

## Capítulo primero

### **Evolución de la coordinación civil y militar en las misiones internacionales en la Unión Europea. La perspectiva civil**

Francisco Javier Vidal y Delgado-Roig  
*Comisario de la Policía Nacional.  
Jefe de la Comisaría Local de Dos Hermanas*

#### **Resumen**

La necesidad de una coordinación civil y militar ha sido una constante en todos los documentos de la Unión Europea relativos a su acción exterior en seguridad y defensa. La evolución de esta coordinación se puede clasificar en distintos periodos:

Desde el Tratado de Maastrich hasta el Consejo de Helsinki 1999 se abordan principalmente cuestiones relativas a la intervención militar bajo el amparo primero de otras organizaciones internacionales.

La creación en 2000 del Comité para los aspectos Civiles de la Gestión de Crisis y los consejos posteriores suponen un avance en la coordinación civil y militar.

Los grandes cambios aparecen con la creación de la CPCC y la CMPD y sobre todo con el Tratado de Lisboa y la Política Común de Seguridad y Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior.

Desde la doctrina europea ha evolucionado pasando por los siguientes estadios: coordinación civil-militar, sinergias civiles y militares, enfoque integrado y estrategia global.

Por último, las operaciones de FRONTEX son un campo presente y futuro de desarrollo de la coordinación civil y militar.

### **Abstract**

The civilian and military coordination has been an identified need in all the documents of the European Union related to its external action in the fields of security and defence. The evolution of this coordination can be classified in different time periods:

From the Treaty of Maastrich to the European Council of Helsinki in 1999 the main issues are the military ones, under the umbrella of other international organizations.

In 2000 the CivCom and the subsequent European Councils helped to advance in the Civ-Mil co-ordination.

The big changes started with the CPCC, CMPD the Treaty of Lisbon and the Common Security and Defence Policy and the European External Action Service.

The European doctrine has moved in this field through the following steps: Civ-Mil co-ordination, synergies, comprehensive approach and global strategy.

FRONTEX is another present and future area of development of the Civ-Mil co-ordination.

### **Palabras clave**

Coordinación civil-militar – sinergias civiles y militares – enfoque integral – estrategia global – misiones Petesberg – PESD – PCSD – CPCC – CMPD – MPCC

### **Keywords**

Civilian Military co-ordination, civilian and military synergies, comprehensive approach, global strategy, Petesberg's missions, ESDP, CSDP, CPPP, CMPD, MPCC

## **ABREVIATURAS**

AIT. Action Implementation Teams.  
AMM. Aceh Monitoring Mission.  
CIMIC. Civilian Military Co-operation.  
CIS. Communication and Information System.  
CivCom. Comité para los Aspectos Civiles de Gestión de Crisis.  
CivOpsCdr. Civilian Operation Commander.  
CMC. Crisis Management Concept.  
CMCO. Civilian Military Co-Ordination.  
CMDP. Crisis Management Planning Directorate.  
CONOPS. Concept of Operations.  
COREPER. Comité de Representantes Permanentes.  
CPCC. Civilian Planning and Conduct Capability.  
CRCT. Civilian Response Coordination Team.  
CRT. Civilian Response Teams.  
CSDP. Common Security and Defence Policy.  
EDA. European Defence Agency.  
ESCP. EDA's European Satellite Communications Procurement Cell.  
EES. Estrategia Europea de Seguridad.  
EUAVSEC. European Union Aviation Security Mission.  
EUBAM. European Union Border Assistant Mission.  
EUCAP. European Union Capacity Building Mission.  
EUFOR. European Union Force (misión militar).  
EUJUST / EUJUST LEX / EULEX. European Union Rule of Law Mission.  
EUMM. European Union Military Mission.  
EUMS. European Union Military Staff.  
EUPAT. European Union Police Advisory Team.  
EUPOL. European Union Police Mission.  
EUROSUR. European Border Surveillance System.  
EUSEC. European Union Security Sector Reform Mission.  
EUSR. European Union Special Representative.  
EUTM. European Union Training Mission.  
FPU. Formed Police Units.

FYROM. Former Yugoslavian Republic of Macedonia.  
GMES. Global Monitoring for Environment and Security.  
IBM. Integrated Border Management.  
IER. Information Exchange Requirements.  
IOC. Initial Operational Capacity.  
IPU. Integrated Police Units.  
JTSAP. Joint Theatre Situational Awareness Platform.  
JSCC. Joint Support Coordination Cell.  
MINUSMA. Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali.  
MMA. Monitoring, Mentoring and Advising.  
MPCC. Military Planning and Conduct Capability.  
NAVFOR. Naval Force.  
NEC. Network Enabled Capability.  
ONG. Organización No Gubernamental.  
PCSD. Política Común de Seguridad y Defensa.  
PESC. Política Exterior y de Seguridad Común.  
PESD Política Europea de Seguridad y Defensa.  
PFCA. Political Framework for Crisis Approach.  
PSC. Political and Security Committee.  
RABIT. Rapid Border Intervention Teams.  
RELEX. Working Party for Foreign Relations Counsellors  
SG-AR. Secretario General – Alto Representante.  
SOMA. Status of Mission Agreement.  
ONU Organización de las Naciones Unidas.  
OPLAN. Operations Plan  
OSCE. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.  
OTAN. Organización del Tratado del Atlántico Norte.  
SITCEN. Situation Centre.  
SSR. Security Sector Reform.  
STRATCOM. Strategical Communications.  
UE. Unión Europea.  
UEO. Unión Europea Occidental.

## Introducción

Hasta el Consejo de Helsinki en 1999, la Unión Europea, en materia de acción ejecutiva exterior mostraba más interés por los aspectos ligados a la defensa, desde una perspectiva eminentemente militar, siendo prácticamente inexistente la idea de una coordinación civil y militar. Desde el principio de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en 1999<sup>1</sup>, después denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en el Tratado de Lisboa<sup>2</sup>, dicha coordinación ha sido una constante, al menos a nivel teórico e intencional.

Desde nuestro punto de vista, la acción civil de la PESD ha adaptado los elementos de planeamiento militares, simplificándolos tanto en su contenido como en el número escalones, para adaptarlos a las necesidades reales de una misión civil, al principio solo policiales y paulatinamente incorporando elementos judiciales, penitenciarios y de otra índole. La nueva configuración que el Tratado de Lisboa da a los órganos de la PCSD, integrados en el Servicio Europeo de Acción Exterior, supone un hito en la coordinación civil y militar, más tarde sustituida por el enfoque integral que incorpora otros elementos e instituciones.

Es solo en este año, 2017, cuando observamos por primera vez una estructura militar de la PCSD que sigue un modelo civil previo, nos referimos a la Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (MPCC)<sup>3</sup> que, limitada a operaciones no ejecutivas, aparece como órgano paralelo a la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC)<sup>4</sup>.

En este trabajo abordamos la génesis de la PCSD desde la perspectiva civil, el hito que supuso la creación de la Unidad de Policía como embrión seguida por la CPCC y el desarrollo de los sistemas de planeamiento civiles, paralelos a los militares como se ha dicho y la evolución de los conceptos y acciones de coordinación civil y militar en las misiones y operaciones de la PCSD. En este sentido, el muy reciente documento de abril de 2017, antes citado, supone sin duda un importante paso adelante.

---

<sup>1</sup> HOWORTH, Jolyon. Security and Defence Policy in the European Union. Palgrave MacMillan, Nueva York 2007.

<sup>2</sup> Tratado de la Unión Europea (art. 18). Lisboa, diciembre de 2007.

<sup>3</sup> GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. 688/17. Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations. Bruselas, 6 de marzo de 2017.

<sup>4</sup> Aunque la Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) y la Military Planning and Conduct Capability (MPCC), aparece traducida en los documentos oficiales como Capacidad de Planeamiento y Ejecución Civil (o Militar), nosotros hemos preferido utilizar «Conducción», en la tercera acepción del diccionario de la RAE: «Guiar o dirigir a alguien o algo a un objetivo o a una situación». Esta elección la basamos en dos motivos, el primero es obvio, que sea más fácilmente identificable con su nombre en inglés; y el segundo es evitar el contrasentido de que «la Capacidad de Ejecución Militar se aplique sólo a misiones no ejecutivas».

Por último abordamos las operaciones de Frontex, que cambia su denominación oficial y amplía sus misiones y poder también muy recientemente, en septiembre de 2016<sup>5</sup>. Si bien no es propiamente dicha una coordinación civil y militar en la reconstrucción de Estados, las operaciones de Frontex vienen determinadas por situaciones de crisis en Estados que, en muchos casos necesitarán o ya tienen misiones de reconstrucción. Estas operaciones son sin duda un campo de presente y futuro desarrollo de la coordinación civil militar, y aunque su objetivo está obviamente relacionado con las fronteras exteriores de la Unión Europea, su acción afecta a los Estados de origen.

## **Los primeros pasos en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)**

### ***Desde el Tratado de Maastricht de 1992 hasta el Consejo de Helsinki de 1999***

#### **El Tratado de Maastricht, 1992**

En el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992<sup>6</sup>, ya se incluía en los considerandos una referencia expresa a la seguridad común:

*«RESUELTOS a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo».*

En su articulado, igualmente marcaba claramente como un objetivo de la realización de una política exterior y de seguridad común (art. B) y todo un título, el V, relativo a las disposiciones relativas a dicha política. Entre las previsiones de dicho título, el artículo J.5, establecía los cimientos del desarrollo futuro de esta política, estableciendo que «abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común».

<sup>5</sup> EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Regulation (EU) 2016/1624 of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.

<sup>6</sup> CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS / COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Tratado de la Unión Europea. Maastricht, 7 de febrero de 1992.

El Anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades la Declaración, número 30, relativa a la Unión Europea Occidental (UEO) comenzaba de la siguiente forma:

«1. Los Estados miembros de la UEO coinciden en la necesidad de desarrollar una genuina identidad europea de seguridad y defensa y asumir una mayor responsabilidad europea en materia de defensa. Se perseguirá esta identidad mediante un proceso gradual compuesto de fases sucesivas. La UEO formará parte integrante del proceso de desarrollo de la Unión Europea e incrementará su contribución a la solidaridad dentro de la Alianza Atlántica...».

«2. La UEO se desarrollará como el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo, de la Alianza Atlántica. A tal fin, la UEO formulará una política de defensa europea común y velará por su aplicación concreta mediante el ulterior desarrollo de su propia función operativa».

Es decir que el Tratado de la Unión Europea de Maastricht ya proporcionó un claro mandato jurídico de desarrollo de la política de defensa común, con la previsión de una defensa común. Sin embargo, todavía estaba la Unión lejos de lanzar lo que conocemos propiamente como operaciones o misiones, escalón de actuación que se dejaba para otras organizaciones internacionales con las que la Unión cooperaría como la UEO o la OTAN.

### Las misiones Petersberg, 1992

En la Declaración de Petersberg, escasos meses después de la firma del Tratado de Maastricht, el Consejo de Ministros de la UEO establecía una serie de misiones que debían ser llevadas a cabo por unidades militares puestas por sus Estados miembros al servicio de la propia UEO, la OTAN o la Unión Europea<sup>7</sup>. Dichas tres misiones iniciales eran<sup>8</sup>:

- a. Misiones humanitarias o evacuación de nacionales.
- b. Misiones de mantenimiento de la paz (peacekeeping).
- c. Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de pacificación (peacemeaking).

Seguimos en estos inicios con una orientación exclusivamente militar de las posibles misiones, si bien los marcos de actuación se van acotando, lo que facilitará su posterior desarrollo.

<sup>7</sup> EUR-LEX. «Misiones de Petersberg». Disponible en [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg\\_tasks.html?locale=es](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=es). Fecha consulta 29.04.2017.

<sup>8</sup> WESTERN EUROPEAN UNION. «Petersberg Declaration» (II, 4). Bonn, 19 junio 1992.

### El Tratado de Ámsterdam, 1997

El «Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos», firmado el 2 de octubre de 1997<sup>9</sup>, incluye algunos aspectos significativos respecto a la Política Exterior de Seguridad Común (PESC):

- a. Sustituye el considerando noveno del Tratado de Maastricht por el siguiente texto: «RESUELTOS a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo J.7, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo».
- b. Mantiene como uno de los objetivos de la Unión (artículo B), pero ahora con referencia expresa al artículo J.5.
- c. El artículo J.2. establece, de forma más concreta, diversos escalones para llevar a cabo los objetivos de la PESC:
  - i. Definición de principios y orientaciones generales (por el Consejo Europeo, art. J.3).
  - ii. Estrategias comunes (por el Consejo Europeo tras recomendación del Consejo, art. J.3).
  - iii. Acciones comunes (por el Consejo, para situaciones específicas con objetivos, alcance, medios y duración, art. J.4).
  - iv. Posiciones comunes (por el Consejo, para asuntos concretos, bien de naturaleza geográfica o temática, art J.5).
  - v. Cooperación sistemática.

