

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Derecho Internacional Público



**LAS MISIONES CIVILES DE LA POLÍTICA EUROPEA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA: EVOLUCIÓN 2003-2006**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Xira Ruiz Campillo

Bajo la dirección del Doctor
Antonio Marquina Barrio

Madrid, 2007

- **ISBN: 978-84-669-3029-1**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Derecho Internacional Público

**LAS MISIONES CIVILES DE LA POLÍTICA
EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA:
evolución 2003-2006**

XIRA RUIZ CAMPILLO

TESIS DOCTORAL

DIRECTOR: Antonio Marquina Barrio

Madrid, junio de 2007

ÍNDICE

Página

AGRADECIMIENTOS	ix
ABREVIATURAS Y SIGLAS	xi
ÍNDICE DE FIGURAS Y CUADROS	xiii
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	1
1. ¿Por qué los instrumentos civiles de la PESD?	3
2. Buscando una aproximación conceptual al objeto de estudio	5
2.1. Aproximaciones al estudio de la política exterior de la Unión Europea	9
2.2. Aproximaciones al estudio de la UE como actor	20
2.3. Nuestra aproximación al objeto de estudio	30
3. La literatura existente sobre los aspectos civiles de la PESD	53
4. Formulando objetivos e hipótesis de la investigación	59
5. Método de trabajo	64
6. Algunas cuestiones previas	69
7. La problemática definición de la “gestión civil de crisis”	74
7.1. Gestión civil de crisis en la Unión Europea (ámbito político)	74
7.2. Búsqueda de un concepto académico para la “gestión civil de crisis”	83
7.2.1. Definiendo una crisis	85
7.2.2. La crisis en el ciclo de vida de los conflictos	91
7.2.3. Los instrumentos civiles de la Unión Europea	95
CAPÍTULO 2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD	103
1. El nuevo mapa de los conflictos	104

2. <i>La Estrategia Europea de Seguridad</i>	114
2.1. <i>La seguridad humana en la EES</i>	127
2.2. <i>Amenazas identificadas, misiones lanzadas</i>	132
3. <i>La Unión Europea, ¿actor regional?</i>	137
CAPÍTULO 3. LA COMISIÓN FRENTE AL CONSEJO	148
1. <i>Años 1999-2000: la gestación de la PESD</i>	155
2. <i>El papel de la Comisión en la prevención de conflictos</i>	173
2.1. <i>La Comisión y sus instrumentos de prevención de conflictos</i>	176
2.2. <i>Años 2001-2003: la Comisión reacciona ante el Consejo</i>	180
3. <i>¿Consejo o Comisión?</i>	191
CAPÍTULO 4. EN BUSCA DE CAPACIDADES CIVILES	201
1. <i>La policía</i>	209
2. <i>El fortalecimiento del Estado de derecho</i>	215
3. <i>La administración civil</i>	219
4. <i>La protección civil</i>	223
5. <i>Supervisión/observación</i>	227
6. <i>Capacidades genéricas</i>	229
7. <i>Los equipos de respuesta civil</i>	233
8. <i>El Objetivo Principal Civil de 2008</i>	236
9. <i>La formación y selección de personal</i>	241
9.1. <i>La formación de personal</i>	241
9.2. <i>La selección de personal</i>	248
CAPÍTULO 5. LA PLANIFICACIÓN Y FINANCIACIÓN	
DE LAS MISIONES	263
1. <i>Estructuras del Consejo</i>	266
1.1. <i>El Consejo Europeo</i>	267

1.2. El Consejo de la Unión Europea/Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores	268
1.3. Comité de Representantes Permanentes	268
1.4. Los Representantes Especiales	269
1.5. Los Grupos de Trabajo y Comités	269
1.6. El Alto Representante y la Secretaría del Consejo	270
1.6.1. Secretaría General/Alto Representante para la PESC	271
1.7. Comité Político y de Seguridad	276
1.7.1. Comité Militar de la Unión Europea	278
1.8. Comité para los Aspectos Civiles para la Gestión de Crisis	279
1.9. Agencias	280
2. Planificar una misión	281
2.1. La fase de planificación	288
2.2. Desarrollo de la misión	290
2.3. Terminar una misión	294
2.3.1. Cierre de la misión	295
2.3.2. Extensión de la misión	296
2.3.3. Reformulación o perfeccionamiento del mandato de la misión	297
3. La financiación de las misiones PESD	298
3.1. La financiación de las misiones civiles	302
3.2. La financiación de las misiones militares	313
3.3. La financiación de las misiones civil-militares	317
4. Principales problemas y progresos de la coordinación y financiación de las misiones	319

CAPÍTULO 6. LA EVOLUCIÓN DE LAS MISIONES CIVILES 330

1. Misiones de asistencia en el sector de la seguridad	342
1.1. La misión MPUE	342

1.2. La misión PROXIMA	357
1.3. Otras misiones	366
2. Misiones de asistencia en el sector de la administración judicial y civil.....	372
2.1. La misión EUJUST THEMIS en Georgia	373
2.2. La misión EUJUST LEX en Iraq	379
3. La misión de observación y supervisión en Aceh	383
4. Las actuaciones civil-militares y la coordinación con terceros actores	393
4.1. Instrumentos civiles, instrumentos militares	394
4.2. El Consejo, la Comisión y lo demás	399
4.2.1. Consejo y Comisión	399
4.2.2. Coordinación con otros actores	402
 CAPÍTULO 7. CONCLUSIÓN	 409
1. La Unión Europea como actor	410
2. Las misiones PESD	417
2.1. Las áreas civiles de la PESD	417
2.2. El personal de las misiones civiles PESD	425
2.3. La financiación de las misiones civiles PESD	430
3. Comprobación de hipótesis	444
4. La evolución de la planificación de las misiones	466
 BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS	 483
LISTA DE EXPERTOS CONSULTADOS	521
ANEXOS	523
Anexo 1. Gráfico misiones PESD lanzadas hasta el año 2006	525
Anexo 2. Misiones PESD lanzadas hasta diciembre 2006	526

<i>Anexo 3. Instrumentos de la Comunidad Internacional para terminar conflictos</i>	528
<i>Anexo 4. Toma de decisiones para el despliegue de una misión PESD</i>	529
<i>Anexo 5. Proceso de planificación de las misiones civiles</i>	530
<i>Anexo 6. Financiación de las misiones</i>	531

AGRADECIMIENTOS

A lo largo de estos años ha habido momentos buenos y malos, pero siempre ha estado a mi lado –aunque en la distancia- mi familia, a la que agradezco su apoyo constante a pesar de que nunca han entendido demasiado bien qué era eso de escribir una tesis. Gracias por haberme enseñado a perseguir sueños. También agradezco a Fernando las horas que ha pasado solo durante mi dedicación a este trabajo y los ánimos que siempre me ha dado. Espero poder compensarte de alguna manera.

El día que, por el pasillo, le dije al profesor Marquina que si me dirigiría mi tesis doctoral, no sabía dónde me metía. Para él sólo puedo tener buenas palabras. Le doy las gracias por introducirme de su mano en el mundo de la investigación, por intentar que fuera menos idealista de lo que soy, por sus consejos y por su infinita paciencia conmigo.

Durante estos años también han sido de gran apoyo mis compañeros de departamento y de doctorado, especialmente Patricia, Miryam y Javier. Con ellos he compartido momentos de desesperación y lágrimas en repetidas ocasiones. Gracias por vuestras palabras de aliento y por obligarme a terminar esta empresa en la que me embarqué sin saber muy bien a dónde iba.

Me gustaría también agradecer la cartera de contactos en Bruselas que me cedió Vicente, la respuesta inmediata a las peticiones de ayuda que siempre me dio Félix, y las comidas tan interesantes que mantuve en Bruselas con Paco y Santiago. A todos, gracias por hablar sin complejos.

Agradezco a todas las personas e instituciones que han hecho posible la realización de este trabajo, especialmente al departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM, del que he recibido mucho apoyo; y al Ministerio de Educación y Ciencia, que me concedió una beca FPU gracias a la que he podido dedicar todo este tiempo a trabajar en la tesis.

Xira

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACP: África, Caribe y Pacífico
APIE: Agencia de Protección e Investigación Estatal
AR/SG: Alto Representante y Secretario General
ARYM: Antigua República Yugoslava de Macedonia
ASEAN: Association of Southeast Asian Nations
ByH: Bosnia y Herzegovina
CAGRE: Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores
CARDS: Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilisation
CCM: Célula Cívico-Militar
CDCE: Colegio de Defensa y Seguridad Europea
CEPOL: Colegio Europeo de Policía
CGC: Concepto de Gestión de Crisis
CII: Comunidad Internacional
CIMIC: Civil-Militar Co-operation
CMCO: Civil-Militar Co-ordination
CMI: Crisis Management Initiative
CMUE: Comité Militar de la Unión Europea
COM: Comisión de la Unión Europea
CONOPS: Concepto de la Operación
COPS: Comité Político y de Seguridad
CSIS: Center for Strategic and International Studies
DDR: Desarme, Desmovilización y Reintegración
DG: Dirección General
ECMM: European Commission Monitoring Mission
ECRC: Equipo de Coordinación de Respuesta a Crisis
EES: Estrategia Europea de Seguridad
EGT: European Union Group on Training
EP: Equipo de Planificación
EPLO: European Peacebuilding Liaison Office
ERC: Equipos de Respuesta Civil
EUBAM: European Union Border Assistance Mission
EUMM: European Union Monitoring Mission
EUPAT: European Police Advisory Team
FED: Fondo Europeo de Desarrollo
GAM: Gerakan Aceh Merdeka (movimiento de liberación de Aceh)
GCSP: Geneva Centre for Security Policy
HIIK: Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung
ICG: International Crisis Group

ISS: Institute for Security Studies
LP: Línea Presupuestaria
MAPE: Multinational Advisory Police Element
ME: Memorándum de Entendimiento
MFA: Ministry for Foreign Affairs
MOA: Misión de Observación en Aceh
MPUE: Misión de Policía de la Unión Europea
MRR: Mecanismo de Reacción Rápida
NN.UU.: Naciones Unidas
OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OEC: Opción Estratégica Civil
OEM: Opción Estratégica Militar
OEP: Opción Estratégica Policial
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OPC: Objetivo Principal Civil
OPLAN: Operation Plan
OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PESC: Política Exterior y de Seguridad Común
PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa
PIB: Producto Interior Bruto
PMUE: Personal Militar de la Unión Europea
REACT: Rapid Expert Assistance and Cooperation Team
REUE: Representante Especial de la Unión Europea
ROE: Rule of Engagement
RSS: Reforma del Sector de la Seguridad
SFE: Servicio de Fronteras Estatal
SG/AR: Secretario General/Alto Representante
SGC: Secretaría General del Consejo
SITCEN: Situation Centre
SOFA: State of Force Agreement
TCE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TUE: Tratado de la Unión Europea
UE: Unión Europea
UEO: Unión Europea Occidental
UNMIBH: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIK: United Nations Mission in Kosovo
UNTAET: United Nations Transitional Administration in East Timor
UPI: Unidad de Policía Integrada
ZIF: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

FIGURAS Y CUADROS

	<i>Página</i>
FIGURAS	
<i>Figura 1: Proceso de “europeanización” a través de un proceso de socialización.....</i>	<i>37</i>
<i>Figura 2: Ciclo de vida del conflicto (I).....</i>	<i>92</i>
<i>Figura 3: Ciclo de vida del conflicto (II).....</i>	<i>92</i>
<i>Figura 4: Ciclo de vida del conflicto (III).....</i>	<i>93</i>
<i>Figura 5: Ciclo de vida del conflicto (IV).....</i>	<i>94</i>
<i>Figura 6: Instrumentos de la Comunidad Internacional en el área de la consolidación y construcción de la paz.....</i>	<i>98</i>
<i>Figura 7: Conflictos en el año 2005.....</i>	<i>106</i>
<i>Figura 8: Misiones PESD 2003-2006.....</i>	<i>137</i>
<i>Figura 9: Instrumentos de la Unión Europea a aplicar durante el ciclo de un conflicto.....</i>	<i>197</i>
<i>Figura 10: Áreas prioritarias de la PESD.....</i>	<i>203</i>
CUADROS	
<i>Cuadro 1. Intensidad del Conflicto.....</i>	<i>87</i>
<i>Cuadro 2: Calendario de Presidencias de la Unión Europea, 1997-2008.....</i>	<i>152</i>
<i>Cuadro 3: Evolución del presupuesto PESC 2001-2007 en millones de euros.....</i>	<i>305</i>
<i>Cuadro 4: Marco financiero 2007-2013.....</i>	<i>308</i>
<i>Cuadro 5: Clasificación de las misiones según la procedencia del presupuesto.....</i>	<i>331</i>

CAPITULO 1

INTRODUCCIÓN

El 19 y 20 de junio del año 2000 se reúnen en Feira (Portugal) los representantes de los Estados miembros de la Unión Europea (UE o Unión de ahora en adelante). En este Consejo Europeo se da luz verde al desarrollo de lo que denominan “las capacidades civiles para la gestión de crisis”. Este nuevo instrumento comienza su andadura con la puesta sobre la mesa de cuatro capacidades prioritarias para el Consejo que le habrán de servir para intervenir en situaciones de pre-conflicto y post-conflicto y aumentar así su propia seguridad: la policía, la protección civil, el fortalecimiento del Estado de derecho y el fortalecimiento de la administración civil, a las que posteriormente se le sumarán otras capacidades como la supervisión o el apoyo al Representante Especial de la Unión Europea (REUE).

La así llamada por la Unión Europea “gestión civil de crisis” se desarrollará de forma paralela a la más conocida “gestión militar de crisis”. Con este nuevo instrumento civil la UE, y más concretamente el Consejo, se disponen a aumentar su papel en la escena internacional desde una posición única: uniendo en un mismo organismo los medios civiles y militares con la clara intención de actuar de forma flexible en la amplia esfera de la prevención de conflictos.

El objeto de estudio que me dispongo a analizar en esta tesis son precisamente esos instrumentos civiles de los que se dota la UE en Feira. Y empezaré señalando que precisamente uno de los principales

problemas con los que me encuentro es la falta de distancia histórica desde la creación de estos instrumentos, y que por tanto, puede afectar a mi estudio. Los instrumentos civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) han surgido muy recientemente, pero en estos escasos 6 años la evolución de estas misiones ha sido espectacular, siendo mucho mayor el número de misiones civiles que el de misiones militares desplegadas por la UE. Aunque el camino ha sido corto, es cada vez más frecuente ver cómo se despliegan nuevas misiones civiles PESD: cuatro en el 2003, dos en el 2004, siete en el 2005, dos en 2006 y Kosovo en el 2007.

Durante estos años las misiones civiles PESD han cambiado, han mejorado, se ha aumentado el personal dispuesto a ser desplegado, ha conseguido movilizar a los Estados miembros, hacerles partícipes de la necesidad de desplegar estas misiones y han buscado distintos mecanismos de financiación para acelerar el despliegue. Lo novedoso de estas misiones me empujaron hace tres años a profundizar en el estudio de este área, y la cada vez mayor asiduidad con que se han desplegado las misiones en estos años han hecho que con el tiempo mi interés y curiosidad por la materia aumentara mucho más. El aumento de las misiones ha hecho que me haya tenido que plantear acotar el número de misiones dentro de mi estudio. Por ello, aquí se analizarán la evolución de los aspectos civiles de las misiones PESD hasta finales del año 2006.

1. ¿Por qué los instrumentos civiles de la PESD?

La elección de un tema para la redacción de tesis tiene mucho que ver con los valores y las creencias personales de quien la escribe. En mi caso son dos las razones principales que me llevaron a elegir los aspectos civiles de las operaciones PESD como el tema a desarrollar durante estos años. La primera es la firme creencia de que es posible un mundo mejor, con menos crisis y menos conflictos, lo que me condujo a profundizar mis conocimientos sobre la teoría y la práctica de la prevención de conflictos a través de diversos cursos, seminarios y lecturas. La segunda, la también firme creencia de que la Unión Europea es uno de los mejores y más exitosos experimentos de los últimos tiempos en el área de la prevención de conflictos, y que por tanto, tiene el deber de extender su ejemplo.

La unión de ambas convicciones me llevó a estudiar el área de la prevención de conflictos en el ámbito de las instituciones europeas con más profundidad. ¿Por qué estudiar los aspectos civiles y no los militares? Los aspectos civiles han sido muy estudiados dentro del área de la Comisión de la Unión Europea; y lo mismo ha ocurrido con los aspectos militares del Consejo, que han originado un gran número de estudios. Si he decidido centrarme en los aspectos civiles es precisamente porque se les ha dedicado una menor atención y, paradójicamente, han sido los que más deprisa se han desarrollado.

Además, cada vez abundan más los análisis sobre la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa. Sin embargo, la gestión de crisis como tal se ha

centrado casi en su totalidad en el estudio de los instrumentos militares, dejando un vacío en lo que respecta a los aspectos civiles. A veces da la sensación de que, simplemente, no existieran. Es precisamente la atención que despiertan las misiones militares lo que me ha animado a centrarme en las misiones civiles, a estudiar su potencial para prevenir situaciones de crisis y conflictos y en cómo se puede mejorar la coordinación civil-militar para que las actuaciones en situaciones de pre y post-conflicto sean más eficaces. Esta tesis pretende así contribuir al escaso número de trabajos que han profundizado en los instrumentos civiles de la PESD.

La escasa literatura existente en relación a este área y el escaso eco que se han hecho los medios de comunicación de las ya numerosas misiones civiles de la PESD nos conduce a formularnos una serie de preguntas a las que intento dar respuesta a lo largo de este estudio: ¿Cómo se explica que se le siga dando tanta importancia a los instrumentos militares cuando parece que los medios más propicios para resolver situaciones de conflictos son los civiles? ¿Cómo explicamos el que sean las misiones civiles las que copan el mayor número de misiones de la UE y sin embargo las discusiones se reducen a las misiones militares? Hoy día más que nunca la importancia de los instrumentos civiles está de relieve. Parto de la idea de que la Comunidad Internacional no puede enfrentarse a las nuevas amenazas y desafíos únicamente con medios militares. Es muy posible que aún tengamos una serie de clichés que vienen desde la Guerra Fría que hagan que inmediatamente unamos los términos “conflicto” con “defensa militar”. Pero como se verá en el segundo capítulo, los

tiempos han cambiado y las capacidades civiles tienen -o deberían tener- la misma importancia que las militares.

Ver cómo la Unión Europea se ha ido dotando poco a poco de instrumentos civiles y ver cómo cada vez con más frecuencia se lanza una misión PESD –sea civil o militar- es ver cómo la UE se va haciendo con un instrumento que cada vez le da más influencia en la escena internacional.

2. Buscando una aproximación conceptual al objeto de estudio

Podríamos decir que todos los instrumentos y políticas de la Unión Europea están en un movimiento constante puesto que día a día se están mejorando o transformando. Analizar algo tan reciente como los instrumentos civiles de la PESD entraña una dificultad añadida, primero, como veremos, por la escasa bibliografía que existe; y segundo, porque parece que dentro de la propia Unión Europea no está demasiado claro en qué consisten las capacidades civiles PESD. Se sabe lo que se quiere hacer pero da la sensación de que las capacidades civiles y las misiones civiles van evolucionando sobre la marcha, sin un objetivo claro y sin una delimitación exacta de quién, cuándo y cómo tiene que hacer qué, lo que irremediamente repercute en la eficacia de las misiones que se despliegan. Y sin embargo, tal y como señala una publicación del *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, *hay poca duda de que la UE se ha*

*posicionado a sí misma como un líder global en el área de la gestión civil de crisis.*¹

Esta tesis debe situarse en el marco de los estudios de la seguridad, encontrando aquí la primera de las dificultades de la investigación. Hasta el momento no existe un consenso en relación a cuál es la mejor forma de analizar la gestión de crisis, la UE, su política exterior o el papel de la Unión en el mundo, tal y como señalan algunos autores.² Cuando analizamos el papel de la Unión Europea en el exterior, ¿debemos analizar las acciones de la Comisión, las del Parlamento, las del Consejo, las de los Estados miembros o las de todos juntos?

Cuando analizamos las misiones civiles PESD, o las misiones de gestión de crisis, estamos analizando parte de las decisiones que se toman en el Consejo de la Unión Europea, formado por todos los Estados miembros; pero igualmente analizamos parte de las decisiones que se toman en la Comisión, ya que existe desde el inicio de cada misión una estrecha colaboración entre ambas instituciones, de forma que la actuación en conjunto tenga coherencia y continuidad. Sin olvidar este hecho importante –y que será más desarrollado en los capítulos 3 y 5- he optado por centrarme únicamente en las decisiones que emanan del Consejo para establecer con mayor claridad un marco

¹ Flournoy, M. and Smith, J.: *European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, CSIS, October 2005, p. 60. **N.A.: Todas las traducciones aparecidas en esta tesis son de la autora.**

² Ver Bono, Giovanna: “Introduction: The Role of the EU in External Crisis Management” en Bono, Giovanna and Ulriksen, Stale (eds.): *The EU, Crisis Management and Peace Support Operations*. *International Peacekeeping*, vol. 11, nº 3 (Autumm 2004). Ver también Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.

conceptual en el que enmarcar esta tesis, ya que es el Consejo el motor principal de las misiones y las capacidades civiles de la PESD.

Puede decirse que existen diversas aproximaciones teóricas al estudio de la política exterior de la Unión Europea, pero no existe una teoría general sobre la PESC que podamos analizar en profundidad, e incluso, hay quienes creen que no es necesario el que exista una.³ De hecho, hay quienes niegan la existencia de una política exterior de la UE alegando que sólo las entidades estatales pueden tener una política exterior.⁴

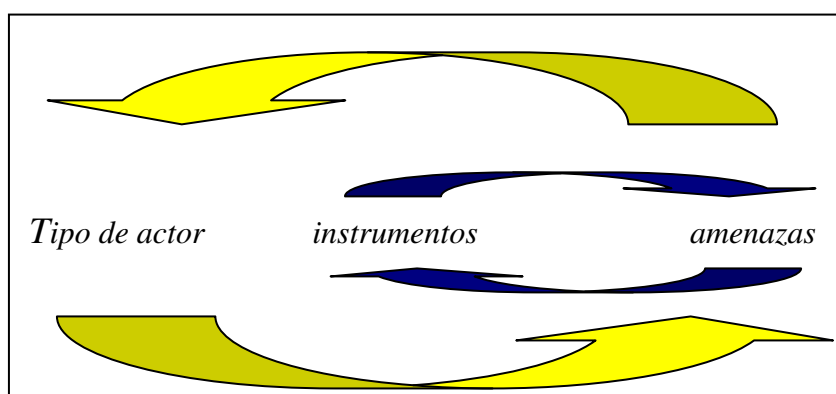
Por otro lado, cuando nos referimos a la política exterior y de seguridad común, también es importante plantearse el tipo de actor que estamos analizando, ¿qué tipo de actor es la Unión Europea? ¿en qué tipo de actor quiere convertirse? Saber si la Unión Europea es un actor civil o militar, es importante porque nos dará información sobre los instrumentos de los que quiere dotarse y sobre cuáles son las amenazas que se pueden combatir con esos instrumentos.

Estos tres elementos (tipo de actor, amenazas e instrumentos) pueden verse como interrelacionados, tal y como se ve en el gráfico. Así, el tipo de actor que es la UE condiciona los instrumentos de los que se dota, y por tanto, las amenazas a las que puede hacer frente con

³ Ver Peterson, John and Sjursen, Helen (eds) (1998): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, United Kingdom, Routledge, p. 14.

⁴ Allen, David: "Who speaks for Europe? The search for an effective and coherent external policy", en Peterson, John and Sjursen, Helen (eds): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Routledge, United Kingdom 1998.

esos instrumentos. Por otro lado, las amenazas que se identifican condicionan los instrumentos de los que dispone, al igual que en muchas ocasiones, son los propios instrumentos que se tienen los que condicionan las amenazas que se identifican. Hay autores como Kagan que señalan que, dado que la Unión no dispone de instrumentos militares propios, sólo identifica aquellas amenazas a las que puede hacer frente a través de medios civiles. A su vez, el tipo de amenazas y de instrumentos de que dispone la UE refuerza y condiciona el tipo de actor que se va analizar.



Parto de la idea –fundamentada en parte en la *Estrategia Europea de Seguridad (EES)*⁵- de que uno de los objetivos de la Unión Europea es convertirse en un actor más influyente, con más visibilidad y con más peso en la escena internacional. Además, parto de la idea –fundamentada también en la *EES*- de que los desafíos identificados por la Unión -y que forman parte de su estrategia de seguridad-, son

⁵ *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad.* Bruselas, 12 de diciembre 2003.

riesgos y desafíos a los que se quiere hacer frente a través de medios civiles tanto como sea posible.

En resumen, para realizar una aproximación teórica a mi objeto de estudio debo tener en cuenta dos cosas: por un lado, las aproximaciones teóricas que explican la emergencia de una política exterior de la Unión Europea; y por otro, las aproximaciones teóricas que estudian el impacto de esa política exterior en el mundo, o lo que es lo mismo, que explican el tipo de actor que es la Unión Europea, un actor que quiere defender sus intereses y valores a nivel global. Ambas aproximaciones me servirán como herramienta para explicar por qué se han creado los instrumentos civiles de la PESD y qué tipo de actor es o quiere ser la UE en el futuro.

2.1. Aproximaciones al estudio de la política exterior de la Unión Europea

Son múltiples las escuelas que se han dedicado al estudio de la política exterior de la Unión Europea, cada una con un punto de vista distinto y analizando diferentes niveles de su política exterior. La gran cantidad de estudios –más o menos profundos- sobre este área indica la complejidad del propio funcionamiento de la Unión. Simplificando mucho, podría decirse que existen tres aproximaciones al estudio de la política exterior de la Unión Europea: la aproximación neorrealista, la aproximación liberal, y las que llamaremos aproximaciones alternativas.

El realismo ha defendido históricamente al Estado como el único actor en la escena internacional. Para los realistas las relaciones internacionales están dominadas por la anarquía y sólo los instrumentos militares pueden dominar la política.⁶ Estas concepciones explican que los (neo)realistas se muestren muy escépticos ante el fenómeno de la Unión Europea, puesto que otra de sus asunciones es que no puede existir cooperación entre distintos Estados a no ser que a través de esta cooperación se consigan mayores beneficios.⁷ El realismo se centra más en los intereses del Estado que en la ideología, en buscar la paz a través de la fuerza, y en reconocer que los grandes poderes pueden coexistir incluso si tienen valores y creencias opuestas.⁸ Así, para autores como Gelpi, las alianzas se utilizan como mecanismos para ejercer control y poder por dos razones principales: porque así se aseguran de que el resto de los aliados le defenderán en caso de conflicto, y porque comparten intereses de seguridad común, lo que hace que llegar a un acuerdo sea menos difícil.⁹

La integración de la Unión Europea, por tanto, se explicaría por la anarquía que surgiría tras la Segunda Guerra Mundial y que haría a los

⁶ Waltz, Kenneth: "The emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18 n° 2 pp. 59-64.

⁷ Waltz, Kenneth: "Structural realism after the Cold War", *International Security*, vol. 25 n° 1 (2000), pp. 5-41.

⁸ Dunne, T. and Schmidt, B. C.: "Realism", en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, p. 142.

⁹ Gelpi, C.: "Alliances as instruments of intra-allied control", en Haftendorn, H., Keohane, R. and Wallander, C. (1999): *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*. Oxford, Oxford University Press, pp.114-115, 139.

diferentes Estados miembros unirse para evitar un nuevo enfrentamiento entre ellos.

El neorrealismo, años más tarde, centraría su análisis en la estructura del sistema internacional, para entender los mecanismos de cambio y de continuidad en el propio sistema. Entre los autores que aplican el neorrealismo a la UE pueden nombrarse a autores como Hill o Bull, quienes afirman que la UE no es un actor en las relaciones internacionales porque carece de capacidades militares y de impacto sobre sucesos.¹⁰ Este tipo de afirmaciones corresponde a la idea de orientación realista de que solo el Estado puede disponer de una política exterior, y como la Unión Europea no es un Estado, es imposible que pueda tenerla.¹¹ Esta corriente de analistas prefiere –en muchos casos- hablar de acción exterior de la UE y no de política exterior. Estas palabras de Allen podrían simplificar esta línea de pensamiento¹²:

Una política exterior europea solo podrá lograrse creando instituciones centrales dentro de la Unión Europea capaces de identificar, seleccionar y poner en marcha un conjunto coherente de objetivos que puedan ser legitimados como intereses europeos. Pero

¹⁰ Bull, H.: “Civilian Power Europe: A contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21 n° 2 (September 1982), pp. 149-164; C. Hill: “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 3 (September 1993), pp. 305-328.

¹¹ Ver por ejemplo Lister, Marjorie (1997): *The European Union and the south: relations with developing countries*. London, Routledge, pp. 6-9. También Allen, David: “Who speaks for Europe? The search for an effective and coherent external policy”, en Peterson, John and Sjursen, Helen (eds): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Routledge, United Kingdom 1998, pp. 42-45.

¹² Allen, David, “Who speaks for Europe? The search for an effective and coherent external policy”, *op. cit.*, p. 47.

esto solo podría ser logrado a través del establecimiento de un estado europeo y por lo tanto de un gobierno europeo.

El (neo)realismo explicaría el surgimiento de la PESD como un proceso que surge y que se desarrolla de acuerdo a los intereses de los grandes Estados¹³, y en el que se llega a acuerdos porque, o bien benefician a todos los Estados; o bien, no perjudican directamente los intereses de ninguno de ellos. Aunque es cierto que en todas las decisiones que se toman a través del método intergubernamental hay una lucha por los intereses de cada uno de los Estados –e incluso entre las instituciones de la UE-, el (neo)realismo no es la mejor teoría para explicar el desarrollo de la PESD, porque no alcanza a explicar por qué en muchas ocasiones los países más pequeños (o los menos influyentes) consiguen que sus propuestas sean aprobadas o se lancen misiones en países en los que la mayoría de los Estados miembros que participan no tienen intereses directos.

El paradigma liberal ha sido mucho más flexible en el estudio de la Unión Europea, no sólo porque admite que las organizaciones supranacionales puedan tener una política exterior, sino porque también es más optimista en cuanto a la cooperación entre Estados.¹⁴ El liberalismo es ante todo una teoría del gobierno, que busca

¹³ Hyde-Price, Adrian: “‘normative’ power Europe: a realist critique, en Sjursen Helene (ed.) (2007): *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*. New York, Routledge, pp. 57 y 62.

¹⁴ Andreatta, Filippo: “Theory and the European Union’s International Relations” en Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, p. 28.

reconciliar el orden (seguridad) con la justicia (igualdad) dentro de una comunidad particular, donde se prima la moderación, el compromiso y la paz.¹⁵ Los liberales señalan que las políticas de poder son el producto de las ideas, y que las ideas pueden cambiar. Una de las reclamaciones básicas del liberalismo es la creación de una institución internacional que regule las relaciones entre Estados. En este sentido, la Sociedad de las Naciones de principios del siglo XX fue vista como la culminación de estas ideas.¹⁶

Dentro del liberalismo podemos señalar cuatro grandes variaciones: el internacionalismo (neo)liberal, el (neo)liberalismo comercial, el idealismo (neo)liberal y el (neo)liberalismo institucional.

El internacionalismo (neo)liberal seguiría las ideas de Kant y explicaría la política exterior de la Unión Europea como el resultado de la decisión de Estados democráticos que se unen sobre la base de unos valores y normas pacíficas para la resolución de conflictos y cuyas relaciones con el exterior se regirían por esos mismos valores y normas. El internacionalismo liberal plantea que los Estados democráticos son más proclives a respetar los derechos de sus ciudadanos y son menos propensos a hacer la guerra con vecinos democráticos.¹⁷

¹⁵ Dunne, T.: "Liberalism", en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, p. 169.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 163-164.

¹⁷ Lamy, S. L.: "Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism", en Dunne, T.: "Liberalism", en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, p. 188.

Esta corriente ha intentado explicar –desde distintos ángulos- por qué la política exterior de la Unión Europea no ha avanzado tan rápidamente como, por ejemplo, la política económica. Aquí, encontramos teorías como la de los “bienes públicos” de Olson, que - aunque aplicado a la economía-, nos podría ayudar a explicar el porqué aunque todos los Estados miembros se pongan de acuerdo en una acción exterior determinada, es posible que ésta no salga adelante porque ninguno quiera asumir los gastos de esa acción.¹⁸ Más tarde aplicaría su teoría de los bienes públicos a la “teoría de la acción colectiva”, que explicaría la cooperación entre miembros de un mismo grupo por el interés que les reportaría individualmente.¹⁹

Lo que defiende esta teoría –aplicada a las relaciones entre Estados-, seguida después por otros, es que mientras que las decisiones en materia económica tienden a dar incentivos a todos los que participan, la política exterior no siempre los da, como lo demuestra el hecho de que, por ejemplo, durante la Guerra Fría los Estados miembros no encontrarán ningún aliciente al desarrollo de la defensa puesto que la tenían garantizada por parte de Estados Unidos. Si bien la cooperación en la Unión Europea se habría conseguido por los beneficios que reporta su pertenencia a la misma, la política exterior no habría progresado tan rápidamente porque los beneficios

¹⁸ Teoría de los bienes públicos de Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Yale University Press, pp. 41-47.

¹⁹ Olson, Mancur (1992): *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México, Ed. Limusa, pp. 57-60.

no serían tan evidentes para los Estados.²⁰ El internacionalismo liberal defiende la “condicionalidad” en el área del buen gobierno o del respeto de los derechos humanos como la herramienta más efectiva en las relaciones del Estado democrático con Estados del Tercer Mundo, algo que la UE ha incorporado a sus relaciones con terceros Estados.

Dentro de este primer grupo de teorías liberales también encontramos la escuela del liberalismo intergubernamental, entre los que destacan autores como Andrew Moravcsik, quien argumenta que los gobiernos sólo negocian a nivel supranacional aquello que les puede reportar un beneficio en el ámbito estatal y que negocian a nivel supranacional aquello que les reporta un mayor beneficio que si lo negociaran a través de políticas bilaterales.²¹ Según esta escuela, el área de la seguridad y la defensa en la Unión Europea no habría experimentado una evolución significativa porque a los Estados miembros no les reportaría suficientes beneficios en el ámbito interno. Moravcsik llegaría incluso a afirmar durante mucho tiempo que especialmente en el área de las *high politics*, este tipo de desarrollos ni pueden ni deben suceder.²²

²⁰ O Neal, J.: “The Theory of Collective Action and Burden sharing in NATO” *International Organization*, vol. 44 n° 3 (Summer 1990), pp. 379-402. Legpold, J.: “NATO’s Post-Cold War Collective Action Problem”, *International Security*, vol. 23 n° 1 (Summer 1998), pp. 86-87. Andreatta, Fillippo: “Theory and the European Union’s International Relations” en Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, p. 29.

