

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



KHOL, Radek (2007) “Coordinación civil-militar en la gestión de la crisis de la UE”, en SOLER i LECHA, Eduard y CARBONELL, Laia, *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*.

Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 121-133

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

www.sedmed.org

Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

La seguridad humana, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 5 y 6 de Noviembre de 2007.

COORDINACIÓN CIVIL-MILITAR EN LA GESTIÓN DE CRISIS DE LA UE

Radek Khol

*Secretaría General del Consejo de la UE,
Dirección General E. Asuntos Exteriores y Político-Militares,
Política Exterior y de Seguridad Común,
Dirección IX (Gestión Civil de Crisis)*

Introducción

En este artículo se analizan los retos de naturaleza interna que se presentan para consolidar los mecanismos de gestión civil de crisis de la UE. Uno de los aspectos más importantes de estos desafíos es conseguir garantizar el equilibrio entre las capacidades civiles y militares, elemento esencial para una acción exterior europea efectiva. Un nuevo escenario de seguridad dinámico requiere el uso de un amplio abanico de instrumentos a disposición de la UE y su uso de la forma más coordinada posible. Las interacciones civil-militares son cada vez más un elemento esencial de las operaciones de la UE. Dos conceptos, la cooperación civil-militar (CIMIC) y la coordinación civil militar (CMCO), son especialmente relevantes y es importante clarificar las diferencias entre ellos. La CIMIC, basada en la cooperación entre distintos actores sobre el terreno a un nivel operacional y táctico, queda fuera del alcance de este estudio. La CMCO está todavía en proceso de construcción y su dimensión de coordinación inter-pilar es tal vez la más importante, a pesar de que ésta también pueda aplicarse a ciertas áreas prioritarias como la protección civil o la respuesta a los desastres. Al no haber desplegado todavía la UE ninguna operación civil-militar verdaderamente mixta -con la limitada excepción de la Misión de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Sudan (AMIS)-, este artículo aborda fundamentalmente la coordinación entre las capacidades civil y militares a nivel estratégico y de planificación.

La importancia de la CMCO fue reconocida y puesta de manifiesto en distintos documentos estratégicos esenciales de la UE. La Estrategia de Seguridad Europea, en su definición de las amenazas, establece que "ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar; ni pueden ser abordadas con medios meramente militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos" y llama a responder de forma más coherente contra éstas concentrando los distintos instrumentos y capacidades en una única agenda¹. De forma similar, el Objetivo Global Civil 2008 insta a "asegurar una estrecha cooperación y coordinación con los medios militares en todas las fases de la operación. Cuando sea necesario, las misiones de gestión civil de crisis deben poder recurrir a

Las opiniones expresadas en este artículo son personales del autor y no reflejan necesariamente la visión de la Secretaría General del Consejo de la UE

El ejército toma cada vez más parte en misiones multifacéticas, donde desarrolla actividades que no son únicamente “militares”

las capacidades militares necesarias que les permitan ejecutarlas”.² Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que no existe todavía un concepto estratégico de la UE que aporte información detallada de cómo equilibrar los activos militares y civiles dentro de la UE o de qué papel quiere desempeñar la UE en la gestión de crisis.

Distinción entre Cooperación Civil-Militar (CIMIC) y Coordinación Civil-Militar (CMCO)

Es necesario distinguir claramente entre los dos conceptos de Cooperación Civil-Militar y Coordinación Civil-Militar, a pesar de que ambas se dan en el marco de las actividades de la UE en las operaciones de gestión de crisis, ya tenga ésta un papel director o de apoyo.

El ejército toma cada vez más parte en misiones multifacéticas, donde desarrolla actividades que no son únicamente “militares”. La CIMIC emana de la perspectiva militar basada en la protección de la fuerza, de la necesidad de cooperar con las autoridades locales y los civiles para lograr un objetivo concreto como parte de una operación militar compleja. Se dan dos tipos de interacción. En primer lugar, la operación de gestión de crisis depende parcialmente de las instituciones civiles y de la población para obtener los recursos, la información y hasta la seguridad. En segundo lugar, también colaboran las fuerzas militares con otras organizaciones internacionales y no-gubernamentales. Por ello, es una función de apoyo militar orientada exteriormente. La CIMIC también es, por consiguiente, un aspecto importante de las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE con el objetivo de promover la efectividad de dichas operaciones. La CIMIC se basa en relaciones civil-militares, definidas en términos generales, que cubren también otras áreas como la planificación civil de emergencias o la asistencia militar en emergencias humanitarias. En este campo, la CIMIC tiene como objetivo el apoyo recíproco y los objetivos comunes, basados en la transparencia y la comunicación.