Una figura fundamental en el futuro desarrollo de la PESC es la creación de la Secretaría General del Consejo, dirigida por el secretario general, alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (SG-AR) (reforma del art. 151 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea). Como es sabido, el español Javier Solana fue el primer (SG-AR) y el impulsor decisivo de la materialización de la PESC en misiones y operaciones.

### El Consejo de Helsinki, 1999

En diciembre de 1998 se reunieron en Saint Malo (Francia), sendas delegaciones francesa y británica presididas por el presidente de la República, Ja-

<sup>9</sup> UNIÓN EUROPEA. Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Ámsterdam, 2 de octubre de 1997.

cques Chirac y el primer ministro Tony Blair<sup>10</sup>. Esta cumbre bilateral de dos países de mayor influencia en el devenir de la Unión se considera el origen de facto de la Política Europea de Seguridad y Defensa, creada de lege en el Consejo de Helsinki. En la Declaración Conjunta de Saint Malo<sup>11</sup>, se establece que la Unión debe tener la capacidad de realizar acciones autónomas, con unas fuerzas militares creíbles para responder a las situaciones de crisis. También se especifica la necesidad de poder desplegar fuerzas militares en aquellos casos en los que la Alianza Atlántica no está comprometida.

Tras esta importante cumbre bilateral se produce el Consejo Europeo de Helsinki, que en sus Conclusiones de la Presidencia<sup>12</sup> aprueba sendos informes sobre capacidades de gestión de crisis militar y no militar como parte de «una Política Europea común de Seguridad y Defensa reforzada», lo que se entenderá como la PESD. Dentro de ella, nos encontramos ante un verdadero hito en la construcción del elemento civil: en su Anexo IV habla claramente de «Gestión civil de crisis» y dedica un anexo, el 2, a dicho anexo IV titulado «Informe a la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis»<sup>13</sup>, con un plan de acción del que destacamos en los siguientes puntos:

- a. Capacidad de reacción rápida para intervenciones a solicitud de la ONU, OSCE o a iniciativa independiente de la UE y con inclusión de policía civil.
- b. Inventario de recursos nacionales y colectivos y base de datos sobre medios, capacidades y conocimientos relativos a la gestión no militar de crisis.
- c. Estudio de lecciones del pasado para fijar objetivos de acciones no militares como pudieran ser el despliegue de policía civil o misiones de búsqueda y salvamento.
- d. Estudio de puntos fuertes y débiles para mejora de formación, compartir experiencias y ejecución de proyectos multi o bilaterales.
- e. Un mecanismo de coordinación en la Secretaría General del Consejo en plena integración de los servicios de la Comisión y que contemple la creación de un centro ad hoc.
- f. Mecanismo de financiación rápida con un Fondo de Reacción Rápida.

Es decir, el Consejo de Helsinki aborda de manera clara y directa la necesidad de un mecanismo de acción civil de crisis dotado de presupuesto para

<sup>10</sup> HOWORTH, Jolyon. Security and Defence Policy in the European Union. Palgrave MacMillan, Nueva York 2007.

<sup>11</sup> EU Institute for Security Studies (ISS-EU). Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France 3-4 December 1998. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>.

<sup>12</sup> CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.

<sup>13</sup> CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia. Anexo 2 del Anexo IV. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.

dichas acciones, inventario de capacidades y procedimientos así como de un centro ad hoc.

### *El CivCom y los Consejos anteriores a la creación de la Capacidad de Mando y Planeamiento Civil*

El CivCom, el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, mayo de 2000.

En mayo de 2000 se creó el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, el CivCom<sup>14</sup>. La lectura de esta cortísima decisión, de solo cuatro artículos, parece que esconde la crucial trascendencia que tuvo para el posterior desarrollo de las misiones civiles de la PESD. Como curiosidad, baste decir que el primer artículo establece la creación del Comité y el tercero y cuarto son procedimentales respecto al día de efectos y a la publicación. Es en los considerandos, donde se menciona las reuniones del Consejo Europeo en Helsinki y Lisboa donde se aprecia su real importancia. En el artículo segundo se enuncian sus competencias como grupo de trabajo del Consejo que informará al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y al Comité Político y de Seguridad provisional.

El primer representante español del CivCom fue D. Pedro Serrano de Haro, actualmente vicesecretario general para la Política Común de Seguridad y Defensa en el Servicio de Acción Exterior de la UE. Después, siempre ha sido un oficial de la Guardia Civil, mientras que en la mayoría de los países miembros es un diplomático.

### **El Consejo de Feira, junio de 2000**

El Consejo Europeo celebrado en Santa María da Feira el 19 y el 20 de junio de 2000, incluye en su Anexo I el «Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa<sup>15</sup>». Desde el punto de vista civil, se introducen misiones concretas para la gestión civil de crisis a añadir a las ya tratadas «Misiones Petersberg» de naturaleza militar. Desde estos momentos iniciales se hacía hincapié en la complementariedad de las medidas no militares y militares. Estos sectores civiles prioritarios se definen, por orden como:

- a. Policía, con los siguientes objetivos concretos:
  - i. Capacidad de despliegue total de 5.000 agentes.

<sup>14</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Decisión del Consejo 2000/354/PESC, por la que se crea el Comité para los aspectos civiles de gestión de crisis. Bruselas, 22 de mayo de 2000.

<sup>15</sup> CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia. Anexo I informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa. Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000.

- ii. Capacidad de despliegue rápido, en 30 días, de hasta 1.000 policías.
- iii. Mejora del nivel de las misiones internacionales de policía mediante,
  - a. Definición de las categorías de los policías y expertos.
  - b. Conceptos generales de policía operativa, especialmente en co-despliegue con fuerzas militares.
  - c. Marco legislativo.
  - d. Mandatos internacionales.
- b. Fortalecimiento del Estado de derecho, mediante:
  - i. Despliegue de jueces, fiscales, funcionarios de prisiones y otros expertos.
  - ii. Directrices de selección y formación en misiones internacionales del personal anterior.
  - iii. Creación y mejora de infraestructuras judiciales y penitenciarias locales y contratación de personal.
- c. Fortalecimiento de la Administración civil, mediante:
  - i. Selección y despliegue de expertos.
  - ii. Formación de funcionarios locales.
- d. Protección Civil, con capacidades diferenciadas de gestión de crisis y de socorro en caso de desastre.

### El Consejo de Niza, diciembre de 2000

En este Consejo se hace una escueta mención a la PESD, indicando que aprueba el informe de la Presidencia y sus anexos sobre la misma e invita al secretario general / alto representante a «acelerar los trabajos para que la Unión Europea sea operativa en ese ámbito»<sup>16</sup>. En el Anexo VI, relación de los documentos presentados al Consejo, nos encontramos una referencia a un documento del alto representante sobre el marco de referencia de la gestión de crisis<sup>17</sup>. En dicho marco se señala inequívocamente la necesidad de una «instancia de coordinación central y de dirección estratégica». Igualmente la función del SG/AR queda esbozada como contribución con su sugerencia, a la dirección estratégica de respuesta a la crisis y como encargado de la aplicación de las acciones militares y civiles.

Observemos el medidísimo lenguaje de equilibrio institucional que supone hablar de «instancia de coordinación central», «sugerencia a la dirección

<sup>16</sup> CONSEJO EUROPEO. Conclusiones de la Presidencia, SN 400/00 ES, p. 3. Niza, 7 a 9 diciembre 2000.

<sup>17</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Política europea de seguridad y defensa. Contribución del Secretario General y Alto Representante: marco de referencia para la gestión de crisis». SN 13957/1/00 DG E VIII. Bruselas, 30 de noviembre de 2000.

estratégica» y la de «encargado de la aplicación». Todo, por supuesto, bajo el paraguas de la Presidencia y del Comité Político y de Seguridad.

#### El Consejo de Gotemburgo, junio de 2001

En sus «Conclusiones de la Presidencia»<sup>18</sup> cita que se han establecido las bases para el desarrollo de conferencias sobre la capacidad militar y de policía, pero no dedica ningún anexo específico a la PESC. Es en los documentos presentados, citados en el Anexo III, donde, al igual que en Niza, debemos buscar para comprender la dimensión de este Consejo para la dimensión civil de la PESC, en concreto el informe de la Presidencia sobre la PESC<sup>19</sup>, del mismo destacamos los siguientes aspectos:

- a. Llamada a contribuciones de los Estados miembros para alcanzar las capacidades previstas por el Consejo de Feira para 2003.
- b. Plan de Acción Policial:
  - i. Capacidad de planeamiento y dirección de operaciones policiales a nivel político-estratégico, incluida la capacidad de generar un cuartel general operacional y de las unidades integradas de policía.
  - ii. Desarrollo doctrinal de conceptos de mando y control policial.
  - iii. Desarrollo del marco legal para operaciones policiales.
  - iv. Desarrollo y validación de lo necesario para garantizar la interoperabilidad de fuerzas de policía, incluyendo equipamiento común y administración y logística y vocabulario común.
  - v. Desarrollo de un programa de formación para policías en gestión de crisis.
  - vi. Identificación de las modalidades de financiación.
- c. Directamente vinculada al plan de acción policial, la creación de la Unidad de Policía dependiente de la Secretaría General.
- d. Implementación a nivel nacional de los criterios de selección y formación de policías para misiones internacionales.
- e. Directrices para la participación de policías de terceros países.
- f. Como complemento a los objetivos de Feira:
  - i. Incremento de las capacidades en Estado de derecho con 200 funcionarios dispuestos para el despliegue.
  - ii. Establecimiento de una reserva de expertos en administración civil.

<sup>18</sup> CONSEJO EUROPEO. «Conclusiones de la Presidencia», SN 200/1/01 REV1 ES. Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001.

<sup>19</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy». SN 9526/1/01 REV1 EN.

- iii. Reforzamiento de la capacidad en Protección Civil hasta 2000 expertos.
- g. La regulación del Mecanismo de Reacción Rápida, aprobada por el Consejo en febrero de 2001 que facilitará la capacidad de movilización de capacidades en gestión civil de crisis.
- h. Identificación de áreas de cooperación civil con las organizaciones internacionales: ONU, OSCE y UEO.
- i. Establecimiento de una política de ejercicios de gestión de crisis, incluyendo gestión civil y cooperación civil-militar.

Se establece la Unidad de Policía, que comienza a diseñar los documentos de planeamiento de las misiones civiles, todos ellos de clara inspiración en la metodología de la OTAN tales como el CONOPS y el OPLAN.

### El Consejo de Bruselas, diciembre de 2003

En este Consejo Europeo se aprueba la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y se felicita al SG/AR Javier Solana por la labor realizada en su concepción<sup>20</sup>. En la EES<sup>21</sup>, se definen cinco principales amenazas: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, debilitamiento de los estados y delincuencia organizada. De ellas destacamos la tercera y la cuarta por su relación directa con las misiones civiles de la PESD. En este sentido, entre los objetivos estratégicos se especifican los de «construir la seguridad en los países vecinos» y «hacer frente a las amenazas», con la clara implicación política de desarrollo de las capacidades militares y civiles de la UE.

Téngase en cuenta que en 2003 se despliegan las primeras misiones de la PESD:

- a. En Europa:
  - i. EUPM-BiH, la «primera de las primeras de la PESD», desplegada el 1 de enero de 2003. Misión policial en Bosnia y Herzegovina con la función de crear una policía bosnia-herzegovina moderna y multiétnica. Duró hasta el 30 de junio de 2012<sup>22</sup>.
  - ii. CONCORDIA / FYROM. Misión militar que operó en la antigua república yugoslava de Macedonia desde marzo a diciembre de ese año. Utilizó capacidades de la OTAN<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> CONSEJO EUROPEO. «Conclusiones de la Presidencia» 5381/04. Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003.

<sup>21</sup> EU. European Security Strategy. Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003.

<sup>22</sup> EXTERNAL ACTION SERVICE. Common Security and Dense Policy. European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM). Junio 2012.

<sup>23</sup> EXTERNAL ACTION SERVICE. Security and Defence. Concordia. [http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/mission-description/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/mission-description/index_en.htm)

iii. EUPOL PROXIMA / FYROM. Misión policial, desplegada hasta diciembre de 2005<sup>24</sup>.

b. En África:

i. ARTEMIS/DRC. Misión Militar para contribución a la estabilización de las condiciones de seguridad y la mejora de la situación humanitaria en Bunia, República Democrática del Congo. De junio a septiembre de 2003<sup>25</sup>.

La coordinación civil y militar todavía no existe como tal, hay dos misiones, una civil y otra militar que coinciden en la antigua república de Macedonia pero se dista mucho de una acción común.

#### El Consejo de Bruselas, diciembre de 2004

Consejo fundamental que refrenda en sus Conclusiones de la Presidencia<sup>26</sup> el «Objetivo Principal Civil 2008<sup>27</sup>», que no fue publicado en el Diario Oficial, aunque sí aprobado por el Consejo. Este documento incorpora dos nuevos campos de acción civil en la PESD, sectores prioritarios según su propia denominación:

A los ya conocidos del Consejo de Feira:

- a. Policía.
- b. Estado de derecho.
- c. Administración Civil.
- d. Protección Civil.