²¹ Moravcsik, Andrew (1999): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. UK, UCL Press, pp. 60-61.

²² Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, p. 182.

Otro de los grandes grupos dentro del liberalismo es el liberalismo comercial, que defiende que el libre comercio y la economía de mercado o capitalista es el camino hacia la paz y la prosperidad.²³ Este grupo explica la integración de la Unión Europea y su acción exterior a través de los lazos económicos y defiende que los principales intereses de la UE son principalmente económicos.²⁴ El potencial económico de la UE, además, le serviría para extender y promover determinados valores. El idealismo (neo)liberal defiende que la justicia y la paz no son condiciones naturales a los Estados y que para conseguirlos hay que crear instituciones a nivel internacional que garanticen la resolución de disputas entre Estados.

El último grupo de teorías liberales que vamos a señalar aquí es el conocido como institucionalismo (neo)liberal. Los liberales institucionales sostienen que los conflictos son resultado de la falta de confianza entre Estados y que una forma de superar esos conflictos y la desconfianza es a través del establecimiento de instituciones y alianzas internacionales. La creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1952, se vería reforzada por los trabajos de institucionalistas liberales como Mitrany y Haas, que darían un ímpetu importante a la cooperación entre Estados europeos.²⁵ A partir de la

²³ Lamy, S. L., *op. cit.*, p. 188.

²⁴ Hill, C. y Smith, M: "Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations", en Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, p. 391.

²⁵ Dunne, T.: "Liberalism", en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, p. 169.

década de los 70s esta corriente destacaría la importancia de otros actores no-estatales en la esfera internacional, como las corporaciones transnacionales o las organizaciones no-gubernamentales, aunque se entiende que estos actores están subordinados a los Estados.²⁶

Entre el enfoque realista y el enfoque liberal ha surgido un numeroso grupo de críticas que agruparemos como el **enfoque alternativo**. Todas estas aproximaciones tienen en común el énfasis en el comportamiento y en la importancia del poder de los valores y las ideas.

Podría decirse que todas las teorías que forman parte de este bloque están muy vinculadas al **constructivismo**, abierto a cuestiones como la creación de una identidad europea transnacional, el impacto de la *europaización* en las políticas exteriores nacionales y a la exportación de valores y normas europeas a través de la política exterior. El constructivismo entiende la política exterior de la Unión Europea como un proceso colectivo que va más allá de los intereses de los Estados, en el que –siguiendo a Rosamond²⁷– lo social va más allá de lo material. El constructivismo no da por sentado los intereses y las identidades de los Estados, como lo hacen el neorrealismo y el neoliberalismo, sino que se centra en cómo las prácticas intersubjetivas entre actores resultan en identidades e intereses que

²⁶ *Ibid.*, pp. 171 y 176.

²⁷ Rosamond, Ben: *Theories of European Integration*, London, MacMillan 2000, p. 172.

aparecen a raíz de esa interacción, y no antes de ella.²⁸ Es a partir de esas interacciones como surgen las normas, que constituyen las identidades sociales y dan contenido y significado a los intereses nacionales.²⁹ Así, los Estados modelarían y remodelarían sus objetivos a través del contacto entre ellos y aprenderían a cooperar a través de un proceso de reconstrucción de sus intereses en términos de compromisos y normas sociales compartidas.³⁰

Desde una perspectiva constructivista, se puede decir que la frecuente interacción entre los ministros de exteriores de los Estados miembros ha fomentado una “*communauté des vues*” y que, por tanto, cuando se acuerda una acción, normalmente todos los miembros se atienen a ella.³¹

El *Foreign Policy Analysis* es una de las aproximaciones más destacadas dentro de este tercer grupo de teorías. Esta aproximación a las relaciones internacionales, que tradicionalmente se ha asociado al realismo, puede explicar –para algunos autores- la complejidad de la política exterior de la Unión Europea adoptando un concepto de

²⁸ Smith, S.: “Reflectivist and constructivist approaches to international theory”, en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, pp. 243-244.

²⁹ Adler, Emanuel: “Constructivism and International Relations”, en Carlsnaes, W.; Risse, T. and Simmons, B. A. (2005): *Handbook of International Relations*. London, Sage Publications, p. 103.

³⁰ Wend, Alexander: “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, *International Organization*, vol 46 n° 2 (Spring 1992), p. 417.

³¹ Wagner, Wolfgang: “Why the EU’s common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy”, *Journal of European Public Policy*, vol. 10 n° 4 (August 2003), p. 590.

política exterior en sentido amplio, más allá del Estado-centrismo.³² Esta corriente se centra en la complejidad de la toma de decisiones en el área de la política exterior, limitada en muchas ocasiones por el escaso periodo de tiempo para recabar información, la capacidad limitada para procesarla y la complicada burocracia dentro de las instituciones de la Comisión y el Consejo. Todo esto explicaría que los resultados de la política exterior de la Unión Europea no siempre sean coherentes y racionales.³³

Otra corriente dentro de este grupo es la del institucionalismo o lo que se conoce en contexto de la Unión Europea como la “Europeización” o “Bruselización”. Aunque estos términos han suscitado algunas críticas que los consideran conceptos vagos y poco analizados,³⁴ podrían conseguir explicar el “acto reflejo” por el que las políticas nacionales convergen cada vez más en el ámbito europeo. Esta corriente afirma que una de las razones de la creación de instituciones es que da a los actores en un mayor o menor grado una certeza sobre el comportamiento presente y futuro del resto de actores pertenecientes a la misma institución.³⁵ Esta corriente defiende que, aunque los Estados son los últimos poseedores de la soberanía, en la práctica tienden a seguir las normas a las que se han suscrito dentro de

³² White, Brian: “The European Challenge to Foreign Policy Analysis”. *European Journal of International Relations*, vol. 5 n° 1 (1999).

³³ Hill, C. y Smith, M, “Acting for Europe: Reassessing the European Union’s Place in International Relations”, *op. cit.*, p. 393.

³⁴ Carlnaes, W., Sjursen, H., White, B.: *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage Publication 2004, p. 21.

³⁵ Hall, P. y Taylor, R.: “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, vol. 44 n° 4 (1996), p. 939.

la Unión Europea.³⁶ Olsen apunta que la “europeización” implica la adaptación institucional entre los Estados miembros, que se adaptan progresivamente conforme va evolucionando la UE.³⁷ Esta corriente entiende que los Estados y las instituciones de la UE tienden a tomar decisiones con mayor facilidad a medida que el conocimiento entre ellos mejora. La europeización es un proceso sustentado en concepciones, expresamente articuladas dentro de un contexto institucional europeo, con un orden de seguridad determinado.³⁸

2.2. Aproximaciones al estudio de la UE como actor

Si numerosas son las aproximaciones al estudio de la política exterior de la Unión Europea, igual de numerosos son los intentos por intentar definir a la Unión como actor. La UE ha sido definida como actor superestatal, como un superpoder en gestación, como un poder civil, una presencia europea, una identidad europea, una alianza internacional, un poder débil, etc.

1. Una parte de estas teorías ven en la Unión Europea un actor independiente que progresivamente va adquiriendo las características

³⁶ Feathersone, K.: “Europeanization in Theory and Practice”, en Davidson, E., Eriksson, A. and Hallenberg, J. (eds) (2002): *Europeanization of Security and Defence Policy*. A Conference held at the Swedish National Defence College, 5 December 2001. Stockholm, Stockholm Swedish National Defence College, pp. 13-21.

³⁷ Olsen, Johan P.: “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, 2002 vol. 40 nº 5, p. 925.

³⁸ Weber, M., Croft, S., Howorth, J., Terriff, T. and Krahnemann, E.: “The governance of European security”, *Review of International Studies*, vol. 30 nº 1 (January 2004), p. 18.

de un Estado (en el ámbito económico, control de fronteras,...) pero que aún es incapaz de proyectarse en el exterior porque no tiene todas las características de un Estado, como es por ejemplo la disposición de un ejército. Estas ideas son las preferidas por los enfoques federalistas y aquellas teorías realistas que ven la posibilidad de que la UE se convierta en un “superestado”.

2. Otra corriente surgiría de la “paz democrática” desarrollada por el internacionalismo liberal y que destaca la unión entre Estados para conseguir la paz en una “comunidad de seguridad”. Esta corriente, que describe la posición de la UE en el sistema internacional, se centra en los asuntos internos de la Unión Europea pero sin que necesariamente tenga que llegarse a la creación de un “superestado”. Esta corriente se centraría en los vínculos entre Estados miembros y no entre la UE y el exterior. Siguiendo esta corriente podemos situar a M. Smith, quien afirma en una de sus obras que la cooperación política europea no fue creada en un principio para resolver problemas internacionales, sino para evitar que esos problemas afectaran a la Unión.³⁹ Buzan y Wæver dirán que la comunidad de seguridad que es la UE se formaría ante el temor de que una Europa futura se convirtiera en la Europa fragmentada del pasado.⁴⁰ Actualmente, podría decirse –según estos

³⁹ Smith, Michael: *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, United Kingdom 2004, p. 4

⁴⁰ Buzan, B. y Wæver, O. (2003): *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 352-353. También Jean-Yves Haine utiliza el término “comunidad de seguridad”, Haine, Jean-Yves: “Una perspectiva histórica”, en Gnesotto, Nicole (ed.) (2004): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. Francia, Instituto de Estudios de Seguridad, p. 37.

autores-, que la Unión es un gran poder con potencial de convertirse en un superpoder.⁴¹

3. La última forma de conceptualizar a la Unión Europea que tendremos en cuenta aquí es la que ve a la UE, no como un actor independiente, sino como una institución capaz de influir en la políticas exteriores de los Estados miembros. Esta perspectiva está alejada de los puntos de vista realistas, e incluiría las definiciones de la Unión Europea como “presencia europea” o “identidad europea”. Es en la idea de la UE como poder civil donde se ha concentrado gran parte de la atención académica, debido tal vez, a la escasez de capacidades militares de la Unión. Así, la conocida distinción entre *hard* y *soft power* introducida por Nye debemos encuadrarla aquí aunque, pudiera ser, esta distinción entre *hard* y *soft power* esté más dirigida al análisis de las acciones exteriores de un actor, que al análisis del actor en sí mismo.

Para Nye, uno de los indicadores del emergente *soft power* que es la UE es la idea de que es una fuerza positiva para resolver problemas globales, como por ejemplo en el área del cambio climático, el derecho internacional o en los tratados sobre derechos humanos.⁴² Eneko Landaburu define *soft power* como “algo que surge del atractivo de la cultura de un país y sus valores políticos. Es un modo más civilizado de hacer las cosas, un modo basado en el

⁴¹ Buzan, B. y Wæver, O., *op. cit.*, p. 375.

⁴² Nye, Joseph Jr. (2004): *Soft Power. The means to success in world politics*. New York, Public Affairs, pp. 78-80.

argumento racional y los procedimientos adecuados”.⁴³ En *Poder y debilidad*, Kagan describe algunas de las carencias de la Unión Europea que hacen que la confirmen como un *soft power* en la escena internacional, como la carencia de capacidades militares,⁴⁴ y señala que una de las principales diferencias entre europeos y estadounidenses es que esta debilidad influye en la percepción de lo que constituye una amenaza intolerable a la seguridad internacional y al orden mundial. Mientras que el hecho de que la Unión Europea no pueda amenazar a nadie porque no dispone de poder militar suficiente es una debilidad para las posturas realistas, para otros es precisamente la fuente de su fortaleza: Europa no necesita el uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza para fomentar el cambio, ya que para eso utiliza el incentivo de las oportunidades.⁴⁵

La concepción de la Unión Europea **como una potencia civil y civilizadora** surge con François Duchêne en 1972 y su obra *Europe's role in world peace*⁴⁶. En esta famosa obra Duchêne vaticinaba que Europa nunca llegaría a ser un poder militar, y que a lo único que podría llegar sería a tener una fuerza de auto-protección.⁴⁷ Siendo un poder civil –diría refiriéndose al área económica-, Europa podría jugar

⁴³ Palabras de Eneko Landaburu en el Coffee Crossfire Evening Debate: *Defining Europe's "Soft Power"*, 25 April 2006, organizado por Friends of Europe. En <http://www.friendsofeurope.org/download/CC/CC%20Soft%20power%2025-04-2006/Summary%20of%20Debate%20CC%20on%20Soft%20Power.pdf>

⁴⁴ Kagan, Robert: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid, Taurus 2003.

⁴⁵ McCormick, John (2007): *The European Superpower*. New York, Palgrave MacMillan, p. 15.

⁴⁶ Duchêne, R., “Europe's role in world peace”, in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London, 1972 Fontana, p. 43.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 37-38.

un papel muy importante y un papel potencialmente constructivo.⁴⁸ Esta primera idea, desarrollada por otros autores posteriormente, llevará ya intrínseca la dimensión normativa de las distintas políticas de la Unión Europea.⁴⁹ Incluso en los artículos I-2 y I-3 del Tratado de la Unión se podría ver su dimensión normativa.⁵⁰ De ahí que algunos

⁴⁸ *Ibid.*, p. 43.

⁴⁹ Manners, Ian: “The symbolic manifestation of the EU’s normative role in world politics”, en Elgström, Oleg and Smith, Michael: *The European Union’s Roles in International Politics. Concepts and analysis*. New York, Routledge, 2006, p. 69. Ver también Sjursen, Helene: “Values or rights? Alternative conceptions of the EU’s ‘normative’ role”, en Elgström, Oleg and Smith, Michael: *The European Union’s Roles in International Politics. Concepts and analysis*. New York, Routledge, 2006, pp. 85-100.

⁵⁰ Art. I.2: La Unión tendrá los siguientes objetivos:

- promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado,
- afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de 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 conformidad con las disposiciones del artículo 17,
- reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión,
- mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia,
- mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

Art. I.3: La Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos, dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario. La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrá la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas.

autores se refieran a la UE como un “poder normativo”.⁵¹ Rosecrance, por ejemplo, afirma que los logros europeos son más normativos que empíricos y que ha conseguido una nueva forma de dominación simbólica e institucional a través de la que ejerce una acertada influencia en el mundo exterior.⁵²

La definición clásica de poder civil que más se ha aplicado a la Unión Europea es la de H. Maull, que cita tres características de los poderes civiles: a) la aceptación o la necesidad de cooperar con otros para conseguir tus objetivos; b) la concentración en los instrumentos no-militares, principalmente los económicos, aunque dejando una pequeña proporción de medios militares; y c) el deseo de desarrollar estructuras supranacionales para resolver temas críticos de gestión internacional.⁵³ Este tercer aspecto de la definición de poder civil que elabora Maull, es de resaltar, porque entre esos “temas críticos”, podemos situar una gran variedad de amenazas y riesgos que deben combatirse –en ciertos extremos- con el uso de instrumentos militares. En torno a los defensores de la idea del “poder civil” existe un optimismo subyacente que asume que una mayoría de los conflictos se pueden resolver con medios civiles. Esta es, tal vez, una de las principales debilidades de esta idea, porque la realidad (al menos la

⁵¹ Manners, Ian: “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 40. Nº 2, 2002.

⁵² Rosecrance, Richard: “The European Union: A New Type of International Actor” en Zielonka, J. (1998): *Paradoxes of European Foreign Policy*. Great Britain, Kluwer Law International, pp. 16 y 22.

⁵³ Maull, Hanns: “Germany and Japan: The New Civilian Powers”, *Foreign Affairs*, vol. 69 nº 5 (1990), pp. 92-93. En este artículo Maull se estaba refiriendo a la noción de poder civil para Alemania y Japón, pero esta descripción ha sido ampliamente utilizada para definir a la Unión Europea como tal.

realidad en la que vivimos) nos dice que no todos los conflictos parecen tener una solución y que no siempre los medios civiles son efectivos.

Además, ha habido muchas aproximaciones alternativas a las clásicas para explicar el papel de la UE en la escena internacional. Allen y Smith han utilizado el concepto de “presencia internacional”; White y C. Hill el de “sistema de relaciones exteriores”; M. Smith prefiere referirse a este papel como un “orden negociado en evolución”, puesto que dentro de las estructuras políticas, administrativas e institucionales establecidas hay un proceso constante de negociación entre actores que resultan en posiciones políticas y en resultados en política internacional. Por tanto, dice Smith, no es apropiado aplicar los conceptos de Estado y de política exterior a la Unión Europea, ya que son conceptos típicos de modelos convencionales de relaciones internacionales⁵⁴. También en esta línea se sitúan autores como C. Bretherton y J. Vogler, refiriéndose a la UE como un “actor en construcción” con capacidades y presencia para influir más allá de sus fronteras, con instituciones y prácticas internas en continuo movimiento y abierto a una ampliación de sus miembros.⁵⁵ Para autoras como Kaldor y Glasius, aunque los Estados-nación seguirían siendo los depositarios de la soberanía, la ejercerían a

⁵⁴ Smith, M.: “The EU as an International Actor”, en Richardson, J. (ed.) (2001): *European Union. Power and Policy-making*. London, Routledge, p. 297.

⁵⁵ Bretherton and Vogler (2006): *The European Union as a Global Actor*. London, Routledge, pp. 24, 37 y 215.

través de instituciones multilaterales acordando restringir el uso de la fuerza.⁵⁶

Mientras algunos autores se refieren a la UE como a un actor militar desde el momento en que decidió dotarse de instrumentos militares,⁵⁷ otros no llegan a denominarlo como tal, pero opinan que tampoco puede ser un actor civil un actor con instrumentos militares.⁵⁸ Haine sigue esta línea y utiliza el término “*soft power plus*” para referirse a una Unión Europea con instrumentos militares, pero con un uso de la fuerza limitado.⁵⁹ Siguiendo esta línea, algunos autores opinan que, aunque la UE se ha alejado ya del camino de ser un actor puramente civil, no es posible estructuralmente que se convierta en un actor militar al estilo de Estados Unidos, y por esta razón, podría evolucionar hacia una entidad de seguridad postmoderna capaz de actuar en escenarios que irían desde la prevención de conflictos hasta la reconstrucción post-conflicto, apoyado siempre en un mandato de Naciones Unidas.⁶⁰ Hemos de decir con respecto a estas opiniones que quizás se basan demasiado en la situación actual internacional, sin tener en cuenta que los escenarios pueden cambiar y quizás la Unión

⁵⁶ Glasius, M. and Kaldor, M.: “A human security vision for Europe and beyond” en Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge, p. 15.

⁵⁷ Treacher, A.: “From Civilian Power to Military Actor: The EU’s Resistable Transformation”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 9 (2004), pp. 49-66.

⁵⁸ Smith, Karen E.: *Still ‘Civilian Power EU’?*, *European Foreign Policy Unit, Working Paper 2005/1*, London School of Economics.

⁵⁹ Haine, Jean-Yves: “The EU’s Soft Power, Not Hard Enough?”, *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 5 n° 1 (winter/spring 2004), p. 72.

⁶⁰ Ehrhart, Hans-Georg: “The EU as a civil-military crisis manager. Coping with internal security governance”, *International Journal*, vol. LXI n° 2 (Spring 2006), Canadian Institute of International Affairs, p. 450.

Europea no tenga más remedio que optar por hacer un uso de la fuerza mucho mayor y mucho más convincente del que ha realizado hasta el momento.

Por otro lado, muchos son los autores que afirman que no es contradictorio ser un poder civil con poseer instrumentos militares, puesto que la etiqueta o calificativo de “poder civil” viene dada en función de cómo se utilicen los instrumentos que se tienen, sean estos puramente civiles o militares.⁶¹ Para estos autores, el mero hecho de desarrollar y fortalecer las capacidades militares no sería suficiente razón para validar o invalidar la noción de Europa como poder civil, ya que no sólo hay que tener en cuenta la cantidad de instrumentos militares de que se dispone, sino que también hay que observar en qué escenarios y cómo se utilizan esos instrumentos.⁶²

En una reciente publicación, John McCormick caracteriza a la Unión Europea como un “superpoder” que se apoya en el *soft power* para conseguir sus objetivos y encuentra en él una ventaja moral en un entorno internacional en el que la violencia como un medio para adquirir influencia es rechazada y aborrecida cada vez más, y una ventaja estratégica porque sus métodos y prioridades se amoldan mejor a las necesidades y consecuencias de la globalización.⁶³

⁶¹ Whitman, Richard: “The Fall and Rise, of Civilian Power Europe?”, *National Europe Centre Paper* nº 16, Australian National University, 2002, p. 19.

⁶² Whitman, Richard: “Muscles from Brussels. The demise of civilian power Europe?”, En Elgström, Oleg and Smith, Michael: *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and analysis*. New York, Routledge, 2006, pp. 112-114.

⁶³ McCormick, John (2007): *The European Superpower*. New York, Palgrave MacMillan, p. 6.

Moravcsik ha descrito a la Unión Europea como un “superpoder silencioso” que ejerce un poder sobre la paz y la guerra tan poderoso como el de Estados Unidos pero de forma silenciosa a través del “poder civil”, promoviendo la democracia, el desarrollo a través del comercio, la ayuda económica y el mantenimiento de la paz.⁶⁴

Stelios Stavridis también argumenta que el mero hecho de poseer capacidades militares no invalida el concepto de poder civil porque los instrumentos militares pueden ayudar a conseguir objetivos civiles como la promoción de los derechos humanos o la democracia. Stavridis sugiere que no puede haber un poder civil sin medios militares, y que ser un poder civil no significa ser pacifista.⁶⁵ También comparte esta postura McCormick, quien defiende que la Unión Europea puede ser un poder civil incluso si desarrolla un ejército común siempre y cuando ponga más énfasis en sus capacidades civiles y promueva las militares en acciones de mantenimiento de la paz y no tanto de establecimiento de la paz.⁶⁶

⁶⁴ Moravcsik, Andrew: “The Quiet Superpower”, *Newsweek*, 17 June 2002.

⁶⁵ Stavridis, Stelios: “Why the ‘Militarising?’ of the European Union is Strengthening the Concept of a *Civilian Power Europe*”, *Robert Schuman Centre Working Paper* n°. 2001/17, Florence, European University Institute, pp. 17-20. Ver también Stavridis, Stelios: “‘Militarising’ the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited”, *The International Spectator*, vol. 36, n° 4 (October-December 2001), pp. 49-50.

⁶⁶ McCormick, John (2007): *The European Superpower*. New York, Palgrave MacMillan, p. 71.

2.3. Nuestra aproximación al objeto de estudio

Las capacidades civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa son un instrumento de la política exterior de la Unión Europea. Como ya se ha dicho, para poder acercarnos a nuestro objeto de estudio de una forma completa, debemos tener en cuenta tanto las aproximaciones teóricas a la política exterior de la Unión, como las aproximaciones teóricas al tipo de actor que pone en marcha esa política exterior.

Desde mi punto de vista, ninguna de las distintas aproximaciones teóricas aquí vistas dibujan con exactitud qué tipo de actor es la Unión Europea y hacia dónde se dirige. Tal y como señala Olsen, *there is not a single set of simplifying assumptions about change, institutions and actors that will capture the complexity of European transformations*⁶⁷ y como señalan Elgström y Smith, *the EU remains an 'unidentified international object' with a rather mercurial existence and impact*.⁶⁸ No obstante, cada una de estas teorías tiene algún elemento que nos puede ayudar a identificar cómo entendemos la Unión Europea en esta tesis.

El realismo es quizás la aproximación teórica que menos nos ayuda a explicar el fenómeno de la Unión Europea. Esta corriente se centra en el estudio de actores estatales, por lo que aplicar esta teoría a la

⁶⁷ Olsen, Johan P., *op. cit.*, p. 944. Ver también Hill, Christopher and Smith, Michael: "International Relations and the European Union: Themes and Issues", en Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press, p. 7.

⁶⁸ Elgström, Oleg and Smith, Michael: *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and analysis*. New York, Routledge, 2006, p. 1.

Unión Europea -que independientemente de lo que sea, sabemos que no es un actor estatal-, sería erróneo. Además, el realismo argumenta que cada uno de los Estados soberanos se considera a sí mismo como la mayor autoridad y no reconoce ningún poder por encima de él.⁶⁹ El realismo basa sus presupuestos en el control por el poder y en la obtención de los intereses individuales de los Estados, y justifica la cooperación entre Estados por la obtención de mayores beneficios a cada Estado individualmente. Sin embargo, en el contexto de la Política Europea de Seguridad y Defensa en general y en el de las misiones PESD en particular, no considero que haya ningún Estado que tenga más poder que otro en todas y cada una de las tomas de decisiones en este ámbito (todos disponen, eso sí, de un poder de veto que podría ser aplicado en caso de que una misión afectara a los intereses de directos de un Estado en particular). Puede decirse que, hasta el momento, cada una de las misiones PESD ha sido lanzada por diferentes motivos y a petición de distintos Estados miembros, por lo que el realismo y el neorealismo estarían lejos de poder explicar por qué la PESD sigue avanzando. Además, no todas las misiones han sido iniciadas a petición de Estados grandes dentro de la UE; por ejemplo, la misión EUJUST THEMIS en Georgia se lanzó a iniciativa de Eslovenia, y la misión MOA en Aceh a iniciativa del ex – presidente finlandés Ahtisaari. Por otro lado, el (neo)realismo tampoco acierta a explicar por qué iniciativas de Estados pequeños son aceptadas por los Estados más poderosos de la Unión, algo

⁶⁹ Dunne, T. and Schmidt, B. C.: “Realism”, en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, p. 143.

contradictorio desde las aproximaciones racionalistas, como por ejemplo el hecho de que fuera una iniciativa sueco-finlandesa la que propusiera incluir las misiones Petersberg en el Tratado de Ámsterdam.⁷⁰ Obviamente, se puede decir que, hasta el momento, los Estados miembros no han vetado ninguna misión porque, aunque no afectara positivamente a sus intereses de forma directa, las misiones no les repercutían ningún perjuicio y porque, como se verá en los siguientes capítulos, han sido misiones pequeñas con un alto grado de simbolismo. Los lanzamientos de estas misiones hacen que poco a poco se consolide la PESD sin que necesariamente tenga que repercutir en los intereses relativos de cada uno de los Estados, algo en lo que se hace mucho hincapié desde el realismo y que explicaría la cooperación entre Estados.

Del liberalismo podemos adoptar la idea de que efectivamente, la Unión Europea es el resultado de la voluntad de distintos Estados soberanos como un medio para evitar conflictos. También esta escuela nos ayuda a explicar por qué hay algunos temas en los que la UE actúa con más rapidez y en más profundidad que en otros; bien sea porque sólo negocian aquello que efectivamente les reporta un beneficio, o bien no lo negocian porque les supone una carga. Para el liberalismo lo más importante de la cooperación con otros Estados no son los intereses relativos, sino los intereses absolutos, que explicaría por qué se coopera aunque otros Estados obtengan mayores beneficios de una

⁷⁰ Romsloe, Børge O.: "EU's External Policy: Are the Lilliputians Impotent or Potent? The Case of Crisis Management in the Amsterdam Treaty", *ARENA Working Paper*, WP 04/22 (2004).

acción. La idea de que todas las acciones están precedidas por un cálculo de intereses nacionales es una idea que en algún sentido encontramos en la PESC y la PESD, de la que en algún momento se ha tenido que recordar que la “C” de PESC no es de “conveniente”, sino de “común”⁷¹. Tal y como han señalado las personas que trabajan en la Unión y con las que tuve oportunidad de hablar durante mi estancia en Bruselas, la toma de decisiones dentro de la UE es una constante lucha por la defensa de los intereses, pero tanto entre Estados como entre instituciones. Esto último es importante porque el liberalismo seguiría centrándose en la lucha entre Estados dentro de la Unión, sin tener en cuenta que las instituciones europeas se han desarrollado lo suficiente como para llegar a “tener vida propia e intereses particulares”. Durante el despliegue de las misiones civiles PESD ha habido algunas, como la de Georgia (iniciativa de Eslovenia), que no han servido para satisfacer el interés de ningún Estado en particular, sino para hacer que el Consejo de la Unión pudiera “entrenarse” en el área del fortalecimiento del Estado de derecho.

A pesar de que es verdad que hay ciertos temas –sobre todo los más sensibles y delicados, como es el área militar- que sólo son tratados puntualmente por los Estados, también lo es que los instrumentos civiles no despiertan tanto recelo por parte de los Estados miembros y

⁷¹ Speech by Mr. Poul Nielson, European Commissioner for Development Co-operation and Humanitarian Aid: *Building Credibility: The Role of European Development Policy in preventing conflicts*, Foreign Policy Centre, London, 8 February 2001. En http://www.europaworld.org/DEVPOLAWAR/Eng/Conflict/Conflict_DocC_eng.htm

que por tanto, es posible que este área pueda avanzar más rápidamente que la militar a pesar de que ambos forman parte de la política exterior. Citando a Sjursen, *empirical observations suggest that there is also something else going on inside the second pillar of the EU and that in fact EU membership has modified the unlimited effects of states' self-interest, even within the area of "high politics"*⁷².

Aunque es posible que cada una de las teorías pueden ayudar a explicar distintos aspectos de la evolución y efectividad de las misiones PESD, considero que las aproximaciones racionalistas, como el neorealismo o el liberalismo intergubernamental no definen bien el proceso de construcción de la política de seguridad europea, por las tres razones que apunta Barbé: porque comparten la premisa de que la inexistencia de una autoridad central crea oportunidades para impulsar los intereses de los Estados unilateralmente; porque entienden que la cooperación entre Estados es difícil; y porque basan sus comportamientos en el uso de teorías racionales de los actores.⁷³

Por esta razón, considero de utilidad para el objeto de estudio las aproximaciones constructivistas y algunos de los “enfoques alternativos”, como la idea de la “europeización”. Aunque como se verá a lo largo de la tesis, se puede entender que una aproximación racional puede explicar ciertos elementos de la toma de decisiones dentro del ámbito de la PESD, viéndolo en conjunto, considero que

⁷² Sjursen, Helen: “Making Sense –or not- of the EU’s External Policy”, in Davidson, E., Eriksson, A. and Hallenberg, J. (2002): *Europeanization of Security and Defence Policy*. A Conference held at the Swedish National Defence College December 5, 2001. Swedish National Defence College, Stockholm, p. 37.

⁷³ Barbé, Esther (2003): *Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, pp. 71-72.

estas aproximaciones presentan más dificultades que el constructivismo social para explicar el poder transformador de la UE sobre las políticas nacionales o el compromiso constante de los Estados miembros a construir nuevas normas e instituciones comunes, haya o no haya unos beneficios inmediatos o a medio plazo.

El constructivismo social puede ayudar a explicar mejor que otras aproximaciones el proceso de creación de las misiones PESD porque entiende que la integración es resultado de una visión del mundo compartida, del establecimiento de instituciones comunes, y del desarrollo de capacidades, normas y estándares que influyen en los comportamientos de los Estados miembros.⁷⁴

Sin llegar a afirmar que la UE está guiada única y exclusivamente por valores e ideas, sí que es cierto que valores como la democracia o la defensa de los derechos humanos, han estado presentes desde un principio en sus estructuras y que se han intentado expandir a terceros Estados (especialmente a través del primer pilar). Podríamos decir, por tanto, que creemos que existe un interés que va más allá del propio interés estatal que hace que la UE actúe en determinados ámbitos y que explicaría el despliegue de misiones en regiones tan remotas como Indonesia, donde se buscaba más el reconocimiento de la Unión como actor global que la satisfacción de algún Estado en particular. Aunque claro está, la decisión final de una actuación (en el área del segundo pilar en concreto) siempre queda en manos de los Estados miembros.

⁷⁴ Rieker, Pernille, “EU Security Policy ...”, *op. cit.*, p. 6.

La ventaja de una aproximación constructivista sobre otras más clásicas es que permiten estudiar la evolución de la PESD no sólo centrándose en el papel de los Estados, sino en los distintos niveles del proceso de toma de decisiones que se han ido creando con el tiempo. Esto nos permitiría explicar por qué ante el gran desacuerdo europeo que presentó la invasión de Iraq los Estados miembros adoptaron una *Estrategia de Seguridad*, identificando las principales amenazas para los europeos, los principales objetivos estratégicos y las implicaciones políticas para la Unión. Con la *EES* se reconoce el progreso hacia una política exterior más coherente -máxime si finalmente logra nombrarse un Ministro de Exteriores de la UE, como se proponía en el Tratado Constitucional-, hacia un mayor compromiso por parte de los Estados de actuar unidos y de desarrollar nuevas capacidades para hacer frente a las amenazas identificadas en el texto. Además, estos pasos se han dado a pesar de los distintos intereses y posturas que los grandes Estados de la UE tienen referente a ciertos temas de la seguridad.⁷⁵

Como se verá en el capítulo 2, la *Estrategia Europea de Seguridad* aboga por un concepto amplio de la seguridad, donde tengan cabida desafíos y riesgos como el cambio climático, la pobreza o las epidemias, algo que se adapta mejor a posturas constructivistas que a racionalistas. Considero que el constructivismo puede ayudar a enmarcar mejor esta tesis que otras aproximaciones, porque parte de una descripción amplia de la seguridad –como se verá más abajo- y

⁷⁵ Rieker, Pernille: “EU Security Policy: Contrasting Rationalism and Social Constructivism”, *NUPI Paper*, nº 659 (2004), p. 11.

reconoce una política exterior de la Unión Europea, teniendo en cuenta tanto las decisiones tomadas dentro de las instituciones de la UE como las decisiones tomadas por los Estados miembros. Además, el constructivismo admitiría tanto la influencia de los Estados miembros en la formación de política exterior de la UE como la influencia de la UE en la política exterior de cada uno de los Estados miembros a través de, lo que se podría llamar un proceso de *europeización*,⁷⁶ proceso que describiría la interacción entre Estados miembros y la Unión Europea, permitiendo unir dos niveles de análisis. Así, puede entenderse el proceso de “europeización” como un proceso de socialización en el que los Estados influyen de forma individual en las decisiones de la Unión Europea, y a su vez, las decisiones que se toman de forma conjunta en el seno de la UE influyen en las políticas nacionales e intereses de los Estados miembros.

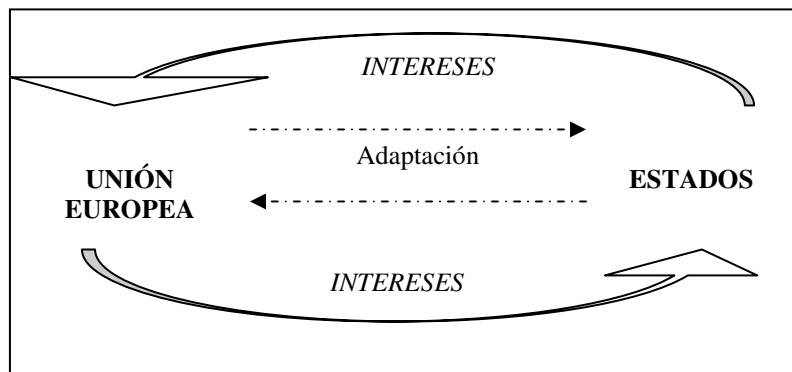


Figura 1: Proceso de “europeización” a través de un proceso de socialización.
(elaboración propia)

⁷⁶ White, Brian: “Foreign Policy Analysis and the New Europe” en Carlanaes, W.; Sjursen, H. and White, Brian (2004): *Contemporary European Foreign Policy*. London, Sage Publishers, pp. 15-16.