La UE adoptó su propio concepto de CIMIC para las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE en el Comité Militar de la UE (CMUE) del 18 de marzo de 2002³, que prevé el establecimiento de unas estructuras permanentes de CIMIC y la incorporación de las estructuras de CIMIC en operaciones específicas dirigidas por la UE. Asimismo, se pone de relieve la concepción integral de la UE hacia la gestión de crisis, construida sobre una amplia selección de instrumentos, tanto civiles como militares.

La EU, en contraste con otras organizaciones internacionales y regionales como la OTAN o la OSCE, ha declarado, no obstante, su clara ambición de desarrollar las capacidades de gestión de crisis, tanto a nivel civil como militar. Además del concepto de CIMIC, que define la cooperación con actores externos en el marco de las operaciones dirigidas por la UE, ésta tuvo que desarrollar otro concepto para designar también la coordinación interna, la CMCO.

“La CMCO, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), aborda la necesidad de una coordinación efectiva de las acciones de todos los actores relevantes de la UE implicados en la planificación y la subsiguiente imple-

mentación de la respuesta de la UE a la crisis”⁴. Como tal, tiene un ámbito diferente al de la CIMIC y son los órganos decisorios de la UE, en especial el Comité Político y de Seguridad y el Secretario-General/Alto Representante (SG/AR) quienes la conducen. La CMCO tiene la función primordial interna de facilitar a la UE una planificación e implementación eficaces en respuesta a las crisis. Su objetivo es fomentar y asegurar la coordinación de las acciones de los actores de la UE relevantes en todas las fases de la operación. La CMCO va más allá de los asuntos tratados a nivel operacional y táctico de la CIMIC y tiene en cuenta los rasgos únicos de la UE a nivel político y estratégico. La CMCO debería utilizarse como una herramienta tanto a nivel intra como inter- pilar dentro de un único marco institucional de la UE. Este enfoque podría fortalecer la debilidad de la tradicional división en pilares de la estructura de la UE ya que éstos, regidos por distintos principios, se verían implicados en las actividades de gestión de crisis de la EU. La idea principal es ofrecer una respuesta coherente ante una situación de crisis específica y establecer una cultura de coordinación cotidiana en todas las fases de la gestión de crisis de la UE.

La cultura de coordinación se basa en la continua cooperación y los objetivos políticos compartidos

La CMCO como cultura de coordinación

La CMCO, en el contexto de la PESC/PESD, tal y como la definió en noviembre de 2003⁵ el Consejo, subraya que en lo alto de la lista de prioridades está la necesidad de establecer una cultura de coordinación, más que el énfasis en los detalles de las estructuras y los procesos. El objetivo debe ser promover y asegurar la coordinación en las acciones de los actores relevantes de la UE en todo el ciclo de la operación. Esta cultura de coordinación se basa en la continua cooperación y los objetivos políticos compartidos y se fundamenta en gran parte en la preparación minuciosa a nivel de trabajo, incluyendo servicios relevantes del Secretariado del Consejo y de la Comisión. Trabajar en estrecha colaboración es un elemento esencial también durante la fase de “rutina” de la gestión de crisis de la UE⁶. La cultura de la CMCO debería, por consiguiente, construirse en las actividades de la UE y responder a una crisis a la mayor brevedad. También debería cubrir las etapas de planteamiento, planificación e implementación de la operación en vez de ser “improvisada” en el último momento⁷.

Distintas percepciones nacionales de las relaciones civil-militares de los Estados Miembros de la UE (Reino Unido, Francia, Alemania o los Países Nórdicos) dificultan todavía más la creación de un modelo común para la coordinación civil-militar a nivel de la UE.

La ubicación del personal militar –DGE Directorio VIII y el Estado Mayor de la EU (EMUE)– y civil –DGE Directorio IX y Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPCC)⁸– en el Directorio General E de la Secretaría del Consejo, en el Edificio Kortenbergh, ayuda a potenciar los contactos de trabajo individuales, si bien las diferentes culturas institucionales todavía persisten. El personal militar de la UE estaba ligeramente aislado, creando una cultura común militar y reproduciendo las estructuras militares conocidas. También se da un cierto grado de desequilibrio entre los componentes civil y militar en la Secretaría del Consejo, donde la dimensión civil ha sufrido de una falta de personal a pesar de que el número de misiones civiles y su envergadura ha ido paulatinamente en

Las diferencias fundamentales del personal civil y militar en relación a la proximidad con la población local siguen siendo una realidad

aumento. El marco de los esfuerzos para la gestión de crisis de la UE fue creado por personal militar, mientras que la aportación del personal civil fue posterior y no cambió substancialmente el enfoque de la planificación estratégica.

Las directrices formales para la coordinación interna son menos efectivas que los encuentros informales a niveles inferiores, centrados en encontrar soluciones prácticas y en la elaboración de documentos. Los procedimientos y reglas deben asegurar la continuación de estas prácticas así como reforzar los mecanismos por los cuales la información relevante asciende hacia los organismos pertinentes de la UE. Estos contactos entre el personal deberían ser asistidos por el estableciendo de puntos de contacto formales.