Se añaden:

- e. Las misiones de observación.
- f. Apoyo a los Representantes Especiales de la Unión Europea.

Se establecen cuatro medidas concretas con fechas de ejecución escalonadas durante 2005 para las tres primeras más un mecanismo de revisión:

- a. Elaboración de supuestos claves de planeamiento y escenarios ilustrativos.

<sup>24</sup> SECRETARY GENERAL / HIGH REPRESENTATIVE (S406/05). Statement by Javier Solana, High Representative for the CFSP on the occasion of the ceremony marking the end of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia. Brussels, 9 December 2005.

<sup>25</sup> EXTERNAL ACTION SERVICE. Security and Defence. Artemis. [http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/mission-description/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/mission-description/index_en.htm)

<sup>26</sup> CONSEJO EUROPEO. «Conclusiones de la Presidencia», 16238/04. Bruselas, 16 y 17 de diciembre de 2004.

<sup>27</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Nota I/A de la Secretaría General del Consejo al COREPER: Objetivo Principal Civil de 2008», 15863/04. Bruselas, 7 de diciembre de 2004.

- b. Lista de requisitos en materia de capacidades.
- c. Evaluación de las contribuciones nacionales y determinación de carencias.
- d. Proceso de seguimiento periódico.

Desde el punto de vista orgánico destacamos el progreso en los conceptos de despliegue rápido de Unidades Integradas de Policía (IPU) y Unidades Formadas de Policía (FPU), así como la puesta en marcha de los Equipos de Respuesta Civil (CRT) formados por expertos nacionales de alto nivel con capacidad de ser desplegados en cinco días desde su requerimiento<sup>28</sup>.

Posteriormente se producen dos conferencias sobre la mejora de las capacidades civiles, una en noviembre de 2005<sup>29</sup> en la que se ponen de manifiesto las nuevas misiones civiles de gestión de crisis: para monitorizar el proceso de paz en Aceh, apoyar el proceso de estabilización en la República Democrática del Congo, apoyo al Estado de derecho en Irak, y reforma de la Policía Civil Palestina. Igualmente se continúa apoyando el proceso de creación de capacidades de la Policía de Bosnia y Herzegovina y se apoya a la Unión Africana en Sudán y a la monitorización de fronteras en Georgia. Un año después, en noviembre de 2006<sup>30</sup> la UE había desplegado dos nuevas misiones civiles de asistencia a la frontera en Rafah (frontera entre la Franja de Gaza y Egipto) y Moldavia y Ucrania y se planificaba un notable aumento de la misión civil en Kosovo.

Las misiones militares desplegadas en este periodo 2004-2007 son EUFOR-Althea en Bosnia y Herzegovina, en la República Democrática del Congo EUSEC y EUFOR.

También en 2005 aparece, en documentos restringidos que no desarrollamos, un concepto táctico de coordinación civil y militar, la «Caja Azul», es decir, asignación de un área táctica de responsabilidad policial dentro de una operación bajo responsabilidad militar. El concepto opuesto es la «Caja Verde».

### El Objetivo Principal Civil 2010

Este Objetivo fue aprobado por una conferencia ministerial de mejora de las capacidades civiles y presentado al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en noviembre de 2007<sup>31</sup>. Sus objetivos serían los siguientes:

<sup>28</sup> SÁNCHEZ PEÁEZ, Leonardo. Las Capacidades Civiles. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Cuadernos de Estrategia 145. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid 2010.

<sup>29</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration. Brussels 21 November 2005.

<sup>30</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration. Brussels 13 November 2006.

<sup>31</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (14823/07). Civilian Headline Goal 2010. Brussels, 19 November 2007.

- a. Mejora de la calidad.
  - i. Proceso de lecciones aprendidas.
  - ii. Nuevas categorías de personal y nuevas oportunidades de formación.
  - iii. Mejorar los acuerdos de logística previos al despliegue de las misiones.
  - iv. Mejora de la seguridad y de la inteligencia.
  - v. Desarrollo de la relación entre la Policía y otros actores del Estado de derecho.
  - vi. Desarrollo de las Unidades Integradas de Policía (IPU) y de las Unidades Formadas de Policía (FPU) ya incluido en el Objetivo Principal Civil de 2008.
  - vii. Evaluación de los Equipos de Respuesta Civil (CRT).
  - viii. Incorporación de los conceptos de Derechos Humanos e igualdad de género en todos los procesos.
- b. Mejora de la disponibilidad, invitando a los Estados miembros a revisar periódicamente sus capacidades disponibles y a incrementar el personal civil destacado en misiones.
- c. Desarrollo de instrumentos tales como un instrumento de gestión de capacidades civiles (*Civilian Capability Management Tool*) los intercambios de información entre los distintos servicios y civil-militar y de protección de personal e inteligencia.
- d. Conseguir sinergias. Civiles y militares y con actores del entonces tercer pilar como EUROPOL o EUROJUST.

Este fue el último Objetivo Principal Civil, ya que la UE tornaría respecto a la PCSD a la aproximación global (*Comprehensive Approach*) que incluye las capacidades y acciones civiles y militares.

## **Los grandes cambios: CPCC, CMPD PCSD y el Servicio Europeo de Acción Exterior**

### ***La Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC)***

#### **Creación de la CPCC**

En octubre de 2005 tuvo lugar una reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno de la UE en Hampton Court (Reino Unido) en la que se recomendaron acciones en cuatro de las áreas claves de la PCSD tales como la financiación de las misiones, las capacidades de defensa, la necesidad de realizar acciones efectivas en la conflictiva área de los Balcanes y, por último, una acción decisiva para el futuro de las misiones y operaciones civiles y militares: el reforzamiento de las estructuras de gestión de crisis<sup>32</sup>. En ju-

<sup>32</sup> EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. Common Security and Defense Policy. The Civilian Planning Conduct Capability (CPCC). CPCC/04. Abril 2011.

nio de 2006 el secretario general / alto representante, Javier Solana, dirigió una carta al presidente de turno del Consejo Europeo<sup>33</sup>, el canciller austriaco Wolfgang Schüssel, y con copia a todos los miembros del Consejo Europeo, en la que además de abordar las cuatro acciones anteriores, le participa su intención de:

- a. Establecer un Organismo de Gestión de Crisis (*Crisis Management Board*) formado por personal tanto civil como militar que se reunirá cada vez que se plantee una operación y clarificará las funciones y responsabilidades en directivas escritas por el propio secretario general.
- b. Evitar duplicidades en las capacidades de análisis de inteligencia tanto de la División de Inteligencia del Estado Mayor de la UE como en el Centro de Situación SITCEN.
- c. Mantener el control político y la dirección estratégica en el Comité Político y de Seguridad, a la vez que los departamentos de gestión de crisis, incluyendo la Célula Civil Militar realizan el asesoramiento político-estratégico en forma de conceptos de gestión de crisis (*Crisis Management Concept, CMC*) o documentos de opciones.
- d. Agrupamiento de las actividades de planeamiento civil y militar, una vez que el CMC esté definido. Bajo la responsabilidad del Estado Mayor de la Unión Europea y con la incorporación de la Célula Civil-Militar, con el objeto de desarrollar las Opciones Estratégicas.
- e. Todo esto sin perjuicio de la absoluta distinción entre las cadenas de mando civil y militar, mencionando la figura del comandante de las Operación Civil distinto del jefe de misión.
- f. Creación de una capacidad de guardia permanente (*Watchkeeping Capability*) para las misiones civiles y militares.

Con esta carta, Solana sienta las bases del planeamiento civil, todavía bajo cierta tutela del Estado Mayor (militar) de la Unión Europea y crea la figura del comandante de la Operación Civil, en principio pensado, en paralelo a las operaciones militares, uno por cada misión civil.

El 1 de septiembre de 2007 se crea, dentro de la Secretaría General del Consejo, la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (*Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC*)<sup>34</sup>, órgano que responde plenamente a las intenciones expresadas por Javier Solana en su carta y cuyo director es el comandante de las Operaciones Civiles (*Civilian Operations Commander, CivOpsCdr*), de todas ellas.

<sup>33</sup> COUNCIL OF THE EU. GENERAL SECRETARIAT / HIGH REPRESENTATIVE. Letter to H.E. Wolfgang Shüssel President of the European Council (SGS 6/ 07060). Bruselas, 13 de junio de 2006.

<sup>34</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Draft Guidelines for Command and Control Structures for EU Civilian Operations in Crisis Management (9919/07) RESTREIT UE, PARTIAL DECLASSIFICATION. Bruselas, 23 de mayo de 2007 con desclasificación parcial el 1 de febrero de 2008.

La primera misión que se planifica en la CPCC es EU SSR Guinea Bissau, una misión civil de reforma del sector de seguridad que incorpora tanto expertos civiles como militares y que trabajó hasta septiembre de 2010 en la reforma del Ejército de Tierra, la Armada, el Ejército del Aire, la Policía Judicial, la Policía de Orden Público, la Fiscalía y el asesoramiento a la Secretaría del Comité de Coordinación Técnica del proceso de reforma<sup>35</sup>. Téngase en cuenta que esta interesantísima misión desde nuestra perspectiva, tiene una cadena de mando exclusivamente civil, como claramente establece la Acción del Consejo que la crea<sup>36</sup>, independientemente de su acción de asesoramiento civil y militar y de que sus jefes de misión hayan sido dos militares españoles: el general D. Juan Esteban Verástegui y el coronel D. Fernando Alonso<sup>37</sup>.

### Estructura de la CPCC

La CPCC, bajo el mando de su director, el CivOpsCdr se estructura en tres divisiones<sup>38</sup>:

- a. La División de Operaciones, CPCC.1. Es la responsable del seguimiento de las misiones civiles y del apoyo al jefe de misión a cumplimentar su mandato y los objetivos políticos del alto representante y de los Estados miembros. Se articula en tres secciones geográficas:
  - i. Sección Europa, actualmente a cargo de las siguientes misiones: EULEX Kosovo, EUMM Georgia y EUAM Ukraine.
  - ii. Sección Asia/ Oriente Medio, actualmente a cargo de las siguientes misiones: EUBAM Rafah / Palestinian Territorie, EUPOL COPPS / Palestinian Territories y EUPOL Afghanistan.
  - iii. Sección África, actualmente a cargo de las siguientes misiones: EUCAP NESTOR Horn of Africa, EUCAP SAHEL Niger, EUBAM Lybia y EUCAP SAHEL Mali.
- b. La División de Coordinación Horizontal / Jefe de Estado Mayor. Responsable de la coordinación interna de la Capacidad Civil y articulada en dos secciones:

<sup>35</sup> EU COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY. EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea Bissau (EU SSR Guinea-Bissau). September 2010.

<sup>36</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Joint Action 2008/112/CFSP on the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau). 12 February 2008.

<sup>37</sup> POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE. Decision concerning the appointment of the Head of Mission of the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-bissau (EU SSR GUINEA- BISSAU). 15 June 2010.

<sup>38</sup> EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC). [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC))

- i. Sección de Capacidades, a cargo del desarrollo de las líneas maestras operacionales y de las lecciones aprendidas.
  - ii. Sección de Planeamiento, a cargo de los siguientes documentos de planeamiento: Concepto de la Operación (CONOPS) y Plan de la Operación (OPLAN).
- c. División de Apoyo. CPCC.3. Responsable del apoyo no operativo a las misiones y articulada en dos secciones:
- i. Sección de Recursos Humanos.
  - ii. Sección de Abastecimientos, Finanzas, Logística y Asesoría Legal.

### La cadena de mando civil

Esta cadena de mando fue establecida en 2007, en el ya citado documento de líneas de mando y control<sup>39</sup>, comprende los siguientes escalones:

- a. El Comité Político y de Seguridad (PSC), bajo la dirección del Consejo y del alto representante ejercerá el control político y la dirección estratégica de la misión.
- b. El comandante de las Operaciones Civiles (civOpsCdr), bajo el control político del Comité de Política y Seguridad y la Dirección del alto representante ejercerá el mando y control de la misión a nivel estratégico. El comandante de las Operaciones Civiles y director del CPCC informará al Comité de Política y Seguridad a través del alto representante.
- c. El jefe de Misión (HoM) asumirá la responsabilidad y ejercerá el mando y control de la misión en el teatro de operaciones siguiendo las instrucciones del comandante de las Operaciones Civiles.

### La Dirección de Planeamiento de Gestión de Crisis (CMPD)

#### Creación de la CMPD

Tras la aparición de la CPCC, estaba claro que faltaba un elemento para dar coherencia a la planificación integrada civil y militar a nivel estratégico. En noviembre de 2008 un «non-paper» plantea la necesidad de este escalón<sup>40</sup>. Sería un año más tarde, en una reunión del Consejo de Relaciones Exteriores donde se declararía «la importancia del establecimiento de una Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento, CMPD» señalando que dentro de su área

<sup>39</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Draft Guidelines for Command and Control Structures for EU Civilian Operations in Crisis Management (9919/07) RESTREIT UE, PARTIAL DECLASSIFICATION. Bruselas, 23 de mayo de 2007 con desclasificación parcial el 1 de febrero de 2008.