La figura 1 intenta mostrar un proceso de “europeización” que se da de la interacción constante entre Estados miembros y la Unión Europea. Mientras los Estados influyen con sus intereses en la toma de decisiones dentro de la UE, el proceso de negociación y persuasión entre todos los Estados da lugar a decisiones que no siempre satisfacen completamente a todos. Sin embargo, las decisiones alcanzadas influyen y obligan a los Estados a adaptarse a las mismas e institucionalizar las normas o decisiones acordadas a nivel nacional.⁷⁷

En cuanto al estudio de **la UE como actor**, me inclino a entender la Unión Europea como una institución fruto de la decisión de sus Estados miembros y que -aunque en ciertas ocasiones pueda actuar de *motu proprio*-, siempre lo hará en representación de sus miembros. La Unión Europea es, por tanto, lo que sus miembros quieren que sea, y se seguirá dotando de instrumentos (civiles y militares) y actuando si los Estados consideran que serán beneficiosos para el conjunto de todos ellos; y en caso de que no lo sea, los Estados –y por ende, la Unión-, responderán con una “inactividad mutuamente acordada”.⁷⁸ No obstante, considero que sea la Unión Europea un tipo de actor u

⁷⁷ Pernille Rieker habla de un modelo ideal de cinco fases a través de las que se da el proceso de “europeización”: 1) predominio de los asuntos de seguridad tradicional; 2) surgimiento de un nuevo discurso de seguridad y defensa de la política tradicional; 3) cambio instrumental; 4) persuasión; y 5) institucionalización. Este modelo mostraría cómo las normas de la UE pueden influir el cambio político a través de un proceso de socialización que combina intereses instrumentales, presiones materiales, argumentos, persuasión, institucionalización y adaptación. En esta publicación Rieker pone como ejemplos las “europeanizaciones” de países como Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega. Rieker, Pernille (2006): *Europeanization of National Security Identity. The EU and the Changing Security Identities of the Nordic States*. Great Britain, Routledge.

⁷⁸ Borinski, Philipp: “Realism and the analysis of European security”, en *Revue d'Intégration Européenne*, vol. 20 n° 2-3 (1997), p. 151.

otro, no condiciona de forma relevante al objeto de estudio de esta tesis. Hasta el año 2006 ha existido un interés por el desarrollo de las capacidades civiles PESD y por su despliegue en distintas misiones, y me parece claro que la UE seguirá desarrollando mucho más la vertiente civil que la militar en el área de la PESD, independientemente de que sea un actor puramente civil, un *soft power plus* o un *hard power*. Entre las razones que me inclinan a pensar esto está el hecho de que no parece existir una voluntad entre la mayoría de Estados por desplegar misiones militares con un alto uso de la fuerza, porque las misiones civiles son, desde el punto de vista presupuestario, más fáciles de lanzar y porque son las misiones civiles las que parecen tener un mayor grado de consenso entre los Estados miembros, y por tanto, lo que la Unión Europea tenderá a favorecer. Se está asumiendo aquí, no obstante, que el escenario internacional permanecerá relativamente estable.

Por otro lado, considero que es innegable que las acciones de la Unión tienen un impacto –sea mayor o menor- en el ámbito exterior. Así, podría decirse que me decanto más por lo que Nye llama *soft power* o lo que llama Dûchene potencia civil. Sin embargo, afirmar que un Estado o una institución es un *hard* o *soft power* es quizás simplificar demasiado estos términos. Tal y como señala Nye, *hard* y *soft power* están relacionados porque los dos son aspectos de la

*capacidad de alcanzar el propósito de uno afectando el comportamiento de los otros.*⁷⁹

A este respecto surgen algunas preguntas como: ¿es la Unión Europea un *soft power* a pesar de que ya dispone de capacidades militares e incluso las ha desplegado en misiones como Artemis en la República Democrática de Congo? ¿puede un actor internacional tener una dimensión normativa imponiendo sus principios a través del uso de la fuerza? ¿bastan los medios civiles para modificar el comportamiento de ciertos Estados que podrían poner en peligro la integridad de otros Estados? Muchos de los críticos de la UE como potencia civil van en este sentido. Esta corriente entiende que el mero hecho de poseer instrumentos militares descarta la posibilidad de seguir considerando a la UE como una potencia civil. Pero, a pesar de que es cierto que la Unión dispone de medios militares, ¿quiere realmente ser un *hard power* en el sentido estricto del término? Mi impresión es que, si bien en St. Malo se dejó claro que ser un *soft power* ya no era suficiente para la Unión Europea, ésta está lejos de pretender ser un *hard power*, ya que, por el momento, los instrumentos militares de la Unión han sido muy poco desarrollados. Y esta incapacidad de la UE de desarrollar instrumentos militares ha podido desencadenar el interés de su actuación en el área civil y el desarrollo de instrumentos no-militares que le permitan desempeñar un papel en la escena internacional. De ahí que, a pesar del interés mostrado en distintos Consejos Europeos por el desarrollo de las

⁷⁹ Nye, Joseph Jr.: *Soft Power. The means to success in world politics*. New York, Public Affairs 2004, p. 7.

capacidades militares, hayan sido las capacidades civiles –a las que se les prestó una menor atención- las que más rápidamente se han desarrollado hasta el año 2006.

Por otro lado, entiendo que la mera posesión de instrumentos militares no convierten a un actor –sea de la naturaleza que sea- en un *hard power*. Así, tal y como defienden algunos autores, lo que se debe tener en cuenta es el uso que se hace de esos instrumentos.⁸⁰ Son los hábitos y no las capacidades los que definen la identidad, por tanto, el mero hecho de poseer capacidades militares no invalida el ser un poder civil.⁸¹ Por ejemplo, Manners señala que uno de los problemas con las nociones de potencia civil y militar es la excesiva concentración en la similitud de la UE a un Estado.⁸² En esta misma línea, Whitman afirma que la manera en que la PESD ha evolucionado hasta el momento no hace posible que se pueda concluir definitivamente que la UE se ha alejado de la noción de “poder civil”⁸³. Estas discusiones se han centrado en las capacidades militares y civiles que la UE posee para poder considerarla un poder civil o militar.

⁸⁰ Ver por ejemplo: Bretherton and Vogler (2006): *The European Union as a Global Actor*. London, Routledge, p. 41; Royal Institute for International Relations (2003): *A European Security Concept for the 21st Century*, Brussels, IRRI-KIIB, October, p. 12.

⁸¹ Mitzen, Jennifer: “Ontological Security in World Politics, and Implications for the Study of European Security”, Paper Prepared for the CIDEL Workshop: *From Civilian to Military Power: the European Union at a Crossroads*, Oslo, October 22-23 2004, pp. 2-6.

⁸² Manners, Ian: “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 40. N° 2, 2002. p. 239.

⁸³ Whitman, Richard, “Muscles from Brussels, ...”, *op. cit.*, p. 113.

Si se sigue la idea de la UE como un “poder normativo” de Manners⁸⁴, se podría interpretar, en primer lugar, que siendo un poder normativo (que implica la extensión y promoción de sus valores y normas) lo que la Unión pretende es extender culturalmente un imperialismo eurocéntrico⁸⁵; en segundo lugar, es una expresión que deja a un lado el análisis de los instrumentos que tiene a su disposición la Unión, centrándose más en los valores y normas que se promueven; y en tercer lugar, se asume que la Unión puede conseguir sus propósitos principalmente a través del diálogo y la cooperación económica, dejando a un lado los instrumentos militares que han demostrado ser necesarios para resolver un buen número de conflictos. Por esta misma razón, considero que, si bien se puede calificar a la Unión Europea como un poder civil (porque la mayoría de sus instrumentos son civiles y porque el uso que hace de sus instrumentos militares es muy limitado); no sigo la opinión de que también es un “poder civilizador”, que podría entenderse –igual que el concepto de “poder normativo”- como una voluntad de extender sus valores y normas a través de sus instrumentos. Considero que si bien es cierto que buena parte de las relaciones (sobre todo económicas) con

⁸⁴ Para Manners, se debería hablar de la Unión Europea como un “poder normativo” porque este término (...) encompasses and complements the Union’s civilian power and “fledging military power” through an ideational dimension which (potentially) provides the “ability to shape conception of ‘normal’ in international relations”. Ver Manners, Ian: “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 40. N° 2, 2002; Manners, Ian: “Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads”, en Sjurgen Helene (ed.) (2007): *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*. New York, Routledge.

⁸⁵ Sjurgen, Helene: “The EU as a “normative” power: how can this be?”, en Sjurgen Helene (ed.) (2007): *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*. New York, Routledge, p. 80.

terceros Estados viene condicionada por cláusulas de respeto a los derechos humanos o al Estado de derecho, entre otros; el objetivo de la Unión Europea no es el de extender sus valores y normas. Esto se ve muy claro en los objetivos de las misiones PESD, que no buscan imponer o promover valores europeos; sino ayudar en la estabilización y en la reconstrucción pre/post-conflicto en un determinado país (lo que a la vez garantiza la seguridad de los Estados miembros) (misión EUPOL en ByH); o/y promover la imagen de la Unión Europea como un actor creíble (misión MOA en Aceh). Así, lo que la UE perseguiría con este tipo de misiones sería más bien, crecer como actor y proteger su seguridad y sus intereses.

En cuanto a la idea de que la Unión es un *soft power* porque no puede ser un *hard power* habría que recordar que la Unión es lo que sus Estados quieren que sea, y ¿cuántos Estados quieren que la UE sea un *hard power*? Habrá Estados que así lo deseen, pero mientras su funcionamiento siga siendo el actual, puede ponerse en duda que sea capaz de convertirse en un *hard power*, y puede ponerse mucho más en duda que los Estados miembros en conjunto quieran que se convierta en tal, puesto que para algunos de ellos buena parte de la seguridad de la UE sigue estando a cargo de la OTAN. Además, que la Unión se convirtiera en un *hard power*, podría ser perjudicial para sus aspiraciones de convertirse en un actor global y creíble.⁸⁶

⁸⁶ Conversación mantenida con Alyson K. Bailes, directora del SIPRI, durante mi estancia en 2005, 14 de octubre de 2005.

Por otro lado, existen opiniones de que la Unión Europea es una mera organización regional, y por tanto, sus actuaciones no van más allá de un determinado radio. Opino, sin embargo, que las intenciones de los Estados miembros con respecto al papel de la UE van mucho más allá de un mapa regional, como desarrollaré en el siguiente capítulo. Es cierto que la UE está poniendo un énfasis especial en el ámbito regional, así lo expresa la *Estrategia Europea de Seguridad*, y así se aprecia en algunas de las políticas que se han puesto en marcha como el Proceso de Barcelona o las políticas hacia los países del Este. No obstante, el hecho de que la UE esté en conversaciones continuas con países, regiones y organizaciones como ASEAN, Naciones Unidas, China, Rusia o Latinoamérica, o que esté llevando a cabo operaciones PESD en lugares tan remotos al ámbito regional como puedan ser la República Democrática del Congo, Aceh o Sudán, indican que las ambiciones de la UE –sean estas del tipo que sean- van mucho más allá del ámbito regional inmediato.

Una vez presentadas las características que nos parecen más adecuadas de cada una de las principales corrientes teóricas que se dedican al estudio de la UE, considero necesario añadir un tercer elemento clave en este estudio: **la seguridad**. Por política exterior no entendemos únicamente las políticas que emanan del Consejo de la UE, sino también todas las acciones que surgen de los otros dos pilares. No obstante, puesto que el área de la seguridad está situada principalmente en el segundo pilar, sí que me centraré en la idea de la seguridad que existe en el Consejo y que desarrollaré más en el segundo capítulo de la tesis. Considero importante realizar aquí un

breve acercamiento a la seguridad, porque dependiendo de la concepción que se tenga de esa seguridad, la UE se dotará de unos instrumentos u otros y, consecuentemente, se la podrá percibir como uno u otro tipo de actor. Para la corriente (neo)realista la seguridad se limita principalmente a aquellas amenazas que atentan directamente contra la seguridad del Estado. Sin embargo, para estudiar correctamente la seguridad en la Unión Europea, debemos atender a un concepto mucho más amplio y flexible, donde también se tengan en cuenta las llamadas “inseguridades sin enemigos”⁸⁷, como la inmigración, el cambio climático o la democracia. Sin duda, el hecho de que la Unión Europea no se sienta amenazada militarmente, es lo que ha provocado que se centrara en riesgos y amenazas no-militares. O, en opinión de otros, es precisamente la falta de instrumentos militares lo que provoca que los europeos se centren en aquellas amenazas que son capaces de controlar con sus principales capacidades –la diplomacia y la economía–, dejando a un lado aquellas amenazas en las que sólo pueden desempeñar un papel marginal – como sería el caso de una intervención militar en un conflicto armado de gran intensidad.⁸⁸ El (neo)realismo y el (neo)liberalismo se han centrado tradicionalmente en un concepto clásico de la seguridad que tenía principalmente en cuenta las amenazas militares tanto internas como externas. Es una concepción centrada en el Estado, y no en el individuo, como hace la seguridad humana, que se apropia de un

⁸⁷ Prins, Gwyn: “The Four-Stroke Cycle in Security Studies”, *International Affairs*, vol. 74, nº4 (October 1998), p. 793.

⁸⁸ Kagan, Robert: *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid, Taurus 2003.

concepto amplio de la seguridad. Como se verá en el capítulo 2, la Unión Europea está apostando precisamente por un concepto amplio de seguridad, y aunque no se menciona expresamente, la idea de seguridad esbozada en la *EES*, puede identificarse fácilmente con el concepto de seguridad humana. Por otro lado, el *Grupo de Estudio sobre las Capacidades de la Seguridad Europea* (Grupo de Estudio de ahora en adelante), dirigido por Mary Kaldor y a quien Javier Solana encargaría hacer un estudio interdisciplinar sobre las capacidades de las que la UE necesitaría dotarse para poder implementar la *Estrategia Europea de Seguridad*, definiría un nuevo mundo con amenazas en el que los instrumentos militares tradicionales poco pueden hacer para detenerlas, como el peligro que suponen los terroristas suicidas, el crimen organizado o los Estados fallidos.⁸⁹

Puede decirse que un concepto amplio de la seguridad tiene en cuenta las circunstancias que ponen en peligro valores sociales y objetivos, donde los valores no son amenazados por sí mismos como resultado de la violencia organizada, sino que son el resultado de procesos culturales, sociales, medioambientales o políticos que pueden afectar la seguridad humana o nacional.⁹⁰ Ejemplos de los valores que podrían amenazar la seguridad humana son el respeto a los derechos humanos del individuo, la justicia, los ingresos, la riqueza, el control de la población, el respeto por la diversidad

⁸⁹ Glasius, M. and Kaldor: "A vision for Europe and beyond", en M Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge, pp. 5-6.

⁹⁰ Page, E. A. and Redclift, M. (2002): *Human Security and the Environment. International Comparisons*. Great Britain, Edward Elgar Publishing Limited, p. 37.

cultural, las cuestiones de género, la salud, el respeto a la ley y el orden, el cambio climático, etc.

Hablar de este tipo de riesgos y de seguridad humana no implica necesariamente prescindir de los instrumentos militares. Tal y como afirmaba el Grupo de Estudio, el *hard power* sigue siendo necesario, pero dadas las amenazas identificadas por la UE, debe definirse la naturaleza de ese *hard power* de forma diferente a la tradicional.⁹¹ Así, aunque la UE siga necesitando fuerzas militares y necesite ser más fuerte que hasta ahora, esas fuerzas militares deberán ser utilizadas, no para hacer la guerra contra otros Estados o proto-Estados, sino para hacer frente a las necesidades de las personas en situaciones de inseguridad. Lo que afirma este Grupo de Estudio es que los instrumentos de seguridad tradicional y las características de la seguridad actual son relativamente incompatibles.⁹²

También Renata Dwan sigue esta línea según la cual la noción de seguridad y, por lo tanto, las herramientas para garantizarla, han cambiado. Así, Dwan señala que es precisamente la proyección de ese *soft power* en el que la UE puede hacer una contribución distintiva al orden internacional.⁹³ *Development of civilian capabilities is not, an opt-out for willy-nilly Europeans, but a tough realistic policy that*

⁹¹ Study Group on Europe's Security Capabilities; *Terms of Reference*, The Centre for the Study of Global Governance, at <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/StudyGroup/StudyGroupTOR.htm>

⁹² Glasius, M. and Kaldor: "A vision for Europe and beyond", en M Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge, pp. 3-6.

⁹³ Dwan, Renata; *The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities*. Seminar #3. Swedish Institute of International Affairs, Stockholm. 20 October 2003, p. 1.

*goes to the root of the power, order and security in the world today. We are hard, in other words, about being soft.*⁹⁴ Maull también señala que *the role concept of a civilian power therefore does not describe any inability or unwillingness to use military force; rather, it suggest the specific way in which military force will be applied*⁹⁵. Estos autores, hay que señalar, describen el papel de la Unión Europea en un contexto internacional actual, en el que no se ha encontrado una situación de fuerza mayor que le haga plantearse un uso de la fuerza a gran escala. Esta idea, por tanto, me parece válida para aplicar a la UE pero sólo para el momento actual por el que atraviesa.

El informe, liderado por Kaldor, defiende que la política de seguridad de la UE debería construirse sobre la base de la **seguridad humana** y no solo sobre la seguridad del Estado. De este modo, propone una teoría de la seguridad europea, quizás mucho más acorde con los principios que la Unión Europea ha seguido desde sus inicios y, sobre todo, más en armonía con la situación actual de la seguridad a nivel mundial. Se propone un nuevo tipo de política para Europa que va más allá de la defensa de las fronteras para pasar a centrarse en el multilateralismo, el fortalecimiento de las leyes internacionales y en la “exportabilidad” de la inseguridad.⁹⁶ Las tres razones por las que – según este informe- la UE debería adoptar el concepto de seguridad humana son **1) la moralidad** (todos los seres humanos tienen derecho a vivir con dignidad y seguridad); **2) la legalidad** (la UE tiene no sólo

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Maull, Hanns W.: “Europe and the new balance of global order”. *International Affairs*. Volume 81 Number 4. July 2005, p. 781.

⁹⁶ Study Group on Europe’s Security Capabilities, *op. cit.*.

el derecho, sino también la obligación legal de proteger los derechos humanos a nivel mundial de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, algo que podríamos decir que sobrepasa las capacidades de la Unión Europea); y **3) el propio interés** (los europeos no pueden estar seguros si el resto del mundo vive en la inseguridad puesto que la inseguridad es exportable: terrorismo, crimen organizado, tráfico de seres humanos, de drogas, etc.),⁹⁷ razones a las que deberíamos añadir una cuarta, **la efectividad** de esta concepción de la seguridad en un mundo actual en el que amenazas como el cambio climático, la pobreza o las desigualdades sociales son cada vez más acuciantes.

El proyecto *Global Environmental Change and Human Security* (GECHS) considera que la seguridad humana es el estado que se alcanza cuando y donde los individuos y las comunidades tienen las medidas necesarias para terminar, mitigar o adaptarse a las amenazas a los derechos humanos, medioambientales y sociales; cuando tienen la capacidad y la libertad de poner en marcha esos instrumentos y cuando pueden participar activamente para alcanzar esos instrumentos.⁹⁸

El concepto de seguridad humana no es en absoluto nuevo, pudiéndose encontrar sus raíces en los debates que se llevaron a cabo antes y después de la Guerra Fría sobre la ampliación del concepto de

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁹⁸ GECHS: *Human Security*, en <http://www.gechs.org/human-security/>

seguridad.⁹⁹ Las definiciones que se han dado sobre este concepto son numerosas¹⁰⁰, y puede entenderse que es la corriente del constructivismo social la que mejor puede explicar este concepto. Así, se entiende que las amenazas que el Estado “securitiza” pasan a convertirse en amenazas que el Estado combate,¹⁰¹ como podría ser el caso del cambio climático. El constructivismo explica la seguridad humana afirmando que las amenazas son construidas, no siendo naturales, inevitables o inamovibles. Así, la identidad y los intereses en unas amenazas u otras derivan de unos procesos de interacción social que conducen a comportamientos influidos por el cálculo de costes-beneficios dentro de un sistema.¹⁰²

Siguiendo a Osler Hampson, pueden distinguirse tres dimensiones del concepto de seguridad humana, que entendemos, pueden aplicarse a la *EES*. Estas son 1) la búsqueda de la libertad y el Estado de derecho, que tendría sus orígenes en los postulados liberales; 2) la búsqueda de la seguridad de las personas; y 3) el desarrollo sostenible de las sociedades. Estas tres ideas de Hampson podrían agruparse en dos: 1) “*freedom from fear*”, o el derecho de las personas a no tener temor a través de la garantía de su seguridad interna y externa; y 2)

⁹⁹ Marquina, Antonio: “Environmental Security and Human Security”, en Marquina, Antonio (ed.) (2004): *Environmental Challenges in the Mediterranean 2000-2050*. The Netherlands, Kluwer Academic Publishers, p. 11.

¹⁰⁰ Ver por ejemplo Marquina, Antonio, *op. cit.*, pp. 11-23.

¹⁰¹ Møller, Bjørn: “National, Societal and Human Security: Discussion-Case Study of the Israel-Palestine Conflict”, en Brauch, Hans Günter; Liotta, P. H.; Marquina, Antonio, et al. (eds) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean: Conceptualizing Security and Environmental Conflict*. Berlin: Springer, p. 278.

¹⁰² Newman, Edward: “Human Security and Constructivism”, *International Studies Perspectives*, vol. 2 n° 3 (2001), p. 248.

“*freedom from want*” o el derecho de los ciudadanos a no tener necesidades.



Estas dos dimensiones de la seguridad humana tendrían como referente principal, no el Estado, sino los individuos; y lo que se buscaría sería garantizar la seguridad de ese individuo como tal y no la seguridad del Estado, lo que a su vez distanciaría este concepto de postulados (neo)realistas y (neo)liberales. No obstante, el Estado permanecería siendo el principal encargado de proteger la seguridad de sus ciudadanos.

La idea de “*freedom from fear*” implicaría la búsqueda de la libertad, la mejora del Estado de derecho y la seguridad de las personas. Las dos primeras se llevarían a cabo a través de la defensa internacional de los derechos humanos, de los derechos de las minorías, de las libertades, la garantía de la seguridad personal, de la seguridad de la comunidad o de la seguridad política etc., a través del fortalecimiento de los marcos legales normativos a nivel internacional y regional, a través de las sanciones o utilizando Cortes o Comisiones internacionales que garanticen la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos.¹⁰³ La seguridad de las personas se garantizaría a través de las medidas de la prevención de conflictos y la

¹⁰³ Hampson, Fen Osler (et al.) 2002): *Madness in the Multitude. Human Security and World Disorder*. Canada, Oxford University Press, pp. 18-23.

consolidación de la paz. Entrarían aquí por tanto, el amplio abanico de instrumentos que garantizan la estabilidad política, social y económica de los individuos. Esta aproximación a la seguridad humana se centra en las causas de los conflictos y entiende que la mejor forma de garantizar la seguridad del individuo es previniendo el desarrollo de conflictos resolviendo sus causas profundas.

La aproximación de la seguridad humana que se centra en la idea del “*freedom from want*” destaca la importancia de las amenazas no-militares para la supervivencia humana. Aquí cabrían amenazas como la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria o la seguridad medioambiental.¹⁰⁴ La forma de garantizar este desarrollo sostenible -quizás uno de los objetivos más difíciles de alcanzar-, vendría de la mano de la aplicación de medidas redistributivas que aminoren las desigualdades en términos de riqueza e ingresos entre ricos y pobres, o la institución de nuevas formas de participación a nivel global, nacional y regional que tengan en cuenta propuestas de la sociedad civil, de las ONGs, etc.

Algo a destacar de esta aproximación es que entiende las amenazas dentro de un contexto global, y por tanto, entiende la solución también dentro de acuerdos globales. La seguridad humana debe entenderse también desde un punto de vista normativo, en el sentido de que sostiene que existe una responsabilidad ética de reorientar la seguridad alrededor del individuo en un sentido redistributivo,¹⁰⁵ dentro de un

¹⁰⁴ UNDP (1994): *Human Development Report, New dimensions of human security*, pp. 24-25. <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>

¹⁰⁵ Newman, Edward, *op. cit.*, 240.

contexto de cambios en la comunidad internacional, con la aparición de normas relacionadas con los derechos humanos, las migraciones o el cambio climático.

Estas tres aproximaciones a la seguridad humana se pueden aplicar fácilmente al tipo de seguridad que reconoce la UE y al tipo de seguridad que se consensuó en la *EES*, como se verá en el capítulo 2. La adopción de un concepto de seguridad humana implica la apuesta por el multilateralismo, por el trabajo junto con otros países a través de instituciones internacionales para tratar de hacer frente a amenazas como el cambio climático o la pobreza; implica también la apuesta por la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, algo que ya está haciendo la Unión a través de sus misiones PESD; e implica, finalmente, la defensa de la libertad del individuo y el fortalecimiento del Estado de derecho.

3. La literatura existente sobre los aspectos civiles de la PESD

Los análisis sobre la Política Exterior y de Seguridad Común en general son los que más abundan en lo que a nuestra área de estudio se refiere. Los debates sobre si existe una política exterior común o sobre si se constituirá un ejército europeo son los más populares. Autores como Sjursen, Keukeleire, Manners, Whitman o Tonra, han dedicado parte de sus publicaciones al estudio de la PESC, tanto desde el punto de vista analítico como del teórico. Si bien estos autores distan de centrar sus estudios en torno a la política europea de seguridad y

defensa, sus análisis nos pueden servir para centrar mejor nuestro objeto de estudio.

Autores como B. Tonra, J. P. Olsen o J. Anderson se han acercado al estudio de la PESC a través de la idea de la europeización de las políticas de los Estados miembros en materia de política exterior.¹⁰⁶ Esta idea de la europeización de las políticas europeas ha sido –y es– protagonista de diversos estudios en los últimos años. Así, el *Swedish National Defence College*, le dedica todo un libro al estudio de este nuevo fenómeno que puede ayudar a analizar los aspectos civiles de una crisis o conflicto¹⁰⁷.

Simon Duke es uno de los pocos autores que ha abordado el tema específico de la gestión de crisis en la Unión Europea. En su obra *The EU and Crisis Management. Developments and Prospects*, analiza desde una perspectiva histórica, la evolución de la gestión de crisis. No obstante, hay que señalar que se centra casi exclusivamente en los aspectos militares; y en lo relativo a los civiles, a menudo mezcla los instrumentos de la Comisión con los del Consejo. De los ocho capítulos de su libro, Duke solo dedica uno de ellos al estudio de los aspectos civiles de las misiones PESD, haciendo un recorrido por lo conseguido en cada una de las presidencias europeas en este área. En

¹⁰⁶ Ben Tonra: “Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Volume 41, n° 4 (2003), pp. 731-756; Olsen, Johan P.: “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 n° 5 2002, pp. 921-952; Jeffrey, Anderson J.: “Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 n° 5 (2002), pp. 793-822.

¹⁰⁷ Ver E. Davidson, A. Eriksson and J. Hallenberg (eds) (2002): *Europeanization of Security and Defence Policy*, December 2001. A conference held at the Swedish National Defence College, Stockholm, Försvarshögskolan.

otras de sus publicaciones sobre la gestión de crisis en la Unión Europea¹⁰⁸, el autor vuelve a pasar muy de puntillas por los aspectos civiles. Por lo tanto, comprobamos de nuevo que es un área muy poco desarrollada en la literatura dedicada a la Unión Europea.

Entre los libros más importantes y de reciente publicación sobre los aspectos civiles de las misiones PESD encontramos el de Senja Korhonen y Johanna Sumuvuori: *From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management*.¹⁰⁹ Esta es sin duda una de las publicaciones más completas sobre este tema, aunque debemos señalar que los autores pertenecen al mundo de la cooperación o al mundo de las instituciones políticas de la UE. También debemos mencionar los trabajos de Renata Dwan, que aunque se centra habitualmente en las capacidades de policía, ha dedicado algunas páginas excelentes a las capacidades civiles de la PESD;¹¹⁰ y los trabajos de Michael Merlingen y Rasa Ostrauskaite, dedicados también a la policía en el ámbito de la PESD.¹¹¹

¹⁰⁸ Ver Simon Duke: “The Rethoric-Resources Gap in EU Crisis Management”, *EIPASCOPE*, vol. 3 (2002), pp. 2-9.

¹⁰⁹ Korhonen, Senja y Sumuvuori, Johanna (eds.) (2006): *From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management*. Finland, Committee of 100 in Finland and KATU.

¹¹⁰ Dwan, Renata: “Civilian tasks and capabilities in EU operations”, en M Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge, pp. 264-289.

¹¹¹ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge; Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 n° 2 (2005); Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Macedonia”, *Alternatives*, 20 (2005).

En cuanto a bibliografía en español, no encontramos demasiada, y la que encontramos es de distinta calidad académica. El profesor Rafael García Pérez, de la Universidad de Santiago de Compostela, tiene una publicación *-Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*¹¹²-, donde las referencias a los instrumentos civiles son realmente insignificantes. Milagros Álvarez Verdugo, defendió en la Universidad de Barcelona su tesis doctoral *La estructura jurídico-institucional de la Unión Europea en materia de defensa* en febrero de 2000, que sería la base para la publicación de libro *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea* en el 2003¹¹³. Esta obra, enmarcada en el ámbito jurídico, hace un repaso de la historia de la PESD hasta la fecha de su publicación. Aunque sí analiza las conocidas como misiones Petersberg, no llega a profundizar en los aspectos civiles de este área, terminando su análisis en el Consejo Europeo de Feira del 2000, fecha a partir de la que comenzaría a hablarse más seriamente de los aspectos civiles de la PESD, y fecha que marca el punto de partida de esta tesis.

Los grupos de investigación son los que más páginas han dedicado a la gestión de crisis. Pero al igual que ocurre con el resto de obras consultadas, encontramos que en muchos casos, la parte civil no ha suscitado tanta atención como la militar. El artículo del CSIS, *“European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy*

¹¹² Ver Rafael García (2003): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Serie Estudios de la UNED, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 78-80

¹¹³ Álvarez Verdugo, Milagros: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson 2004.

and Capabilities”¹¹⁴, dedica una de sus 63 páginas a las capacidades civiles. La mayor información sobre “gestión civil de crisis” la vamos a encontrar en grupos de investigación que tienen algunas de sus sedes en Bruselas. Es el caso del *International Crisis Group* y el *ISIS Europe*. Ambos grupos le han dedicado una atención especial a la “gestión civil de crisis” desde sus comienzos. En el caso del primero, es un instituto dedicado al análisis de los distintos conflictos existentes en el mundo. En el centro que tiene en Bruselas se dedican al seguimiento de los conflictos dentro del continente europeo y dedican también parte de sus publicaciones al estudio de las capacidades de la Unión Europea para hacer frente a esos conflictos.¹¹⁵ Con una periodicidad irregular, el instituto *ISIS-Europe* publica una serie de artículos cortos donde se hace un seguimiento de las actividades del Consejo en materia de gestión de crisis. Suelen hacer un análisis de cada una de las distintas misiones de la UE en el exterior, así como de las noticias relacionadas con la gestión militar y civil de crisis. Catriona Gourlay, antigua investigadora del *ISIS-Europe*, ha sido una de las autoras que más se ha centrado en los instrumentos civiles de la PESD, haciendo diversas colaboraciones.

El *Institute for Security Studies* (ISS) dedica una buena parte de sus estudios al área de la PESD y tiene algunas publicaciones sobre las

¹¹⁴ M. Flournoy and J. Smith: *European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, October 2005, CSIS.

¹¹⁵ Ver “EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management”, *Issues Report* N° 2, 26 June 2001, “EU Crisis Response Capability: an update”, *Thematic Issues Briefing* N° 2, 29 April 2002, and “EU Crisis Response Capability Revisited”, *Europe Report* N° 160, 17 January 2005.

misiones civiles PESD, destacando entre ellas una más general, editada por N. Gnesotto y J. Solana, *EU Security and Defence Policy: the First Five Years (1999 – 2004)*; y la editada por Agnieszka Nowak *Civilian crisis management: the EU way* (junio 2006), mucho más centrada en los aspectos civiles de la PESD. También debemos destacar aquí los trabajos de Antonio Missiroli, centrados en la seguridad y la financiación de las misiones PESD, de entre los que podemos destacar: “Euros for ESDP: Financing EU Operations”, Occasional Paper 45 (EU-ISS, 2003) y “ESDP-How it Works” en Gnesotto: *ESDP – the first five years* (EU-ISS, 2004), entre otros.

La todavía escasa (aunque en aumento constante) bibliografía existente sobre la gestión civil de crisis y la novedosa materia que nos ocupa hacen que nuestros principales elementos de referencia sean los documentos procedentes de la Unión Europea. De gran utilidad para este análisis han sido las conclusiones de las distintas presidencias, que ofrecen una idea de hacia dónde evolucionan las capacidades civiles de la PESD. Las comunicaciones del Consejo y de la Comisión me han ayudado a conocer cómo ha evolucionado la fuerte pugna que mantienen ambas instituciones por el control de los instrumentos de gestión de crisis. Más recientemente, el Consejo ha comenzado a publicar una revista dedicada en exclusiva a la Política Europea de Seguridad y Defensa, la *ESDP Newsletter*. Esta publicación hace un seguimiento de las distintas operaciones que hace el Consejo en el exterior y de la evolución de las capacidades militares y civiles, aunque se debe señalar que los análisis de esta revista en particular son muy superficiales.

No debemos olvidar señalar algunos de los trabajos que ha realizado el CIDOB sobre la PESD y en particular sobre sus instrumentos civiles, como el Dossier “Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa”, de Esther Barbé y María A. Sabiote.¹¹⁶

Nuestro periodo de investigación en Estocolmo nos puso en contacto con académicos y funcionarios relacionados con el ámbito de la PESD. Es evidente la gran expectación que levantan los instrumentos civiles dentro de la sociedad nórdica, a diferencia de la española, que parece seguir cautivada por el elemento militar. Los suecos han sido los mayores impulsores de los instrumentos civiles para la gestión de crisis y ellos mismos han desarrollado a nivel nacional un sistema de gestión de crisis, al igual que ocurre en Finlandia, otro de los grandes promotores de los instrumentos civiles PESD. En este sentido, el mayor número de iniciativas en este área dentro de la UE procede de los países nórdicos.