Los temas de mando y control abordan cuestiones sensibles ya que la cadena militar de mando en las operaciones de la UE es distinta y autónoma de aquella de la esfera civil. Los Representantes Especiales de la UE son representantes políticos destacados de la UE sobre el terreno, pero no tienen una autoridad de coordinación suprema sobre los *Force Commander* de la UE, quienes informan al CMUE y reciben instrucciones políticas del Comité Político y de Seguridad (CPS). Las fuerzas armadas están, comprensiblemente, interesadas en mantener esta cadena de mando inalterable y separada del ámbito civil.

Las diferencias fundamentales del personal civil y militar en relación a la proximidad con la población local siguen siendo una realidad. El personal militar está entrenado para mantener un contacto mínimo y reside en bases militares mientras que el personal civil de la UE interactúa constantemente con las autoridades locales y seguirá, de forma general, mezclándose con la población local.

La complejidad es todavía mayor cuando se tienen en cuenta los distintos tipos de selección de personal. En el terreno militar, los despliegues en el exterior son percibidos por los soldados de la mayoría de los Estados Miembros como la actividad substancial de su labor. Los soldados profesionales se trasladan con facilidad, motivados por la perspectiva de incentivos profesionales por servir en el exterior. No obstante, en el ámbito civil, la norma sigue siendo la voluntariedad. Así pues, los incentivos para trasladar a estos expertos de las estructuras nacionales al extranjero son sólo limitados (son típicamente funcionarios de la Administración del Estado o de las autoridades locales), con poca especialización⁹.

Procedimientos de Gestión de Crisis (PGC)

La UE ha desarrollado su PGC, establecida en el documento "Procedures for coherent, comprehensive EU crisis management" de julio de 2003.¹⁰ Éste se considera un documento vivo que proporciona un organigrama del PGC para ser revisado a la luz de los acontecimientos en áreas como la coordinación civil-militar. A pesar de que la necesidad de coordinación y de planificación coordinada entre el Secretariado del Consejo y la Comisión, se repite en varios puntos del documento, con el posible establecimiento de equipos conjuntos, el proceso resultante está aun lejos de ser coherente. Se puede tal vez describir mejor como un proceso paralelo con varios

puntos de conexión más que como un enfoque estrictamente coordinado, especialmente durante la fase de rutina y escalada de la crisis, incluyendo la preparación del Concepto de Gestión de Crisis. El CPS tiene el papel primordial de asegurar la acción coordinada de la UE mientras es asesorado por el Comité de Asuntos Civiles en la Gestión de Crisis (CIVCOM) y del CMUE durante los procesos de toma de decisión en el lanzamiento de operaciones. Posteriormente, éste sirve como punto principal de información para los actores de la UE sobre el terreno.

La innovación en los procesos en el área de la CMCO reside en la creación de un Equipo de Coordinación de Respuesta a la Crisis (CRCT) y dispositivos *ad-hoc* sin poderes decisorios compuesto por oficiales de alto rango de la Secretaría del Consejo y de la Comisión. El CRCT debería actuar en la preparación del Concepto de Gestión de Crisis (CGC). A nivel de personal, El CRCT debe asegurar la coherencia entre las opciones estratégicas militares con las de carácter civil, los distintos Conceptos de Operaciones (CONOPSes) y Planes de Operaciones (OPLANS). El CRCT debe, asimismo, favorecer la total coherencia entre los aspectos civiles y militares de la acción de la UE en la fase de implementación. Pero el papel del CRCT ha sido, de hecho, reducido esencialmente a la coordinación entre el Consejo y la Comisión a nivel de altos funcionarios. Su actividad durante la planificación de las operaciones en el marco de la PESD fue más bien limitada, si bien fue más activo durante el Ejercicio de Gestión de Crisis (CME) 02. Éste consistía habitualmente en el encuentro de representantes de la Comisión, el gabinete, la Secretaría del Consejo - DG E, el EMUE, el Servicio Legal y el Centro de Situación (SITCEN). Relaciones de trabajo regulares entre el Secretariado del Consejo y la Comisión se mantuvieron a nivel de los *Desk Officers* durante el establecimiento del destacamento.

Sobre el terreno, el Representante Especial de la UE (REUE) tiene un papel crucial en el área de CMCO, supervisando gran parte de las actividades dentro del área de operaciones. Además, el REUE se debe de coordinar con el *Force Commander* de la UE, el Responsable de la Misión de Policía y los otros Responsables de Misión de otras operaciones civiles de la UE.

La última innovación en el procedimiento de gestión de crisis de la PESD que tienen un impacto directo también sobre el área de CMCO la puso de manifiesto el documento *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*, en noviembre de 2005.¹¹ Se basa en el principio de que la CMCO de la UE, incluyendo el Plan Integral, significa aunar esfuerzos a la vez que respetar la integridad de cada uno de los actores, su experiencia específica y la contribución de la UE a la gestión del conflicto.