<sup>40</sup> NON PAPER. Proposal for a Crisis Management and Planning Directorate and for improving support planning. Brussels, 25 November 2008.

de responsabilidades fomentará y coordinará *inter alia* las sinergias entre las capacidades civiles y militares<sup>41</sup>.

### Estructura y funciones de la CMPD

La CMPD se estructura en cuatro Divisiones:

- a. CMPD.1, Coordinación.
- b. CMPD.2, Capacidades, conceptos, formación y ejercicios.
- c. CMPD.3, Planeamiento estratégico integrado.
- d. CMPD.4, Asociaciones y acuerdos de la PCSD.

Del enunciado de sus funciones, claramente se deduce su crucial papel para la coordinación civil y militar a nivel estratégico<sup>42</sup>:

- a. Planeamiento estratégico de las misiones y operaciones de la PCSD. Plasmado en el Concepto de Gestión de Crisis (CMC), integrando planificadores civiles y militares.
- b. Revisión estratégica de las misiones y operaciones.
- c. Desarrollo de asociaciones de la PCSD. Especialmente con Naciones Unidas, OTAN, la Unión Africana, OSCE o terceros países.
- d. Desarrollo de políticas de apoyo a la PCSD, capacidades, formación y ejercicios.
- e. La dirección de la formación en la PCSD.

### ***La Política Común de Seguridad y Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior***

El Tratado de Lisboa de 2007 trae grandes cambios institucionales a la Unión en General y a su proyección exterior en particular. Destacamos los más importantes de esta última:

- a. El artículo 9E introduce un cambio de nombre de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).
- b. El artículo 13 bis establece el Servicio Europeo de Acción Exterior.

«En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Con-

<sup>41</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council conclusion on ESDP. 2974<sup>th</sup> EXTERNAL RELATIONS Council meeting. Brussels, 17 November 2009.

<sup>42</sup> EXTERNAL ACTION SERVICE. The Crisis Management and Planning Directorate (CMPD). [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433_en)

sejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicio de los servicios diplomáticos nacionales...».

Tras una propuesta del AR al Consejo en marzo 2010 y su posterior discusión en el Parlamento en julio del mismo año<sup>43</sup> fue finalmente aprobado por una decisión del Consejo de julio de 2010<sup>44</sup> que entró en fuerza el 1 de enero de 2011. No nos vamos a extender en el desarrollo del Tratado de Lisboa y del Servicio Europeo de Acción Exterior, pero sí queremos señalar que todas las estructuras de la antigua PESD pasaron al SEAE casi sin solución de continuidad, experiencia que vivimos como experto nacional destacado en la CPCC.

### **El procedimiento de planeamiento y control de la ejecución de las misiones civiles<sup>45</sup>**

#### ***Antes del lanzamiento de una nueva misión***

##### **Identificación de situaciones de crisis**

Se procede a la identificación de situaciones de crisis en aquellas áreas donde la Unión Europea tiene intereses políticos. En esta fase se comienza la recopilación de la información relevante por medio de fuentes abiertas, Delegaciones, divisiones geográficas del Servicio Europeo de Acción Exterior, servicios de los Estados miembros, etc. El objetivo es conseguir unos niveles de información aceptables para que los órganos decisores de la PCSD, puedan tener clara la perspectiva política y de oportunidad para iniciar una planificación anticipada.

No hay un documento de planeamiento específico pero sí informes y reuniones informativas.

##### **Planeamiento avanzado**

Consiste en la identificación de los objetivos políticos en relación a la crisis y de las acciones que la UE ya está llevando a cabo en el entorno de dicha crisis. Se puede lanzar una misión interservicios de exploración de la crisis con el objeto de identificar posibles cursos de acciones, siempre desde una perspectiva global. Se elaborará un documento de opciones (*options paper*) para su consideración política.

<sup>43</sup> EUROPEAN PARLIAMENT. Legislative resolution on the proposal for a Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service (08029/2010). 8 July 2010.

<sup>44</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service. 26 July 2010.

<sup>45</sup> Adaptado de un non-paper de la CPCC y del CSDP Handbook 2017.

### Planeamiento estratégico

Ya implica una clara decisión política y el establecimiento de un Equipo de Coordinación de la Respuesta a la Crisis (*Crisis Response Coordination Team, CRCT*) que lanzará una misión de investigación/reconocimiento (*fact finding misión*). Este CRCT identificará los objetivos políticos de la unión creando un Concepto de Gestión de Crisis (*Crisis Management Concept, CMC*) y las opciones estratégicas, tanto civiles como militares.

### Planeamiento operacional civil a nivel estratégico

Se establece un equipo de planeamiento que debe identificar los objetivos de la misión, funciones, cursos de acción a través de un Concepto de Operación (CONOPS). Igualmente desde el punto de vista legal se preparará el borrador de la Decisión del Consejo que creará la misión, el impacto presupuestario y la estrategia de información pública. También, en los casos que los que sean necesario, preparará las reglas de enfrentamiento y la canalización de la participación de terceros países.

### Creación de la capacidad inicial de la misión (IOC)

El siguiente paso es asegurar un acuerdo con el país receptor de la misión en forma de «*status of mission agreement*», SOMA, seleccionar al jefe de Misión y a los puestos más relevantes de su equipo de mando y comenzar la generación de fuerza, equipamiento e infraestructuras básicas.

### Apoyo a la producción del Plan de Operaciones (OPLAN)

El jefe de Misión, asistido por la CPCC, realiza el OPLAN y es presentado al CivCom y al Comité Político y de Seguridad.

### Apoyo a la creación de la plena capacidad operativa de la misión

Implica una nueva generación de fuerza y equipo si fueran necesarios, la creación de las unidades de la misión y los servicios especializados.

### *Tras el despliegue de la nueva misión*

#### Control operacional de la misión

La CPCC realiza el control operacional de la misión mediante el seguimiento de un plan de implementación de la misión, incluidos los indicadores de progreso, visitas de inspección y videoconferencias con el jefe de misión. Al

mismo tiempo mantiene informados a los órganos de la PCSD en Bruselas como el CivCom y el Comité Político y de Seguridad.

### Funciones de apoyo de la CPCC a la misión

La CPCC gestiona las llamadas a contribuciones, bien sean periódicas o extraordinarias. Incluyendo la formación de los paneles de selección de personal. Desde el punto de vista financiero y logístico, informa al comité RELEX, apoya los procesos de abastecimiento y proporciona asistencia técnica si es requerida. Por último, se proporciona asesoría jurídica y de gestión de los recursos humanos.

### Supervisión de la seguridad de la misión

Los oficiales de seguridad de la CPCC, dependientes del jefe de Estado Mayor, asesoran sobre las condiciones de seguridad, realizan inspecciones y forman a los oficiales de seguridad de la misión.

### Revisión de la misión

Periódicamente, la CMPD y la CPCC realizan una revisión estratégica de la misión que, tras pasar el CivCom, se eleva al Comité Político y de Seguridad. Esta revisión estratégica puede implicar cambios en el CONOPS y/o OPLAN.

### Cierre de una misión

Proceso complejo que presupone una decisión legal y presupuestaria. Si la acción de la Unión Europea se traslada a otros órganos como la Delegación en el país por ejemplo, se requiere un proceso de transferencia. Igualmente se produce una estrategia de información pública y se recopilan los archivos e identifican las lecciones aprendidas. Un equipo de liquidación de la misión realizará el cierre definitivo de la misma.

## La coordinación civil y militar en las misiones de la PCSD

### *El documento de Coordinación Civil y Militar (CMCO) de la Secretaría General del Consejo y la Comisión (2003)*

Tras las presidencias danesa y griega del Consejo de la Unión Europea, el segundo semestre de 2002 y el primero de 2003 respectivamente, la Secretaría General del Consejo y los servicios de la Comisión elaboraron un documento sobre la cultura de la coordinación civil y militar que fue aprobado por

el Grupo Político-Militar en su reunión del 6 de noviembre de 2003<sup>46</sup>. En dicho documento se vuelve a poner de manifiesto que la respuesta de la Unión a situaciones de crisis, relacionadas con la entonces denominada Política Europea de Seguridad y Defensa, tiene que partir de una aproximación global, incluyendo todos los instrumentos civiles y militares. Para el futuro de las operaciones de gestión de crisis, establece una serie de principios relativos a la coordinación civil y militar tales como:

- a. La coordinación civil y militar como cultura de coordinación. Es decir se pone el énfasis, en este estadio, en la necesidad de una verdadera cultura antes que establecer estructuras o procedimientos específicos. En este sentido, considera crucial que ya desde las primeras fases, incluida la monitorización de situaciones previas a la crisis, los servicios de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo trabajen en conjunto para asegurar una respuesta coherente de la UE en el caso de producirse una crisis.
- b. La coordinación civil y militar como un prerrequisito a la elaboración de una respuesta efectiva a la crisis. Para ello aboga por la clarificación de objetivos ante la crisis como base necesaria para asegurar la unidad y convergencia de los distintos instrumentos.
- c. Fundamentos de la coordinación civil y militar en operaciones de gestión de crisis de la UE. Establece unas directrices para el planeamiento de las operaciones, que omitimos ya que se desarrollarán en otro apartado, si bien destacamos la creación de un equipo de coordinación para respuesta a la crisis en el que se integrarán los servicios, Comisión y Secretaría General del Consejo y de esta tanto civiles como militares, encargados del planeamiento.
- d. La coordinación civil y militar como prerrequisito para la cooperación con actores externos a los servicios de la UE. Cumplido este requisito establece la necesidad de asegurar la cooperación con otros actores internacionales, diferenciando claramente la coordinación civil y militar (CMCO) de la cooperación civil y militar (CIMIC) referida a una función de apoyo a la misión militar.

***El documento marco de coordinación civil y militar, posibles soluciones para la gestión de las de operaciones (2006)***

La Presidencia austriaca del Consejo del primer semestre de 2006 preparó un cuestionario sobre la coordinación civil y militar en las operaciones de gestión de crisis cuyas conclusiones fueron recogidas en un documento marco elevado al Comité Político y de Seguridad<sup>47</sup>. Este documento marco

<sup>46</sup> SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION / COMMISSION SERVICES (14457/03). Civil Military Co-ordination (CMCO). Bruselas, 7 de noviembre de 2003.

<sup>47</sup> GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL (8926/06). Civil Military Co-Ordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations.

también incorporó la última actualización del concepto de planeamiento global realizada por el Grupo Político Militar<sup>48</sup>. Todavía en 2006 se plantean cuestiones que, a nuestro juicio, deberían haber estado resueltas en estadios preliminares.

La idea base del documento es que debe haber una coherencia global de la acción de la Unión Europea sobre el terreno, que incluya la clara definición de la estrategia y de las funciones de los distintos actores de la UE sobre el terreno. Incluso entra en detalles tales como que el representante especial de la Unión y los jefes de misiones civiles y militares deben recibir una serie de reuniones informativas, coordinadas por la Secretaría General del Consejo, de los servicios de dicha Secretaría General y de la Comisión. Igualmente reza esta necesidad de reuniones informativas para aquellos programas bilaterales de los Estados miembros que operen en el mismo terreno.

La sincronización y apoyo de actividades se resalta en los aspectos logísticos y técnicos, en la subdivisión del área de operaciones en regiones/distritos y en la localización conjunta de los cuarteles generales civil y militar. Otro punto importante es señalar al representante especial de la Unión como punto de contacto para el país sobre el que se opera, sin perjuicio de las distintas cadenas de mando.

Otros aspectos que pone de manifiesto el documento marco son la necesidad de una estrategia de información coherente; la formación y ejercicios previos a los despliegues y; para nosotros fundamental, la interacción entre los actores de la PESD y las acciones de la Comisión.

El tratamiento y diseminación de la información sobre el terreno se destaca, apuntando la idea de un Centro Conjunto de Inteligencia. Más adelante, tras presentar el documento al Comité Político y de Seguridad, de las aportaciones del secretario general / alto representante, e incluso de un seminario organizado al efecto por la Presidencia se desarrolló esta idea<sup>49</sup> incorporando los siguientes aspectos:

- a. La creación de una Capacidad para Operar en Red (*Network Enabled Capability, NEC*). No es casualidad que poco antes la OTAN publicase un estudio público sobre factibilidad de una NEC<sup>50</sup>.
- b. Adopción de la metodología de Requisitos de Intercambio de Información (*Information Exchange Requirements, IER*), análisis y auditorías de

<sup>48</sup> POLITICO-MILITARY GROUP (13983/05) (Document partially accessible to the public). Draft EU Concept for Comprehensive Planning. Brussels, 3 November 2005.

<sup>49</sup> GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. (13218/06 REV 5). Civil Military Co-ordination (CMCO): Possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations – Improving information sharing in support of EU Crisis Management Operations. Bruselas, 31 de octubre de 2006.