4. Formulando objetivos e hipótesis de la investigación

El **principal objetivo de esta tesis** es hacer un análisis de la evolución de las incipientes misiones civiles PESD. Las misiones PESD pueden ser tanto militares como civiles o mixtas. Valorar la evolución de estas misiones contribuirá a identificar las carencias de los instrumentos que

¹¹⁶ Barbé, Esther y Sabiote, María A.: “Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa”, *Dossiers de investigación especiales*. Observatori de Política Exterior Europea.

ha venido desarrollando la Unión Europea en este área y nos podrá ayudar a conocer el alcance de la UE como actor internacional. Se ha dicho que los instrumentos civiles de la PESD le dan a la UE una ventaja comparativa para defender sus intereses y proyectar su influencia,¹¹⁷ y esto precisamente es lo que quiero comprobar.

Quiero analizar si la PESD en general y los instrumentos civiles en particular suponen realmente una ventaja comparativa para la UE, tal y como se ha afirmado desde diversos ámbitos.¹¹⁸ Aunque los escasos seis años de vida de estos instrumentos pueden ser un obstáculo para poder determinar el verdadero impacto de las misiones civiles en la política de la Unión, el hecho de que el número de misiones sea cada vez más numeroso me hace ser muy optimista en cuanto al futuro de estas misiones. Las misiones civiles no han quedado sobre el papel, como ha ocurrido con otro tipo de iniciativas, sino que ha habido un auténtico compromiso –de unos países más que de otros- para que estas misiones fueran una herramienta real para la PESD. Es por esta razón por la que considero que mi estudio viene a cubrir una laguna en un área que no ha despertado gran interés ni entre la comunidad académica ni entre los medios de comunicación. Las misiones civiles PESD pueden –en cierto modo- marcar una diferencia en áreas desestabilizadas, por eso considero que mi trabajo puede contribuir a la difusión de estas actuaciones de la UE injustamente desconocidas, y

¹¹⁷ Serrano, Pedro: “A strategic approach to the European Security and Defence Policy”, en Nowak, Agnieszka: *Civilian crisis management: the EU way*. ISS Chaillot Paper n° 90, June 2006.

¹¹⁸ Seminar *The Future of ESDP*. EU Institute for Security Studies, 6 February 2006, Paris.

a mejorar su propio funcionamiento a través del análisis de los conceptos y prácticas de estos instrumentos. Este trabajo será uno de los primeros en español que aborde un buen número de los principales aspectos que forman parte de las misiones civiles de la PESD, como el desarrollo de capacidades, el despliegue de misiones, la financiación, la coordinación civil-militar y la relevancia de estos instrumentos civiles en el nuevo contexto de seguridad en el que nos movemos.

Conocer las principales carencias en este área, conocer su evolución y su interrelación con los medios militares de la PESD y su posible dependencia de éstos, podría contribuir a mejorar los objetivos de este tipo de misiones, podría ayudar a conocer si realmente las misiones PESD están contribuyendo a ampliar la influencia de la UE en el mundo y a delimitar el alcance real de estos instrumentos de la Unión Europea.

Profundizar en el estudio de los instrumentos civiles de la PESD es profundizar en lo que estoy convencida, será uno de los principales instrumentos de seguridad para la Unión Europea; es profundizar en uno de los instrumentos más importantes de que dispone la UE para promover sus valores y su presencia en el mundo; y es profundizar en la principal apuesta que ha realizado el Consejo cuando en su estrategia de seguridad optaba por el desarrollo de los medios civiles dentro de su política de seguridad.

Las hipótesis de trabajo que me planteo son las siguientes:

1. Parto de la hipótesis de que una de las razones por las que se crea la PESD es para dotar a la Unión de las herramientas necesarias para cubrir su propia seguridad y para tener una mayor proyección (e influencia) en el exterior. Dotándose de instrumentos civiles, se consigue abordar lo que para la UE es una de las principales amenazas a su seguridad: la existencia a su alrededor de Estados fallidos en potencia.

2. Otra hipótesis que contemplo es que el mayor obstáculo para que haya un mayor avance en las misiones civiles PESD es el propio funcionamiento del sistema de pilares, que hace que haya una lucha interna entre Consejo y Comisión por hacerse con un espacio protagonista en la escena internacional.

3. Otra de mis hipótesis es que, a pesar de que tradicionalmente se ha puesto más énfasis en los aspectos militares de la PESD, han sido los instrumentos civiles los que más rápidamente se han desarrollado, entre otras razones, porque el sistema de financiación hace que sea la propia UE, y no los Estados, quienes financien las misiones; y porque en el área civil los compromisos políticos y nacionales son menos sensibles que en el área militar. Son estos aspectos, más que la voluntad de los Estados miembros, los que hacen que los aspectos civiles se desarrollen mucho más rápidamente que los militares, si bien son estos últimos los que siguen copando todos los titulares en los medios de comunicación.

4. Por otro lado, considero que -aunque bajo la etiqueta de “misiones civiles”- parte de las misiones se han puesto en marcha con personal militar en atuendo civil, lo que pondría en duda si realmente la misión es civil o militar, y por tanto, ayudaría a comprender la evolución real de este tipo de misiones. Además, la mayoría de las misiones civiles PESD desplegadas hasta el momento se han limitado casi exclusivamente al área de la policía a pesar de que se han desarrollado instrumentos para intervenir en áreas como el Estado de derecho, la protección civil, la administración civil o la supervisión. Esto nos hace poner en duda el que haya existido una verdadera evolución de estos instrumentos.

5. Finalmente, la hipótesis que dará comienzo a esta investigación es la de que la calificación de “gestión civil de crisis” a las misiones civiles PESD no es académicamente correcta. Esta cuestión, aunque puede parecer baladí, es de vital importancia para nuestro análisis por dos motivos. Primero, porque sólo utilizando una terminología correcta nos acercaremos a la realización de una investigación lo más científica y seria posible. Y segundo, porque considero que utilizar una terminología correcta dentro del ámbito de la Unión Europea contribuiría a establecer claramente los objetivos y el alcance de este tipo de misiones y porque sólo sabiendo hacia dónde se va podemos construir un camino sólido que conduzca a la meta.

5. Método de trabajo

Desde un primer momento debemos señalar que nuestro trabajo es una investigación cualitativa que llevaremos a cabo utilizando técnicas de documentación y realizando entrevistas a personal de la Unión Europea y a expertos en el área.

Mi estancia breve en el SIPRI, en Suecia, me permitió ponerme en contacto con el *Crisis Management Research and Training* (CRISMART), grupo que se dedica en exclusiva a analizar la gestión civil de crisis en el ámbito nacional y en el europeo; y con la *Folke Bernadotte Academy*, encargada del entrenamiento de buena parte de los expertos que forman parte de las misiones PESD. Una vez mantenidas distintas entrevistas¹¹⁹ con personal de CRISMART y una vez leídas algunas de sus publicaciones¹²⁰, pude constatar que el tipo de gestión de crisis que estudian tiene más que ver con las crisis producidas por desastres naturales o por accidentes humanos que a las crisis que nos ocupa nuestro estudio. No obstante, la puesta en común del concepto de crisis nos ha ayudado sin duda a enriquecer nuestro análisis.

Mi estancia breve en Bruselas me permitió mantener una serie de entrevistas con personal del Consejo de la Unión Europea y visitar la biblioteca de la Comisión, donde encontraría publicaciones

¹¹⁹ Entrevistas con Edward Deverell y con Britta Ramberg, el 21 de Septiembre y el 11 de Octubre de 2005 respectivamente.

¹²⁰ S. Larsson, E. Olsson and B. Ramberg (2005): *Crisis Decision Making in the European Union*, Stockholm, Crismart; Eric K.Stern (2001): *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*, Stockholm, Crismart.

interesantes. Todas las entrevistas que mantuve en Bruselas –pero también las que mantuve en España- han sido entrevistas estructuradas y semi-estructuradas. Mis encuentros con estos expertos han sido de carácter informal y las preguntas han ido apareciendo a lo largo de la conversación, preferiblemente mantenida durante una comida o un café, lo que ha permitido que el ambiente fuera distendido y que los entrevistados me facilitaran datos “políticamente incorrectos”. Por esta razón, he decidido no citar directamente a ninguna de estas fuentes, si bien todas ellas aparecen en el apartado de “bibliografía y fuentes consultadas”. La mayoría de las conversaciones mantenidas en Bruselas y en España han durado unas dos horas, mientras que las mantenidas en Suecia duraron alrededor de una hora.

Por otro lado, también me parecía interesante obtener información por parte del personal participante en alguna de las misiones PESD para obtener una visión distinta a la proporcionada por el personal del Consejo en Bruselas. El contacto con estos participantes se ha conseguido a través del Ministerio de Exteriores, de la Escuela de Guerra y de la Dirección General de la Guardia Civil. El trato con estos expertos se ha mantenido a través del correo electrónico, más concretamente, a través del envío de cuestionarios sobre la formación personal de cada participante y sobre el funcionamiento interno de la misión. Aunque es cierto que el envío de cuestionarios hace que se pierdan muchos matices y quizás la información puede no ser tan rica como en la entrevista personal, lo cierto es que considero que se me ha proporcionado el material suficiente como para, contrastado con los

datos que ya tenía de fuentes bibliográficas, poder realizar una evaluación correcta de las misiones.

Para hacer un análisis de la evolución de las misiones civiles PESD y de una evaluación de su eficacia, debemos comenzar por las cuestiones terminológicas. En la literatura actual este tipo de misiones se denominan misiones de “gestión civil de crisis”. Sin embargo, consideramos que utilizar esta etiqueta es académicamente incorrecto, ya que –a excepción de algunas tareas de la policía- los medios civiles no se emplean en la gestión de crisis internacionales. Tratamos de demostrar, por tanto, que las capacidades civiles que se están desarrollando en la PESD no deberían ser etiquetadas como capacidades para la “gestión civil de crisis”, sino como capacidades o instrumentos de prevención de conflictos, de reconstrucción post-conflicto, o de consolidación de la paz, dependiendo de las características de la misión.

Para justificar esta elección terminológica estableceremos primero una serie de definiciones sobre qué es la gestión de crisis, qué es la prevención de conflictos, la reconstrucción post-conflicto y la consolidación de la paz.

A través del estudio de parte de las misiones civiles PESD que realizaremos en sucesivos capítulos podremos comprobar si la definición de gestión de crisis corresponde con los objetivos de las misiones civiles que la UE ha puesto en marcha.

Una vez resuelta la cuestión terminológica debemos establecer los pasos que seguiremos en nuestra investigación para poder evaluar la

eficacia de las misiones civiles. ¿Cómo evaluamos la eficacia de estas misiones?

Aunque sospechamos desde un principio que no será posible realizar una evaluación exhaustiva de la evolución de cada misión que analicemos –debido, entre otras razones, a la incapacidad de acceder a determinados documentos o fuentes de información–, sí que podemos estudiar aspectos como los siguientes:

- con el análisis de la *Estrategia Europea de Seguridad*, en el segundo capítulo, intentaremos demostrar que los nuevos retos a los que se enfrenta la Unión Europea se consiguen con una mayoría de instrumentos civiles y no militares, de ahí que sea tan importante seguir progresando en esta línea.

- el estudio de las estructuras de la Unión en sus políticas de gestión de crisis y de prevención de conflictos en el tercer capítulo, nos ayudará a conocer las luchas internas entre Consejo y Comisión, que es –en un principio– una de las principales razones por las que no hay un mayor avance en las misiones civiles PESD.

- conocer la formación del personal civil preparado para participar en las misiones en el cuarto capítulo me proporcionará datos sobre la capacidad de respuesta de la UE en situaciones donde la actuación a través de la PESD sea adecuada.

- junto con el estudio del personal civil a disposición de la UE es importante analizar la capacidad de despliegue. ¿Se disponen de medios suficientes con los que realizar un despliegue rápido a una

zona determinada? En caso de no disponer de ellos, ¿se vería la capacidad de despliegue en entredicho? Analizando este punto y el anterior podré obtener más información sobre si con los recursos actuales es posible obtener la proyección exterior ansiada por la Unión.

- el estudio del proceso de planificación y de toma de decisiones en el capítulo 5 nos indicará la rapidez con que puede lanzarse una misión y cuáles son los principales obstáculos al despliegue de la misma. En este mismo capítulo, el análisis de la financiación de las misiones nos proporcionará información sobre el presupuesto real con el que se dota a cada misión y, por lo tanto, del alcance que podrá tener la misión. Algo que también podremos evaluar es si en el transcurso de estos primeros años de desarrollo de las misiones civiles PESD ha habido un aumento en los presupuestos para este tipo de misiones, lo que implicaría un mayor interés por este área.

- analizar el desarrollo de las misiones nos permitirá conocer qué tipo de personal se ha desplegado hasta el momento; si se han alcanzado, o no, los objetivos iniciales; cuáles son las principales dificultades en este tipo de operaciones y si ha habido algún progreso hasta el momento para tratar de superarlas. Todo esto, que se tratará en el capítulo 6, podrá darme información sobre si realmente las misiones civiles PESD suponen una ventaja comparativa para la UE, si son una verdadera alternativa, si tienen un impacto verdadero allí donde se despliegan y qué tipo de capacidades son las que más se han desplegado hasta el momento.

Antes de proseguir he de señalar una serie de **limitaciones** que tendrá mi análisis. En primer lugar, la UE es un actor demasiado joven como para desarrollar rápidamente una política exterior y de seguridad sólida, por lo tanto, los avances deberán valorarse teniendo esto en cuenta.

Por otro lado, el hecho de que la mayoría de los documentos denominados como “Lecciones Aprendidas” de cada una de las misiones civiles sean en su mayoría documentos restringidos, hace que mi análisis sea, lógicamente, sesgado. Esto lo he intentado paliar con diversas conversaciones mantenidas con expertos que conocen bien el funcionamiento interno del Consejo y que en todo momento me han dado su visión “políticamente incorrecta” de la marcha de las misiones.

6. Algunas cuestiones previas

Una vez encuadrada la gestión de crisis en el contexto general de la Unión Europea, debemos dar un paso más y clarificar a qué nos referimos cuando hablamos de “gestión civil de crisis”. Aunque pudiera parecerlo, la tarea que se presenta no es fácil. En primer lugar, porque existen cientos de definiciones de gestión de crisis, y en segundo lugar porque existe una gran confusión entre lo que para el Consejo y la Comisión es la gestión de crisis. A esto podemos añadir el hecho de que muchas de las actuaciones que el Consejo pone en marcha dentro de su política de gestión de crisis, no corresponderían con lo que podría entenderse como gestión de crisis en el ámbito

académico. La confusión terminológica no puede ser mayor y por eso es necesario definir claramente el objeto de estudio.

La propia Unión Europea ha utilizado durante mucho tiempo los términos “prevención de conflictos”, “prevención de crisis”, “gestión de conflictos” y “gestión de crisis” indistintamente en muchas ocasiones. Asimismo, la Comisión y el Consejo utilizan los mismos términos para referirse a políticas distintas.

Otra de las confusiones que existen es entre las políticas que lleva a cabo la Comisión y las que pone en práctica el Consejo en relación con la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Como veremos a lo largo de la tesis, existe una rivalidad en cuanto a delimitación de áreas de trabajo entre la Comisión y el Consejo que se ha acentuado mucho más desde el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Además, entre las dificultades que hemos observado a la hora de poner en marcha la nueva política europea de seguridad y defensa, están las propias políticas bilaterales de los Estados miembros, que en ocasiones han demostrado tener más presentes los intereses nacionales que los de la propia Unión Europea. En este mismo sentido, no deben olvidarse las políticas que llevan a cabo otros organismos internacionales o regionales como OTAN, ONU u OSCE, que han dado lugar a la duplicidad de actuaciones e instrumentos en algunas ocasiones.

En esta tesis parto de la premisa de que la Unión Europea tiene una ventaja comparativa en el área de la gestión de crisis con respecto a

los demás actores. Efectivamente, hay otros actores presentes en este área, pero como veremos a lo largo de la tesis, la UE dispone de una serie de ventajas que la convierten en un actor único. Por ejemplo, la OTAN tiene una larga experiencia en gestión de crisis, pero sus actuaciones han sido puramente militares, habiendo prescindido siempre del componente civil porque -por su propia naturaleza- nunca ha dispuesto de él. Otra organización que también tiene un papel importante en la “gestión de crisis” y prevención de conflictos es la OSCE, cuyas acciones han sido siempre de índole civil. La OSCE ha sido eficaz hasta cierto punto y ha entrado en decadencia en los últimos años, si bien es cierto que sigue desempeñando un papel muy importante, sobre todo en el área de la democratización, las minorías étnicas o el tráfico de estupefacientes, aunque sólo en el ámbito europeo y en Asia Central. Lo que la UE ofrece ante esta organización es precisamente una actuación que va allende el ámbito europeo. Tal y como se dice en la *Estrategia Europea de Seguridad*, la seguridad de la UE no se limita a sus fronteras, sino que va mucho más allá, ya que la inseguridad ha demostrado ser exportable. Por otro lado, las acciones de “gestión de crisis” y prevención de conflictos que la UE pone en marcha son mucho más amplias que las de la OSCE, limitadas casi exclusivamente a la observación del respeto a los derechos humanos.

Finalmente, podemos decir que la mayor organización existente en el área de la prevención de conflictos y de la gestión de crisis –y que sin duda es la que mayor experiencia tiene-, es Naciones Unidas. La ONU dispone de capacidades militares y civiles y es capaz de actuar a

nivel mundial. Lamentablemente, uno de los problemas a los que hace frente esta organización es por un lado, el derecho de veto, que hace que en ocasiones no pueda actuar; y por otro –y sin duda más importante- la realidad de que en muchas misiones hay escasez de personal y de financiación. Uno de los objetivos de la UE es tener a disposición de la ONU personal para su pronta movilización en una crisis, o bien para cuando Naciones Unidas sea incapaz de intervenir en un lugar porque se haya aplicado un veto y los países miembros de la UE crean que se debe intervenir. En cuanto al primer caso, fue la UE quien acudió a la llamada del Secretario General cuando se pidió ayuda en la República Democrática del Congo el 30 de mayo de 2003.¹²¹ Por otro lado, la Unión Europea siempre ha mostrado un apoyo expreso a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y está trabajando muy activamente con esta organización, tanto para preparar a su personal de acuerdo a sus estándares, como para incrementar las actuaciones europeas en misiones de gestión de crisis bajo la petición de la ONU. Además, no podemos hablar de “gestión civil de crisis”, ni de Política Europea de Seguridad y Defensa sin hablar de la *Estrategia Europea de Seguridad* y de los nuevos retos a los que debe hacer frente el mundo en estos momentos. Esta nueva estrategia europea entra –en algún momento- en contradicción con otras estrategias puestas en práctica por otros organismos o Estados, como se verá en el siguiente capítulo de la tesis.

¹²¹ United Nations Security Council Resolution 1484 (2003) of 30 May 2003.

La Unión Europea ha puesto en marcha misiones civiles, militares y civil-militares dentro del ámbito de su Política Europea de Seguridad y Defensa. Esta distinción es un poco confusa porque en ocasiones hay misiones etiquetadas como civiles en las que participa un número muy alto de militares, como es el caso de la misión de Observación en Aceh y de la misión EUSEC en República Democrática de Congo. Existen distintos modos de clasificar una misión en civil o militar. Podría hacerse analizando, por ejemplo, si sus objetivos o su personal son civiles o militares. Como hacer este tipo de análisis es complicado desde mi posición (y falta de información), he decidido utilizar la Acción Común para clasificar una misión en civil, militar o civil-militar. En la Acción Común siempre aparece el modo de financiación de la misión: a través del presupuesto comunitario (cuando es civil) o a través del mecanismo ATHENA (cuando es militar). Esta opción viene justificada por el hecho de que según el art. 28 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la Comisión no financiará ninguna misión militar bajo ningún concepto. Por tanto, asumo que si se financia una misión (aunque el personal sea militar a efectos prácticos), no será una misión que implique el uso de la fuerza en ningún caso. Aunque esto no siempre tiene por qué ser así, las misiones desplegadas hasta el 2006 sí que han seguido esta lógica, por lo que me será útil para mi clasificación.

7. La problemática definición de la “gestión civil de crisis”

Los conceptos de “gestión civil de crisis” y prevención de conflictos están en pleno auge. Cada vez son más los trabajos publicados sobre la “gestión civil de crisis”, aunque de hecho, éste es un término que ha suscitado muy poco interés en el ámbito académico a pesar de las contradicciones que el mismo presenta.

En la Unión Europea parece claro que cuando nos referimos a la “gestión civil de crisis”, entendemos las capacidades desarrolladas en el Consejo Europeo de Feira y que pertenecen al segundo pilar de la Unión. Aunque parece claro que las capacidades desarrolladas en Feira son civiles, se debe poner en duda –desde el punto de vista académico- el que los instrumentos civiles sean los mejor orientados para gestionar crisis. Por tanto, he considerado necesario intentar dejar claro este concepto, que presenta grandes dificultades para ser utilizado en una tesis de índole académica. Para ello lo que haré será presentar en primer lugar, las razones por las que considero que éste es un término puramente político, basándome en documentos de la Unión Europea y declaraciones de sus miembros; más adelante analizaré el concepto desde el punto de vista académico para después pasar a adoptar el concepto que seguiré utilizando en esta tesis a partir del siguiente capítulo.

7.1. Gestión civil de crisis en la Unión Europea (ámbito político)

Durante mucho tiempo ha existido una gran confusión entre los conceptos gestión de crisis y prevención de conflictos tanto en

documentos oficiales como en discursos públicos. Así, mientras el Parlamento Europeo instaba hace unos años a la Comisión “*to take the lead in crisis prevention since most of the instruments to be used fall within the scope of Pillar I*”¹²², el Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, declaraba que “*conflict prevention is an area where the High Representative and I work closely together but where much lies in the High representative’s area of responsibility than mine*”¹²³. Como se desprende de esto, en el propio seno de la UE existe una confusión terminológica entre lo que hacen las distintas instituciones y cómo lo denominan. Uno de los documentos más importantes para la política de prevención de conflictos que ejecuta la Comisión es el *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, aprobado por el Consejo Europeo de Gotemburgo en Junio de 2001. En este documento podemos encontrar una de las claves para distinguir entre prevención de conflictos y gestión de crisis. En el texto se dice que “*Conflict prevention calls for a co-operative approach to facilitate peaceful solutions to disputes and implies addressing the root causes of conflicts*”¹²⁴. Podemos entender, por tanto, que acabar con las causas profundas (*root causes*) será uno de los cometidos de las políticas de prevención de conflictos que -como veremos más adelante-, lo diferenciaría de la gestión de crisis.

¹²² European Parliament, N5 0172/2001, Minutes of 15/03/2001, Provisional Edition.

¹²³ Speech by Commissioner Chris Patten, OSCE, Permanent Council, 23 November 2000.

¹²⁴ *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts* –Endorsed by the Göteborg European Council, June 2001, p. 5.

En este mismo documento se dice que una política de prevención de conflictos exitosa se apoya en la preparación de la acción antes de que una situación se vuelva violenta.¹²⁵ Y como también se verá más adelante, esta definición podría muy bien servir para analizar las acciones que el Consejo pone en marcha a través de la gestión de crisis. También se dice que “*Structures and capabilities for civilian and military crisis management, developed within the framework of the ESDP, will also contribute to the capabilities of the EU to prevent conflicts*”.¹²⁶ Vemos cómo la ambigüedad en este último párrafo se multiplica a la hora de poder diferenciar entre prevención de conflictos y gestión de crisis.

En este mismo texto se citan también algunas de las medidas a poner en marcha en la política de prevención de conflictos de la UE que -como veremos-, coinciden con las que también lleva a cabo el Consejo. Así, se dice que entre las medidas a poner en práctica están el apoyo a la democracia, el apoyo a los procesos electorales – incluyendo observadores electorales-, la administración de la justicia, la mejora de los servicios policiales, el entrenamiento en materia de derechos humanos en el sector de la seguridad, misiones de verificación de hechos, desarme, desmovilización y reintegración.¹²⁷ Muchas de estas tareas está comenzando a realizarlas el Consejo a través de la PESD -dentro de sus acciones de “gestión civil de crisis”-,

¹²⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 8.

¹²⁷ *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts* –Endorsed by the Göteborg European Council, June 2001, p. 9.

entrando así en conflicto con lo que desde hace años viene desempeñando la Comisión como prevención de conflictos.

Otro de los documentos de la UE en los que también se aprecia la confusión existente entre uno y otro concepto es el documento de la Comisión “*Civilian instruments for EU crisis management*”, de abril de 2003. En este documento encontramos una extensa enumeración de gran parte de los instrumentos de “gestión civil de crisis” de que dispone la Unión Europea. En este documento vamos a encontrar muchos instrumentos que no siempre habían sido calificados como instrumentos de gestión de crisis sino como de prevención de conflictos, como son los instrumentos de ayuda humanitaria, la seguridad alimentaria, o los instrumentos de ayuda financiera con África, Caribe y Pacífico, o Latinoamérica. Asimismo, también vamos a encontrar instrumentos que desde hace años la Comisión venía poniendo en marcha y que ahora también ha pasado a poner en práctica el Consejo con una evidente duplicación de políticas. Este caso lo vemos por ejemplo en los instrumentos para mejorar el Estado de derecho o el envío de observadores electorales, entre otros. Y si bien en el documento citado se dice que las intervenciones “tipo-Feira” serán excepcionales y transitorias¹²⁸, lo cierto es que a medida que suceden los meses van aumentando las misiones PESD del Consejo. Por otro lado, también se dice que este tipo de misiones deben considerarse en el contexto amplio de la prevención de conflictos, ayuda, rehabilitación y apoyo de estabilización y desarrollo

¹²⁸ *Civilian instruments for EU crisis management*, April 2003. European Commission, p. 5.

a largo plazo que se dan antes, durante y después de una crisis.¹²⁹ La confusión aquí no puede ser mayor. Por un lado, se arroja una enorme confusión sobre qué es prevención de conflictos y qué gestión de crisis; y por otro lado, encontramos una serie de instrumentos que pueden poner en práctica dos instituciones europeas distintas, que funcionan a través de mecanismos diferentes y cuyas políticas vienen a ser aparentemente muy similares.

Si bien parece claro que el término gestión de crisis se prefiere al de gestión de conflictos, en documentos y discursos públicos ambos se han utilizado indistintamente en numerosas ocasiones. La tendencia es a hablar de crisis y no tanto de conflictos, quizás porque el conflicto clásico que se conocía hasta el fin de la Guerra Fría ha cambiado para pasar a haber más conflictos intraestatales que carecen de las características propias de los conflictos interestatales. En este tipo de conflictos –intraestatales- las partes no suelen estar identificadas y el uso de armamento llega a ser mínimo. La gestión de estos conflictos, por tanto, se tenderían a resolver a través de instrumentos económicos, sociales, políticos o diplomáticos, dejando el uso y proyección de la fuerza en un segundo plano. Así, bien podría afirmarse que *el alcance de las actividades de la UE en este área va mucho más allá del sentido clásico de la gestión de conflictos*¹³⁰.

Por otro lado, también hay expertos que en el caso concreto de la Unión Europea abogan por una distinción entre las medidas a corto

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Duke, Simon: *The EU and Crisis Management. Development and Prospects*. European Institute of Public Administration, The Netherlands, 2002, p. xiii.

plazo y de largo plazo para hacer una distinción entre las que son puestas en práctica por la Comisión (estas últimas) y las puestas en práctica por el Consejo (las primeras).¹³¹

En este sentido, Javier Niño, hace una clasificación que bien merece la pena subrayar aquí¹³². Por un lado, llama la atención sobre la distinción entre instrumentos comunitarios o de la Comunidad Europea (que hacen referencia a los instrumentos que cubre el primer pilar) e instrumentos de la Unión Europea (que se refiere a los instrumentos puestos en práctica por los pilares II y III).¹³³ Los instrumentos comunitarios serían todos los relacionados con el comercio, las medidas sociales, económicas y de medio ambiente, y la ayuda humanitaria y al desarrollo. Los instrumentos del segundo pilar, en cambio, serían todos los relacionados con el diálogo político, declaraciones, visitas de alto nivel, el envío de Representantes Especiales, y las relacionadas con las misiones Petersberg (civiles y militares), asumidas por la PESD. A esto habría que sumarle las actividades que se desarrollan en el tercer pilar, relacionadas con asuntos de justicia, fronteras, tráfico ilegal e inmigraciones.

Visto de esta forma, no parecería que los instrumentos de uno y otro órgano entrañaran confusión alguna. Sin embargo, el intento de Niño no llega a definir con exactitud las políticas que está llevando a cabo el Consejo en materia de “gestión civil de crisis”. Por ejemplo,

¹³¹ Niño Pérez, Javier: “EU instruments for conflict prevention”, en Kronenberger, V. y Wouters, J. (2006): *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*. The Hague, Asser Press, pp. 93-117.

¹³² *Ibid.*, pp. 93-117.

¹³³ *Ibid.*, pp. 93-117.

algunas de las misiones que ha enviado el Consejo no han sido para “gestionar crisis” sino más bien para realizar tareas que seguimos conociendo como prevención de conflictos o –como mucho– prevención de crisis. Un ejemplo es la misión EUJUST Themis en Georgia lanzada en junio de 2004. Este tipo de misiones entraría dentro de lo que se conoce como (re)construcción de la paz, cuyo objetivo es fortalecer las instituciones y gobiernos locales de una sociedad o Estado para evitar que estalle un conflicto¹³⁴.

Otro intento por diferenciar los instrumentos de la Comisión y los del Consejo son los que hablan de los primeros como instrumentos a largo plazo y de los segundos como acciones a corto plazo.¹³⁵ Encontramos que esta distinción es útil pero solo en cierta medida. Si analizamos instrumentos de la Comisión como por ejemplo el Mecanismo de Reacción Rápida, nos encontraríamos con un instrumento a utilizar a corto plazo; y si analizamos el envío de Representantes Especiales del Consejo, veríamos que es un instrumento a largo plazo. Por lo tanto, la diferencia entre unos y otros conlleva más problemas de lo que cabría pensar en un primer momento.

¹³⁴ La misión EUJUST Themis, misión para el fortalecimiento del Estado, tenía como objetivo la formación de personal del sistema judicial y el asesoramiento para el cambio del sistema penal y judicial en Georgia.

¹³⁵ Conversación con Javier de Niño, 21 de abril de 2005 (Madrid), y con Jakob Hallgren, 14 de octubre de 2005 (Estocolmo). Ambos, trabajando uno para la Comisión y otro en el área de gestión civil de crisis de la UE en el Ministerio de Exteriores sueco, coincidían en que podrían diferenciarse –aunque no enteramente– haciendo una clasificación entre instrumentos a corto y largo plazo.

Algo que parece claro, sin embargo, es que mientras en el Consejo las decisiones vienen motivadas por intereses políticos y nacionales; las decisiones en la Comisión parecen todavía querer resistirse a las presiones nacionales y favorecer a países en vías de desarrollo a través de distintas ayudas y siempre bajo ciertas condiciones.

En el seminario organizado por FRIDE sobre la Acción Exterior de la Unión Europea en situaciones de crisis,¹³⁶ los distintos expertos estuvieron de acuerdo en que la falta de una definición clara de lo que constituye la gestión de crisis en la UE no contribuye a un debate completo sobre el tema. También en este seminario se llegó al consenso de que para que una operación civil pudiera pertenecer al ámbito de la PESD debía cumplir tres criterios básicos:

- 1.- debía ser de sustitución, observación o supervisión.
- 2.- debía implicar un número visible de personal de Estados miembros.
- 3.- la UE debía tener el control de la dirección política y estratégica.

En un documento del gobierno finlandés sobre la política de derechos humanos al Parlamento se insiste en la misma idea de la ausencia de una definición del concepto:

There is no precise definition of civilian crisis management.
In general, the concept may refer to temporary non-military means used to affect the behaviour of the parties to a conflict

¹³⁶ *External Action of the European Union in Crisis Situations. Conclusions of a Workshop at the Fundación par alas Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) in Madrid, 21 and 22 April 2005*

and, in particular, to prevent the existing or threatening situation from developing into a crisis or conflict; to generally control a crisis situation or to restore the normal situation after a crisis.¹³⁷

Para el personal del Consejo, en cambio, la crisis está perfectamente definida en el artículo 168 del reglamento financiero de la Comisión¹³⁸ según el cual:

Las situaciones de crisis, referidas a terceros países, son aquellas situaciones: que amenazan el orden público y la seguridad de las personas, con riesgo de que degeneren en un conflicto armado o puedan desestabilizar el país y pueden quebrantar gravemente: a) la salvaguardia de valores comunes, de intereses fundamentales, de la independencia e integridad de la Unión Europea; b) la seguridad de la Unión Europea, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la promoción de la cooperación internacional o el desarrollo y potenciación de la democracia, del Estado de Derecho, del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, conforme al artículo 11 del Tratado de la Unión Europea y al artículo 3 del Reglamento (CE) n° 381/2001 del Consejo.

Si bien esta definición puede, definitivamente, corresponder a una definición de crisis, no se aplica a algunas de las misiones denominadas como de “gestión de crisis” lanzadas hasta el momento por la UE. Por ejemplo, se puede poner en duda que la situación en Georgia o en Macedonia correspondiera a una “crisis” cuando se pusieron en marcha las misiones EUJUST THEMIS y EUPOL PROXIMA (2004 y 2003 respectivamente).

¹³⁷ *Government Report to Parliament on the human rights policy of Finland*, (2004) Publications of Ministry for Foreign Affairs. pp. 88-89. (Cursiva añadida).

¹³⁸ Reglamento (CE, EURATOM) n° 2342/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002 sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/02 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

7.2. Búsqueda de un concepto académico para la “gestión civil de crisis”

Es tal la confusión existente alrededor del concepto de “gestión civil de crisis”, que se ha llegado a afirmar que no tiene sentido definir el concepto:

Should the concept of civilian crisis management be defined, it might have negative impact on this nature of development (...). The EU is strongly developing its crisis management capabilities, for which reason it is not purposeful to tie the organisation of civilian crisis management activities to a purely national definition.¹³⁹

Sin embargo, soy de la opinión de que para saber qué se quiere hacer, primero hay que saber en qué área podemos movernos, porque esto determinará nuestra acción. Así, creo que disponer de una definición de “gestión civil de crisis” puede contribuir a que se conozcan claramente los objetivos del Consejo y por tanto, será mucho más fácil desarrollar los instrumentos necesarios para acometer esos objetivos.