La CMCO sobre el terreno también estaba presente en el nuevo documento *Civil-Military Coordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations*, de mayo de 2006.¹² Éste propone una lista de medidas prácticas para ayudar a promover la CMCO sobre el terreno, abordando asuntos como el establecimiento de una estrategia clara y de actividades bien definidas por los actores de la UE sobre el terreno, el apoyo cruzado y la sincronización de las actividades sobre el terreno, la necesidad de una estrategia para los medios de comunicación y la información así como aspectos de formación e información coordinada.

Debería mejorar la coherencia de las estructuras civiles y militares de la PESD teniendo en cuenta todas las herramientas disponibles

Papel de la célula civil militar

La célula civil militar (Civ/Mil) surgió como parte del paquete de compromisos por la controversia de 2003, cuando el aspecto más discutido era el establecimiento de unos cuarteles operacionales autónomos.¹³ En diciembre de 2003 el Consejo Europeo decidió establecer una célula de planificación civil-militar en la UE. Se propuso aumentar la capacidad del EMUE para realizar advertencias tempranas, evaluación de la situación y planificación estratégica estableciendo dentro del EMUE una célula con componentes civiles y militares. El Consejo establecía cinco funciones principales para esta célula:¹⁴

- Unificar el trabajo de los distintos Estados de la UE en la anticipación de crisis, incluyendo la prevención de conflictos y la estabilización post-conflicto;
- Dar asistencia en la planificación y coordinación de las operaciones civiles;
- Desarrollar experiencia en la gestión de la interfaz civil-militar;
- Desarrollar una planificación estratégica avanzada para operaciones conjuntas civiles y militares;
- Reforzar las sedes centrales nacionales designadas para la operación autónoma de la UE.

Las negociaciones sobre la composición y modos de Centro de Operaciones duraron todavía un año más y dieron lugar al documento conceptual final donde se especificaban los términos de referencia específicos de la célula civil-militar para adoptarlos en diciembre de 2004 y se retrasaba la creación gradual de una célula civil-militar hasta el año 2005¹⁵.

La célula civil-militar se inscribe en las estructuras del Consejo, bajo los auspicios del Secretario General/Alto Representante (SG/AR). Parte del EMUE se encuentra en la dimensión militar de la PESD, lo que posiblemente limita su papel como potente herramienta para la coordinación inter-pilar. Debería mejorar la coherencia de las estructuras civiles y militares de la PESD teniendo en cuenta todas las herramientas disponibles de la PESD e informando tanto al CIVCOM como al CMUE. En el área de la CMCO, puede desarrollar algunos papeles vitales ya que por el momento es el interlocutor natural de la CMCO. La célula civil-militar ya dispone de todo el personal y tiene un segundo Director Militar (el General Manione tomó el cargo en otoño de 2007 cuando finalizó el mandato del General Brauss) así como un segundo Subdirector Civil. La célula consiste en una Rama de Planificación Estratégica y un núcleo permanente esencial de Centro de Operaciones. La Rama de Planificación Estratégica es especialmente relevante para la CMCO. Dispone de 17 miembros, incluidos siete planificadores militares y siete planificadores civiles. De entre los planificadores civiles, hay dos oficiales de la Comisión que actúan como oficiales de enlace, con experiencia en asistencia humanitaria y respuesta a los desastres y en la gestión de asistencia para la reconstrucción, respectivamente. Este contacto permanente con la Comisión, su experiencia y conocimiento de las operaciones humanitarias, es una innovación institucional importante. La célula civil-militar está dotada de un plan de contingencia estratégico, que aúna las perspectivas de distintos actores de la UE de ambos pilares, los Estados Miembros, pero también desde las dimensiones civil y militar. Dentro del plan estratégico de respuesta a una crisis, la célula civil-militar

ofrece asistencia a los planificadores político-militares teniendo en cuenta los posibles puntos de encuentro entre lo civil y lo militar y el posible apoyo entre ambos¹⁶.

Todavía más importante, la célula civil-militar debería contribuir a la planificación estratégica de respuesta en caso de crisis para operaciones conjuntas civiles y militares a través del desarrollo de opciones estratégicas conjuntas que comprendan las dimensiones civil y militar. Esto es especialmente importante ya que hasta ahora todavía no se ha desplegado ninguna auténtica operación civil-militar de la UE, a pesar de existir la necesidad de dichas operaciones. En segundo lugar, si la célula civil-militar logra mejorar su papel en el área del desarrollo de doctrinas y conceptos, podría aumentar el contacto civil y militar en áreas como la Reforma del Sector de Seguridad o el desarmamento, la desmovilización y reintegración donde la experiencia y conocimiento civil y militar están estrechamente ligados, así como en la asistencia en operaciones de gestión civil de crisis con experiencia en áreas como la logística, las comunicaciones y los sistemas de información y experiencia en planificación. La célula civil-militar también tiene una buena posición institucional para poder integrar los informes de las lecciones extraídas de las operaciones civiles y militares llevadas a cabo paralelamente en un mismo territorio, como es ahora el caso de Bosnia. Las mismas lecciones que se han extraído conjuntamente se pueden aportar para otros ejercicios de la UE.