<sup>50</sup> NATO CONSULTATION, COMMAND AND CONTROL AGENCY. NATO Network Enabled Capability feasibility study. Version 2.0. October 2005.

información. Se prevé incorporar a las ONG a las redes de distribución de la información.

- c. Incorporar estos conceptos desde la fase de planeamiento de los mandatos de las misiones civiles y militares, respetando como siempre sus cadenas de mando, e incorporar en las mismas la función de enlace de inteligencia.

### *El Plan de Trabajo de Promoción de Sinergias entre las Capacidades Civiles y Militares de la UE y desarrollos posteriores*

#### El Plan de Trabajo

El estudio de las sinergias entre las capacidades civiles y militares sigue siendo una constante en la Secretaría General del Consejo, identificando áreas de acción en este campo en 2009<sup>51</sup>. Tras esta identificación, se procede, bajo la Presidencia de turno sueca, a la elaboración de un «Plan de Trabajo para la Promoción de las Sinergias entre el Desarrollo de las Capacidades Civiles y Militares de la Unión Europea<sup>52</sup>». Articulado en dos fases, buscaba:

- a. El desarrollo de capacidades de doble uso, civil y militar, específicamente:
  - i. Transporte estratégico y táctico.
  - ii. Apoyo logístico.
  - iii. Sistemas de Comunicación e Información.
  - iv. Sanidad.
  - v. Seguridad y protección de la fuerza.
  - vi. Satélites y otra tecnología espacial.
  - vii. Vehículos no tripulados.
- b. El mejor uso de capacidades horizontales.
  - i. Sistemas de almacenamiento centralizado.
  - ii. Información e inteligencia.
  - iii. Ejercicios de coordinación civil y militar.
- c. Interconexión de los procesos de desarrollo de las capacidades civiles y militares a través del Departamento de Planeamiento de Gestión de Crisis (CMPD).

<sup>51</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. SECRETARIAT (15475/09). Promoting Synergies between the Civil and Military Capability Development. Brussels, 9 November 2009.

<sup>52</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. SECRETARIAT (8499/10). Workplan for Promoting Synergies between EU Civil and Military Capability Development. Bruselas, 15 de abril de 2010.

## El cumplimiento del Plan de Trabajo

El cumplimiento del plan de trabajo fue estrechamente seguido por el Departamento de Planeamiento de Gestión de Crisis en distintos informes de camino a seguir<sup>53</sup>, informe intermedio<sup>54</sup> y final<sup>55</sup>. De la importancia y complejidad del trabajo, coordinado por el Departamento de Planeamiento de Gestión de Crisis (CMPD), nos da una idea los servicios que cooperaron en el mismo: el Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EUMS), la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (CPCC) el Centro de Situación de la UE, la Secretaría General del Consejo, la Agencia Europea de Defensa (EDA), la Comisión Europea y expertos de los Estados miembros. Como resultado enunciamos las acciones emprendidas:

### a. Acciones iniciales:

- Acción 1. Transporte aéreo para el apoyo de la respuesta civil y militar ante situaciones de crisis.
- Acción 2. Contratos marco para soporte vital.
- Acción 3. Opciones para disponibilidad rápida de soporte vital.
- Acción 4. Identificación de sinergias en el campo de la sanidad.
- Acción 5. Desarrollo de un sistema europeo de monitorización espacial de la situación (European Space Situational Awareness).
- Acción 6. Desarrollo de un concepto global de sistemas de navegación por satélite (GNSS) para misiones (civiles) y operaciones (militares).
- Acción 7. Extender la comunidad de usuarios de la Célula de Abastecimiento de Comunicaciones por Satélite de la Agencia Europea de Defensa (EDA's European Satellite Communications Procurement Cell, ESCPC) a los actores civiles y militares de las misiones de la PCSD.
- Acción 8. Red de formación de analistas en tratamiento de imágenes para las misiones CSDP.
- Acción 9. Elaboración de un catálogo conjunto de geolocalizaciones.
- Acción 10. Desarrollo de programas de formación en aspectos concretos como la mentorización, monitorización y asesoramiento (MMA), informes, programación, seguridad, reforma del sector de

<sup>53</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. SECRETARIAT (17285/10). Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Way ahead. Brussels, 6 December 2010.

<sup>54</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. SECRETARIAT (6318/11 REV 1). Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Intermediate report. Brussels, 21 February 2011.

<sup>55</sup> EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. CRISIS MANAGEMENT AND PLANNING DIRECTORATE- CMPD (ARES 2011 – 549413). Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Final report on the outcomes of Phase 2 of the Workplan. Brussels, 17 May 2011.

seguridad (SSR) y planeamiento civil y militar a niveles táctico y operacional.

- Acción 11. Mejorar la formación en intercambio de información a través de aplicaciones informáticas.
- Acción 12. Definir las modalidades para un sistema más coherente de información civil y militar en desarrollo de capacidades a través de equipos específicos de implementación (Action Implementation Teams, AIT).
- Acción 13. Comparación de los respectivos listados de funciones civil y militar.
- Acción 14. Elaboración de un glosario de términos de capacidades de desarrollo civiles y militares de la UE.
- Acción 15. Establecimiento de una base de datos compartida de lecciones aprendidas civiles y militares.
- Acción 16. Desarrollo de un sistema común, civil y militar, de informes de lecciones aprendidas de la PCSD.

b. Acciones adicionales

- Acción 17. Posible uso en misiones civiles de recursos de sistemas de comunicación e información (CIS) mantenidos por el EUMS y el Centro de Operaciones (EU OPCEN CIS Deployable Packages).
- Acción 18. Formación en ciberdefensa común y continua, tanto para Estados miembros como para instituciones.
- Acción 19. Formación común, civil y militar, en las arquitecturas de los sistemas de comunicación e información, incluidas las infraestructuras.
- Acción 20. Desarrollo conceptual, civil y militar, de los aspectos de la seguridad y protección de la fuerza.
- Acción 21. Desarrollo de un concepto civil y militar de evacuación y rescate del personal.
- Acción 22. Uso de las capacidades espaciales, en este sentido el Comité Político y de Seguridad ayudará a definir la monitorización global del entorno y la seguridad (Global Monitoring for Environment and Security, GMES) y se eleborará un documento de apoyo de GMES a la acción exterior de la UE.
- Acción 23. Desarrollo de sistemas no tripulados y la interoperatividad técnica de los mismos.
- Acción 24. Regulación de las medidas de seguridad para uso de vehículos terrestres no tripulados.
- Acción 25. Definición de los estándares operacionales del uso de sistemas aéreos no tripulados.
- Acción 26. Regulación de las medidas de seguridad para uso de vehículos marítimos no tripulados.
- Acción 27. Desarrollo de sistemas de apoyo a la inteligencia civil y militar.

- Acción 28. Líneas para el establecimiento de una Plataforma Conjunta de Vigilancia Situacional en el teatro de operaciones (Joint Theatre Situational Awareness Platform, JTSAP).
- Acción 29. Elaboración de términos de referencia en los procesos de desarrollo de las capacidades civiles y militares.
- Acción 30. Inclusión en los Procesos de Desarrollo de Capacidades militares de expertos civiles, incluyendo la perspectiva civil-militar.
- Acción 31. Trabajo conjunto de las comunidades civiles y militares en el futuro documento de «Contexto Global del Mundo en 2035».

Como vemos, a pesar de las limitaciones y restricciones de aplicación de las distintas acciones y de la proyección a un futuro de otras, nos encontramos ante un paso de gigante en la concreción de la coordinación civil y militar. Distintos Estados miembros y paneles de expertos fueron encargados del desarrollo de las acciones. No cabe duda de que el Servicio Europeo de Acción Exterior, define una clara voluntad política, concretada en acciones y no en meras declaraciones de intenciones, de que el futuro desarrollo de las misiones de la PCSD pase por la coordinación civil y militar.

### El Enfoque Integral «Comprehensive Approach»

El enfoque integral o global para la gestión de crisis de la UE, ha sido casi una constante programática, independientemente de su enunciado como coherencia en la acción, aseguramiento de la consistencia en la acción exterior, sinergia civil y militar, coordinación, etc.<sup>56</sup> En concreto, desde la creación del SEAE, se ha intentado que el CMPD y la CPCC trabajen en coordinación con los departamentos geográficos a fin de asegurar coherencia, evitar duplicidades y garantizar una continuidad en la acción con una transición lógica entre misiones de la PCSD y otras acciones del SEAE cuando la situación de crisis remite.

En diciembre de 2013 la SG-AR y la Comisión remiten una comunicación conjunta al Parlamento Europeo sobre el enfoque integral de la UE a los conflictos y crisis<sup>57</sup>.

### El camino hacia adelante en el enfoque integral

Se establecen una serie de pasos para asegurar la eficacia y coherencia de la acción exterior de la UE en situaciones de crisis y conflictos:

<sup>56</sup> PIROZZI, Nicoletta. The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management. DCAF, Bruselas 2013.

<sup>57</sup> EUROPEAN COMMISSION, HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY (JOIN 2013, 30 final). Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU's comprehensive approach to external conflict and crisis. Brussels 11 December 2013.

- a. Desarrollo de análisis compartido, incluidos:
  - i. Un mejor enlace entre Centro de Coordinación de Respuesta a Emergencias de la Comisión y la Sala de Situación del SEAE.
  - ii. Coordinación en Bruselas y de las misiones y operaciones de la PESC con los representantes especiales de la UE, los Estados miembros y las agencias europeas.
  - iii. Desarrollo de metodología común de análisis de conflictos.
  - iv. Seguir para el planeamiento de las misiones el Marco Político de Aproximación a la Crisis (PFCA).
- b. Definir una visión estratégica común para los conflictos y crisis, incluyendo documentos conjuntos de la SG-AR y la Comisión.
- c. Enfoque preventivo, con alertas tempranas de posibles crisis, trabajando interinstitucionalmente para establecer medidas preventivas antes de que el conflicto o la crisis estallen.
- d. Uso de las distintas fuerzas y capacidades de la UE, incluidas las de los Estados miembros.
  - i. Mecanismo de la Plataforma de Crisis, dirigida por el SEAE con la participación de los servicios de la Comisión.
  - ii. Aseguramiento de que todos los actores de la UE estén informados durante todo el ciclo de crisis.
  - iii. Desarrollo de una Memoria de Entendimiento (MoU) para el SEAE y la Comisión.
  - iv. Desarrollo de capacidades para el despliegue rápido de misiones conjuntas entre el SEAE, la Comisión y los Estados miembros en este tipo de situaciones.
- e. Compromiso con el largo plazo. Básicamente se trata de combinar las acciones de las misiones PESC, a corto y medio plazo, con otros instrumentos de la UE que le den coherencia a largo plazo a la acción exterior.
- f. Combinar las políticas y acciones internas y externas. Paso adelante del que destacamos, entre otras, la importancia en la lucha contra el terrorismo.
- g. Mejor uso de las Delegaciones de la UE para asegurar la coherencia entre acciones. Mejora de las capacidades de esas delegaciones para contribuir al análisis del conflicto.
- h. Trabajar en asociación con otros actores internacionales, en particular la ONU, la OTAN y las ONG.

#### Las misiones tras el enfoque integral

En la actualidad tenemos ejemplos de distintas misiones de naturaleza civil y militar operando bajo el enfoque integral:

### Somalia y el Cuerno de África.

En la zona operan en la actualidad tres misiones PESD, dos militares y una civil:

- a. EU NAVFOR Atalanta. Misión militar de fuerza naval desplegada en 2008 para lucha contra la piratería en el Cuerno de África, protección de los buques del Programa de Alimentos Mundial (WFP) y de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISON), monitorización de las actividades pesqueras y apoyo de otras misiones de la UE y organismos internacionales<sup>58</sup>.
- b. EUTM Somalia. Misión militar de entrenamiento desplegada en abril de 2010, al principio con base en Uganda cambiando a 2014 su cuartel general a Mogadiscio<sup>59</sup>.
- c. EUCAP Somalia. Misión de construcción de capacidades de marina civil que comenzó en julio de 2012 como EUCAP Somalia<sup>60</sup> para pasar a denominarse EUCAP Nestor un año después al ampliar el área de operaciones a Yibuti, Seychelles y Tanzania<sup>61</sup> y que, a partir de 2015 pasó a concentrar sus actividades exclusivamente en Somalia, volviendo en 2016 a su nombre original<sup>62</sup> teniendo su cuartel general en Mogadiscio.

El nuevo enfoque integral está reflejado en el «Marco Estratégico para el Cuerno de África<sup>63</sup>» que define cinco prioridades para la acción de la UE.

- a. Construir estructuras políticas sólidas y responsables.
- b. Contribuir a la resolución del conflicto y a la prevención.
- c. Mitigación de las amenazas regionales a la seguridad.
- d. Promover el crecimiento económico.
- e. Apoyo a la cooperación económica regional.

<sup>58</sup> EXTERNAL ACTION SERVICE. EUNAVFOR <http://eunavfor.eu>

<sup>59</sup> EXTERNAL ACTION SERVICE. Common Security and Defence Policy. European Union Training Mission – Somalia. April 2016.