Desde el punto de vista académico, no se ha encontrado una definición de “gestión civil de crisis”. Renata Dwan afirma que la definición de este término es problemática para el ámbito académico y que debe considerarse a este término como exclusivo para la Unión Europea, no pudiéndose equiparar al concepto de gestión de crisis que utilizan organizaciones como Naciones Unidas o la OSCE, u otras

¹³⁹ *Report of the Working Group on Civilian Crisis Management* (2004), citado en Korhonen, S. and Sumuvuori, J. (2006): *From Conflict to Development. An introduction to EU Civilian Crisis Management*. Finland, KATU and Committee of 100 in Finland, p. 39.

organizaciones regionales no-europeas.¹⁴⁰ En este mismo sentido también apuntan otras autoras cuando afirman que el concepto de gestión civil de crisis fue creado en la Unión Europea.¹⁴¹

Para Dwan, la “gestión civil de crisis” en el Consejo está relacionada con el Estado y su relación con los ciudadanos, y es, en esencia:

an instrument for international actors to help create the structures and capacities that enable the state to provide for the security and safety of its population. It is not a “soft” option for intervention but a fundamental element in building a sustainable peace. Civilian crisis management represents a new way of thinking about, organizing and conducting international efforts to prevent and address conflict (...).¹⁴²

Anna Halonen también va en esta línea cuando afirma que:

Although there is no unanimously accepted definition on European Union’s (EU) civilian crisis management, it can be argued that the term covers situations in which a country that is experiencing a threatening or acute crisis is being assisted by foreign actors.¹⁴³

Si el término hasta el momento ha presentado dificultades en cuanto a su definición es, tal vez, porque es un término totalmente contradictorio en sí mismo. Por tanto, es posible que haya otros términos más adecuados para definir exactamente qué es lo que la UE quiere hacer con sus instrumentos civiles en el segundo pilar. Esta es

¹⁴⁰ Dwan, Renata, “Civilian tasks and capabilities in EU operations”, *op. cit.*, p. 264.

¹⁴¹ Korhonen, S. and Sumuvuori, J., *op. cit.*, p. 11.

¹⁴² Dwan, Renata, “Civilian tasks and capabilities in EU operations”, *op. cit.*, pp. 284-285.

¹⁴³ Halonen, Anna: “The First Six Years of Civilian Crisis Management”, en Korhonen, S. and Sumuvuori, J. (2006): *From Conflict to Development. An introduction to EU Civilian Crisis Management*. Finland, KATU and Committee of 100 in Finland, p. 16.

la razón por la que osaré a proponer un concepto distinto al de “gestión civil de crisis”. Primero, no obstante, intentaré argumentar por qué en términos académicos el concepto presenta tantas dificultades, para posteriormente determinar qué término utilizaré de ahora en adelante para referirme a este área.

7.2.1. Definiendo una crisis

La mayor dificultad desde mi punto de vista es la de suponer que una crisis se puede gestionar a través de medios civiles. Así, lo más sencillo será definir primero qué se entiende por crisis en el ámbito académico, para luego pasar a comprobar si se puede resolver una crisis a través de medios civiles. En primer lugar, debe aclararse que, cuando nos referimos a una crisis en el contexto de la PESD, no nos estamos refiriendo a cualquier tipo de situación violenta o difícil de resolver, y tampoco nos referimos a cualquier asunto que interfiere en las relaciones normales entre actores internacionales y que se resuelven mediante contactos diplomáticos. Cuando aquí nos referimos a una crisis, nos estamos refiriendo a una crisis político-militar, una forma de conflicto internacional con unas características propias, que le difieren de otras fases del ciclo de vida del conflicto.¹⁴⁴ Todas las definiciones que aparecen a continuación tienen algo en

¹⁴⁴ García González, Javier Ignacio: *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Tesis doctoral presentada en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (UCM), 2006.

común, y es la existencia de un alto nivel de violencia cuando estamos ante la presencia de una crisis

Para autores como Snyder y Diesing¹⁴⁵, una crisis viene determinada por el peligro de que se llegue a hostilidades militares generalizadas, es decir, por la posibilidad de que aparezca una guerra. Esto autores dicen que:

(...) la confrontación puede continuar durante un periodo de tiempo corto o largo (desde días hasta meses), y se caracteriza por una tensión alta o creciente y por predominar las tácticas coercitivas en las dos partes, cada uno permaneciendo firme en su posición inicial y lanzando amenazas, alertas, haciendo despliegues de tropas y utilizando otras señales para indicar firmeza, para minar la firmeza del otro y generalmente para persuadirle de que debe echarse atrás para evitar la guerra.

El *Heidelberg Institute for International Conflict Research* (HIIK) define la crisis como “*una situación tensa en la que al menos una de las partes utiliza el uso de la fuerza en incidentes esporádicos.*” Y una crisis severa sería aquel conflicto en el que la fuerza violenta se usa repetidamente de un modo organizado.¹⁴⁶ Para el HIIK la crisis sería uno de los estadios del conflicto, que en un nivel de intensidad del 1 al 5 se situaría en el 3.

¹⁴⁵ Snyder, Glenn H. y Diesing, Paul (1977): *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis*. Princeton, Princeton University Press, p. 14.

¹⁴⁶ HIIK: *Conflict Barometer 2005. 14th Annual Conflict Analysis*, December 1 2005, www.hiik.org

Estado de la violencia	Grupo de intensidad	Nivel de intensidad	Nombre de la intensidad
No violenta	Baja	1	Conflicto latente
No violenta	Baja	2	Conflicto manifiesto
Violenta	Media	3	Crisis
Violenta	Alta	4	Crisis severa
Violenta	Alta	5	Guerra

Cuadro 1: Intensidad del Conflicto. (Fte: HIIK.)

La guía para la prevención de conflictos creada por el *Creative Associates International*, define la crisis como el *nivel de conflictos con confrontación tensa entre fuerzas armadas movilizadas, ... donde la probabilidad de una guerra es alta*.¹⁴⁷ Gestión de crisis la definen como *los esfuerzos para mantener las situaciones de alta tensión y confrontación entre las partes en conflicto, normalmente asociados con amenazas de la fuerza y su despliegue*.¹⁴⁸ Según este grupo, hay una crisis cuando existen amenazas, actos violentos de bajo nivel, hostilidades entre grupos, insurgencia, violación sistemática de los derechos humanos, movilización a nivel nacional, etc. En esta fase del conflicto la Comunidad Internacional debe actuar a corto plazo debido a la violencia existente o eminente, y sus objetivos principales serían la reducción de la violencia, la reducción de tensiones, mantenimiento de una seguridad básica, resolución de disputas políticas, creación de medios no-violentos para resolver las raíces del conflicto, etc.¹⁴⁹

Para Samarisingue et al. en la fase de conflicto y crisis *la violencia se convierte en la principal herramienta del conflicto para una o más*

¹⁴⁷ CAII: *Conflict Prevention. Practitioner's Guide*. www.caii.org

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

*de las partes. El nivel de violencia alcanza los niveles de crisis. En este estadio el Estado puede perder el control sobre algunas partes del país. Más y más recursos se destinan al conflicto, y las posiciones de las partes enfrentadas se radicalizan.*¹⁵⁰

La doctrina del ejército español define la crisis como la *situación de inestabilidad que pudiera llegar a alterar la vida normal de la nación y la acción de gobierno y que incluso, por su peligrosidad potencial para la seguridad nacional y compartida, induce al Gobierno a tomar una serie de medidas preventivas que pueden llevar asociada la puesta en marcha de sus sistemas de preparación y respuesta y el empleo de los recursos de la Defensa Nacional. En toda crisis existe una acción o se produce una situación que, alterando el proceso de normalidad, puede tener consecuencias importantes que exigen, para prevenirla o remediarla, la adopción de medidas urgentes de todo tipo, entre las cuales se puede incluir el empleo de las Fuerzas Armadas. (...) La naturaleza de la contribución militar a las situaciones de **crisis**, conflicto armado o guerra es significativa y destacada. En la primera de ellas, la participación y actuación de la fuerza está muy condicionada por consideraciones políticas, que priman sobre las militares al graduar el empleo de los medios. En el*

¹⁵⁰ Samarisingue, S., Donaldson, B., & McGinn, C.: *Conflict Vulnerability Analysis Workbook*, 1999, p. 8
<http://www.carleton.ca/cifp/docs/CVA.pdf#search=%22conflict%20vulnerability%20analysis%20workbook%22>

conflicto armado o en la guerra, son los medios militares los que predominan para finalizar el conflicto.¹⁵¹

En el ámbito de la OTAN no existe una definición exacta de qué es una crisis, sin embargo, sí que se encuentran definiciones de gestión de crisis, definiéndose como *las acciones coordinadas tomadas para calmar crisis, prevenir su escalada en un conflicto armado y contener hostilidades si estas surgieran*.¹⁵² En otro documento, también de la OTAN, se deduce que una crisis implica un deterioro de la seguridad a la par que una intensa actividad diplomática para evitar que estalle un conflicto armado.¹⁵³

Para Michael Lund, uno de los expertos más reconocidos en la literatura de la prevención de conflictos, una crisis es *una confrontación tensa entre fuerzas armadas que están movilizadas y listas para luchar y que pueden recurrir a la amenaza y a enfrentamientos de baja intensidad de forma ocasional pero sin que llegue a ejercerse un uso de la fuerza significativo*.¹⁵⁴ La gestión de crisis la define Lund como *los esfuerzos para gestionar las tensiones y disputas que son intensas que han alcanzado un alto nivel de confrontación. La amenaza de la fuerza por uno o más de las partes*

¹⁵¹ Cursiva añadida. *Doctrina. Empleo de las Fuerzas Terrestres*. Esta es una publicación reglamentaria para uso interno de las Fuerzas Armadas, publicada por Mando de adiestramiento y doctrina del ejército de tierra (2003), pp. 3-2.

¹⁵² NATO: *NATO Glossary of Terms and Definitions* AAP-6(2006), p. 2-C-14.

¹⁵³ NATO: *Military Operations other than War* AJP-3.4 (2000), párrafo 0411, p. 4-9.

¹⁵⁴ Lund, Michael S. (2001): *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington D. C., United States Institute of Peace Press, p. 39.

*es común y la posibilidad de que estallen las hostilidades es altamente probable.*¹⁵⁵

Se entiende como *gestión de crisis*¹⁵⁶ al proceso de planeamiento, consultas y decisión a nivel nacional o aliado, sobre las medidas a poner en práctica cuando la seguridad nacional o compartida, y en especial la vida, seguridad o bienestar de los españoles, deban salvaguardarse ante una situación que les afecte.

Otra aproximación al concepto de la crisis es la que hacen autores como Nathan,¹⁵⁷ quien establece una diferencia entre la crisis tradicional, que sería aquella en la que el nivel de violencia es muy alto y puede desencadenar una guerra; y una *crisis intraestatal*, provocada por cuatro causas principalmente: 1) gobierno autoritario; 2) la exclusión de minorías del gobierno; 3) privación socio-económica combinado con la desigualdad; y 4) Estados débiles sin la capacidad institucional para gestionar conflictos políticos y sociales normales. Una crisis intraestatal para Nathan puede ser definida como un grupo de condiciones estructurales que amenazan a la seguridad humana y a la estabilidad del Estado, y que crea el potencial para la violencia a gran escala.¹⁵⁸

¹⁵⁵ *Ibid.* p. 42.

¹⁵⁶ “conducción de crisis” en el original. Cursiva añadida. *Doctrina. Empleo de las Fuerzas Terrestres*. Esta es una publicación reglamentaria para uso interno de las Fuerzas Armadas, publicada por Mando de adiestramiento y doctrina del ejército de tierra (2003), pp. 3-2.

¹⁵⁷ Nathan, Lauri: “The Four Horsemen of the Apocalypse. The structural cause of violence in Africa”, *Track Two*, vol. 10 n° 2 (August 2001) Centre for Conflict Resolution, University of Cape Town, p. 1.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 4.

De acuerdo a esta definición las crisis emergerían cuando los Estados no son capaces de ejercer su responsabilidad de gobernar correctamente, por una falta de legitimidad, por la inhabilidad de crear infraestructuras económicas y sociales para toda la población, etc. Michael Brecher también hace referencia a las crisis intraestatales y afirma que: “una crisis puede surgir, permanecer y terminar con o sin violencia. La guerra no elimina o reemplaza la crisis. Sin embargo, la crisis se acentúa por la guerra. En estos términos, la guerra es una continuación de la crisis por otros medios”.¹⁵⁹

Quizás el término de “crisis intraestatal” se ajusta mucho más a la idea de “gestión civil de crisis” del Consejo. Son esas crisis intraestatales a las que se les quiere hacer frente, porque son las causantes de los Estados fallidos y de la inestabilidad de muchos Estados. Sin embargo, no voy a adoptar este término para la tesis porque considero que está muy poco desarrollado y porque realmente la UE nunca se ha referido a las “crisis intraestatales” cuando ha hablado de “crisis”. No obstante, considero que es un concepto que se podría adaptar fácilmente a las políticas que desea poner en marcha la UE con sus instrumentos civiles.

7.2.2. La crisis en el ciclo de vida de los conflictos

Es útil mostrar aquí algunos de las numerosas figuras que existen sobre el ciclo de vida de un conflicto, ya que esto nos permitirá

¹⁵⁹ Brecher, Michael: “Introduction: Crisis, Conflict, War-State of the Discipline”. *International Political Science Review*, vol. 17, nº 2 1996, p. 128.

comprobar que la crisis es -en todos ellos- el periodo que precede al estallido de la guerra.

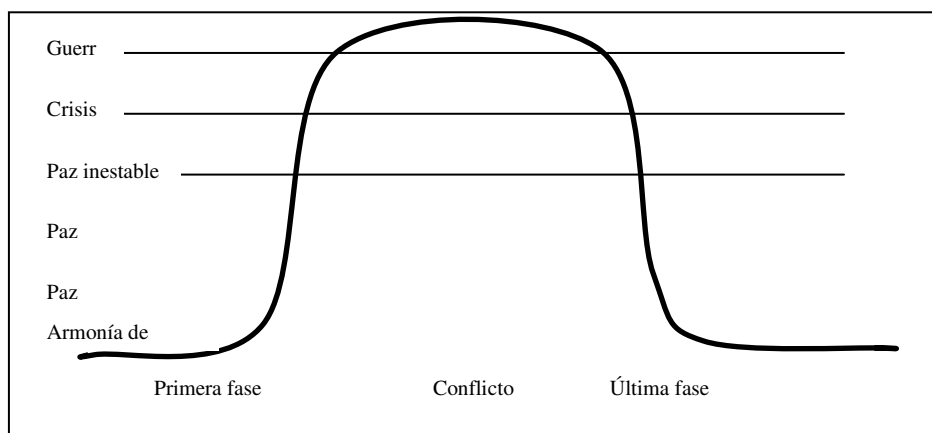


Figura 2: Ciclo de vida del conflicto (I). (Fte: Creative Associates International: *Practitioner's Guide to Conflict Prevention and Mitigation*).

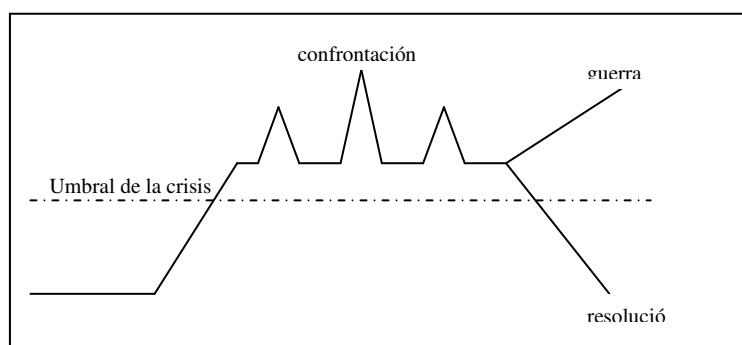


Figura 3: Ciclo de vida del conflicto (II) (Fte. Snyder, Glenn H. y Diesing, Paul (1977): *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis*. Princeton, Princeton University Press, p. 15).

En el ciclo de vida de un conflicto de Snyder y Diesing cuando el conflicto alcanza el umbral de la crisis se llega a una fase de

confrontación en la que la intensidad puede variar durante meses o días para finalmente, seguir escalando hacia una guerra o resolverse a través de otros medios.¹⁶⁰

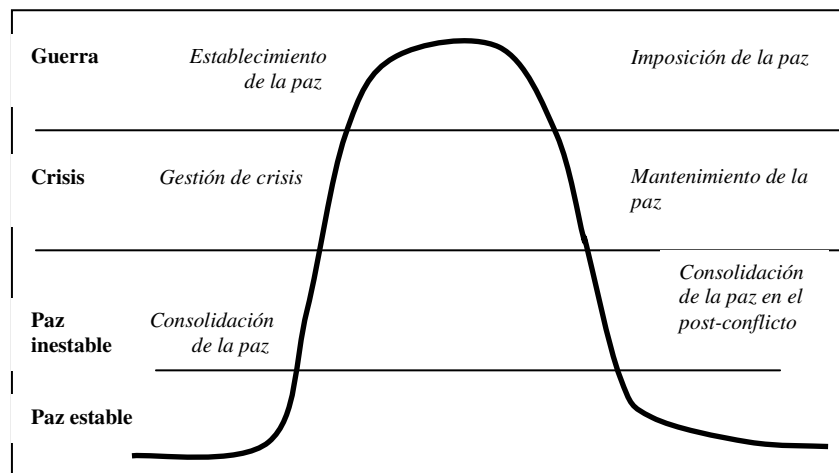


Figura 4: Ciclo de vida del conflicto (III) (Fte. Adaptado de Lund, Michael S. (2001): *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington D. C., United States Institute of Peace Press, p. 38).

¹⁶⁰ Snyder, Glenn H. y Diesing, Paul (1977): *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis*. Princeton, Princeton University Press, pp. 14-15.

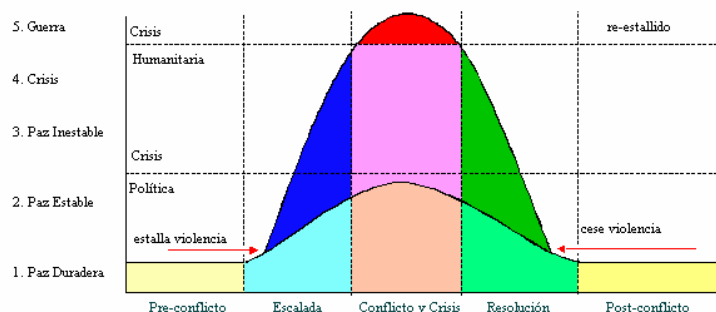


Figura 5: Ciclo de vida del conflicto (IV) (Elaboración propia a partir de Samarisingue, S; Donaldson, B. y McGinn, C. (1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*).

Así, y de acuerdo a estas figuras, la crisis sería la situación violenta que precede a la guerra. La crisis se caracteriza por una creciente inestabilidad y un aumento progresivo de la violencia. Por esta razón, se puede poner en duda que la utilización de medios civiles para gestionar una crisis sean los más eficaces. Las situaciones de crisis parecen ser mucho mejor gestionadas a través de medios militares para detener la violencia, como lo es también en algunos casos, el envío de policía militar. Los instrumentos civiles que son de importancia en esta fase son todos los relacionados con la provisión de

ayuda humanitaria o la ayuda a la población desplazada y a los refugiados.¹⁶¹

Christopher Hill también habla de tres fases en un conflicto: 1) la prevención de conflictos, que procura prevenir el estallido de la violencia y es necesariamente un proyecto a largo plazo; la gestión de conflicto o crisis, dirigida a prevenir a corto plazo la escalada del conflicto una vez éste ha comenzado y que ha formado parte del pensamiento estratégico convencional desde 1962; y la resolución del conflicto, preocupada por el reestablecimiento de la paz, preferiblemente sobre una base sólida y que será puesta en marcha a medio plazo.¹⁶²

7.2.3. *Los instrumentos civiles de la Unión Europea*

Los instrumentos civiles que está desarrollando la UE en el segundo pilar corresponden al área de la policía, la administración civil, la protección civil, el fortalecimiento del Estado de derecho, la observación y el apoyo al Representante Especial de la Unión Europea.

Todos estos instrumentos parecen de difícil aplicación en un contexto donde la violencia está más que generalizada. Póngase por caso la misión EUJUST LEX en Iraq, donde el objetivo principal es el

¹⁶¹ Marquina, A. y Ruiz, Xira: “A European Competitive Advantage? Civilian Instruments for Conflict Prevention and Crisis Management”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3 n° 1 (Spring 2005), Edinburgh University Press. pp. 71-87.

¹⁶² Hill, Christopher: “The EU’s Capacity for Conflict Prevention”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 6 n° 3 (2001), p. 330.

entrenamiento y formación de policía, expertos legales y personal de la administración civil. Quizás Iraq (durante todo el periodo en que se ha puesto en marcha esta misión, 2005-2008) está en lo que podríamos considerar un estadio de crisis. La formación de personal civil en Iraq hasta el momento, no parece que marque una diferencia en la escalada del conflicto, y aunque la formación de personal es de vital importancia cuando la violencia se ha reducido, no es de ayuda durante la propia crisis.

Los instrumentos civiles que ha utilizado la UE hasta el momento lo ha hecho casi en exclusiva en situaciones de reconstrucción post-conflicto. Instrumentos de áreas como la policía o el fortalecimiento del Estado de derecho pueden igualmente ponerse en marcha durante la fase de escalada del conflicto y durante la fase que Lund y Samarisingue et. al. denominan paz estable o paz inestable. En estas fases los instrumentos civiles sí que pueden marcar una diferencia y pueden evitar la escalada de la violencia.

Los instrumentos civiles de la Unión Europea podrían tener cabida en la clasificación de los instrumentos de consolidación/construcción de la paz y de mantenimiento de la paz. Ambos términos han sido definidos en innumerables ocasiones, aquí se mostrarán algunas de las definiciones, a modo de ejemplo, y a lo largo de los capítulos 4 y 6 se intentarán aplicar estos términos a las misiones civiles PESD que la UE había puesto en marcha hasta el 2006.

El concepto de **PEACEBUILDING O CONSOLIDACIÓN/RECONSTRUCCIÓN DE LA PAZ** puede ser definido como el proceso de

consolidación de relaciones pacíficas y de creación de un entorno que disuada el surgimiento o escalada de tensiones que puedan desencadenar un conflicto.¹⁶³ En el *Informe Brahimi* se define la consolidación de la paz como las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de paz. Estas actividades incluirían, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil; el fortalecimiento del imperio de la ley; el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia; la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático; y la promoción del empleo.¹⁶⁴

Las actividades de la consolidación de la paz tienen como fin contribuir al fin de la violencia o impedir que ésta surja; y son actividades que, aunque tradicionalmente se han puesto en marcha en la fase del post-conflicto, lo ideal sería que se pusieran en marcha durante la fase del pre-conflicto. En la figura 6 podemos ver una serie de instrumentos y actividades que tienen cabida dentro de la consolidación de la paz divididas en cuatro áreas: la seguridad, el marco político, la reconciliación y la justicia, y los pilares socio-económicos.

¹⁶³Schmid, Alex P. (1998): *Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms* (abridged version), Fewer. http://www.peacewomen.org/resources/Early_Warning/EWFOWER.pdf

¹⁶⁴ *Informe del grupo especial sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, presidido por Lakhdar Brahimi, Agosto 2000, en http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/

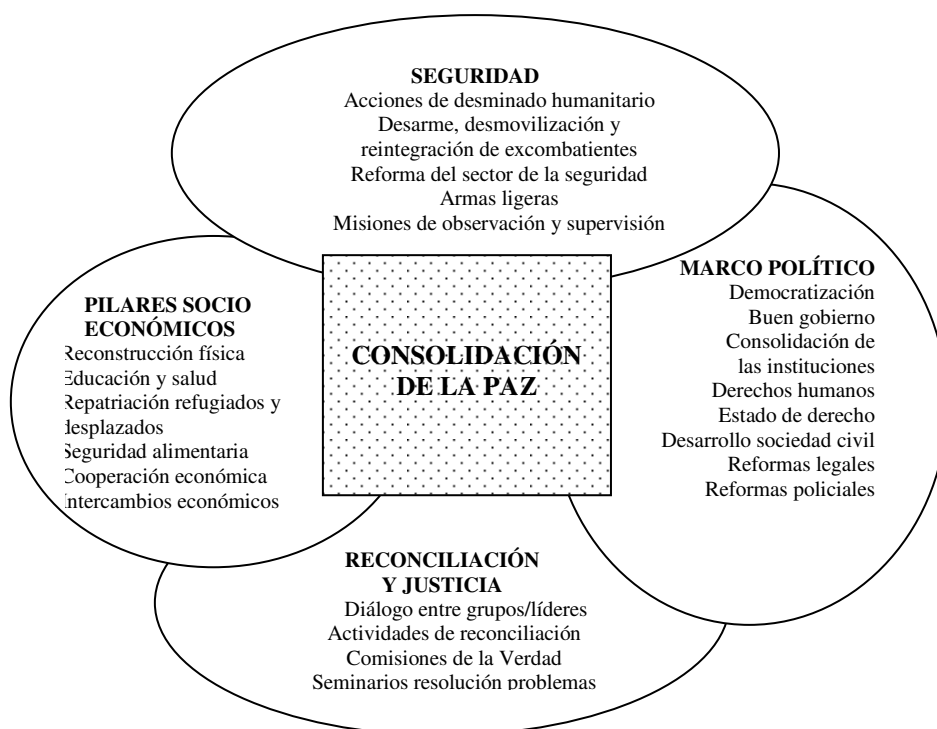


Figura 6: Instrumentos de la Comunidad Internacional en el área de la consolidación y construcción de la paz.¹⁶⁵

Las tareas de *PEACEKEEPING* O **MANTENIMIENTO DE LA PAZ**, puede emplearse para resolver un conflicto, prevenir su escalada, impedir acciones militares, dirigir acciones humanitarias, o restaurar instituciones sociales y políticas interrumpidas por un conflicto. Cada vez más, en las políticas de mantenimiento de la paz van desempeñando un papel protagonista los actores civiles, los

¹⁶⁵ Elaboración propia a partir de: Lund, Michael, *op. cit.*; Smith, Dan: *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview report to the Joint Study of Peacebuilding. Evaluation Report 1/24.* PRIO – International Peace Research Institute, Oslo; Doyle, Michael W. and Sambanis, Nicholas: “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis” en *The American Political Science Review*, vol. 94 n° 4 (December 2000).

observadores de derechos humanos, los especialistas en ayuda humanitaria y el cuerpo de policía.¹⁶⁶ Aunque en el concepto de mantenimiento de la paz también tienen cabida los actores civiles, lo cierto es que cuando se habla de actividades de mantenimiento de la paz, se entienden actividades realizadas por personal ligeramente armado. Podría entenderse aquí que la parte militar de la PESD es la encargada del mantenimiento de la paz, mientras que la parte civil se dedica a actividades de consolidación de la paz.

Tanto las tareas de consolidación/construcción de la paz y de mantenimiento de la paz se ponen en marcha en las fases previas a la crisis, o una vez la crisis o el conflicto ha concluido o está en puertas de concluir.

Por tanto, considero que los términos “consolidación/construcción de la paz”, “mantenimiento de la paz” definen con más claridad qué tareas quiere y está llevando a cabo la Unión Europea a través de la PESD. Tal y como me sugirió Antti Häikiö, tal vez debemos entender el concepto de “gestión civil de crisis” como un concepto puramente político¹⁶⁷, y por lo tanto únicamente válido en ese área.

Como esta tesis está vinculada no al ámbito político, sino al académico, he decidido evitar referirme a la “gestión civil de crisis”

¹⁶⁶ Ver Boutros-Ghali, Boutros: *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277. 17 June 1992. New York, United Nations 1992, párrafos 50-52.

¹⁶⁷ Conversaciones de la autora durante el curso “*Training for Civilian Aspects of Crisis Management, EU Concept Core Course*”, 18-29 September 2006, Kuopio (Finlandia).

CAPÍTULO 1

de ahora en adelante. Para referirme a este área y a este tipo de misiones, utilizaré el concepto de “misiones civiles PESD”; y para referirme a los “instrumentos/capacidades civiles de la gestión civil de crisis”, utilizaré la expresión “instrumentos/capacidades civiles PESD”, conceptos que no parecen entrañar ninguna contradicción académica.

CAPÍTULO 2

LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

La *Estrategia Europea de Seguridad (EES)* es aprobada por los Estados miembros en diciembre de 2003. La EES es importante en esta tesis porque viene a reforzar lo que ya se había comenzado a desarrollar en el área civil de las misiones PESD y porque además, con ella se compromete la Unión Europea a ser más activa, más capaz y más coherente en sus actuaciones en el exterior.¹

En este capítulo lo que trato de analizar es el entorno en el que se mueve la Unión Europea, porque es este entorno el que condiciona el tipo de capacidades e instrumentos de los que se quiere dotar la Unión. Lo que hago aquí es estudiar cuáles son las amenazas y riesgos a los que se enfrenta la Unión (o los que ella misma ha identificado como tales) e intento hacer ver cómo los instrumentos de los que dispone actualmente la Unión son más adecuados para enfrentarse a esos desafíos que los instrumentos tradicionales.

También describo las regiones en las que ha intervenido la Unión desde 2003, aunque no profundizo en ellas porque analizaré las misiones en el capítulo 6. Sin embargo, hacer un primer acercamiento a las misiones PESD me ayudará a saber ya si se puede hablar de la Unión como un actor global o como un actor regional. Esto, junto con el análisis del capítulo 4 sobre las capacidades de que dispone la

¹ *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad.* Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pp. 11-13.

Unión nos mostrará si además de ser un actor global o regional, la UE es también un actor civil, o no.

1. El nuevo mapa de los conflictos

Desde la década de los 90s ha habido un cambio significativo en el tipo de conflictos a los que debía hacer frente la Comunidad Internacional (CII). Se ha pasado de una mapa donde los conflictos eran principalmente interestatales, a otro donde los conflictos son en su gran mayoría intraestatales. Este cambio en la tipología de los conflictos ha llevado también (aunque de forma tardía) un cambio en la forma de abordarlos: nuevos instrumentos para nuevos conflictos. Aquí debemos situar, por ejemplo, la reformulación del papel de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que aparecerían en la década de los sesenta.

En este creciente mapa de conflictos intraestatales se puede destacar una característica principal: las partes del conflicto no suelen tener objetivos militares y políticos claros, no tienen una estructura definida fácilmente y pueden representar intereses económicos o del crimen organizado. Además, ignoran las normas internacionales.²

Los conflictos, por su naturaleza, no se resuelven con la firma de un tratado de paz entre las partes. Hay detrás muchos problemas de fondo, muchas causas estructurales, que pueden fácilmente volver a

² Rintakoski, K.; Setälä, M. y Ricci, A.: "From Needs to Solutions: Enhancing the Civilian Crisis Response Capacity of the European Union", *CMI Background paper 1/2006* (April 2006) Crisis Management Initiative, p. 1.

hacer surgir el conflicto. Esas -las causas estructurales- son con las que hay que intentar acabar, y en la mayoría de las ocasiones se resuelven a través de instrumentos civiles como el diálogo, la diplomacia, la cooperación, la consolidación de instituciones, la consolidación o creación de una sociedad civil y la ayuda a largo plazo, entre otros. Tal y como señala la *Estrategia Europea de Seguridad*, considero que no hay ningún único actor capaz de resolver problemas estructurales por sí mismo, y de ahí proviene el hecho de que el área de la prevención de conflictos y la reconstrucción postconflicto esté plagada de una amplia gama de actores, todos ellos necesarios para una buena resolución del conflicto. Entre este nuevo abanico de actores encontramos gobiernos, organizaciones gubernamentales, no-gubernamentales y grupos de la sociedad civil.

El *Conflict Barometer* contaba hasta 249 conflictos políticos en el año 2005, de los que 2 eran definidos como guerras y 22 como crisis severas. 74 eran definidos como crisis (en los que la violencia era esporádica) y 151 eran conflictos no-violentos, diferenciados entre conflictos manifiestos (86) y conflictos latentes (65).³

Los Estados débiles y los Estados fallidos son buena fuente de los nuevos conflictos, y aquí es donde debemos situar la *Estrategia Europea de Seguridad*. Aunque no hay un acuerdo sobre las causas profundas de los conflictos, parece que el abuso de los derechos humanos, un Estado de derecho frágil, las instituciones del Estado

³ HIIK: *Conflict Barometer 2005 - 14th Annual Conflict Analysis*, Heidelberg Institute on International Conflict Research, p. 3.

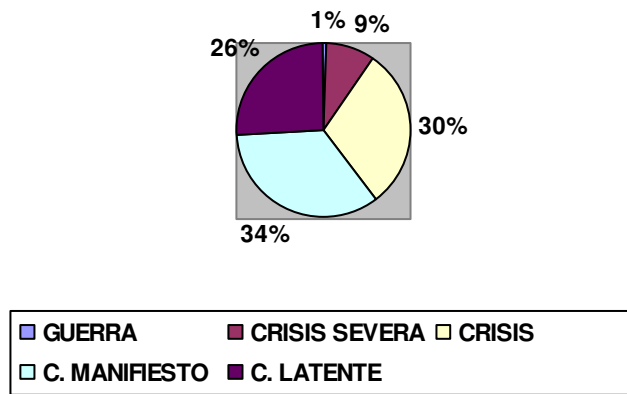


Figura 7: Conflictos en el año 2005 (Fte. HIIK).

débiles, la pobreza, las desigualdades entre grupos, la escasez de recursos naturales, las enfermedades, la falta de educación o la falta de una sociedad civil articulada, pueden favorecer esos conflictos. Algo propio al amplio abanico de nuevos conflictos es que las intervenciones militares ya no los resuelven por sí mismas. Estas intervenciones ya no tienen relevancia en situaciones donde no hay una guerra contra un enemigo con armas.⁴ De los datos que refleja la figura 7 se desprende que la mayoría de los conflictos que sucedieron en el 2005 no implicaban el uso de la fuerza, siendo algo más del 60% conflictos no-violentos. Esto pondría de manifiesto que la mayoría de los conflictos no se resuelven a través de medios militares.

⁴ Gärtner, Heinz: “European Security, the Transatlantic Link, and Crisis Management” en Gärtner, H., Hyde-Price, A. and Reiter, E. (2001): *Europe’s New Security Challenges*. United Kingdom, Lynne Rienner Publishers, p. 142.