En general, la célula civil militar tiene que confiar en su capacidad para convencer y aunar a la gente, para que se establezca el hábito de trabajar en equipo y fortalecer la retroalimentación entre las estructuras de la Comisión y de la Secretaría del Consejo. La célula civil-militar también podrá sensibilizar sobre asuntos relacionados con la CMCO presentando informes en distintos programas de formación. Una de las ventajas de la célula civil-militar es que no se trata ni de fondos de gestión ni de operaciones en curso (a pesar de que pueda prestar asistencia en operaciones en curso) y está, pues, libre de intereses directos en las operaciones específicas de la UE. Puede, por tanto, centrarse mejor en obtener una visión general de los instrumentos civiles y militares disponibles para una misión conjunta o de una mejor vinculación de las misiones existentes por separado en un mismo territorio. La célula civil-militar está ahora designada como Rama de Planificación Estratégica y dotada de personal con una sólida trayectoria en planeamiento y buen conocimiento del entorno institucional de la UE.

Formación civil-militar conjunta

Dos programas de formación tocan temas de CMCO— uno fue desarrollado por la Comisión entre 2001-2007 y el otro, por el Consejo desde 2004. Ambos tienen como público potencial el personal (diplomático, civil y militar) de los Estados Miembros de la UE que trabajan como altos funcionarios en las delegaciones nacionales de los países en Bruselas y puestos decisorios en las capitales, a los oficiales de todas las instituciones de la UE y personal para las misiones dirigidas por la UE. La formación conjunta civil y militar es muy necesaria, ya que no existe ningún mecanismo sistemático dentro de los programas de formación nacional.

La célula civil-militar debería contribuir a la planificación estratégica de respuesta en caso de crisis para operaciones conjuntas civiles y militares a través del desarrollo de opciones estratégicas conjuntas que comprendan las dimensiones civil y militar

El Proyecto de Formación de la CE para Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis ha funcionado durante varios años (2001-2007), dirigido por el Grupo de Formación de la UE. Durante estos años se han realizado cursos especiales de CMCO.

El concepto de formación de la UE en materia de PESD fue aprobado por el Comité Político y de Seguridad (CPS) en diciembre de 2004 con el objetivo de desarrollar programas europeos de formación multianuales sobre la PESD, uniendo distintos actores (Estados Miembros y sus instituciones de formación, el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, el Colegio de Policía de Europa, el Programa Diplomático Europeo, la Comisión). El área civil-militar se considera un aspecto importante para la formación a todos los niveles – estratégico, operacional; para personal diplomático nacional, civil y militar de los Estados Miembros, países en vías de acceso y candidatos; funcionarios de las instituciones de la UE -. Éste es considerado una parte importante del bloque general de formación de la PESD y como una especialización necesaria en la preparación para una función específica, pero no necesariamente relacionada con una misión específica. Centrado en el conocimiento y las habilidades para participar en operaciones civil-militares de la PESD, aborda tanto los instrumentos civiles como los militares, con especial atención a la CMCO. La coordinación civil-militar y de los distintos pilares ha sido considerada como un requisito específico de la formación de la UE, basado en la experiencia de la operación Althea¹⁷.

Los asuntos de CMCO se incluyeron en el currículo de los cursos piloto de la PESD de 2004-2005, organizado en el marco del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa. El curso piloto de CMCO, dirigido por la Folke Bernadotte Academy de Suecia como parte de las actividades del Grupo de Formación de la UE, tuvo lugar del 19 al 27 de septiembre de 2005. Éste se articuló sobre el curso de CMCO en la PESD realizado en el marco del Proyecto de Formación de la CE para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis¹⁸.

Ejercicios de Gestión de Crisis de la EU con instrumentos civiles y militares y su coordinación

La UE llevó a cabo cuatro CME en 2002-2007, dos de los cuales fueron especialmente relevantes para la CMCO (tuvieron lugar en 2002 y 2004 respectivamente). Estos ejercicios sirvieron para desarrollar y probar los procesos de gestión de crisis en una situación cuando todavía ninguna o sólo alguna operación muy limitada había sido puesta en marcha por la UE. Estos ejercicios contribuyen a comprender las dificultades, los distintos puntos de vista y procesos para las misiones civiles y militares.