<sup>60</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Decisión 2012/389/PESC, del Consejo sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades en Somalia (EUCAP Somalia). 16 de julio de 2012.

<sup>61</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Decisión 2013/367/PESC, del Consejo que modifica la Decisión 2012/389/PESC, por la que se crea la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR). 9 de julio de 2013.

<sup>62</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Decisión (PESC) 2016/2240, del Consejo que modifica la Decisión 2012/389/PESC, por la que se crea la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR). 12 de diciembre de 2016.

<sup>63</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council conclusions on the Horn of Africa. 3124<sup>th</sup> FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Annex: A strategic framework for the Horn of Africa. Brussels 14 November 2011.

En este marco estratégico se establece claramente la coordinación, bajo el representante especial de la UE para el Cuerno de África de todas las acciones de la Unión Europea (EUSR), incluyendo las dos misiones militares (EUCAP Somalia desplegaría ocho meses después). Por supuesto esa coordinación sobre el terreno no afecta a las cadenas de mando de las misiones, definidas en sus bases legales.

## El Sahel

Con dos misiones civiles y una militar desplegadas en el área:

- a. EUCAP Sahel Niger. Misión civil, que desplegó en agosto de 2012 y con atención especial al desarrollo de coherente y sostenible, con respeto a los derechos humanos en la lucha de las agencias de seguridad del país contra el terrorismo y el crimen organizado<sup>64</sup>.
- b. EUTM Mali. Misión de entrenamiento militar establecida en febrero de 2013 con dos pilares, uno de asesoramiento en la reforma de las Fuerzas Armadas y otro de entrenamiento<sup>65</sup>.
- c. EUCAP Sahel Mali. Misión civil desplegada en enero de 2015<sup>66</sup> para asistencia y asesoramiento a la Policía Nacional, la Gendarmería y la Guardia Nacional en la implementación de las reformas del sector de seguridad, todo ello en colaboración con la Misión de Estabilización de Naciones Unidas (MINUSMA).

También para esta región, el SEAE estableció un marco para la coherencia de las distintas acciones, la «Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel<sup>67</sup>» que marcó cuatro líneas estratégicas de acción:

- a. Desarrollo del buena gobernanza y la resolución interna de conflictos.
- b. Promover una visión común política y diplomática.
- c. Refuerzo de las capacidades de seguridad y del Estado de derecho.
- d. Lucha contra la violencia extrema y la radicalización.

En 2015 se nombró al diplomático español Ángel Losada Fernández como representante especial de la Unión Europea en el Sahel, sustituyendo a Michel Dominique Reveyard de Menthon, nombrado en 2013. Si tenemos en cuenta estas fechas, se comprende que en el mandato inicial de EUCAP Sahel Niger se haga referencia a la coordinación a través del alto representante y en de la Delegación de la UE, mientras que en de EUCAP Sahel Mali se incluya la coordinación del representante especial, pieza clave del enfoque integral.

<sup>64</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council decision 2012/392/CFSP on the European Union CSDP mission in Niger. (EUCAP Sahel Niger). 16 July 2012.

<sup>65</sup> EXTERNAL ACTION SERVICE. About EUTM Mali. [www.eutmmali.eu/about-eutm-mali/](http://www.eutmmali.eu/about-eutm-mali/)

<sup>66</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Decision 2014/2019/CFSP on the European Union CSDP Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali). 15 April 2015.

<sup>67</sup> EXTERNAL ACTION SERVICE. Strategy for Security and Development in the Sahel. March 2011.

A largo plazo hay otras acciones como el Fondo de Desarrollo Europeo, el Instrumento para la Estabilidad, en especial con su proyecto «Contraterro-rismo Sahel», o el Sistema de Información Policial de África Occidental, entre otros, que complementan el enfoque integral en la región<sup>68</sup>.

### **Los nuevos conceptos en capacidades civiles y militares de planeamiento y ejecución de las misiones civiles y operaciones militares de la PCSD**

#### ***La Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea***

##### **La Estrategia Global**

El 28 de junio de 2016 la Secretaría General del Consejo remitió a las Delegaciones la «Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea»<sup>69</sup>. En el prólogo de la misma la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, al referirse a la característica de «Global» de la estrategia, clarifica que no solo es una globalidad de naturaleza geográfica, sino de políticas, instrumentos y capacidades. En este sentido menciona las diecisiete misiones civiles y militares, con que en la actualidad mantiene desplegadas la Unión Europea.

Cuando se abarca la capacidad de respuesta de la Unión, se aboga por continuar desarrollando las misiones civiles y el desarrollo de una capacidad de respuesta rápida para las misiones militares. En este sentido se identifica la necesidad de «reforzar la planificación operativa y las estructuras de actuación, y también establecer conexiones más estrechas entre las estructuras y misiones civiles y militares, sin olvidar que pueden desplegarse en el mismo teatro de operaciones<sup>70</sup>». Este párrafo entrecomillado es el origen de la nueva estructura, dentro del Estado Mayor de la Unión Europea, denominada Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar MPCC que, circunstancia singular en la génesis estructural de la PCSD, se establece como paralela a una estructura civil, hasta ahora, eran las estructuras civiles las que seguían a las militares.

<sup>68</sup> LAVALLÉE, Chantal y VÖKEL Jan Claudius. EU security governance in the Sahel región: Implementing a multidimensional strategy in an unstable environment. IPSA Annual Conference, Montreal 21 July 2014.

<sup>69</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO 10715/16. Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Bruselas 28 de junio de 2016.

<sup>70</sup> *Op. cit.* p. 42

### *Acciones de desarrollo de la Estrategia Global*

Poco después del lanzamiento de la estrategia, en noviembre de 2016, el Consejo distribuye unas conclusiones sobre la misma<sup>71</sup> en la que se establecen una serie de acciones de las que señalamos aquellas más importantes para el futuro desarrollo de la gestión de crisis de la UE:

- a. Prioridades en el desarrollo de capacidades civiles.
  - i. Respecto a las capacidades civiles, señala una revisión de los ámbitos prioritarios de actuación establecidos por el Consejo de Feira de 2000, añadiendo inmigración irregular, amenazas híbridas, ciberseguridad, terrorismo, radicalización, delincuencia organizada y la gestión de fronteras. Y no deja de señalar la cooperación civil-militar en el ámbito de la PCSD.
  - ii. Respuesta rápida en la gestión civil de crisis, incluyendo equipos de expertos para despliegues limitados y un Plan de Desarrollo de la Capacidades Civiles.
  - iii. Plataforma de apoyo a las misiones para gestionar los servicios compartidos.
  - iv. Formación del personal.
  - v. Lecciones aprendidas para el planeamiento y ejecución de misiones.
- b. Capacidades de defensa e intensificación de la cooperación en esa materia. (Apartado que no desarrollamos por centrarnos en las capacidades civiles y en las de coordinación civil-militar).
- c. Reforma de estructuras y financiación.
  - i. Coordinación de las cadenas de mando civil y militar, haciendo, una vez más, hincapié en las sinergias de ambos ámbitos.
  - ii. Creación de una «capacidad permanente de planificación y ejecución a nivel estratégico para las misiones militares no ejecutivas». Cambio fundamental ya esbozado en la estrategia global y que desarrollamos en el siguiente párrafo.

### *Tipos de misiones civiles y operaciones militares de la PCSD<sup>72</sup>*

Son enunciadas en el «Anexo del Anexo» de las Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia Global, por su interés las reproducimos literalmente, aunque aclarando, como hace el propio documento que la lista no es exhaustiva:

<sup>71</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO.14149/16. Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa. Bruselas, 14 de noviembre de 2016.

<sup>72</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO. 14149/16. Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa (Anexo del anexo). Bruselas, 14 de noviembre de 2016.

- «Operaciones conjuntas de gestión de crisis en situaciones de alto riesgo para la seguridad en las regiones que rodean la UE.
- Operaciones conjuntas de estabilización, incluidas operaciones aéreas y operaciones de las fuerzas especiales.
- Respuesta rápida civil y militar, incluidas las operaciones de respuesta rápida militar que, entre otras cosas, recurran a los grupos de combate de la UE, ya sea en su conjunto o dentro de un cúmulo de fuerzas adaptado a la misión.
- Misiones civiles de sustitución o ejecutivas.
- Operaciones de seguridad aérea, incluyendo el apoyo aéreo próximo y la vigilancia aérea.
- Operaciones de seguridad o vigilancia marítima, también a largo plazo en zonas cercanas a Europa.
- Creación de capacidades civiles y misiones de reforma del sector de la seguridad (supervisión, tutoría y asesoramiento, formación), entre otras cosas en relación con la policía, el Estado de derecho, la gestión de fronteras, la lucha antiterrorista, la resiliencia, la respuesta a las amenazas híbridas y la administración civil, así como las misiones de supervisión civil.
- Creación de capacidades militares a través de misiones de asesoramiento, formación y tutoría, incluida la protección contundente de las fuerzas en caso necesario, así como misiones de supervisión/observación».

Efectivamente, como se establecía en las acciones de desarrollo de la Estrategia y, como en muchos casos se daba ya de facto, la tipología de misiones de Feira se vuelve más compleja y las respuestas conjuntas civil y militar aumentan progresivamente de peso.

### *El Planeamiento Operacional y las Capacidades de Ejecución de las misiones y operaciones de la PCSD*

Siguiendo el mandato de la estrategia global, el pasado 6 de marzo de 2017 la Secretaría General del Consejo emitió una interesantísima Nota de Concepto sobre el Planeamiento Operacional y las Capacidades de Ejecución de las misiones y operaciones de la PCSD<sup>73</sup>. En la misma se enfatiza la necesidad de mejorar las sinergias civiles y militares como parte del planeamiento global de la Unión Europea basándose en las actuales estructuras del Servicio Europeo de Acción Exterior. De ella destacamos lo siguiente:

#### **Planeamiento político estratégico**

Los procedimientos de gestión de crisis de 2013 siguen marcando las líneas de planeamiento a nivel político-estratégico con la siguiente división de funciones:

<sup>73</sup> GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. 688/17. Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations. Bruselas, 6 de marzo de 2017.

- a. El Comité Político y de Seguridad (PSC), monitoriza la situación internacional, en el ámbito de Política Exterior y de Seguridad Común y:
  - i. Contribuye a la definición de opciones para el Consejo, bien sea por propia iniciativa, a requerimiento del mismo Consejo o del alto representante.
  - ii. Ejercita el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis, bajo la responsabilidad del Consejo y del alto representante.
- b. La Dirección de Planeamiento de Gestión de Crisis (*Crisis Management Planning Directorate, CMPD*). Se ocupa del planeamiento integrado civil y militar a nivel político estratégico.

#### Supervisión a nivel político estratégico

Las conclusiones del Consejo son las siguientes:

- a. Necesidad de clara distinción en dos niveles: la clara diferenciación de las cadenas de mando civiles y militares y la supervisión de misiones y operaciones de la PESC con especial énfasis en las sinergias civiles y militares.
- b. Clarificación de que la supervisión político estratégica está por encima del nivel de los mandatos operacionales y aseguramiento de la coordinación del jefe de Misión u Operación con las estructuras del Servicio Europeo de Acción Exterior a cargo de la PESC.
- c. Reconocer claramente que el alto representante es el primer punto de contacto con las Naciones Unidas, y otros actores internacionales tales como la OTAN, OSCE, Unión Africana, asegurando que los jefes de Misión y/u Operación mantienen líneas de acción coherentes con dichas organizaciones.
- d. Las revisiones estratégicas que periódicamente se presentan al Comité Político y de Seguridad para el seguimiento de los mandatos de las misiones y operaciones.

#### Capacidades permanentes de Planeamiento y Ejecución Operacional

- a. La Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (*Civilian Planning and Conduct Capability*).
- b. La Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (*Military Planning and Conduct Capability*). Aparece como objetivo a corto plazo, integrada en el Estado Mayor de la Unión Europea y como órgano paralelo a su contraparte civil, la CPCC. Su responsabilidad es el planeamiento y ejecución operacional a nivel estratégico de las misiones militares no ejecutivas, es decir, misiones de formación y de construcción de capacidades principalmente.

- c. La Célula Conjunta de Apoyo y Coordinación. (*Joint Support Coordination Cell, JSCC*). Conformada por personal de la CPCC y MPCC reforzará la coordinación civil y militar y la cooperación tanto en el planeamiento operacional como en la ejecución de las misiones de la PESC. Para ello, sin perjuicio de las funciones desempeñadas por la Plataforma de Apoyo a la Misión (*Mission Support Platform*), la JSCC pondrá en conjunto las siguientes funciones de apoyo:
  - i. La Capacidad de Guardia Permanente del Estado Mayor de la UE (Watchkeeping).
  - ii. La asesoría jurídica, en coordinación con la División de Asuntos Jurídicos del Servicio Europeo de Acción Exterior.
  - iii. Expertos en la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1325 y resoluciones posteriores, relativas a mujer, paz y seguridad<sup>74</sup>.
  - iv. Comunicaciones estratégicas (STRATCOM).
  - v. Logística.
  - vi. Sistemas de información y comunicaciones (CIS).
  - vii. Sanidad.
  - viii. Seguridad.