Si las causas profundas de los conflictos son las citadas, lo más lógico es pensar que las respuestas no vendrán de la mano de los recursos militares, sino de los civiles. Tradicionalmente, la Unión ha tenido a su disposición medios como la cooperación y la ayuda económica, el diálogo político, medidas diplomáticas, medios militares, sanciones, medidas en materia de comercio u otros medios civiles como el apoyo en la celebración de elecciones. Por esto se ha dicho en repetidas ocasiones que la Unión Europea tiene una ventaja con respecto a otros actores de la escena internacional.⁵

Todos estos instrumentos, más el ímpetu por las aproximaciones multilaterales a los principales problemas de seguridad o el contacto con actores no-estatales para la resolución de conflictos, proporcionan a la UE una posición única en la escena internacional que, de utilizarse bien, podrá darle la visibilidad y la credibilidad que demanda. Eso sí, disponer de los instrumentos necesarios no implica disponer de la voluntad política *sine qua non* para conseguir esos objetivos. En el primer capítulo hemos apostado por un enfoque que sitúa a la Unión más allá de la mera voluntad de los Estados, como así lo demuestra el hecho de que el Secretario General de la Unión Europea –actuando como el representante de la política exterior- en

⁵ Ver por ejemplo: Solana, Javier, Intervención en el debate “Gestión Civil de Crisis” en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”, Nueva York, 22 de septiembre de 2004. En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/discours/82057.pdf Ver también: Jones Parry, Emyr: “International Conflict Prevention and Intervention”, *RUSI Journal*, vol. 149 nº 6 (December 2004), The Royal United Services Institute, pp. 59-60. Beaver, Sarah: “The EU, a New Partner for the UN in Peacekeeping”, *RUSI Journal*, vol. 149 nº 4 (August 2004), The Royal United Services Institute, p. 17.

numerosas ocasiones haya apelado a la necesidad de actuar en una misma dirección, de crear más capacidades y de ser más activos. Hasta el momento, los Estados no han vetado ninguna de las misiones civiles PESD que se han propuesto, aunque es cierto que las misiones que se han propuesto hasta el momento han sido misiones con objetivos demasiado limitados en los que estuviera asegurado, tanto el apoyo de los Estados miembros para su lanzamiento, como el éxito de la misión. No obstante, esto debe verse como algo positivo porque deja claro que hay ocasiones en que sí se actúa más allá de los intereses nacionales. Aunque también es cierto que no todos los países actúan en todas las misiones, también lo es que casi todos lo hacen en mayor o menor medida. Lógicamente aquí sí que entrarían los intereses nacionales de por medio: más interés en una región, más personal se enviará.

Los conflictos demandan una respuesta global que incluya una mezcla de instrumentos y actores. En Estados fallidos por ejemplo, los instrumentos militares pueden necesitar restaurar el orden a la vez que gestionan los esfuerzos humanitarios en la crisis inmediata. En la fase del postconflicto, los activos militares y la policía pueden necesitar una conjunción de actores políticos, humanitarios y de desarrollo. Con el amplio conjunto de instrumentos militares y civiles y su aproximación a la coordinación civil-militar a la gestión de crisis, la

Unión Europea está particularmente bien equipada para responder a situaciones de múltiples facetas.⁶

En la *EES* se establece una relación entre paz, seguridad y desarrollo enmarcados dentro de las prácticas del buen gobierno. Tal y como señala Wulf, sólo podemos esperar una paz efectiva y sostenible si las causas de un conflicto han sido eliminadas, si la primacía de la política se establece sobre lo militar, si hay un respeto por las formas tradicionales de la regulación del conflicto, si los grupos no-violentos en sociedades muy conflictivas son fortalecidos, y si el buen gobierno y la seguridad humana son observados a nivel local, nacional, regional e internacional.⁷

En el corazón de la *EES* hay un énfasis en la UE como un actor de seguridad único; un actor que es distinto a otras organizaciones por el amplio abanico de instrumentos que tiene a su disposición para responder a los desafíos de la seguridad.⁸ Además, la Unión ha incorporado a sus instrumentos y a sus políticas en general, la noción de la prevención de las causas de los conflictos, evitando centrarse únicamente en la resolución de los síntomas de esos conflictos. Prevención significa aquí asumir una mayor responsabilidad que los

⁶ *Draft EU Concept for Comprehensive Planning* (13983/05). Brussels, 3 November 2005, par. 2.

⁷ Wulf, Herbert: "The challenges of re-establishing a public monopoly of violence", en Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge, p. 36.

⁸ Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. ISIS Europe and CeMiSS Joint Report (June 2006). Brussels, p. 7.

actores que siguen estrategias puramente defensivas⁹. Esta es una aproximación distintiva de la Unión Europea que la hace diferente a otros actores y es una de las razones por las que utiliza más medios civiles (que se prestan mejor a la resolución de las causas) que militares (utilizados mayoritariamente para eliminar los síntomas de un conflicto que ya ha estallado). Moravcsik resalta el valor de los instrumentos “marca UE”:

... en relación con cada uno de los instrumentos de política que pueden marcar una diferencia –comercio, ayuda, mantenimiento de la paz, supervisión y legitimación multilateral- los europeos están mejor preparados que los americanos para hacer lo que se tiene que hacer.¹⁰

Y Karkozska también los resalta cuando afirma:

...que los viejos instrumentos de guerra acostumbrados a la doctrina simétrica y a tipos de fuerzas equiparables son totalmente inadecuados, desproporcionados e inefectivos. Está claro que la respuesta tradicional, centrada en el marco de disposición y organización nacional, ya no es capaz de hacer frente al carácter global de la amenaza, que se materializa en lugares inesperados (o al menos elegidos al azar).¹¹

La Unión Europea está basada y comprometida con el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, el fomento de la cooperación internacional, el desarrollo

⁹ Biscop, Sven (2007): *The European Security Strategy*. England, Ashgate, p. 25.

¹⁰ Moravcsik, A: “Striking a new transatlantic bargain”, *Foreign Affairs*, vol. 28 n° 4 (2003), p. 85.

¹¹ Karkoszka, Andrzej: “Crisis Management: The Transformation of National and International Systems of Response”. *Connections, The Quarterly Journal* (Summer 2005) vol. IV, n° 2.

y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esto queda de manifiesto, además de en la *Estrategia Europea de Seguridad*, en documentos como el Tratado de la Unión Europea.¹²

Tal vez sea posible ganar una guerra con un gran poder militar moderno, pero esa victoria no asegura un proceso tranquilo hacia la reconstrucción, la construcción nacional o el reestablecimiento del monopolio de la fuerza.¹³ Aquí es donde tiene un papel la Unión. Habrá situaciones (muchas) en las que la UE no pueda marcar una diferencia por falta de recursos o por falta de interés. Cuando la actuación tenga que ser predominantemente militar, tal vez la Unión no pueda marcar una diferencia como lo podría hacer si utilizara medios civiles, y no porque no posea instrumentos militares (si se tienen en cuenta todos los instrumentos militares de cada uno de los Estados miembros, la UE cuenta con medios suficientes para realizar una intervención notoria en cualquier escenario), sino porque es difícil poner de acuerdo a 27 Estados miembros en el lanzamiento de una misión donde haya un mandato para el uso de la fuerza. Pero donde la Unión sí puede marcar una diferencia -porque los acuerdos se alcanzan más fácilmente-, es en las misiones civiles. Esto, que es visto por algunos autores como una debilidad de la Unión, puede ser interpretado como un punto fuerte. Si se puede llegar a acuerdos entre

¹² *Tratado de la Unión Europea*, Título V, Art. J.1

¹³ Wulf, Herbert: "The challenges of re-establishing a public monopoly of violence", en Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge, p. 29.

Estados sobre actuaciones en un determinado ámbito -que se sabe por otro lado que son de gran valor y necesidad en determinados momentos del ciclo del conflicto-, y además existe una voluntad de ser más visible, más activo y de ser un actor a tener en cuenta, lo más normal es que se explote esa vía de actuación, que de algún modo es la que pone de manifiesto la *EES*. La importancia de las herramientas desarrolladas por la PESD se encuentra en el hecho de que las nuevas amenazas ya no se pueden combatir con viejas herramientas.

Además, en la UE se habla cada vez más del modelo de SEGURIDAD GLOBAL, en el que se privilegia el concepto de seguridad al de defensa, porque se cree que el término “defensa” va en sí mismo unido a la identificación de un enemigo,¹⁴ y se prefiere jugar con la idea de que la Unión no se defiende de nadie. Adoptando el término “seguridad”, la Unión no sólo apuesta por la protección de su propia seguridad, sino también por la seguridad de los demás (lógicamente, primando siempre aquellos Estados cuya seguridad beneficien a la Unión, como por ejemplo, los Estados con los que tiene frontera). En la *EES* no se menciona ni una sola vez la palabra “enemigo”. Además, la política de la Unión –principalmente en el ámbito de las misiones civiles PESD- es la de dotar a los países terceros de las capacidades que necesiten para que ellos mismos resuelvan sus problemas. Las misiones civiles que ha lanzado hasta el momento la Unión tienen en su mayoría el objetivo de formar a personal, supervisar la actuación de

¹⁴ Ajello, Aldo: Seminario Internacional, *Acción exterior de la Unión Europea en situaciones de crisis*, organizado por Fride, Cidob y CIT, Madrid, 21 de abril de 2005.

las cadenas de mando de la policía (en las misiones de este área), o bien asesorar en temas relacionados con el Estado de derecho. En ningún caso la Unión hace actuaciones directas, pero sí asesora cómo tienen que ser esas actuaciones o cómo podría mejorar, por ejemplo, la lucha contra la delincuencia organizada.

Dice Solana que estamos asistiendo a una reestructuración de las relaciones internacionales donde el poder americano domina pero donde ningún país por sí solo puede hacerle frente a todos los problemas.¹⁵ El entorno en el que se inscribe la *EES* es uno en el que la Unión Europea debe hacer frente a riesgos que tradicionalmente han sido sus prioridades, como la pobreza, la dependencia energética, el cambio climático o el mal gobierno; y a amenazas como la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, el narcotráfico o el terrorismo internacional, siendo todos ellos riesgos y amenazas que pueden quebrantar la estabilidad regional y contribuir al conflicto, lo que a la vez afectaría directa o indirectamente a los intereses europeos.¹⁶

Los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos hicieron que los Estados europeos se unieran para hacerle frente a un enemigo común. Fueron estos sucesos, junto con el fracaso de una postura común con respecto a la intervención en Iraq, lo que impulsó la *Estrategia Europea de Seguridad*. Además, tal y como señala Michel

¹⁵ Solana, Javier: "Europe's growing role in world security", *Fresh Perspectives on Europe's Security*. Winter 2004. pp. 47. En www.forum-europe.com

¹⁶ Quille, Gerard (director): *An Action Plan for European Defence. Implementing the Security Strategy*. A joint study ISIS-CEMISS. Supplemento All'Osservatorio Strategico n° 5 (2005), pp. 17, 26.

Rocard, también se paga un precio por la no-actuación, tanto moral como económica. Moral en el sentido de que los Estados europeos occidentales se han comprometido con una política exterior basada en valores, y cualquier conflicto violento, por lejano que sea, representa una afronta a esos valores. Y económica en términos de costes gigantes para la UE para tratar de resolver una crisis y en el apoyo a la reconstrucción de los países devastados.¹⁷

2. La Estrategia Europea de Seguridad

Durante muchos años los analistas consideraron altamente improbable que los Estados Miembros de la Unión Europea algún día consintieran o conspiraran por la creación de una verdadera política exterior común.¹⁸ Sin embargo, en 1999 se materializó esa política común con la creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa y una primera búsqueda de instrumentos tanto militares como civiles para darle forma. Es cierto que hasta el 2003 no hubo grandes progresos aparentes en este área y que incluso la división sobre la política en Iraq hizo que se perdiera una oportunidad para que la Unión Europea actuara en una sola dirección. La *Estrategia Europea de Seguridad* vino a darle una nueva unidad a la Unión estableciendo -por primera vez-, unos objetivos a seguir, unos intereses comunes a defender, identificando unos riesgos y amenazas para el conjunto de los Estados

¹⁷ Rocard, Michel: "The Costs of Conflict to the EU", *European Foreign Affairs Review*, vol. 3 n° 2 (1998), pp. 169-170.

¹⁸ Tonra, Ben: *The European Union's Global Role*. FORNET Working Group 1: Theories and Approaches to the CFSP. London School of Economics, 7/8 November 2003, p. 3.

miembros y diseñando la acción política y la estrategia a seguir por la UE.

La *EES* comenzó a forjarse en mayo de 2003, en una reunión informal entre ministros de Exteriores de la Unión en Kastellorizo, donde a Javier Solana se le encargó producir un “concepto estratégico europeo”. La redacción de este concepto se mantuvo bajo el control de unos pocos individuos clave, ofreciendo la posibilidad de que fuera en un estilo personal y poco burocrático. El borrador de la *EES* se presentó en el Consejo Europeo de Tesalónica en el mes de junio; y la versión final, tras las sugerencias y puntualizaciones de los Estados miembros y la Comisión, vería la luz el 12 de diciembre de 2003.¹⁹

La *EES* se basa en una aproximación integral y amplia de la seguridad, a diferencia de la que tienen algunos de sus miembros.²⁰ Así, por ejemplo, se señala el vínculo de la pobreza o el VIH con la seguridad, aspectos que van más allá de la tradicional aproximación a la seguridad militar. La seguridad, de acuerdo a la *EES*, no se consigue sólo a través de instrumentos militares, sino también a través de instrumentos diplomáticos, económicos y políticos, que podrán ser utilizados no sólo cuando haya estallado un conflicto, sino antes, durante y después de un conflicto. Estas son algunas de las diferencias entre una aproximación tradicional a la seguridad y una aproximación más amplia.

¹⁹ Bailes J. K., Alyson: “The European Security Strategy. An Evolutionary History”. *SIPRI Policy Paper* nº 10 (February 2005). Sweden, SIPRI, pp. 10-11.

²⁰ Quille, Gerard: “The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests?”, *International Peacekeeping*, vol. 11 nº 3 (Autumn 2004), pp. 422-423.

Podemos destacar algunas de las ideas principales de la *Estrategia Europea de Seguridad*: en primer lugar, se habla de un nuevo entorno internacional tras el fin de la Guerra Fría. Se habla del paso de un mundo bipolar a un mundo donde es más que nunca necesaria la multilateralidad para resolver los nuevos conflictos. Es dentro de este marco donde se sitúan la *EES* y la Unión Europea, que debe estar dispuesta a *asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor*.²¹ Eso es importante, porque aunque por un lado se habla de que la UE ya dispone de una amplia gama de instrumentos para resolver buena parte de los nuevos conflictos, por otra parte se compromete a asumir su responsabilidad de ser más activa. Aunque la *EES* fue aprobada después de que se lanzara la PESD y se diera contenido a las misiones PESD, lo cierto es que a fecha de diciembre de 2003 sólo había en marcha una de las misiones civiles: la misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (ByH). El resto de las misiones civiles se han puesto en marcha después, por eso creo que la *EES* no debe ser considerada como un papel más de entre los muchos que ha aprobado la Unión, ya que parece que la *EES* expresa una voluntad real de que la Unión se convierta en un actor más visible y más activo.

Entre las principales amenazas identificadas en la *EES* se encuentran, en este orden, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. La Unión Europea ha actuado a

²¹ *Una Europa Segura en un Mundo Mejor, op. cit.*, p. 1.

través de distintos medios para acabar con estas amenazas. Pero centrándonos en las misiones civiles PESD, puede decirse que éstas han tenido como objetivo los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Las misiones desplegadas en República Democrática de Congo y la misión de Aceh tienen como objetivo terminar o aminorar conflictos regionales. La misión en Georgia tenía como objetivo fortalecer el Estado de derecho; y las misiones en Bosnia y Herzegovina y en Macedonia estaban más dirigidas a terminar con la delincuencia organizada.

Algo que llama la atención a lo largo de la *EES* es que se hacen muchas referencias a la idea de “defender la seguridad de la Unión Europea”. Esto, efectivamente, confirma las ideas liberales de que lo que mueve la unión de los Estados es la defensa de sus propios intereses. Sin embargo, no se habla de defender los intereses de los Estados miembros, sino de defender los intereses de la Unión Europea en su conjunto, algo que pueden explicar mejor las aproximaciones constructivistas. En la página seis de la *EES* se dice que para defender su seguridad y promover sus valores, la UE tiene tres objetivos estratégicos: hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos y promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. Además de salvaguardar los intereses de la Unión, por tanto, también se ponen de relevancia la promoción de sus valores, algo que no estaría presente en las aproximaciones realistas y liberales, pero sí en una aproximación normativa.

Una de las principales ideas de la *EES* es el reconocimiento de que ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Sin dejar de lado la utilización de los medios militares en ningún momento, -hecho que se comprueba con el lanzamiento desde el 2001 de cuatro misiones militares con la bandera europea-, sí que se pone de relieve a lo largo de las 14 páginas de la *Estrategia Europea* la importancia de los instrumentos civiles para acabar con buena parte de los conflictos y crisis.

En la *EES* también aparece la región de los Balcanes como una de las prioridades para la Unión. Fue precisamente el fracaso de los Estados en detener el conflicto en los Balcanes lo que empujó a la UE a dotarse de una serie de instrumentos (militares y civiles) que le permitieran evitar un nuevo conflicto en sus fronteras. A la Unión Europea se le ha acusado, tal vez de forma justa, de no ser capaz de detener las guerras de sus vecinos, como ocurrió con su inacción en Yugoslavia. Tal y como señala Waltz, el sistema de toma de decisiones por unanimidad que funciona en la Unión hace que las políticas y acciones que se ponen en marcha no tengan grandes consecuencias para los Estados.²²

En cuanto a las implicaciones de la *EES* para Europa, se habla de ser más activos a la hora de conseguir los objetivos propuestos y de desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana,

²² Waltz, Kenneth: "Structural realism after the Cold War", *International Security*, vol. 25 n° 1 (2000), p. 31.

rápida y contundente. Otra implicación es la de ser más capaces, poniendo en marcha todo el potencial al alcance de la Unión, desarrollando más las capacidades civiles para intervenir en situaciones de crisis y post-crisis, y siendo capaces de realizar varias operaciones simultáneamente. Una mayor coherencia entre las actuaciones de cada uno de los Estados miembros y entre las actuaciones de las instituciones de la Unión. Y finalmente se habla de una mayor necesidad de cooperación internacional que permita acabar con amenazas comunes. Todas estas implicaciones de la *EES* para la Unión Europea se han aplicado en mayor o menor medida a las misiones PESD.

Más activa: es innegable la creciente actividad de la Unión Europea desde el lanzamiento de las misiones PESD y, sobre todo, desde la aprobación de la *Estrategia Europea*. Las misiones PESD se lanzaron por primera vez a principios de 2003, siendo la primera de ellas la Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina. Durante ese año se desplegaron tres misiones más, y a partir de ese año se desplegaron 12 misiones hasta finales de 2006. Que la Unión es ahora más activa que hace tres años, es indudable.

Intervenciones tempranas, rápidas y contundentes: la misión de Georgia, EUJUST THEMIS, es una de las misiones que más rápidamente se han lanzado hasta el momento. Sólo se tardó un mes en que fuera desplegada en el terreno. La misión ARTEMIS se lanzó también en muy pocos días. Lógicamente, el que una misión sea más o menos temprana o más o menos rápida, dependerá de los intereses que

haya detrás de cada una de las misiones. En cuanto a la contundencia de la acción europea, debemos señalar dos cosas: por un lado, es evidente que la contundencia de las misiones militares parece, a primera vista, mucho mayor que la de las misiones civiles, principalmente porque están compuestas de un mayor número de efectivos. Por otro lado, la Unión se diferencia de otro tipo de misiones –de Naciones Unidas, OSCE o incluso de las misiones de la Comisión- en que siempre busca insertarse o “colocarse” dentro de las estructuras de mando de la zona de despliegue. Esto hace que se puedan identificar claramente cuáles son los problemas de las cadenas de mando y que se tenga una mayor capacidad de influencia aún cuando el número de efectivos de una misión sea pequeño.

La capacidad de reacción de la Unión Europea también se verá reflejada en su capacidad para encontrar los fondos económicos necesarios que le permitan lanzar en poco tiempo una misión. Éste ha sido uno de los principales impedimentos para que se pudiera actuar rápidamente y aunque parece que se han ido encontrando soluciones a lo largo de estos años, lo cierto es que sigue siendo uno de los escollos más importantes para que la PESD en general y sus misiones en particular, puedan seguir desarrollándose tan activamente como hasta el momento.

Varias operaciones simultáneamente: aunque la PESD es una recién llegada, se ha conseguido que en pocos años los Estados pongan a disposición de la bandera de la Unión Europea una considerable parte de sus capacidades, tanto civiles como militares.

Así, se han podido mantener varias operaciones simultáneamente, en el mismo y en diferentes países. Por ejemplo, se han mantenido simultáneamente dos misiones en territorios palestinos (EUPOL COPPS y EUBAM RAFAH), lanzadas con un mes de diferencia y con objetivos distintos. También se han mantenido misiones simultáneas en la República Democrática del Congo, una militar y otra civil (EUSEC RD CONGO y EUPOL KINSHASA). A finales de 2006 había ocho misiones en marcha en diferentes países de Europa y África,²³ lo que es de resaltar a pesar de que, como ya se ha dicho anteriormente, los objetivos y la complejidad de estas misiones han sido bastante limitados.

Más capaces: como se verá en el capítulo 4, la Unión se ha dotado progresivamente de más capacidades e instrumentos para emplear en las misiones PESD. La idea es que el personal que se envíe esté bien preparado, y aunque la formación de personal es tarea de cada uno de los Estados miembros, se han puesto en marcha programas de entrenamiento comunes para las misiones PESD. El disponer de personal entrenado específicamente para estas misiones hace que la Unión sea ya de por sí, más capaz. Otro aspecto a tener en cuenta es la capacidad de respuesta de cada Estado miembro cuando se solicita su participación en una misión. Mientras que los intereses de la Unión Europea pueden ir hacia una determinada área, los de un Estado miembro pueden ir en dirección contraria, por lo que, al final, siempre dependerá de los Estados el que la Unión sea capaz de dar la talla.

²³ Ver anexos 1 y 2.

En la voluntad de la UE de ser más capaz y activa debemos situar, por ejemplo, el establecimiento de la Agencia Europea de la Defensa, el trabajo en los conceptos de “battlegroup”, el de “Equipos de Respuesta Civil”, el lanzamiento de los Objetivos Principales, o el establecimiento de la Célula Civil-Militar. También debemos señalar el establecimiento del Programa de Investigación en Seguridad Europea, que tiene como objetivo desarrollar nuevas oportunidades en el área tecnológica que ayuden a garantizar la seguridad de la Unión Europea.²⁴

Debemos señalar aquí el lanzamiento del Objetivo Principal Militar 2010 y el Objetivo Principal Civil 2008, en el que me centraré más en el capítulo 4. Este Objetivo Principal se estableció con el fin de que se pudieran identificar las carencias en el área de capacidades y se pudieran resolver para el 2008. Entre los objetivos está el de ser capaz de poder desplegar una misión en un plazo de cinco días, mejorar la coordinación entre instrumentos civiles y militares y mejorar la capacidad de respuesta en general.

Más coherencia: la coherencia de las actuaciones de la UE se está adquiriendo con la práctica de la “prueba-error”. Tal y como señalaba el personal de la Unión con los que he contactado a lo largo de mi investigación, la coherencia de las acciones entre Comisión y Consejo

²⁴ *Research for a Secure Europe*. Report of the Group of Personalities in the field of Security Research. Belgium, 2004. Dentro de este programa se prevé, la mejora en tecnología espacial, tecnológica o sensorial que permita, por ejemplo, mejorar los sistemas de vigilancia en costas, aeropuertos o de infraestructuras, evitar ataques cibernéticos o mejorar la seguridad de la comunicación digital. Estas tecnologías podrían aplicarse a misiones de control de fronteras, las que incluyan la protección de infraestructuras o las relacionadas con el crimen organizado.

en un mismo país o región ha ido confluendo poco a poco, y no sin problemas. La búsqueda de cuotas de poder en la toma de decisiones en una misión ha hecho que se produzcan situaciones, que si no son incoherentes, sí son absurdas, como que la misión EUPOL PROXIMA, que sustituiría al personal desplegado en Kinshasa por la Comisión desde agosto de 2004 y que también tenía como misión el entrenamiento de policía, no pudiera tener acceso a los documentos del personal de la Comisión hasta que no comenzó PROXIMA oficialmente, lo que hubiera acelerado la toma de contacto con la situación en el terreno.

También aquí hay que tener en cuenta la coordinación civil-militar, tanto en las misiones de consolidación de las instituciones como en las de reconstrucción postconflicto. La falta de intercambio de información entre componentes civiles y militares desplegados en un mismo terreno, históricamente ha hecho que hubiera una falta de coherencia. Este error es el que no quiere cometer la Unión Europea, y aunque es un área en el que siempre ha habido reticencias de una y otra parte, se están haciendo esfuerzos para que exista un progreso.

Por otro lado, una Europa a 27 tiene y tendrá inevitablemente problemas de coherencia, de coordinación y de lucha por la defensa de los intereses de cada uno de sus Estados. Tal y como se señala desde el realismo, en cuestiones de política exterior y militar, la Unión Europea puede actuar sólo con el consentimiento de todos sus miembros, haciendo que una acción fuerte y arriesgada sea imposible. La UE tiene todas las herramientas –población, recursos, tecnología y

capacidades militares-, pero no posee la capacidad organizativa y el deseo colectivo de utilizarlos.²⁵ Lo que parece claro es que cuando se actúa, se hace siempre en interés de la Unión Europea, sea en el entorno más cercano, sea en regiones más cercanas, o sea en regiones remotas, y aunque en los últimos tres años no ha habido crisis tan graves en materia de política exterior como la que se atravesó a raíz de la intervención en Iraq, no se puede descartar que una crisis así se vuelva a repetir.

Acción Multilateral: por acción multilateral podemos entender tanto la respuesta que se da a una Organización Internacional ante una petición de intervenir en un determinado conflicto, como la colaboración con países no-UE en una misión. En las misiones PESD, tanto civiles como militares, suele haber una cuota de participación para terceros países. Así, en una misión de este tipo, como la misión ARTEMIS, participaban tropas canadienses, brasileñas y sudafricanas; y en la misión EUPM había personal de Turquía, Rusia o Suiza. Por otro lado, la Unión ha respondido a la petición de ayuda de Naciones Unidas en el caso de la RDC, dejando así de manifiesto su voluntad de servir a la ONU cuando ésta lo requiera; y también está apoyando las actuaciones de la Unión Africana en Sudán a través de la misión de apoyo a AMIS II en Darfur.

Algo que queda claro a lo largo de la *EES* es la apuesta de la Unión Europea por el multilateralismo eficaz y por las acciones insertas en un marco de legalidad, referido preferiblemente -pero no

²⁵ Waltz, Kenneth, *op. cit.*, p. 31.

exclusivamente-, al respaldo de Naciones Unidas. El compromiso de la UE con Naciones Unidas se reforzó con la *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management*,²⁶ que identificaba cuatro áreas donde se podría alcanzar una mayor cooperación: la planificación, el entrenamiento, la comunicación y las buenas prácticas. También debemos destacar aquí el documento *La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*²⁷, que explicaría la necesidad de la actuación conjunta con la ONU en el amplio abanico de la prevención de conflictos; y la *Agenda de Dublín*, que establecería como objetivo mejorar la coordinación con ONGs, Naciones Unidas y otras instituciones civiles en el área de la prevención de conflictos.²⁸

La Unión ha superado sus propias expectativas, porque además de mantener varias operaciones simultáneamente en distintas partes del mundo, se ha superado el radio de actuación que en un principio se tenía previsto y que estipulaba que para las acciones con bandera UE no superarían la distancia de los 4.000 km desde Bruselas (a excepción de acciones humanitarias, en cuyo caso el radio podría ser superado a los 10.000 km).²⁹ Estos objetivos se establecieron en el año

²⁶ *Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, New York, 24 September 2003, http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_2768_es.htm

²⁷ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo* (Com(2003)526final), Bruselas, 10/09/2003.

²⁸ *Dublin Action Agenda on the prevention of violent conflict*. Adopted at the European Conference on “The Role of Civil Society in the prevention of armed conflict”, Dublin Castle, Dublin, March 31-April 2, 2004.

²⁹ Missiroli, Antonio: “The European Union: Just a Regional Peacekeeper?”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 8 (2003), p. 494.

2000, y a finales de 2006 la Unión había realizado un número importante de misiones (aunque de una complejidad y calidad relativa) mucho más allá de sus vecinos más inmediatos, llegando desde RD Congo hasta Aceh; y llevando, además, la bandera europea.

La *Estrategia Europea de Seguridad* ha visto reforzada su idea en posteriores documentos destinados a reforzar los tres aspectos clave para mejorar su acción exterior: mayor coherencia, mayor visibilidad y mayor actividad. Así, por ejemplo, en la *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo* (junio de 2006) se resaltaban tres aspectos clave para que la acción exterior de la Unión fuera exitosa: 1) mayor colaboración entre instituciones de la Unión y selección de un número limitado de prioridades estratégicas donde la UE pudiera marcar una diferencia; 2) desarrollo de los instrumentos necesarios para conseguir esas prioridades estratégicas; y 3) el papel y la responsabilidad de las instituciones europeas dentro de un marco legal.³⁰

Dicho todo esto, hay que decir que, tal y como señala Biscop, la *Estrategia Europea de Seguridad* no es un documento perfecto porque no se tratan los riesgos con suficiente claridad y no se muestran todas las opciones de respuesta; sin embargo, tiene un gran potencial como herramienta para los órganos de decisión³¹. La *EES* es un comienzo, es un esbozo de lo que quiere ser la aproximación europea a la

³⁰ *Communication from the Commission to the European Council of June 2006. Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility.* (COM(2006)278 final), Brussels, 8 June 2006, pp. 5-6.

³¹ Biscop, Sven (2007): *The European Security Strategy*. England, Ashgate, pp. 135-136.

seguridad y de las ambiciones que tiene en esta área, y hay que tomarlo como un documento de transición, como un documento que sienta las bases de lo que quiere ser la Unión Europea en el ámbito de la seguridad pero que aún necesita de más esfuerzos y voluntades para dotarse de todos los instrumentos necesarios para poder ser el actor que refleja la *EES*.

2.1. La seguridad humana en la *EES*

Como se ha recogido en el capítulo anterior, el concepto de seguridad humana parece poder aplicarse bien al concepto de seguridad desarrollado en la *Estrategia Europea de Seguridad*. El Informe Barnier indicaba ya que la política de seguridad y defensa de la UE necesitaba una capacidad más amplia que la aproximación tradicional a la *gestión de crisis* para garantizar la seguridad dentro y fuera de la UE, basada en la solidaridad intensificada de los Estados miembros.³²

Como se ha indicado, hay numerosas definiciones de la seguridad humana, existiendo al menos dos aproximaciones a este concepto: la de la búsqueda del Estado de derecho y la búsqueda de la seguridad de las personas (*freedom from fear*); y la búsqueda del desarrollo sostenible (*freedom from want*).³³ Si consideramos que este concepto se puede aplicar bien al concepto de seguridad de la *EES*, es porque cualquiera de esas tres aproximaciones se pueden encontrar en la política de la Unión Europea.

³² *Final report of Working Group VIII – Defence* (CONV 461/02) (Informe Barnier), Brussels, 16 December 2002, pp. 20-21.

³³ Ver capítulo 1, pp. 44-53.

Como también se ha dicho, el concepto de seguridad humana posee un tinte normativo, que también aparece en la *EES*. Así, la idea de que la Unión tiene la responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor, se repite a lo largo de la *Estrategia* en varias ocasiones y a lo largo de casi cada uno de los discursos de Javier Solana desde la aprobación de la *EES*. La UE tiene la responsabilidad que tienen todos los actores intergubernamentales y Estados desarrollados de ayudar a todos aquellos Estados que están en vías de desarrollo y que buscan el progreso de sus sociedades y economías.

La concepción de la seguridad humana centrada en la idea del *freedom from fear* contiene, como ya se ha dicho en el capítulo anterior, las ideas de la búsqueda de la libertad, la mejora del Estado de derecho y la seguridad de las personas. Las dos primeras se conseguirían a través de la defensa internacional de los derechos humanos, de los derechos de las minorías, de las libertades, etc., aparece a lo largo de la *EES* en su apuesta por el respeto y la primacía de la UE por la legalidad internacional. Dos páginas enteras dedica la *EES* a defender el multilateralismo y a la necesidad de adecuar las actuaciones europeas al marco de las Naciones Unidas.³⁴ Pero esta apuesta por NN.UU. no sólo queda patente en la *EES*, sino también en textos como el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Ámsterdam), el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La idea de la

³⁴ *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, op. cit., pp. 9-10.

protección de la **seguridad de las personas** y se trataría de garantizar a través de las medidas de la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, también se puede encontrar en la *EES*. En este documento se describe la amenaza que supone para los europeos el terrorismo, los conflictos regionales, los Estados fallidos o la delincuencia organizada, entre otros. Existe una preocupación por la seguridad de la UE, que puede verse amenazada a través de sus fronteras inmediatas. Aunque se descarta el ataque militar a cualquiera de sus miembros³⁵, sí que se teme que la inestabilidad política, económica o social en sus países fronterizos puedan tener repercusiones dentro de su territorio. Aquí pues debemos situar el elemento del propio interés que mencionaba Mary Kaldor³⁶ en su informe. En ningún momento la Unión Europea niega actuar por su propio interés y por la defensa de la seguridad de sus ciudadanos. Las amenazas que se mencionan en la *Estrategia de Seguridad* representan en mayor o menor grado amenazas a la seguridad europea, y ese es uno de los motivos –quizás el principal motivo- por el que la UE está dispuesta a desarrollar instrumentos y capacidades para detener o aminorar los efectos de esas amenazas sobre la seguridad del territorio europeo. La forma de abordar estas amenazas sería a través de medidas de prevención de conflictos, de consolidación de la paz, de la diplomacia, de la promoción de soluciones a través de organizaciones

³⁵ *Ibid.*, p. 4.

³⁶ Study Group on Europe's Security Capabilities; *A Human Security Doctrine for Europe (The Barcelona report of the Study Group on Europe's security capabilities)*. 15 September 2004.

internacionales..., medidas todas que tendrían cabida dentro del concepto de seguridad humana.

La aproximación de la seguridad humana que se centra en la idea del **freedom from want**, destaca la importancia de las amenazas no-militares para la supervivencia humana, como la seguridad económica, las pandemias, las enfermedades o la pobreza, todas ellas mencionadas en la *EES*. El simple hecho de identificar o “securitizar” estas amenazas hace que se dé el paso de intentar buscar soluciones, lo que es ya muy importante. En la *EES* se habla del papel de la ayuda económica en la mejora de la calidad de vida en otros Estados, de lo imprescindible que es el apoyo a las reformas políticas y sociales, la lucha contra el corrupción y el abuso de poder y la instauración de la supremacía de la ley y la protección de los derechos humanos para conseguir un Estado de derecho saneado que garantice la estabilidad de los ciudadanos.