Este primer Ejercicio de Gestión de Crisis de la UE (CME 02), desarrollado del 22 al 28 de mayo de 2002, se centró en probar y evaluar los procesos y estructuras para la gestión de crisis de la UE.¹⁹ El escenario fue la ficticia isla de 'Atlantia' y se ciñó al nivel estratégico político-militar, especialmente el CPS y las instancias designadas para su apoyo. La evaluación del CME 02 mostró unos resultados generales positivos en los procesos, conceptos y estructuras de la gestión de crisis pero identificó debilidades importantes en el área de coordinación interna de la

UE, en relación tanto a la clarificación de competencias de las instancias del primer y segundo pilar así como la integración de los instrumentos civiles y militares²⁰. La experiencia del CME 02, por consiguiente, influyó de forma significativa en los siguientes avances de los mecanismos de la CMCO, que necesitaban ser fortalecidos, como se puso de relieve en el Informe de la Presidencia española de la PESD, presentado en el Consejo Europeo de Sevilla.

El CME 04 tuvo lugar del 18 al 27 de mayo de 2004 y estuvo marcado por ir más allá en las pruebas de la gestión de crisis de la UE y la mejora los procesos de CMCO. Todo ello en el marco de una operación autónoma dirigida por la UE y sin recurrir a los recursos y capacidades de la OTAN. El escenario del CME 04 ha sido el más ambicioso hasta ahora, requiriendo el despliegue de un contingente de instrumentos civiles y militares europeos, ambos tanto a nivel de la Comunidad como de los Estados Miembros, incluyendo la fuerza militar, un componente policial, de Estado de Derecho y de administración civil. Un escenario tan exigente también incluía algunos aspectos de coordinación civil-militar.

El CME 06 se basó en un escenario que combinaba los instrumentos militares y civiles necesarios para una reacción rápida. Como componente novedoso, la célula civil-militar tenía que ser responsable del plan integral. Desafortunadamente, debido a circunstancias políticas externas, se tuvo que cancelar el CME 06 y ser substituido por un Ejercicio de Estudio de carácter más limitado EST 06, orientado a la reacción rápida. Lo mismo sucedió con el CME 05, que tuvo que ser substituido por el EST 05, centrado en la entrega de operaciones europeas de gestión de crisis hacia y de la ONU.

Las operaciones reales son ahora más importantes para la evolución de la CMCO que los ejercicios, ya que ponen a prueba las estructuras y normas de la UE en cuestiones concretas y presionan para el establecimiento de soluciones *ad hoc* o cambios flexibles en los procesos de gestión de crisis.

La CMCO en la práctica: La participación de la UE en la gestión de crisis en Bosnia-Herzegovina, Aceh, Congo y Guinea-Bissau

La presencia de la UE en Bosnia-Herzegovina ha sido eminentemente sólida, con la realización de diversas operaciones paralelas que utilizaban distintos instrumentos de la UE— Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE), Fuerzas de la Unión Europea (EUFOR), Misión de Observación de la Unión Europea (EUMM) y el Representante Especial de la UE, entre otros—. La implicación de la UE ha sido significativamente importante durante más de una década.

Estas operaciones fueron planificadas y llevadas a cabo no como una operación conjunta de la UE, sino como acciones separadas con mandos, cadena de mando y autoridades a quien informar diferentes. La práctica sobre el terreno atestiguó una limitada aplicación de la CMCO. En vez de una coordinación completa, ésta se limitó al mero intercambio de información y la celebración de encuentros regulares entre los responsables de las misiones sobre el terreno. Se incluyeron algunas lecciones

Estos ejercicios sirvieron para desarrollar y probar los procesos de gestión de crisis en una situación cuando todavía ninguna o sólo alguna operación muy limitada había sido puesta en marcha por la UE

aprendidas de la MPUE para la operación Althea y su Unidad de Policía Integrada, aunque solo de naturaleza sectorial. La CMCO se limitó, por consiguiente, a la fase de planificación y operacionalidad inicial. A finales de 2006 se identificaron algunas lecciones extraídas de la experiencia en Bosnia, gracias a las cuales ahora hay una mayor coordinación en Bruselas y, en menor medida, sobre el terreno. Se centraron en prácticas de coordinación triangulares (REUE, EUMP, EUFOR), incluyendo revisiones de las misiones, toma de conciencia de la situación e intercambio de información, seguimiento de los medios de comunicación así como la necesidad de un papel relevante de coordinación para el REUE.

No obstante, el proceso de identificación y extracción de lecciones en sí no se realiza de una manera conjunta, sino a través de una serie de procesos paralelos para cada una de las misiones. La planificación del seguimiento de la misión en Bosnia podría beneficiarse de la experiencia de los comandantes militares y de la policía y utilizarlos como asesores del REUE.