Los equipos de la Célula Conjunta de Apoyo y Coordinación serán supervisados en su trabajo diario por los jefes de Estado Mayor de las respectivas capacidades civiles y militares, CPCC y MPCC. La idea de trabajo conjunto incluye también la ubicación conjunta para asegurar las sinergias.

### Sinergias civiles y militares

#### Fase de planeamiento

- a. En caso de mandatos y planeamiento simultáneo de misiones civiles y militares, tanto el Departamento de Planeamiento en Gestión de Crisis (CMPD) como el Estado Mayor de la UE, incluida la MPCC y la CPCC considerarán:
  - i. Las vías de complementariedad entre los mandatos civiles y militares, incluyendo, en caso de existir un marco de reforma del sector de seguridad (SSR) y otras acciones del Servicio Europeo de Acción Exterior, tales como sus departamentos geográficos.

<sup>74</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. Resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2006 (2013) y 2122 (2013).

- ii. Funciones de apoyo tales como protección de la fuerza, sanidad, telecomunicaciones, instalaciones, etc., incluyendo inteligencia, todo ello a través de la JSCC.
- b. En caso de despliegue primero de una misión militar, seguida de una civil, o viceversa:
  - i. Lógicamente el nuevo mandato tendrá en cuenta el de la misión y desplegada y buscará las máximas sinergias posibles.
  - ii. Las funciones de apoyo mencionadas en el apartado a.ii se desarrollarán a través de la JSCC, eso sí, respetando los respectivos procesos de financiación.
  - iii. Si fuese necesario, la misión que ya estaba operando, ajustará igualmente su mandato para asegurar la cooperación.

#### Fase de ejecución

- a. En el área de operaciones el jefe de la Fuerza Militar y el jefe de Misión Civil mantendrán reuniones regulares para garantizar la cooperación y la máxima eficacia de esfuerzos, esto incluirá también reuniones conjuntas con las autoridades locales.
- b. En Bruselas, estas consultas mutuas se harán entre el comandante de las Operaciones Civiles y director de la CPCC y el director de la MPCC, incluyendo al CMPD. Si fuera necesario, se harán visitas conjuntas al área de operaciones.
- c. Las revisiones estratégicas, llevadas a cabo por el CMPD, se harán en colaboración con la CPCC y MPCC.
- d. Ambos directores, CPCC y MPCC, informarán conjuntamente al Comité Político y de Seguridad.

Con esta estrategia global parece que la idea del SEAE de integrar todas las acciones de la PCSD en todas sus fases, será una realidad. No obstante, no debemos perder de vista que la MPCC solo opera en misiones no ejecutivas, con lo que el paralelismo de sistemas y órganos de planeamiento todavía no está culminado.

### Frontex y la cooperación civil y militar

#### *Los orígenes de Frontex*

En 2004 el Consejo Europeo estableció la «Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea<sup>75</sup>», Frontex. Su base legal enlazaba con el

<sup>75</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation EC 2007/2004 on Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Brussels, 26 October 2004.

Tratado de Roma<sup>76</sup>, y su artículo 62.2. (a) ya hablaba de «las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados Miembros para la realización de controles sobre personas en dichas fronteras».

En su norma original se establecía que la agencia se creaba para mejorar la gestión integral de fronteras<sup>77</sup> (IBM, «*integrated border management*») y que promueve, coordina y desarrolla dicha IBM en línea con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>78</sup>. Más adelante se desarrollan diversos instrumentos tales como:

- a. Los Equipos de Intervención Rápida en Fronteras (RABIT, *Rapid Border Intervention Teams*)<sup>79</sup>.
- b. Los Equipos de Guardias de Fronteras Europeos<sup>80</sup>.
- c. El Sistema de Vigilancia de Fronteras Europeo (EUROSUR, *European Border Surveillance System*)<sup>81</sup>.

En este estadio Frontex puede clasificarse dentro de los modelos de cooperación, la agencia promueve y coordina apoyos de expertos internacionales pero no ejerce el mando de las operaciones, dado que el control fronterizo es competencia exclusiva de los Estados.

En 2014 la Comisión emitió el Estudio de Viabilidad del Sistema Europeo de Guardia de Fronteras<sup>82</sup> en el que se analizaron tres modelos posibles:

- a. Modelo 1. Optimización de los instrumentos existentes, consistente en el refuerzo de las capacidades de Frontex y de los mecanismos de cooperación entre los Estados miembros.
- b. Modelo 2. Responsabilidades compartidas. Los Estados miembros continúan con sus responsabilidades ordinarias en la gestión de fronteras y la Unión Europea asume mayores responsabilidades en caso de situaciones de conflicto. Para este propósito, se preveía la creación de un «Cuerpo Europeo de Guardias de Fronteras» como una reserva de guardias fronterizos bajo el mando del director ejecutivo de Frontex.

<sup>76</sup> Treaty establishing the European Community. Rome, 25<sup>th</sup> March 1957.

<sup>77</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, art 1.

<sup>78</sup> FRONTEx. <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>

<sup>79</sup> EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Regulation (EC) No 863/2007 of 11 July 2007.

<sup>80</sup> EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Regulation (EU) No 1168/2011 of 25 October 2011.

<sup>81</sup> EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Regulation (EU) No 1052/2013 of 22 October 2013.

<sup>82</sup> EUROPEAN COMMISSION. Study on the feasibility of creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union. Brussels 16<sup>th</sup> June 2014.

- c. **Modelo 3. Integración plena.** La Unión Europea asume los procesos de toma de decisiones y los poderes ejecutivos. El Cuerpo Europeo de Guardias de Fronteras se organiza en tres niveles: central, regional y local y es el responsable final de las operaciones. Por supuesto el asunto de la soberanía nacional y la defensa de las fronteras era la gran dificultad constitucional de este modelo.

#### La Guardia Europea de Fronteras y Costas

Las diversas crisis humanitarias y de afluencia de refugiados movieron al Consejo Europeo en junio de 2015 a pedir mayores esfuerzos para el control de los flujos migratorios. En septiembre de ese mismo año, los jefes de Estado y de Gobierno plantearon en una reunión informal sobre inmigración la necesidad de reforzar Frontex y abordar la situación que se estaba volviendo inabarcable. Por fin, el pasado 14 de septiembre de 2016, el Parlamento aprobó el Reglamento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>83</sup>. Esta nueva agencia, mantiene el de Frontex y su personalidad jurídica, dando continuidad a sus operaciones, si bien sus poderes son notablemente mayores. En su artículo primero crea expresamente la Guardia:

«El presente Reglamento crea una Guardia Europea de Fronteras y Costas con el objeto de garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores, con miras a gestionar eficazmente el cruce de fronteras exteriores. Esto incluye hacer frente a los retos de la migración y posibles amenazas futuras en dichas fronteras, contribuyendo a combatir formas graves de delincuencia con dimensión transfronteriza para garantizar un nivel elevado de seguridad interior en el seno de la Unión, con pleno respeto a los derechos fundamentales, salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación de personas en su interior».

Desde nuestro punto de vista el artículo es un tanto farragoso, incluyendo objetivo, retos, y cuestiones generales ya incorporadas en el ordenamiento jurídico europeo como el respeto a los derechos fundamentales o la libre circulación de personas. El artículo tercero, apartado primero, ya define lo que se considera la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que está compuesta por dos elementos principales:

- a. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, mencionando «que en lo sucesivo se denominará Agencia», aunque en el considerando décimo primero del mismo Reglamento dice que «seguirá siendo conocida usualmente como Frontex».
- b. Las autoridades nacionales responsables de la gestión de fronteras, «incluyendo los guardias de costas en la medida que lleven a cabo tareas de control fronterizo».

<sup>83</sup> EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Regulation (EU) 2016/1624 of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.

Es decir, la Guardia Europea de Fronteras y Costas es en realidad un sistema complejo de responsabilidades compartidas (art. 5) en el que tienen tanto cabida elementos de civiles como militares, según la naturaleza de las distintas policías de frontera y guardacostas en los Estados miembros.

En cuanto a los elementos de coordinación, aplicables a instituciones civiles y militares, previstas por el Reglamento destacamos las siguientes:

- a. Planeamiento estratégico, operativo y técnico a cargo de Frontex a propuesta de su director ejecutivo (art. 3.2).
- b. Estrategias nacionales conformes con la anterior (art. 3.3.), a cargo de las autoridades nacionales.
- c. Análisis de riesgos comunes, tanto para la seguridad interior como las fronteras exteriores (art. 4.c).
- d. Los equipos de la Guardia de Fronteras y Costas para su despliegue en operaciones conjuntas (art 8.g, k).

Sin embargo, hay determinadas disposiciones reglamentarias que, a priori, pudieran resultar conflictivas con el concepto de soberanía nacional tales como:

- a. «La evaluación de la capacidad y preparación de los Estados Miembros para hacer frente a la amenazas y retos de las fronteras exteriores». (art. 8.b). Es decir la Agencia, determinará si un Estado tiene capacidad para asumir un mandato incluido en las todas las constituciones nacionales. Si bien en el artículo 13 se desarrolla más esa evaluación de vulnerabilidad, la redacción es cuanto menos llamativa.
- b. La situación descrita en el artículo 19 como requirente de medidas urgentes. Este artículo contempla dos supuestos en los que, «el control de fronteras exteriores se vuelva tan ineficaz que pueda poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen». Las situaciones implican que o bien un Estado miembro no tome las medidas necesarias o bien se enfrente a un reto desproporcionado sin solicitar ayuda suficiente a la Agencia. En este caso el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá adoptar un «acto de ejecución» en el que se fijen las medidas a adoptar por la Agencia y se exija la cooperación del Estado miembro en cuestión. Observemos lo extraordinario de las situaciones descritas, afectas al control de una frontera nacional, eso sí, que afecte al espacio Schengen, que pueden provocar una intervención supranacional por parte de la Agencia. En caso de no colaboración por parte del Estado miembro, la Comisión podrá reestablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores según lo dispuesto en el artículo 29 del Código de Fronteras Schengen<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO. Reglamento UE 2016/399, de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)

Claramente la amenaza de los flujos migratorios irregulares, ya contemplados en el objetivo cuarto de la Estrategia Europea de Seguridad Interior<sup>85</sup> y en nuestra propia Estrategia de Seguridad Nacional como amenaza octava<sup>86</sup> y en el desarrollo del primer Frontex y de la actual Guardia Europea de Fronteras y Costas, es un campo no de futura sino de actual coordinación civil y militar. Sirva como ejemplo la concesión del V Premio General Sabino Fernández Campos (2017) a la Armada al Ejército del Aire y a los Servicios Marítimo y Aéreo de la Guardia Civil por su participación en misiones contra la inmigración ilegal<sup>87</sup>.

Abundando en este desarrollo, la nueva Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea<sup>88</sup>, ya establece la futura colaboración de las misiones y operaciones, civiles y militares, con la Guardia Europea de Fronteras y Costas, (Frontex). Considérese el mandato de «EU-NAVFOR MED Operation Sophia<sup>89</sup>», que incluye la identificación y captura de buques usados o sospechosos de ser usados para inmigración ilegal o trata de seres humanos. En el futuro se reforzarán sin duda estas sinergias no solo civiles y militares, sino interagencias e instituciones, como parte del concepto de estrategia global de la UE.

### *Conclusiones*

La coordinación civil y militar en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea ha seguido una lenta pero constante evolución hasta nuestros días. En los comienzos predominó la visión exclusivamente militar de la proyección exterior y bajo el paraguas de otras organizaciones internacionales como la OTAN, ONU y UEO. El Tratado de Ámsterdam y los consejos posteriores incorporaron más claramente la acción civil que irá pasando por distintas aproximaciones conceptuales como la coordinación o las sinergias.

Desde el enfoque integral de 2013 y la estrategia global de 2017, esta coordinación civil y militar es una parte de una perspectiva más amplia de la acción exterior de la UE que incluye otros organismos, instrumentos e instituciones. En el futuro las figuras de los representantes especiales y de las Delegacio-

<sup>85</sup> COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo COM/2010/0673. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea en acción: cinco medidas para una Europa más segura. Bruselas, 22 de noviembre de 2010.

<sup>86</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. Estrategia de Seguridad Nacional. Madrid, mayo de 2013.

<sup>87</sup> ABC de Sevilla. ABC y BBVA premian la faceta más humanitaria de los militares. Sevilla, 30 de marzo de 2017. [http://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-abc-y-bbva-premian-faceta-mas-humanitaria-militares-201703300834\\_noticia.html](http://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-abc-y-bbva-premian-faceta-mas-humanitaria-militares-201703300834_noticia.html)

<sup>88</sup> SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO 10715/16. Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Bruselas 28 de junio de 2016.