El concepto de seguridad humana para la Unión Europea vendría acompañado explícitamente de principios como la primacía de los derechos humanos, una autoridad política clara, el multilateralismo, una aproximación de abajo arriba, un foco regional, el uso de instrumentos legales, y un uso apropiado de la fuerza; siendo todos ellos principios que aparecen de alguna u otra forma en la *Estrategia Europea de Seguridad*.

Como se puede ver, este nuevo concepto de la seguridad poco tiene que ver con el escenario de seguridad que existía durante la Guerra Fría o la Postguerra Fría. Ha de señalarse que esta idea amplia de la

seguridad no es, no obstante, una idea original de la Unión. En 1975 la OSCE ya mencionaba una visión amplia formada por tres cestos: cooperación político-militar, cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología, y medio ambiente; y cooperación en el campo humanitario y de la información y de la educación³⁷. También la Unión Europea Occidental adoptó en 1995 un Concepto Común que mencionaba la indivisibilidad de la seguridad de los europeos, los mecanismos de cooperación, los derechos humanos, el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, el Estado de derecho, etc.³⁸ La UEO, sin embargo, carecía del impulso político necesario para materializar ese concepto de seguridad que mencionaba.

La era en que la UE toma conciencia estratégica se lanzó formalmente en el siglo XXI, por lo que la seguridad en la Unión está muy influida por la globalización de las amenazas, los nuevos conflictos, las amenazas sin enemigos visibles o aspectos que pueden dañar la seguridad como el cambio climático, la inmigración o las epidemias y pandemias. Esta forma de analizar la seguridad poco tiene que ver con la seguridad del siglo XIX o incluso la del siglo XX, épocas en las que se desarrollaron estrategias de seguridad centradas en los actores estatales y que, aunque siguen presentes hoy en día, han perdido parte de protagonismo en la escena internacional al cambiar el tipo de enemigos y amenazas a las que se le hacen frente.

³⁷ CSCE: *Acta Final*. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki 1975.

³⁸ WEU: *European security: a common concept of the 27 WEU Countries*. WEU Council of Ministers. Madrid, 14 November 1995.

2.2. Amenazas identificadas, misiones lanzadas

La *Estrategia Europea de Seguridad* identifica las cinco principales amenazas a la seguridad y estabilidad regional de la Unión Europea: 1) el terrorismo; 2) la proliferación de armas de destrucción masiva; 3) los conflictos regionales; 4) los Estados fallidos; y 4) el crimen organizado. Estas amenazas son más diversas, menos visibles y menos predecibles que las amenazas a las que se hacían frente durante la Guerra Fría. Estas amenazas pueden o no incluir una dimensión militar, son normalmente asimétricas y pueden amenazar a la seguridad del Estado desde dentro o fuera del territorio de la Unión.³⁹

En la EES se pone de manifiesto que el escenario más temido es aquel en el que grupos terroristas puedan adquirir armas de destrucción masiva. Aunque estas dos amenazas parecen ser las más importantes en la EES –máxime por los entonces recientes atentados del 11-S-, no han recibido sin embargo, una respuesta a través de las misiones PESD.

Cuando se hace referencia a **conflictos regionales** se mencionan los de Cachemira, los Grandes Lagos, la península de Corea y Oriente Próximo. Estos conflictos, se explica, pueden derivar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, ofreciendo oportunidades para la delincuencia organizada. Sí que encontramos varias misiones cuyo objetivo es ayudar al control o solución de conflictos enquistados, como son las misiones en la República Democrática de Congo (ARTEMIS, EUPOL KINSHASA, EUSEC RD CONGO y

³⁹ *Research for a Secure Europe*. Report of the Group of Personalities in the field of Security Research. Belgium, 2004, p. 10.

EUFOR CONGO); las dos misiones lanzadas en territorios palestinos (EUPOL COPS y EU BAM RAFAH); e incluso la misión lanzada en Aceh (MOA), que ha sido un apoyo importante en la búsqueda de una solución que terminara el largo conflicto en Indonesia.

La **descomposición del Estado o la amenaza de Estados fallidos** también han visto una respuesta en las misiones PESD. La EES advierte del peligro para la estabilidad de la Unión que tienen el mal gobierno, el abuso de poder, la debilidad de las instituciones, la falta de responsabilidad o el conflicto civil. La misión EUSEC RD CONGO, por ejemplo, tiene entre sus principales objetivos evitar el abuso de poder en las cadenas de mando de las fuerzas armadas, lo que a su vez repercute en la efectividad de éstas. La misión EUJUST THEMIS tuvo como objetivo reforzar el diálogo y la puesta en común entre distintos actores del ámbito jurídico y penal que les llevara a una reforma del sector de la justicia penal en Georgia, lo que a su vez consolidaría las instituciones estatales. Otra misión que podemos situar aquí es EUPOL PROXIMA, en Macedonia, que tenía como objetivo la consolidación de la ley y el orden y la mejora de la formación de la policía.

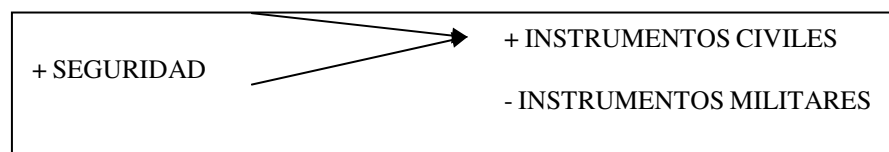
En la EES se reconoce que Europa es un objetivo primordial del crimen y la **delincuencia organizada**, lo que repercute en la UE en forma de tráfico transfronterizo de drogas y mujeres, inmigrantes ilegales y contrabando de armas. Existe una relación clara entre estas actividades y los Estados débiles o en proceso de descomposición, por lo que es importante señalar que las soluciones a estos problemas

deben ser multidisciplinarios. La misión MPUE en ByH es un buen ejemplo de esto. A la vez que se ha creado una agencia de inteligencia y se ha dotado al país de la tecnología necesaria para la mejora de los métodos de lucha frente a la delincuencia y el crimen organizado, se ha hecho un seguimiento de la estructura de mando de la policía bosnia para intentar mejorar su eficacia. En la mayoría de ocasiones, unas instituciones y un Estado de derecho fuertes garantizan una mejor lucha contra las mafias y delincuencias organizadas, por lo que es importante solventar el problema a través de distintos métodos: mejora en servicios de información y tecnología, y mejora en la formación del personal.

También se deja claro en la *Estrategia Europea de Seguridad* que **ninguna de las amenazas es meramente militar**, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Aunque la EES es una buena reivindicación del uso de medios civiles para hacer frente a este tipo de amenazas, en ningún caso se desprecian los instrumentos militares cuando éstos se consideren necesarios. Hasta finales de 2006 se lanzaron cuatro misiones militares en las que el mandato era de mantenimiento de la paz. Si bien hasta el momento no se ha desplegado ninguna misión con un mandato para el uso de la fuerza, en ningún caso se puede descartar que la pueda haber en un futuro si los Estados miembros así lo deciden. Puede decirse que las misiones militares puestas en marcha hasta el momento son de consolidación de la paz (*peacebuilding*) y de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*). Aunque es muy difícil establecer una diferencia clara entre un tipo de misión y otra, podría decirse que un ejemplo de misión de

mantenimiento de la paz sería la operación ARTEMIS en RDC, lanzada en un momento tenso en el que la paz corría serio peligro en Bunia. La operación ALTHEA en ByH es un ejemplo de operación de consolidación de la paz, en la que el objetivo era fortalecer la paz que ya se había logrado estabilizar con las misiones UNPROFOR, IFOR y SFOR, la primera de ellas desplegada por Naciones Unidas y las dos últimas por la OTAN.

Algo que también ha de destacarse aquí es la coherencia en la puesta en marcha de los instrumentos para la consolidación de la paz. Tal y como se dice en la *Estrategia Europea*, la solución de las amenazas requiere una combinación de instrumentos civiles y militares. Aunque nunca debe generalizarse, lo más habitual es que en el momento en que se alcanza el alto el fuego en un conflicto la seguridad vaya consolidándose entre las partes a través de las medidas de confianza que imponga la Comunidad Internacional a las partes. Y conforme la seguridad se estabiliza van desapareciendo los instrumentos militares para dar protagonismo a los instrumentos civiles, encargados de consolidar la paz entre las partes. Podría decirse que, a más seguridad, más presencia de instrumentos civiles y menos de instrumentos militares.



A la operación ARTEMIS le siguieron las operaciones EUPOL KINSHASA y EUSEC CONGO, misiones civiles cuyo objetivo era la formación de una Unidad de Policía Integrada y un apoyo a la reforma del sector de la seguridad en el país.

En el caso de Macedonia ocurrió algo similar. A la operación militar CONCORDIA le siguió la misión civil EUPOL PROXIMA. Pero también se encuentran casos en que los instrumentos civiles y militares coinciden en el tiempo, como las misiones MPUE y EUFOR ALTHEA en Bosnia y Herzegovina. E incluso se encuentran entre las misiones PESD misiones civil-militares como la de misión de apoyo a AMIS II en Sudán, si bien, como se verá en el capítulo 6, es una misión esencialmente civil.

La versatilidad de las misiones lanzadas hasta la fecha a través de la PESD es evidente, y esta es precisamente una de las grandezas de la Unión que debe seguir explotando. Lo que sí puede señalarse es que todas ellas han sido misiones pertenecientes al área del *peacekeeping* y del *peacebuilding*, y han sido desplegadas en áreas de las que la violencia estaba más o menos controlada. No puede decirse, sin embargo, que alguna de las misiones lanzadas se haya desarrollado – siguiendo la denominación de Lund- en un entorno de crisis.

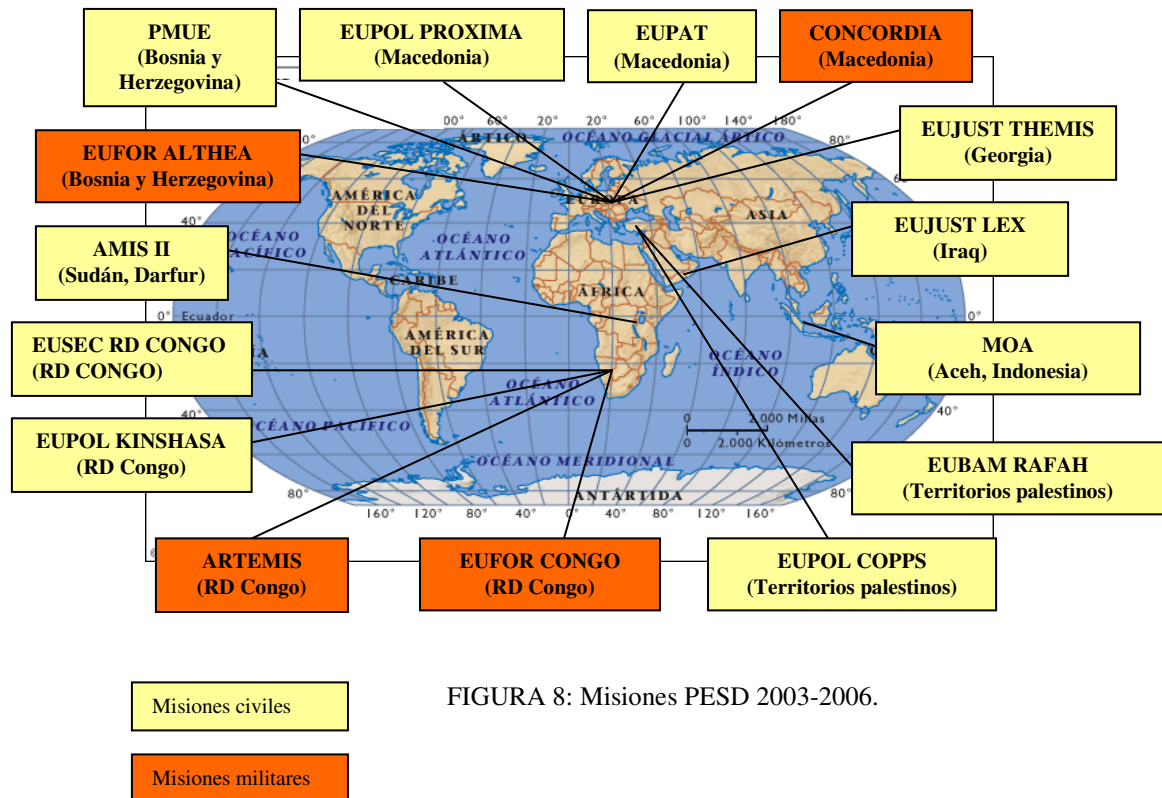


FIGURA 8: Misiones PESD 2003-2006.

3. La Unión Europea, ¿actor regional?

“La Unión Europea es, lo quiera o no, un actor global”. Esta afirmación, repetida por Solana en buena parte de sus discursos, tiene –hasta la fecha– más tintes de deseos que de realidad. No obstante, la idea se ha repetido tantas veces que la UE se ha colocado a sí misma en una situación en la que la abstención es cada vez más difícil.⁴⁰ Dice Richard Gowan que a pesar de que no está claro qué tipo de actor es la

⁴⁰ GCSP: *The EU and Peace Operations. Proceedings of a Workshop held at the Geneva Centre for Security Policy, 22-23 September 2003.* Geneva Centre for Security Policy, p. 15.

Unión Europea, es ya un modelo atractivo, y la idea de que la Unión debería ser un agente para la regionalización ha sido suprimida.⁴¹

Indudablemente la Unión Europea es un actor regional, en tanto en cuanto está formado por Estados miembros pertenecientes a un mismo ámbito regional: Europa. No hay miembros más allá de ese territorio. Deberíamos aquí hacer una distinción entre el alcance de las políticas y acciones del primer pilar y las del segundo pilar. Las acciones exteriores que lleva a cabo la UE a través de la Comisión varían entre la cooperación económica y la ayuda en la celebración de elecciones, tanto en África, como en Asia o América Latina. Podría decirse que el primer pilar tiene una capacidad de actuación a nivel global, puesto que pone en marcha actuaciones y tiene sus instrumentos dispersos en todos los continentes.

Por otro lado, tal y como aparece en la figura 8, las misiones PESD de la Unión también van más allá de su inmediato vecindario. Nueve de las quince misiones PESD desplegadas hasta finales de 2006 lo estaban fuera del continente europeo. Esto puede llevarnos a afirmar que el segundo pilar puede actuar de forma global, en cualquier zona del mundo. Estas misiones, sin embargo, parecen haber sido ideadas para asegurar el vecindario más inmediato de la Unión Europea, lo que no impediría actuar en regiones más lejanas si se considerara de importancia para la Unión. Pero la realidad es que el

⁴¹ Gowan, Richard: "The EU, Regional Organisations and Security: Strategic Partners or Convenient Alibis?", en Biscop, Sven (ed.): *Audit of European Strategy*, *Egmont Paper 3*, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), Brussels, December 2004, pp. 8-9.

hecho de que el Consejo necesite del consenso de todos sus Estados miembros para desplegar una misión, limita su alcance porque en aquellas zonas en las que algún Estado tenga intereses contrarios a la Unión Europea en conjunto, no se podrá intervenir. Es decir, la UE actuará como tal siempre y cuando todos sus Estados estén de acuerdo y por tanto no puede decirse que sea capaz de actuar en cualquier lugar del mundo.

Podría decirse, por tanto, que la Unión Europea puede considerarse, en conjunto, como un actor global, principalmente porque sus actuaciones a través del primer pilar llegan a una enorme cantidad de zonas del mundo. En cambio, si tuviera que medirse la capacidad de globalidad de la Unión únicamente a través de sus actuaciones PESD, no está tan claro que sus actuaciones sean globales. Es la seguridad de su más inmediato vecindario la que más sigue preocupando a la Unión Europea y la que le vale como un campo de entrenamiento en las nuevas misiones PESD. Serán estas actuaciones las que le consoliden como actor de seguridad y las que le permitan después seguir proyectando sus acciones más allá del ámbito inmediato. Por tanto, ¿puede decirse que las actuaciones del segundo pilar son principalmente globales? Todavía no. En este sentido la Unión sigue siendo un actor regional, aunque con ansias y voluntad de ser un actor creíble y válido en el ámbito global.

Tal y como han señalado varios autores, en muchas partes del mundo la Unión Europea es vista como un modelo de cooperación pacífico, así como un modelo de desarrollo económico y político. Esto

ha hecho que se granjeara la fama de *soft power*, y en realidad, es esa etiqueta la que para muchos le da credibilidad cuando se trata de promover la estabilidad y la democracia más allá de sus fronteras.⁴² Además, debe tenerse en cuenta el hecho de que la UE es un actor al que siguen otros países, y no le siguen por su vocación militar, sino más bien por la gran cantidad de capacidades civiles que tiene a su disposición, y es aquí donde situaríamos los instrumentos civiles de la PESD. Por esto, cuando la UE habla de capacidades militares debe tener muy en cuenta que por el momento sigue siendo un “actor limpio y creíble” en el sentido de que todavía no se ha visto inmerso en grandes acciones militares que le hayan reportado una crítica internacional, y que dotarse de *hard power* puede implicar que lo deje de ser.⁴³ No hay duda –dice Bailes- de que una Unión Europea armada para defender su propio territorio parecería completamente “militarizada”, lo que probablemente la haría más propensa que ahora a adquirir “enemigos tradicionales”.⁴⁴

La Unión Europea ha dejado patente en la *Estrategia Europea de Seguridad* que los medios civiles son –junto con los medios militares-, indispensables para resolver muchos de los conflictos actuales. La UE no está condenada a jugar un papel de segunda categoría por el hecho

⁴² Scharioth, Klaus: “The New Security Challenges and Europe’s International Role”, Opening Speech at the “Young Faces Conference”. Berlin, 20 January 2005. En

<http://www.iep-berlin.net/veranstaltungen/2005/youngfaces20050120.htm#papers>

También conversación con Alyson J. Bayles durante mi estancia en SIPRI, 14 de octubre de 2005.

⁴³ Observaciones hechas por Alyson Bailes del SIPRI, el 14 de octubre de 2005.

⁴⁴ Bailes, Alyson J.K.: *The EU as a “Force for Good”: The Challenge of ESDP*. Speaking Note by Alyson J.K. Bailes, Director, SIPRI, UI, 12 May 2005.

de no tener un ejército militar al uso. Esta visión realista no es la más apropiada para explicar las políticas del mundo moderno, en el que la mayoría de conflictos, disputas y crisis no se resuelven con modernos ejércitos. Más que como una debilidad, la posesión de instrumentos civiles por parte de la Unión debe verse como una ventaja comparativa que debe explotarse.

La UE también ha dejado clara su apuesta por el área de los Estados fallidos, el Estado de derecho, la criminalidad o la corrupción. En la *EES* se pone de relevancia la necesidad de dotarse de instrumentos civiles porque una buena parte de las amenazas identificadas para la Unión se resolverían principalmente con esos instrumentos. Sin embargo, en ningún momento se descarta el uso de instrumentos militares cuando sean necesarios. El uso de estos instrumentos, no obstante, se haría como último recurso.

De hecho, Iraq fue –a primera vista- un duro golpe para la Unión Europea en relación a la Política Europea de Seguridad y Defensa. A pesar de las tensiones entre los Estados miembros, las misiones PESD comenzaron a ser lanzadas. Se desplegó MPUE en enero de 2003, la operación militar CONCORDIA en marzo de 2003 y la también militar ARTEMIS en junio 2003, que además suponía la primera misión militar autónoma de la Unión Europea.⁴⁵ La crisis que marcó la divergencia de opiniones sobre Iraq ayudó a clarificar la utilidad relativa del *soft* y el *hard power*, y ayudó a que los Estados terminaran

⁴⁵ CONCORDIA había sido desplegada a través de los Acuerdos Berlín Plus con la OTAN, por la UE podía hacer uso de las capacidades OTAN en sus operaciones.

acordando el tipo de seguridad al que querían que la UE hiciera frente. Así, los Estados escandinavos comenzaron a aceptar y a apoyar la idea de una Unión en la que cupiera el uso de los instrumentos militares, y muchos otros Estados comenzaron a aceptar también la idea de que la seguridad implicaba mucho más que simplemente uso de la fuerza y la coerción.⁴⁶

En la EES ya se deja claro que la Unión tiene una responsabilidad en el mundo y que es un actor de seguridad, no regional, sino global (aunque ya se ha comentado que desde nuestro punto de vista, su interés principal lo sigue constituyendo su vecindario más inmediato y que por tanto, es discutible que pueda considerarse a la Unión como un actor global). Después de aprobar la EES se desplegaron la mayoría de las misiones lanzadas hasta el momento, tres de ellas en Oriente Medio, cuatro en África y una en Asia. Aquí podríamos distinguir dos tipos de misiones:

1. Las que le reportan mayor seguridad inmediata (relacionada con el tráfico ilegal, las mafias, un mayor intercambio de información, etc.), y que principalmente son de ámbito regional, como por ejemplo las misiones en Bosnia y Herzegovina y en Macedonia. El éxito de estas misiones le reporta también una mayor credibilidad en la región.
2. Las que le reportan una mayor visibilidad en el exterior a la par que la convierten en un actor creíble y en un actor

⁴⁶ Menon, Anand: "From crisis to catharsis: ESDP after Iraq", *International Affairs*, vol. 80 n° 4 (2004), p. 645.

“alternativo” a los que ya existen, como es el caso de las misiones en RD Congo, Sudán, Aceh y Oriente Medio.

Aunque las misiones desplegadas en ByH o en Macedonia le inyectan una mayor credibilidad en su entorno más inmediato, el objetivo principal de estas misiones, sin embargo, sería el de afirmar la propia seguridad de la Unión. En cambio, las misiones en Dafur, RD Congo o Aceh, no reportan una seguridad inmediata, sino un mayor reconocimiento de la UE como actor internacional creíble.

Tal y como señala Solana en uno de sus discursos, no hay que pedir disculpas por el hecho de que la Unión defienda sus intereses, porque otros países también los defienden.⁴⁷ Pero la UE va más allá de estas visiones realistas y funcionalistas que pierden el detalle de la identidad de la política exterior de la Unión, y que es la que de alguna manera se transporta cuando se lanza una misión, desplegando en la zona un cúmulo de valores morales, políticos, económicos y sociales.

⁴⁷ “Conférence Annuelle de L’IES. L’Union européenne, acteur global”, *ESDP Newsletter*, n° 3 (January 2007), p. 9.

CAPÍTULO 3

LA COMISIÓN FRENTE AL CONSEJO

Este capítulo es importante porque en él se describe el proceso de surgimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa y las misiones civiles, así como las reacciones de la Comisión ante esa – desde su punto de vista- intromisión en sus tareas. La lucha interna entre Consejo y Comisión ha impedido que el Consejo pudiera actuar en algunas ocasiones, o que, si lo ha hecho, haya sido después de superar numerosos obstáculos burocráticos exigidos por la Comisión. En este capítulo el principal objetivo es señalar cuáles son esos obstáculos entre Consejo y Comisión que están dificultando la acción exterior del Consejo y explicar por qué la Comisión defiende que parte del área de acción del Consejo ha estado históricamente dentro de su radio de actuación. La primera parte de este capítulo se va a destinar a hacer un breve recorrido por el surgimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el Consejo. En la segunda parte se hará un recorrido por el papel de la Comisión en el área de la prevención de conflictos, intentando dejar claro por qué ha surgido el enfrentamiento a raíz de las misiones civiles de la PESD. Finalmente, se explicará por qué es importante que Consejo y Comisión actúen de forma conjunta y por qué esa actuación conjunta es la que marca la diferencia de la UE con otros organismos que también actúan en el área de la prevención de conflictos y de la seguridad.

El 7 de febrero de 1992 es una fecha clave en la historia de la Unión Europea. La antigua Comunidad Económica Europea dio un paso más en su evolución y pasó de ser una mera unión económica a empezar un desarrollo político que la llevaría a ser el actor que es hoy día. El Tratado de la Unión Europea (o Tratado de Maastricht) es importante en este análisis porque con él surge la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que años después daría lugar al nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y a las misiones civiles dentro de este contexto. La PESD se creó no como una política separada en un cuarto pilar, sino como uno de los instrumentos indispensables para la eficacia de la acción diplomática de la Unión.¹

Los intentos de la UE por establecer una política exterior no son en absoluto nuevos. Desde casi sus inicios ha habido diferentes intentos que, por unos motivos u otros, no han fructificado². Un gran paso en la construcción de la PESD fue la reunión en Saint-Malo de Jacques Chirac y Tony Blair en diciembre de 1998, en la que firmarían una declaración conjunta que se considera el punto de partida de la defensa europea. Serán Francia y Reino Unido quienes en St. Malo

¹ Gnesotto, Nicole: "Introducción. PESD: balance y perspectivas", en Gnesotto, Nicole (ed.) (2004): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. Francia, Instituto de Estudios de Seguridad, p. 18.

² Lindley-French, Julian y Flückiger, Katia (2005): *A Chronology of European Security & Defence 1945-2005*. Switzerland, Geneva Centre for Security Policy.

lleguen al acuerdo de que la Unión Europea *needs to be in a position to play its full role on the international stage*³.

El gran impulso para el surgimiento de la PESD por parte de todos los Estados Europeos se dio en 1999, en el Consejo Europeo de Colonia, después de intentos que poco consiguieron, como el plan Pléven en 1950, los planes Fouchet a principios de los sesenta o el Acta Única Europea en 1987, entre otros. En 1999 se dan varias circunstancias que hacen que los Estados miembros se comprometan seriamente a la creación de instrumentos militares y civiles para prevenir guerras principalmente en su vecindario. Serán el fracaso y la incapacidad de los europeos de detener la guerra en los Balcanes y en Kosovo, o la incapacidad de la Unión para detener la masacre de Srebrenica en 1995, lo que les haga reflexionar sobre la necesidad de contar con los medios y las capacidades propias para evitar nuevas masacres y enfrentamientos en sus fronteras más inmediatas. La vivencia de esas guerras tan cercanas hace que la Unión Europea vea, en primer lugar, que los enfrentamientos en territorio europeo son posibles; en segundo lugar, que esos enfrentamiento le perjudican en forma de exiliados políticos o migraciones masivas, entre otros; en tercer lugar, porque las consecuencias son nefastas también para la propia Unión, que tiene que hacer un gran esfuerzo en la reconstrucción de estos lugares; y finalmente, por un sentimiento de humillación por no haber podido actuar con voz propia al haber tenido que depender de la ayuda norteamericana para actuar en su vecindario.

³ *Franco-British Summit – Joint Declaration on European Defence*, Saint Malo, 4 December 1998.

Alyson Bailes, por ejemplo, es de la opinión de que Gran Bretaña y Francia estaban tan frustrados por la incapacidad de la UE de actuar de forma conjunta que ambos países acordaron que el no tener acceso a las capacidades militares era un factor clave de la debilidad de la Unión en la crisis.⁴ El desarrollo de la PESD y en especial el de sus instrumentos civiles, debería verse como una reacción egoísta ante el temor por la propia seguridad europea y no como un gesto de buena voluntad de los europeos de extender las buenas prácticas de gobierno allende sus fronteras. Estos instrumentos efectivamente van a ayudar a fortalecer instituciones de los Estados, pero el objetivo final es, o bien proteger los intereses de la Unión Europea, o bien incrementar el potencial de la Unión como actor internacional a través de la actuación en otros continentes, como se ha señalado en el capítulo anterior.

A principios de los noventa Europa se encuentra con un escenario que la anima a apostar seriamente por la creación de un instrumento en política exterior: Europa asiste al final de la Guerra Fría, al colapso de la antigua Yugoslavia y la reunificación de Alemania. Es ante este escenario cuando los Estados miembros deciden constituir el segundo pilar de la Unión: la Política Exterior y de Seguridad Común. Será en el Tratado de Maastricht (o Tratado de la Unión Europea, TUE) (1992) cuando finalmente se cree la PESC, que se institucionalizará con la entrada en vigor del TUE, en noviembre de 1993.

⁴ Bailes J. K., Alyson: "The European Security Strategy. An Evolutionary History". *SIPRI Policy Paper* nº 10 (February 2005). Sweden, SIPRI, p. 4.

Desde muy pronto, la Unión Europea apostó por la prevención de conflictos -a través principalmente de sus instrumentos económicos- frente a las políticas de reacción. Sin embargo, esta toma de conciencia no se tradujo en medidas prácticas hasta 1995 con la mira puesta inicialmente en África.⁵ El 15-16 de diciembre de ese año se aprobarían las Conclusiones del Consejo sobre *Preventive diplomacy, conflict resolution and peacekeeping in Africa*, en la que se expresaría el compromiso de la Unión Europea con la alerta temprana, la diplomacia preventiva y el mantenimiento de la paz a través de UEO cuando fuera necesario.⁶ Otros documentos en el área de la prevención de conflictos que allanarían el camino hacia la PESD son la posición común sobre la *prevención y resolución de conflictos de África* en 1997⁷, en la que se consideraba la prevención y resolución de conflictos como un área prioritaria para la Unión; el encuentro sobre “desarrollo”, que giraba alrededor de la prevención, resolución de conflictos, y la construcción de la paz)⁸, o la Conclusión del Consejo sobre “*The role of development co-operation in strengthening peace-building, conflict prevention and resolution*”.⁹

⁵ Marquina, Antonio: “La Unión Europea y la prevención de conflictos”, *UNISCI DISCUSSION PAPERS*, nº 1 (enero 2003), p. 5.

⁶ *Presidency Conclusions*, Madrid European Council, 15 and 16 December 1995, Annex 13.

⁷ *Posición común de 2 de junio de 1997 definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre prevención y resolución de conflictos en África (97/356/PESC)*.

⁸ *2012th Council meeting –Development-* (8631/97(Presse 183), 5 June 1997.

⁹ *Conclusions of the Council*, "The Role of Development Cooperation in Strengthening Peace-Building, Conflict Prevention and Resolution", 30 November 1998.

AÑO	PRIMER SEMESTRE	SEGUNDO SEMESTRE
1997	Países Bajos	Luxemburgo
1998	Gran Bretaña	Austria
1999	Alemania	Finlandia
2000	Portugal	Francia
2001	Bélgica	Suecia
2002	España	Dinamarca

AÑO	PRIMER SEMESTRE	SEGUNDO SEMESTRE
2003	Grecia	Italia
2004	Irlanda	Países Bajos
2005	Luxemburgo	Gran Bretaña
2006	Austria	Finlandia
2007	Alemania	Portugal
2008	Eslovenia	Francia

Cuadro 2: Calendario de Presidencias de la Unión Europea, 1997-2008

Con el Tratado de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999) se amplió el alcance de posibles operaciones PESCE incluyendo las misiones Petersberg (art. 17 TUE). El art. 11.1 detalla los objetivos de la PESCE:

- La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- El fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de

Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores;

- El fomento de la cooperación internacional;
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El artículo 12.1. explica los medios para conseguir los objetivos anteriores: 1) a través de la definición de los principios y de las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común; 2) la determinación de estrategias comunes; 3) la adopción de acciones comunes; 4) la adopción de posiciones comunes; 5) el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de su política.

La asunción de las misiones Petersberg por parte de la Unión Europea vendría a confirmar la voluntad de la UE de asumir nuevas misiones y de hacerse con un nuevo papel –de peso- en la escena internacional. Tal y como señala Dehousse, asumiendo las misiones Petersberg, los Estados miembros –incluidos los tradicionalmente neutrales como Suecia, Irlanda, Finlandia y Austria- asumían también su responsabilidad en el sistema de seguridad internacional.¹⁰ A partir de este momento, la Unión buscaría dotarse de capacidades e instrumentos para poder dar contenido a esas misiones Petersberg. En

¹⁰ Dehousse, F., “After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union”, *European Journal of International Law*, Vol. 9, 1998, p. 536.

definitiva, las misiones Petersberg reflejan la ambición de la UE, a través de la PESD, de afirmarse como un actor global conduciendo operaciones para promover la paz, la seguridad y los derechos humanos.¹¹

En Ámsterdam se trataron de vencer las contradicciones entre los objetivos particularmente ambiciosos de la PESC y los medios disponibles de la UE para conseguir esos objetivos, haciendo que la Unión estuviera mejor preparada para su papel en la escena internacional. Con este fin se introdujeron dos grandes novedades: en primer lugar se asumieron las llamadas misiones Petersberg – realizadas hasta entonces bajo la Unión Europea Occidental (UEO)-, que incluirían las misiones humanitarias y de rescate, las de mantenimiento de la paz, las de gestión de crisis y las de restablecimiento de la paz. En segundo lugar, se crearon una serie de nuevos instrumentos y figuras, como la del Alto Representante de la PESC para mejorar la coordinación dentro del segundo pilar, que serán analizadas con más detenimiento en el capítulo cinco de esta tesis. A partir de Ámsterdam, es el Consejo Europeo el que define los principios y establece las líneas generales a seguir por la PESC. Otra de las novedades a partir de Ámsterdam es que los gastos en las operaciones PESC serán financiados con el presupuesto de la UE, a

¹¹ Permanent representation of France to European Union: *Brief Guide to European Security and Defence Policy (ESDP)*, December 2005, p. 14.
En <http://www.rpfrance.eu/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>

excepción de las operaciones con implicaciones militares, o si el Consejo decide unánimemente otra cosa.¹²

En la **CUMBRE DE ST. MALO** en diciembre de 1998, Francia y Gran Bretaña (los dos únicos países con fuerzas desplegadas en ese momento) acordaron que la Unión Europea debería estar respaldada por unas fuerzas militares creíbles, los medios para usarlas, y la preparación para hacerlo, para poder así responder a las crisis internacionales. Será a partir de este momento cuando la UE realmente se lance a desarrollar el área de la Política Europea de Seguridad y Defensa en sus vertientes militar y civil.

1. Años 1999-2000: la gestación de la PESD

Asumiendo un concepto amplio de la seguridad -como el de seguridad humana-, que como se ha visto en el capítulo 2 coincide con los planteamientos adoptados por la Unión en la *Estrategia Europea de Seguridad*, se podría decir que entre los años 1997 y 2001 habría sido la Comisión la que desempeñara un papel más activo en el área de la seguridad¹³. Sería a partir de Niza, y en especial a partir del conocido como Informe de la Presidencia Francesa sobre la PESD, cuando la Unión Europea pasaría a asumir las responsabilidades de la UEO y

¹² *The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide. An effective and coherent external policy*, May 1999. En <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a19000.htm>

¹³ Bono, Giovanna: "European Security and Defence Policy: the rise of the military in the EU". *Peace Studies Working Paper 4*, Fourth Series (March 2002), p. 2.

cuando la UE se decidiera finalmente a asumir una mayor responsabilidad en el área de la prevención de conflictos.¹⁴

Históricamente los Estados miembros han adoptado posturas muy diversas en relación al concepto de seguridad, que van desde la neutralidad hasta la aceptación de la participación directa en guerras, siendo muy pocas las ocasiones en que han actuado con una única voz.¹⁵ Puede decirse que durante los primeros años de su gestación la PESD se caracterizó por una falta de consenso sobre si la prioridad debería ponerse en los aspectos “*soft*” o “*hard*” de la política de seguridad.¹⁶

Hay que recordar que la creación de las capacidades civiles de la PESD no son el primer intento europeo en este área, aunque puede decirse que sí es el más serio hasta el momento. La Unión Europea –a través de la UEO- se hizo cargo de la administración civil de Mostar entre 1994 y 1996 en lo que se podría considerar la primera misión de “gestión civil de crisis” de la UE.¹⁷ También la Unión Europea Occidental puso en marcha la misión de policía MAPE (*Multinational Advisory Policy Element*) en Albania en 1997.