Con el éxito de las operaciones civiles de la UE en Aceh se consolidaron unos mejores resultados en la práctica de la CMCO, aunque todavía queda mucho por mejorar en las actividades de la PESD en la República Democrática del Congo (RDC) o en el apoyo de la UE a la Unión Africana en Darfur. Se crearon muchas expectativas con la misión europea en Aceh, donde una misión civil de observación contó con los recursos logísticos militares y con la experiencia militar durante el proceso de supervisión del desarme, repliegue de los rebeldes y la retirada de las unidades de policía militar indonesia no locales. La Misión de Observación de la UE en Aceh se ideó como una operación civil, pero en la práctica se ha traducido en una misión mixta en la que participaba, en la fase de planificación, la célula civil-militar, sus recursos y sus capacidades de combinar los oficiales del Consejo y de la Comisión. La célula civil-militar, por lo tanto, se involucró completamente en una misión de investigación.

En la RDC, la Reforma del Sector de Seguridad es una tarea principal de la misión de asesoramiento y asistencia de la UE llamada "Reforma del Sector de Seguridad de la Unión en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo)", iniciada en mayo de 2005. Aunque implementada como misión civil y financiada a través de la línea presupuestaria de la PESD, se basa en la experiencia militar y tiene a un general francés retirado como Jefe de Misión, que informa mediante el REUE al AR/SG. Es el mismo caso que en la misión de policía EUPOL KINSHASA, en marcha desde la primavera de 2005. La presencia de la UE fue complementada por la operación militar EUFOR Congo, desplegada durante las elecciones en la RDC, durante el periodo de julio a noviembre de 2006.

Perspectivas del futuro fortalecimiento de la CMCO en la gestión de crisis de la UE

Las reflexiones de la CMCO también afectan al área del desarrollo de las capacidades civiles y militares. Existe un vínculo entre el Objetivo General Civil 2008 (OGC 2008) y el Objetivo General 2010 (OG 2010) a un nivel informal y a través la adaptación de algunos de sus enfoques. La coherencia institucional debería estar garantizada a nivel del CPS, a pesar de que se esté trabajando duramente para lograr también la coherencia

en instancias inferiores. Estos dos procesos no están, sin embargo, relacionados formalmente, cuentan con cronogramas y niveles de detalle diferentes y son gestionados por comités distintos. Mientras que el OG 2010 es la continuación del Objetivo General Europeo (OGE), el OCG 2008 es un proceso nuevo inspirado en el modelo del Objetivo General militar, aun cuando persisten diferencias importantes en el tipo de capacidades necesarias en las dimensiones civil y militar así como en su disponibilidad. Mientras que la dimensión militar funciona generalmente con unidades y capacidades técnicas, ambas disponibles en la reserva, la dimensión civil funciona con capacidades humanas como personal altamente cualificado (expertos civiles) o pequeñas unidades (policía), que generalmente no están en estado de reserva. El OGC 2008 prevé misiones de gestión civil de crisis desplegadas conjuntamente o en estrecha cooperación con las operaciones militares, sacando partido a las capacidades militares y asegurando una estrecha cooperación y coordinación con los esfuerzos militares en todas las fases de la operación²¹.

El Objetivo General Civil 2010 (OGC 2010), acordado en noviembre de 2007, establecía como aspecto relevante estudiar las sinergias entre los procesos del OGC y el OG 2010. Se debería establecer hacia el final del ciclo del OGC 2010 un inventario común de las capacidades civiles y militares de la PESD así como de las capacidades disponibles de la CE. El OGC 2010 identifica explícitamente las áreas que deben ser investigadas, como la seguridad sobre el terreno, la formación, la logística y las sinergias relevantes allí identificadas²².

La situación real de las múltiples misiones de la UE en los Balcanes occidentales brinda una oportunidad inmejorable de preparar un modelo puente para Bosnia, basado en un enfoque integral defendido por las tres presidencias de la UE en 2005-2006 y que tomó forma con el subsiguiente documento de planificación integral. Del post-EUPM y post-EUFOR se pueden extraer lecciones importantes para una futura misión auténticamente conjunta.

Los asuntos de la CMCO son tomados en consideración, especialmente cuando la realidad empuja a la UE cada vez más hacia actividades de gestión de crisis complejas y se beneficia de un amplio abanico de instrumentos civiles y militares a su disposición. Este ímpetu se sustentará, probablemente, en el despliegue de nuevas operaciones paralelas de la UE (tanto civiles como militares) en África y los Balcanes, entre otros. El siguiente paso debería ser planificar una operación de la UE genuinamente conjunta, superando la distancia institucional de las distintas herramientas civiles y militares disponibles para la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la estabilización post-conflicto. El valor añadido de utilizar una mezcla de estas herramientas a disposición de una presencia unificada de la UE en un territorio determinado es fácil de percibir. Un candidato claro para este nuevo enfoque podría ser la misión de la UE en Bosnia.