<sup>89</sup> COUNCIL DECISION 8CFSP) 2015/778. European military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED). 18 mayo 2015.

nes de la UE tendrán un papel más preponderante en la coordinación sobre el terreno, mientras que en los estadios de alerta temprana de crisis y planificación estratégica la coordinación es un requisito ya indispensable sin el que no se comprende el planteamiento de una misión u operación de la UE.

En nuestra opinión en la situación actual, la coordinación civil y militar en cuanto a la alerta temprana para situaciones de crisis o conflicto y definición del concepto de gestión de crisis (CMC) son realidades. El hecho de que en el organigrama del SEAE aparezca un vicesecretario general para la PCSD, en este caso el español Pedro Serrano, primer miembro nacional del CivCom en sus inicios, indica también claramente la voluntad de la alta representante de que todos los órganos tengan acciones con coherencia estratégica. En los documentos de todas las misiones civiles y militares desplegadas tras el enfoque integral, igualmente se refleja esta coordinación sobre el terreno a cargo del representante especial de la UE si lo hubiere o de la Delegación de la Unión. Es claro que el mensaje institucional, desde los marcos legales a las estrategias de comunicación, pasando por los documentos de planeamiento, insisten en la misma visión.

Sin embargo, todavía queda camino por andar. Aunque hay supuestos de integración de elementos civiles y militares bajo un mismo jefe de misión en misiones de la UE, como las de reforma del sector de seguridad, son más una excepción que una categoría en la PCSD. La gestión de crisis a corto y medio plazo, que requiere acciones ejecutivas, militares primero y policiales después en parámetros que varían según la intensidad de la crisis. Es en estos estadios donde no se concibe todavía por la UE una misión militar-policial o militar-civil integrada, con un único jefe de misión y documentos de planeamiento igualmente únicos de naturaleza operacional o táctica como los CONOPS u OPLAN. Para esto todavía queda un largo camino que implicaría un acercamiento aún mayor de los métodos de planeamiento, un sistema de equivalencias de personal (similar al STANAG 2116) para policías y militares, concepciones de cuarteles generales conjuntos, las tantas veces mencionadas capacidades logísticas comunes y acciones coordinadas de fuerzas militares y policiales entre otros grandes pasos. No deberíamos olvidar tampoco las restricciones legales que tienen algunas policías civiles europeas para actuar bajo mando militar. ¿Veremos en una situación de crisis inicial una misión integrada de la UE con un jefe militar y un segundo policial? ¿Y en el siguiente estadio, con un jefe policial y un segundo militar? Entendemos que ese es el futuro de la gestión de crisis, aunque no inmediato. Por supuesto la acción coherente implicaría la paulatina incorporación de otras acciones civiles no policiales, como ya está contemplado en la estrategia global. La cuestión es si esta integración, que supera el concepto de coordinación, se puede hacer a nivel operacional y táctico bajo mando único dependiendo a su vez del nivel diplomático (representante especial, Delegación) o es este escalón diplomático el que ha de coordinar las acciones militares y policiales en crisis.

Otro campo de coordinación civil y militar que cobrará cada vez más importancia son las operaciones conjuntas de FRONTEX, especialmente con su nueva legislación y poderes. En la actualidad estas operaciones tienen elementos de naturaleza civil, (policías y aduanas principalmente) y militar (guardias de frontera y guardacostas de esta naturaleza). Entendemos que progresiva coherencia entre las estrategias de seguridad interior y exterior para hacer frente a las amenazas al sistema de convivencia de la UE, (en este caso en relación a los flujos de inmigración ilegal hacia las fronteras exteriores), requerirá, especialmente en periodos de grave crisis, una coordinación que incorpore de forma significativa elementos militares distintos a los guardacostas y guardias de fronteras.

En conclusión, la coordinación civil y militar en la acción exterior y en la protección de las fronteras exteriores de la UE es una realidad incuestionable que, en situaciones de crisis, requerirá en el futuro integraciones no solo de planeamiento, sino también operativas que irán más allá de la actual concepción de dicha coordinación.

## BIBLIOGRAFÍA

ABC de Sevilla. *ABC y BBVA premian la faceta más humanitaria de los militares*. Sevilla, 30 de marzo de 2017. [http://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-abc-y-bbva-premian-faceta-mas-humanitaria-militares-201703300834\\_noticia.html](http://sevilla.abc.es/sevilla/sevi-abc-y-bbva-premian-faceta-mas-humanitaria-militares-201703300834_noticia.html)

AZNAR GÓMEZ, Mariano J. «¿Es posible una identidad europea de defensa? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, vol. 2, n.o 4, pp. 619-638.

BOSSONG, Raphael y BENNER, Thorsten. «Capacity-building at the Headquarter Level: The Case of EU Civilian Peace Operations» *Taylor & Francis on line*, 2012 <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17502977.2012.655606?src=recsys>

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS / COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Tratado de la Unión Europea*. Maastricht, 7 de febrero de 1992.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.

- *Decisión del Consejo 2000/354/PESC por la que se crea el Comité para los aspectos civiles de gestión de crisis*. Bruselas, 22 de mayo de 2000.
- *Política europea de seguridad y defensa. «Contribución del Secretario General y Alto Representante: marco de referencia para la gestión de crisis»*. SN 13957/1/00 DG E VIII. Bruselas, 30 de noviembre de 2000.
- *Nota I/A de la Secretaría General del Consejo al COREPER: «Objetivo Principal Civil de 2008»*, 15863/04. Bruselas, 7 de diciembre de 2004.
- *Decisión 2012/389/PESC del Consejo sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades en Somalia (EUCAP Somalia)*. 16 de julio de 2012.

- *Decisión 2013/367/PESC del Consejo que modifica la Decisión 2012/389/PESC por la que se crea la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR)*. 9 de julio de 2013.
- *Decisión (PESC) 2016/2240 del Consejo que modifica la Decisión 2012/389/PESC por la que se crea la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR)*. 12 de diciembre de 2016.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. Resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2006 (2013) y 2122 (2013).

#### CONSEJO EUROPEO.

- *Conclusiones de la Presidencia. Anexo 2 del Anexo IV. Helsinki*, 10 y 11 de diciembre de 1999.
- *Conclusiones de la Presidencia. Anexo I informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*. Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000.
- *Conclusiones de la Presidencia, SN 400/00 ES, p. 3. Niza*, 7 a 9 diciembre 2000.
- *Conclusiones de la Presidencia, SN 200/1/01 REV1 ES. Gotemburgo*, 15 y 16 de junio de 2001.
- *Conclusiones de la Presidencia, 5381/04. Bruselas*, 12 y 13 de diciembre de 2003.
- *Conclusiones de la Presidencia, 16238/04. Bruselas*, 16 y 17 de diciembre de 2004.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo COM/2010/0673. *La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea en acción: cinco medidas para una Europa más segura*. Bruselas, 22 de noviembre de 2010.

#### COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION.

- (9526/1/01 REV1 EN) «*Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy*».
- Council Regulation EC 2007/2004 on *Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*. Brussels, 26 October 2004.
- *Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration*. Brussels, 21 November 2005.
- (8926/06). *Civil Military Co-Ordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations*. Brussels, 2 May 2006.
- *Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration*. Brussels, 13 November 2006.

- (14823/07). *Civilian Headline Goal 2010*. Brussels, 19 November 2007.
- (9919/07) *Draft Guidelines for Command and Control Structures for EU Civilian Operations in Crisis Management* RESTREIT UE, PARTIAL DECLASSIFICATION. Bruselas, 23 de mayo de 2007 con desclasificación parcial el 1 de febrero de 2008.
- *Council Joint Action 2008/112/CFSP on the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)*. 12 February 2008.
- *Council conclusion on ESDP*. 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting. Brussels, 17 November 2009.
- (15475/09) *Promoting Synergies between the Civil and Military Capability Development*. Brussels, 9 November 2009.
- (8499/10), *Workplan for Promoting Synergies between EU Civil and Military Capability Development*. Bruselas, 15 April 2010.
- *Council Decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service*. 26 July 2010.
- (17285/10), *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Way ahead*. Brussels, 6 December 2010.
- (6318/11 REV 1), *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Intermediate report*. Brussels, 21 February 2011
- *Council conclusions on the Horn of Africa*. 3124th FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Annex: A strategic framework for the Horn of Africa. Brussels, 14 November 2011.
- *Council decision 2012/392/CFSP on the European Union CSDP mission in Niger. (EUCAP Sahel Niger)*. 16 July 2012.
- *Decision 2014/2019/CFSP on the European Union CSDP Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali)*. 15 April 2015.

EU Institute for Security Studies (ISS-EU). *Joint Declaration issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France 3-4 December 1998*. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

EUR-LEX. *Misiones de Petersberg*. Disponible en [http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg\\_tasks.html?locale=es](http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=es). Fecha consulta 29.04.2017

EUROPEAN COMMISSION. *Study on the feasibility of creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union*. Brussels 16th June 2014.

EUROPEAN COMMISSION, HIGH REPRESENTATIVE OF THE EUROPEAN UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY (JOIN 2013, 30 final). *Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU's comprehensive approach to external conflict and crisis*. Brussels 11 December 2013.

EU COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY. *EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea Bissau (EU SSR Guinea-Bissau)*. September 2010.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Legislative resolution on the proposal for a Council decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service (08029/2010)*. 8 July 2010.

EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL

- Regulation (EC) No 863/2007 of 11 July 2007.
- Regulation (EU) No 1168/2011 of 25 October 2011.
- (13218/06 REV 5), *Civil Military Co-ordination (CMCO): Possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations – Improving information sharing in support of EU Crisis Management Operations*. Bruselas, 31 de octubre de 2006.
- Regulation (EU) 2016/1624 of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC Regulation (EU) No 1052/2013 of 22 October 2013.
- (688/17), *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. Bruselas, 6 de marzo de 2017.

EUROPEAN UNION. *European Security Strategy*. Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION.

- *Common Security and Defence Policy. The Civilian Planning Conduct Capability (CPCC)*. CPCC/04. Abril 2011.
- CRISIS MANAGEMENT AND PLANNING DIRECTORATE – CMPD (ARES 2011 – 549413). *Promoting Synergies between the EU Civil and Military Capability Development – Final report on the outcomes of Phase 2 of the Workplan*. Brussels, 17 May 2011.
- *Common Security and Defence Policy. European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*. Junio 2012.
- *Common Security and Defence Policy. European Union Training Mission – Somalia*. April 2016.
- *About EUTM Mali*. [www.eutmmali.eu/about-eutm-mali/](http://www.eutmmali.eu/about-eutm-mali/)
- *Security and Defence. Concordia*. [http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/mission-description/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia/mission-description/index_en.htm)
- *Security and Defence. Artemis*. [http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/mission-description/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/mission-description/index_en.htm)

- *The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20\(CPCC\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20(CPCC))
- *The Crisis Management and Planning Directorate (CMPD)*. [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433_en)
- FRONTEX. <http://frontex.europa.eu/about-frontex/origin/>
- HOWORTH, Jolyon. *Security and Defence Policy in the European Union*. Malgrae McMillan, Hampshire 2007.
- LAVALLÉE, Chantal y VÖKEL Jan Claudius. *EU security governance in the Sahel region: Implementing a multidimensional strategy in an unstable environment*. IPSA Annual Conference. Montreal, 21 July 2014.
- NATO CONSULTATION, COMMAND AND CONTROL AGENCY. *NATO Network Enabled Capability feasibility study. Version 2.0*. October 2005.
- NON PAPER. *Proposal for a Crisis Management and Planning Directorate and for improving support planning*. Brussels, 25 November 2008.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO. *Reglamento UE 2016/399 de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)*.
- PIROZZI, Nicoletta. *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces DCAF, Bruselas 2013.
- POLITICAL AND SECURITY COMMITTEE. *Decision concerning the appointment of the Head of Mission of the European Union mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea-bissau (EU SSR GUINEA- BISSAU)*. 15 June 2010.
- POLITICO-MILITARY GROUP (13983/05) (Document partially accessible to the public). *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*. Brussels, 3 November 2005.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid, mayo de 2013.
- REHRL, Jochen y WEISSERT, Hans-Bernhard. *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Vienna, 2010.
- SÁNCHEZ PEÁEZ, Leonardo. *Las Capacidades Civiles. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Cuadernos de Estrategia 145. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid 2010.
- SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO 10715/16. *Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Bruselas, 28 de junio de 2016.
- SECRETARIAT OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION / COMMISSION SERVICES (14457/03). *Civil Military Co-ordination (CMCO)*. Bruselas, 7 de noviembre de 2003.

SECRETARY GENERAL / HIGH REPRESENTATIVE

- (S406/05). *Statement by Javier Solana, High Representative for the CFSP on the occasion of the ceremony marking the end of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia. Brussels, 9 December 2005.*
- *Letter to H.E. Wolfgang Shüssel President of the European Council (SGS 6/07060). Bruselas, 13 de junio de 2006.*

UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.* Ámsterdam, 2 de octubre de 1997.

WESTERN EUROPEAN UNION. *Petersberg Declaration* (II, 4). Bonn, 19 junio 1992.