El segundo ángulo de las mejoras de la CMCO está relacionado con los nuevos desarrollos institucionales representados, por ejemplo, por la célula civil-militar, que podría convertirse en un interlocutor natural en materia de CMCO dentro de las estructuras de la UE. Además, el proceso de mejora de las capacidades de la UE pasa por vincular todavía más los procesos del Objetivo Global Civil 2008/2010 y el Objetivo Global 2010.

El siguiente paso debería ser planificar una operación de la UE genuinamente conjunta, superando la distancia institucional de las distintas herramientas civiles y militares disponibles para la prevención de conflictos

El proceso de mejora de las capacidades de la UE pasa por vincular todavía más los procesos del Objetivo Global Civil 2008/2010 y el Objetivo Global 2010

Un tercer punto de progreso en la CMCO es la proliferación de contactos e intercambio de información entre la UE (tanto en Bruselas como sobre el terreno) y distintos actores externos de naturaleza menos compleja – como las ONGs, los Estados terceros, los medios de comunicación, etc.- Esta tarea puede aportar mejoras considerables en el funcionamiento de las misiones de la PESD sobre el terreno, aunque también puede resultar difícil establecer las pautas básicas para estas interacciones sin ninguna autoridad central. No tan solo todo el mundo predica nociones de coordinación, sino que además nadie quiere ser coordinado. Además, algunos actores, como las ONG, se muestran muy reticentes a la coordinación de esfuerzos cuando estos los llevan a cabo instituciones internacionales como la UE. El intercambio de información puede, por consiguiente, representar el primer paso de este largo cambio.

Finalmente, y tal vez la parte más crucial de la construcción de una coordinación civil-militar bien estructurada en un marco institucional tan complejo el la UE, reside en la continuación del mismo proceso. La cultura de la CMCO deberá ser alimentada en un sentido tanto intra como inter pilar, a través de formación continuada de los funcionarios de Bruselas en las capitales europeas y del personal establecido en el campo de las misiones. Las instituciones europeas deberán, especialmente, promover esta cultura de CMCO incluso sin contar con unas fuerzas externas poderosas, que podrían ser establecidas por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y un Servicio de Acción Exterior unificado, tal y como está previsto en el Tratado de Lisboa de la UE (Tratado de Reforma de la UE). El impacto del nuevo Tratado de Reforma de la UE podría ser, sin embargo, mucho más limitado debido al grado de separación de la dimensión militar de la PESD, recogido ahora en los protocolos acordados en las negociaciones de última hora.

Notas

1. A secure Europe in a better world. European Security Strategy, adoptado por los Jefes de Estado y Gobierno el 12 de diciembre de 2003, p.12 y pp.18-19.
2. Civilian Headline Goal 2008, Council Doc.15863/04, 7 diciembre 2004, para.6.
3. CIMIC Concept for EU-led Crisis Management Operations, Council Doc. 7106/02, 18 marzo 2002.
4. Civil-Military CoCoordination (CMCO), Council Doc. 14457/03, 7 noviembre 2003, para.1.
5. Civil-Military CoCoordination (CMCO), Council Doc. 14457/03, 7 noviembre 2003.
6. Council Doc. 14457/03, para. 2-5.
7. Para más información ver Renata Dwan, *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*, artículo presentado en el Berlin Expert Seminar on Tasks and Capabilities, 18-19 mayo 2004, esp.pp.15-18.
8. Creado en verano de 2007.
9. Renata Dwan, op.cit., pp.9-12.
10. Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Council. Doc.11127/03, 3 julio 2003.
11. Véase Draft EU Concept for Comprehensive Planning, Council doc. 13983/05, 3 noviembre 2005.
12. Véase Civil-Military Coordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations, Council doc.8926/06, 2 mayo 2006.
13. Gerrard Quille et al., *An Action Plan for European Defence. Implementing the Security Strategy*, estudio conjunto con ISIS Europe and CeMiSS, mayo 2005, capítulo. 3.3.
14. Informe de la Presidencia Italiana *European defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*, diciembre 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf>.
15. European defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations, diciembre 2004, Council Doc. 13990/1/04 REV 1, 7 diciembre 2004.
16. European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations, Council Doc. 13990/04, 7 diciembre 2004.
17. Implementation of the EU Training Concept in ESDP – Analysis of Training requirements in the field of ESDP, Council. Doc.7774/1/05 REV 1, 12 abril 2005
18. Narrative Report on the ESDP Pilot Course on Civil-Military Coordination, Folke Bernadotte Academy, Sandöverken, 19-27 septiembre 2004
19. CME 02- First EU crisis management exercise, EU Press Release 9005/02, 17 mayo 2002.
20. Catriona Gourlay, 'Putting ESDP to Test', *European Security Review*, No.13 (julio 2002), pp.1-2.
21. Véase. Civilian Headline Goal 2008, Council Doc.15863/04, 7 diciembre 2004, para.6.
22. New Civilian Headline Goal 2010, Council Doc.14823/07, 9 noviembre 2007, para.11.