¹⁴ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

¹⁵ Van den Broek, Hans: “CFSP: The View of the European Commission, in Pappas, S.A. and Vanhoonacker, S. (1996): *The European Union’s Common Foreign and Security Policy. The Challenges of the Future*. European Institute of Public Administration, Maastricht, p. 25.

¹⁶ Menon, Anand: “From crisis to catharsis: ESDP after Iraq”, *International Affairs*, vol 80 nº 4 (2004), p. 637.

¹⁷ Nowak, Agnieszka (2003): “L’Union en action: la mission de police en Bosnie”, *Occasional Papers*, nº 42, European Union Institute for Security Studies, Paris, p. 6.

Durante su presidencia, Alemania se esforzó para que la PESD se reforzara. Puede decirse que el **Consejo Europeo de Colonia**¹⁸ fue el primer gran paso del Consejo en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis. Será aquí donde los Estados se muestren decididos a iniciar una nueva etapa en la construcción de la Unión Europea. Así, se acordó dar a la UE los instrumentos y capacidades necesarias para poner en marcha la Política Europea de Seguridad y Defensa, y se decidió que el papel asumido por la UEO sería progresivamente absorbido por la UE. De este modo, en Colonia los Estados acordaron dotarse de una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales y sin perjuicio de la actuación de la OTAN. Y todo ello, siempre con el objetivo en el horizonte de asumir un mayor papel en la contribución a la paz y seguridad internacional.

Decididos a reforzar la PESC, los Estados miembros se pusieron de acuerdo en desarrollar unas capacidades militares cuyas características serían la capacidad de despliegue, la capacidad de ser sostenibles, la interoperatividad, la flexibilidad y la movilidad. Además, se planteó la posibilidad de crear un dispositivo accionable en caso de necesidad que permitiera poner en común recursos y competencias civiles nacionales y completar otras iniciativas en el marco de la política extranjera y de seguridad común.

¹⁸ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999.

Fue en Colonia cuando el Consejo Europeo decidió seriamente que debería desempeñar un papel mucho más importante en la esfera internacional, para lo que debía de dotarse de los instrumentos necesarios, entre ellos, los instrumentos civiles de la PESD. Por tanto, sería a partir del Consejo de Colonia cuando se comenzarían las gestiones para que la UE pudiera hacerse cargo de todas las tareas de prevención de conflictos y de gestión de crisis incluidas dentro de las misiones Petersberg.

La presidencia finlandesa cogió el relevo de la alemana y poco después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en el Consejo de Helsinki se señaló la importancia de los “aspectos civiles de la gestión de crisis”, y se emplazó a que fueran concretadas durante la presidencia portuguesa. Puede decirse que a partir de Helsinki se vería la necesidad de crear una eventual *Estrategia Europea de Seguridad*.¹⁹ También en Helsinki²⁰ se estableció el Objetivo Principal, por el que los Estados miembros se comprometían a tener disponibles en el año 2003, a 60.000 efectivos para llevar a cabo las misiones Petersberg, creadas en el Tratado de Ámsterdam. A través de esta capacidad autónoma, se comprometían también a iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales (lo que en ningún momento implicaba la creación de un ejército europeo) y siempre bajo los principios de Naciones Unidas y de la OSCE. En Helsinki se

¹⁹ Bailes J. K., Alyson, “The European Security Strategy. An Evolutionary History”. *op. cit.*, p. 5.

²⁰ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.

reconocerá a la OTAN como la piedra angular de la defensa colectiva de los Estados miembros de la Unión.

Las fuerzas creadas deberían ser desplegadas en un plazo máximo de 60 días, autónomas desde el punto de vista militar, y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar -cuando fuera necesario-, con elementos aéreos y navales. Las decisiones relativas a la actuación de esta nueva fuerza, estarían en manos del Consejo, donde también se establecerían nuevos órganos y estructuras permanentes de carácter político y militar, así como nuevas modalidades de consulta y cooperación con la OTAN y terceros países.

En Helsinki también se dará un paso en los instrumentos civiles de la PESD creando un mecanismo para coordinar y hacer más eficaces los distintos medios y recursos civiles, paralelamente a los militares, de que disponen la Unión y los Estados miembros. Así, se comenzará la redacción de distintos documentos haciendo un inventario de los recursos tanto de la Unión Europea como de los Estados en materia civil, donde va a quedar clara la experiencia y el alto número de recursos disponibles en ámbitos como el de la policía civil, la asistencia humanitaria, la rehabilitación administrativa y jurídica, la búsqueda y salvamento, la observación de elecciones y de la situación de los derechos humanos, etc.²¹ En este campo se van a establecer tres

²¹ *Instrumentos no militares de la gestión de crisis* (11044/99), Nota de la Secretaría. Bruselas, 16 de septiembre de 1999; *Instrumentos no militares de gestión de crisis*

objetivos: 1) el fortalecimiento de la sinergia y la capacidad de respuesta de los recursos nacionales, colectivos y de las ONG; 2) la intensificación y facilitación de las aportaciones de la UE a otras organizaciones como la ONU o la OSCE; y 3) la garantía de la coherencia entre los pilares de la Unión.

Dos pasos importantes en Helsinki serán la idea que se lanza de desarrollar una capacidad de reacción rápida en respuesta a peticiones de organizaciones como Naciones Unidas u OSCE, y la propuesta de establecer un Fondo de Reacción Rápida que permita proveer de fondos rápidamente para apoyar actuaciones de la Unión. Sería durante la presidencia finlandesa cuando se identificará, además, la necesidad de crear un Plan de Acción Civil que facilitara el surgimiento de los aspectos civiles de las misiones PESD.

A partir de este momento el objetivo propuesto de desarrollar las capacidades europeas en materia PESD recaería bajo la responsabilidad de la presidencia portuguesa, que debería seguir los pasos que ya había comenzado a dar la finlandesa. La presidencia portuguesa presentó un informe previo al Consejo Europeo de Lisboa, donde se le encargó a la presidencia la creación de un Comité para los aspectos civiles de la PESD.²²

El Consejo Europeo de Feira es muy importante para esta tesis porque marca el comienzo del desarrollo de las capacidades civiles de

disponibles en los Estados miembros (12323/99), Nota de la Secretaría. Bruselas, 24 de noviembre de 1999.

²² Presidency report to the Feira European Council on “Strengthening the common European policy on security and defence” (June 2000). p. 2.

la PESD. Aunque ya se mencionaba la importancia de los instrumentos civiles en Helsinki, la realidad es que hasta Feira el mayor protagonismo lo obtuvieron los instrumentos militares. Es a partir de este momento cuando se produce un avance sustantivo en todos los aspectos militares y civiles de la PESD.

En el **Consejo Europeo de Feira**²³ se identificarán los principios y modalidades para permitir que miembros de la OTAN no miembros de la UE, contribuyan a la gestión de crisis de la Unión. También se identificarán los principios de consulta con la OTAN en temas militares y las cuatro modalidades sobre las que se desarrollarán las relaciones UE-OTAN: asuntos de seguridad, objetivos de capacidades, modalidades para el uso de la UE de instrumentos de la OTAN, y la definición de acuerdos de consulta permanentes.

En Feira también se señalará la utilidad de encontrar modos que mejoren la coherencia y efectividad de la acción europea en el campo de la prevención de conflictos y la importancia de asegurar la relación entre los instrumentos civiles y militares en el campo de la gestión de crisis.

En el ámbito civil se identificarán cuatro áreas prioritarias para la prevención de conflictos: 1) la policía, área prioritaria a la luz de las crisis a las que la UE ha tenido que enfrentarse; 2) el fortalecimiento del Estado de derecho, que deberá darse junto con la labor de la policía para asegurar el éxito de las acciones; 3) el fortalecimiento de

²³ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000.

la administración pública, para que la reconstrucción de sociedades sea efectiva; y 4) la protección civil, que incluiría operaciones de búsqueda y rescate.

En Feira se hace una recopilación de todos los instrumentos civiles a disposición de los Estados miembros para hacer un recuento de qué se dispone y qué se necesitaría. La presidencia portuguesa va a lograr grandes avances que podemos destacar aquí²⁴:

- Se crea el Comité para los aspectos civiles de las misiones PESD que aprobaría el Consejo el 22 de mayo de 2000 y que mantendría su primera reunión el 16 de junio de ese mismo año.
- Se crea un mecanismo de coordinación en la Secretaría del Consejo para que siga desarrollando el inventario de todos los instrumentos no-militares a disposición de los Estados miembros y de la Unión. Este nuevo mecanismo se encargaría de establecer una base de datos sobre las capacidades civiles policiales para compartir información.
- Se desarrollan objetivos concretos para las capacidades policiales, que se cifrarían ya en ese momento en unos 5000.

En Feira se confirmará de nuevo la voluntad del Consejo europeo de incrementar y mejorar la efectividad de la Unión en su respuesta a crisis, incluyendo las acciones en áreas civiles. Como algo más concreto se dice que esa efectividad se podría utilizar tanto en respuesta a llamadas de organismos como la ONU o la OSCE, como

²⁴ Presidency report to the Feira European Council on “Strengthening the common European policy on security and defence” (June 2000), pp. 6-7.

en acciones autónomas de la UE²⁵. También se resalta que el objetivo de aumentar los aspectos civiles de la PESD no es otro que el de mejorar el potencial de la UE para salvar vidas humanas en situaciones de crisis, de mantener el orden público básico, prevenir mayores escaladas, facilitar el retorno a una situación pacífica, estable y sostenida, gestionar efectos adversos en países de la UE y de tratar problemas relacionados con la coordinación²⁶. En este mismo documento también se ve que uno de los objetivos de la UE a la hora de desarrollar las capacidades civiles es también mejorar su visibilidad y desarrollar un área que le dé valor añadido. Se dice que prestar más atención a las áreas en las que la comunidad internacional ha demostrado mayor debilidad, *it would provided “added value” as it would improve the Union’s capacity to react as well as the Union’s capability to meet the requests of the other lead organisations: they would be able to count –on a more systematic basis- on a sizeable quantitative and qualitative contribution which could represent the nucleus of some of their missions.*²⁷

Esto demuestra también, que además de querer seguir unos valores propios que la Unión Europea ha promovido desde su creación, como es la prevención de conflictos, existen otros intereses como son el aumentar la visibilidad internacional de la UE, poder hacerse un hueco en un área en la que hasta ahora ningún otro organismo se ha especializado y en consecuencia, hacerse con el ejercicio de un tipo de

²⁵ *Ibid.*, p. 14.

²⁶ *Ibid.*, pp. 14-15.

²⁷ *Ibid.*, p. 15.

misiones que le darán un poder determinado en el ámbito de la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. Y esto es de resaltar porque indica que esta política ya estaba presente mucho antes de la aprobación de la *Estrategia Europea de Seguridad*. No obstante, a pesar de que se dieron pasos importantes en Feira para fortalecer la parte civil de la PESD, la realidad es que entre julio y diciembre de 2000 lo que progresó más rápidamente fue la definición de las capacidades militares.

Durante la Presidencia francesa se continuará con los avances en materia de prevención de conflictos tanto en su vertiente civil como militar. Uno de los documentos más significativos va a ser el Informe presentado al Consejo europeo de Niza por el Secretario General y la Comisión.²⁸ En este Informe se hacen una serie de recomendaciones para mejorar las estrategias en materia de prevención a largo y corto plazo. Por un lado, se señala la necesidad de mejorar la coherencia y la complementariedad entre los instrumentos y capacidades de cada uno de los pilares; la necesidad de mejorar la coherencia entre los pilares; la coherencia entre los Estados miembros y las actividades comunitarias; y la coherencia entre la Unión y los socios internacionales en prevención de conflictos. También se va a recomendar la mejora de los mecanismos de coordinación con organismos como Naciones Unidas, OSCE, Consejo de Europa y Cruz Roja; la intensificación del diálogo con académicos y ONGs; la

²⁸ *Improving the coherence and effectiveness of European Union action in the field of conflict prevention*, Report presented to the Nice European Council by the Secretary General / High Representative and the Commission (14088/00), Brussels, 30 November 2000.

integración de las prioridades de la prevención de conflictos en el diálogo político con socios internacionales; y el apoyo a las iniciativas de prevención de conflictos del G-8.

En cuanto a las medidas a largo plazo, se va a hacer un énfasis especial en el papel que la protección de los derechos humanos, la lucha contra el crimen organizado, el tráfico de drogas o el blanqueo de dinero tienen en la prevención de conflictos. Así, se recomendará integrar medidas de este tipo en las políticas de la Unión Europea hacia determinados países o regiones.

Entre las medidas a corto plazo, se señalará la importancia de la emisión de mensajes claros a países y regiones en situación de deterioro político, así como la importancia del papel de los Representantes Especiales y del Alto Representante. También se observará la necesidad de actuar pronto en situaciones de crisis y de responder con los instrumentos adecuados.

En el Consejo Europeo de Niza²⁹ se incorporan las tareas de la UEO en la Unión Europea y se van a poner en marcha formalmente las decisiones tomadas en el Consejo Europeo de Helsinki. Así, se establecen tres nuevas estructuras: el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, y el Grupo Político-Militar, estableciendo sus funciones y método de trabajo. Además, se van a establecer, también formalmente, nuevos canales de consulta y cooperación entre UE-OTAN -el conocido “Berlin Plus”-; así como canales de consulta con

²⁹ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

miembros de la OTAN no miembros de la Unión Europea. Además, se pondrá en marcha el Plan de Acción Helsinki, para hacer una recopilación de los instrumentos de que se disponen para las misiones PESD y estudiar la creación de otras áreas prioritarias de actuación.

Durante la Presidencia sueca, con una larga tradición en prevención de conflictos, se refrendaría el *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*³⁰ en el Consejo Europeo de Gotemburgo³¹, en el que se fijarán nuevos objetivos concretos para las misiones civiles de la PESD y en el que de alguna manera el Consejo asume el protagonismo de la prevención de conflictos. El *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts* establece cuatro objetivos prioritarios para la política de la UE:

1. Establecimiento de prioridades políticas claras para la acción preventiva 1) identificando áreas y regiones prioritarias para las acciones preventivas de la UE; y 2) estableciendo estrategias preventivas coherentes, usando los instrumentos apropiados para identificar los desafíos y los objetivos a los que hay que hacer frente.
2. Mejora de los sistemas de alerta temprana, la acción y la coherencia política 1) prestando una atención específica a la cuestión de la coherencia en las actividades preventivas; 2) fortaleciendo el papel del Comité Político y Social en el desarrollo

³⁰ *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Endorsed by the Goteborg European Council, June 2001.

³¹ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001.

y control de políticas de prevención de conflictos; 3) recogiendo información sobre el desarrollo de los conflictos potenciales a través de los numerosos actores dentro de la propia UE como son los Estados Miembros, los jefes de misión, los representantes especiales de la UE, la Secretaría, los representantes de la Comisión, el personal militar de la UE, etc.; 4) haciendo un uso completo de la información de campo proporcionada por el personal de Naciones Unidas y OSCE; y 5) intercambiando información entre la Comisión y los Estados Miembros a través de los Documentos Estratégicos de Países.

3. Aumento de los instrumentos de prevención a largo y corto plazo³² para poder acabar con las raíces de los conflictos como son la pobreza, la falta de buen gobierno, el respeto a los derechos humanos y la lucha por el control de recursos naturales. Este objetivo se consigue a través del estudio pormenorizado de los distintos instrumentos de los que ya dispone la UE para analizar cómo se puede hacer un uso más sistematizado de los mismos; mejorando los instrumentos existentes y apoyando la democracia, los procesos electorales o la administración de la justicia, entre otros.

³² Los instrumentos a largo plazo de la UE incluyen la cooperación al desarrollo, el comercio, el control de armas, la defensa de los derechos humanos, el diálogo político y las políticas medioambientales. Los instrumentos a corto plazo son todos los instrumentos humanitarios y diplomáticos (para más detalles ver el *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Endorsed by the Goteborg European Council, June 2001).

4. Creación de asociaciones efectivas para la prevención 1) intensificando el intercambio de información con la ONU, la OSCE, el Consejo de Europa, organizaciones regionales y subregionales, instituciones financieras, ONGs, organizaciones académicas, etc.; 2) desarrollando la cooperación con la OTAN en materia de gestión de crisis, como se acordó en Feira y Niza; 3) mejorando la coordinación entre la Unión y sus Estados Miembros; y 4) participando en programas de entrenamiento con la ONU y la OSCE.

En diciembre de 2001 se declaró la operatividad de la PESD en la Declaración de Laeken, que es importante porque en ella se manifiesta que la Unión Europea tiene una responsabilidad en el mundo para evitar injusticias sociales más allá de sus fronteras.³³

En el Consejo Europeo de Sevilla se hará un balance de la evolución en temas de prevención de conflictos desde Gotemburgo de donde podemos destacar lo siguiente:³⁴

- En materia de alerta y acción temprana la Comisión mantiene una lista de vigilancia de países prioritarios, basados en valoraciones de conflictos en más de 120 países, y se resalta el desarrollo de un proceso de alerta temprana basado en valoraciones del Comité Político y de Seguridad.

³³ *El futuro de la Unión Europea –Declaración de Laeken-*. Declaración adoptada por el Consejo Europeo. Laeken, 15 de diciembre de 2001.

³⁴ *“Implementation of the EU Programme for the Prevention on Violent Conflicts”* Consejo de la Unión Europea, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo, 18 junio 2002.

- En el área de la prevención a corto y largo plazo existe el reconocimiento de que hay que centrarse más en las capacidades de gestión de crisis, particularmente en el campo civil, pero se habla también del desarrollo continuo de los instrumentos de prevención a corto plazo, como las misiones de recogida de datos, de supervisión, de observación de derechos humanos y el papel de los representantes especiales, así como la completa operatividad del Mecanismo de Reacción Rápida. Entre lo más destacable de los instrumentos a largo plazo está la lucha contra el terrorismo, el diálogo entre la UE-África y la cooperación al desarrollo para acabar con la pobreza.

- En cuanto a la cooperación y las asociaciones se apreciará una intensificación del intercambio de información con Naciones Unidas, OSCE, Consejo de Europa y OTAN; así como una intensificación del diálogo bilateral con NNUU y con ONGs.

Durante la presidencia española se señalará el papel del diálogo intercultural como instrumento de prevención de conflictos; así, se va a resaltar el papel que las iglesias, la sociedad civil y las ONGs tienen en la educación y el intercambio de información. También se hablará del fortalecimiento de valores comunes -como los derechos humanos-, para triunfar en el diálogo intercultural. Con este fin, la presidencia española puso en marcha una serie de conferencias y programas para el diálogo entre culturas, centrado en el ámbito del Mediterráneo.

En el Consejo Europeo de Copenhague³⁵ y en el Consejo de Salónica³⁶, no habrá grandes avances en temas de prevención de conflictos, aunque sí se lanzó un documento para la mejora de la coherencia en la toma de decisiones en las misiones del Consejo³⁷ y se produjeron avances en la contribución de la Unión Europea a la lucha contra el terrorismo y en la coordinación entre los pilares de la UE para mejorar esa lucha. Además se creó una base de datos sobre las capacidades militares disponibles para proteger a la población civil contra los efectos de los ataques terroristas (donde se incluiría el uso de agentes químicos, biológicos, nucleares y radiológicos)³⁸.

El Consejo Europeo de Roma, alcanzará un acuerdo para la creación en el 2004 de la agencia de armamentos europea y se definirán los métodos para desarrollar una capacidad europea de respuesta rápida.³⁹ En Roma también se adoptará una política de entrenamiento en los aspectos civiles y militares de la gestión de crisis. En cuanto a la cooperación con otras organizaciones, se creó un marco para el fortalecimiento de la cooperación UE-OSCE en la gestión de crisis; se firmó una declaración conjunta UE-ONU para intensificar la cooperación en este área; y se propuso formar una

³⁵ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002.

³⁶ *Presidency Conclusions*, Thessaloniki European Council, 19-20 June 2003.

³⁷ *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management* (11127/03), Brussels, 3 July 2003.

³⁸ Esta base de datos sería finalmente adoptada el 3 de diciembre de 2003, Ver: *Adoption of Council conclusions on the database of military assets and capabilities relevant to the protection of civilian populations against the effects of terrorists attacks, including CBRN*, Brussels, 3 December 2003.

³⁹ *Summary of the Italian Presidency of the Council of the European Union*, December 2003.

“célula de la UE” en el Cuartel Supremo de los Aliados en Europa (SHAPE), para mejorar la preparación de las misiones de la Unión donde se utilicen capacidades OTAN.

Durante los años 2004 y 2005 se continuó haciendo mejoras en las áreas clave señaladas por la *Estrategia Europea de Seguridad* para aumentar la coherencia en sus políticas, la capacidad de reacción y actuación, y la cooperación con otros organismos internacionales. Así, durante la Presidencia irlandesa se tomaron una serie de medidas para mejorar la cooperación en el área de la prevención de conflictos con las ONGs y la sociedad civil, y para mejorar la capacidad de alerta temprana dentro del Consejo⁴⁰. Durante la presidencia holandesa se aprobó el *Plan de Acción* y se lanzó el *Objetivo Principal Civil de 2008* que se aprobaría en diciembre de 2004, y que será explicado con más detalle en el capítulo 4. Durante las presidencias de Luxemburgo y Reino Unido se continuó hablando de la mejora de las capacidades civiles, de sus principales carencias y la formación del personal participante en misiones.⁴¹ Además se incluyó el concepto de “Equipos de Respuesta Civil” propuesto por Suecia y que trataría de mejorar la capacidad de respuesta del Consejo.

Puede decirse que la PESD y las misiones civiles se fraguaron sobre el papel entre 1999 y 2003, y sería a partir de entonces cuando se pondría toda la maquinaria creada en marcha.

⁴⁰ *Draft Presidency report to the European Council on EU activities in the framework of prevention, including implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts* (10327/04), Brussels, 8 June 2004.

⁴¹ *Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration* (14713/05). Brussels, 21 November 2005.

Las primeras experiencias bajo la PESD demostraron que existían problemas para coordinar las actividades militares con las civiles dentro del Consejo y las actividades entre Consejo y Comisión. Esto condujo a que se propusiera ajustar la estructura interinstitucional de la UE en el Tratado Constitucional, creando la figura de un Ministro de Exteriores de la Unión y un único servicio de Acción Exterior.⁴² La parálisis del proceso de aprobación de la Constitución condujo a que se buscaran soluciones alternativas para paliar esa falta de coordinación. En junio de 2005 las Presidencias británica, austriaca y finlandesa acordaron prestar una atención especial a la coordinación civil-militar. Así, por ejemplo, la presidencia británica se desarrolló del *Concepto de Planificación Global* que toma medidas para asegurar que todos los actores relevantes de la UE participan en la planificación de las operaciones PESD.⁴³

En los capítulos 4 y 6 se verá cómo comienza la Unión a hacer sus primeros ensayos en esta área de la PESD y cómo ha ido mejorando e incrementando sus medios conforme han ido surgiendo las necesidades.

⁴² Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS (June 2006). Brussels, p. 17.

⁴³ *Draft EU Concept for Comprehensive Planning* (13983/05), Brussels 3 November 2005.

2. El papel de la Comisión en la prevención de conflictos

Antes de analizar la reacción de la Comisión a las iniciativas tomadas por el Consejo, es importante explicar las razones que motivan esa reacción. Entender la rivalidad entre Comisión y Consejo en este área es clave para entender parte de las dificultades en el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Históricamente el pilar I ha sido el encargado de la ayuda al desarrollo y de la mayoría de las políticas de prevención de conflictos de la Unión Europea. A través de –principalmente pero no exclusivamente- la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX), la UE ha puesto en marcha programas de cooperación con zonas como Asia Pacífico, la Cuenca del Mediterráneo, Sudáfrica o Balcanes. Dentro de la DG RELEX se creó también la Unidad para la Prevención de Conflictos, la Gestión de Crisis y los temas ACP, encargada de la coordinación de parte del trabajo entre primer y segundo pilar.

El hecho de que tradicionalmente fuera la Comisión la que se encargara del área de la prevención de conflictos y el hecho también, de que no hubiera una definición exacta de qué era la prevención de conflictos, hizo que la Comisión comenzará a sentirse invadida en sus competencias cuando el Consejo decidió comenzar a actuar en el área de la “gestión de crisis” a través de la PESD. A pesar de que durante estos años de búsqueda de información y de entrevistas con expertos, siempre he tenido la sensación de que nadie daba importancia a la diferencia entre un concepto y otro, creo que haber dispuesto de una definición exacta entre ambos conceptos hubiera facilitado mucho el

diálogo entre uno y otro pilar. El problema, no obstante, es que el Consejo y la Comisión hacen consolidación de las instituciones⁴⁴, es decir, ambas trabajan en el mismo ámbito pero a través de instrumentos ligeramente diferentes, con matices, con carga política en el caso de las acciones del Consejo. Quizás lo que ha conseguido el adoptar distintas etiquetas para denominar lo mismo es añadir más confusión y hacer más difícil alcanzar acuerdos entre las dos instituciones. La confusión entre ambos es evidente, como se ha visto en el primer capítulo de la tesis, y sin embargo parece que más allá de los conceptos, lo importante desde un punto de vista político, es actuar (sea de la forma que sea).

Son dos las diferencias básicas entre las actuaciones de la Comisión y las del Consejo: 1) que el Consejo actúa directamente, con personal enviado por los Estados; y 2) que hay una implicación política en cada una de las misiones que se despliegan, existe un compromiso (una invitación formal) por parte del Estado al que se va, algo que no ocurre en las misiones de la Comisión. Éstas se hacen a través de personal contratado y por ejemplo, no actúan aconsejando políticamente sobre qué hacer.

Aunque a primera vista parece clara la diferencia entre las acciones del Consejo y las de la Comisión, en la práctica no es así. Por ejemplo, uno de los elementos que podrían ayudar a entender la diferencia entre una y otra política es la duración de la misma. En principio, las

⁴⁴ La Comisión no hace exclusivamente consolidación de las instituciones, sino que extiende mucho más su radio de actuación con sus instrumentos de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, etc.

misiones PESD son de corta duración, frente a las de la Comisión que son de larga duración; sin embargo, una rápida mirada a la duración de las misiones PESD hasta el momento, demuestra que han sido cuanto menos, de media duración. La misión MPUE lleva en marcha desde el 2003 y EUBAM y RAFAH están operativas desde el 2005, al igual que EUJUST LEX, que ha sido prorrogada hasta diciembre de 2008.

Cuando se estudia el alcance de las misiones también pueden aparecer dudas sobre qué misión correspondería a cada pilar. La misión EUJUST THEMIS fue vista por algunos expertos como una clara invasión en las competencias de la Comisión, porque la misión se limitó al asesoramiento en la redacción de una estrategia para reformar el sistema penal, algo que ya estaba haciendo la Comisión en Georgia a través de sus programas de cooperación.⁴⁵

Otra de las grandes trabas al desarrollo de las misiones civiles PESD ha sido el hecho de que la financiación ha de concederla la Comisión. Esto ha hecho que la Comisión, cuando ha considerado que el Consejo quería actuar en su área de interés, o bien retrasara la financiación, o bien se adelantara para emprender acciones en ese área antes de que lo hiciera el Consejo,⁴⁶ tal y como se verá en el capítulo 5.

⁴⁵ Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

⁴⁶ Conversación con personal del Consejo, 16 de noviembre de 2006.

2.1. La Comisión y sus instrumentos de prevención de conflictos

La Comisión ha sido tradicionalmente la institución de referencia en el área de la prevención de conflictos dentro de la Unión Europea, de ahí que el surgimiento de la PESD, pero sobre todo, el surgimiento de los instrumentos civiles de la PESD, produjera cierto malestar en el seno de la Comisión.⁴⁷ No obstante, la Comisión ha desempeñado un papel fundamental en la conceptualización y desarrollo de la política exterior estructural de la Unión Europea.

El uso del método comunitario fue efectivo en el marco de la política exterior estructural ya que, en oposición a la política exterior tradicional, la política exterior estructural no tiene como objetivo las reacciones inmediatas a cambios externos repentinos, sino la consecución objetivos a largo plazo a través de iniciativas globales a largo plazo.⁴⁸ Así, puede decirse que la Comisión es la que dirige buena parte de las relaciones exteriores de la Unión, la política de desarrollo, la ayuda humanitaria, la oficina de cooperación, el comercio exterior, la ampliación y las ayudas y préstamos a terceros; mientras que el Consejo es el que define las políticas exteriores y de seguridad común de la Unión y asegura la coordinación de la acción de los Estados miembros y adopta medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

⁴⁷ Conversación con personal de la Comisión, 21 de abril de 2005.

⁴⁸ Keukeleire, Stephan: "The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy", *Diplomacy & Statecraft*, vol. 14, nº 3. September 2003, pp. 51-52

En muchos de los conflictos suele haber dos constantes: la carencia de instituciones sólidas y la pobreza. Las políticas de desarrollo y de cooperación por parte de la Comisión son las que proporcionan, sin lugar a dudas, los instrumentos más efectivos para la erradicación de estas dos constantes, poniendo un especial interés en las prácticas de buen gobierno, la lucha contra la pobreza, la degradación medioambiental, y enfermedades como el sida. La Comisión dispone de los instrumentos, y sobre todo de la capacidad presupuestaria, para poder hacer frente a estos desafíos. Podemos calcular la importancia de la Comisión Europea en la prevención de conflictos si nos fijamos en su presupuesto: unos más de 3 billones de euros anuales para sus actividades en relaciones exteriores, frente a los 30 -100 millones destinados al presupuesto PESC.⁴⁹

La Comisión será la que más pasos dé en el área de la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. Debemos destacar también la creación de la Red de Prevención de Conflictos establecida por la Comisión en 1997 para la mejora de los sistemas de alerta temprana de la Unión. En 1996 la Comisión publica la Comunicación *The European Union and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond*⁵⁰, en la que establece los principios que conformarían su aproximación a los conflictos violentos en África: acercamiento pro-activo, aproximación global, que llegara al ciclo completo del conflicto y la paz; mejora en los sistemas de alerta

⁴⁹ Ver cuadro 3 del capítulo 5.

⁵⁰ *Communication from the Commission to the Council. The European Union and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond* (SEC(96)332final), Brussels, 06.03.1996.

temprana y de intercambio de información; fomento del principio de apropiación; principio de coordinación con otros organismos como Naciones Unidas, la Unión Africana, organizaciones africanas sub-regionales, ONGs, etc. El documento es muy interesante porque sistematiza las distintas fases de un conflicto y establece los instrumentos que se pueden aplicar a cada una de ellas. Además, apuesta por una concepción amplia de la prevención de conflictos y adopta el término de “consolidación de la paz” para etiquetar la aproximación que debe hacer la Unión Europea en los conflictos.

En abril de 1996 la Comisión también lanza la Comunicación sobre *Linking Relief, Rehabilitation and Development*, en la que establece un vínculo entre las ayudas económicas y el desarrollo, que sigue siendo válido hoy en día. Este documento también describiría cómo las crisis y los desastres tenían unos costes humanos y de recursos que perturbaban el desarrollo social y económico.⁵¹ Unos años más tarde la Comisión reconsideraría su política de ayudas económicas en los países que entraban en guerra estableciendo nuevos mecanismos de control al detectar que buena parte de esos fondos económicos se perdían o eran utilizados para otros propósitos distintos para los que se entregaban.⁵²

⁵¹ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Linking Relief, Rehabilitation and Development – An Assessment.* (COM(2001)153final), p. 3.

⁵² *Communication of the Commission to the Council and the European Parliament. Co-operation with ACP countries involved in armed conflicts* (COM(1992)240final), Brussels, 19.05.1999.

Además de las políticas de cooperación, existen otras muchas actuaciones de la Unión Europea a través de la Comisión conducidas a prevenir conflictos, como son el fortalecimiento de la democracia, el buen gobierno, o la reforma judicial/legal de un país, y todas ellas son clave en materia de prevención de conflictos. Por ejemplo la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) lleva a cabo iniciativas que mejoran la vida democrática en un país y, por lo tanto, ayudan a prevenir conflictos en países como Argelia, Burundi, Colombia, Georgia, Haití, Indonesia, Nigeria, Sierra Leona, Turquía o Zimbawe, entre otros muchos.

La Comisión también dispone de una amplia gama de instrumentos de prevención de conflictos, de entre los que podemos enumerar de entre muchos otros, los siguientes: instrumentos de alerta temprana (Unidad para la Prevención de Conflictos, la Gestión de Crisis y los temas ACP; y los Documentos Estratégicos de País/Región, herramienta esencial para la prevención de conflictos y la alerta temprana); medidas sancionadoras (a través de la condicionalidad del establecimiento de ayuda humanitaria o de cooperación); ayuda al desarrollo (como los programas de cooperación de la DG Relex y de la DG de desarrollo para Asia y Latinoamérica, los países Mediterráneos, Sudáfrica, Europa del Este y Balcanes, y la Franja de Gaza y Cisjordania); misiones de observación y asistencia electoral (Malawi, Sri Lanka e Indonesia (2004); Mozambique, Guatemala, Rwanda y Nigeria (2003); Kenia, Ecuador, El Congo, Pakistán (2002);

y Bangladesh, Zambia, Perú o Timor Oriental (2001)⁵³); fortalecimiento del Estado de derecho y de la democracia; ayuda humanitaria (a través de ECHO y EuropeAid). Además, una de las misiones más importantes y más largas que ha desplegado la Comisión es la misión de observación en los Balcanes, EUMM (antigua ECMM). Esta es una misión que tiene como objetivo la observación y supervisión de fronteras, las relaciones interétnicas, el tráfico de refugiados y el desarrollo político y de la seguridad,⁵⁴ actividades que tienen cierta similitud con las que se ponen en marcha a través de las misiones PESD.

Puede decirse que todos los instrumentos de la Comisión tienen tres características principales: son de naturaleza predominantemente económica; su objetivo principal son las causas profundas de los conflictos y como tal son medidas a largo plazo; y tienen una naturaleza exclusivamente económica.⁵⁵

2.2. Años 2001-2003: la Comisión reacciona ante el Consejo

El año 2001 fue el año de la respuesta de la Comisión al Consejo. En abril de ese año, después del gran desarrollo que experimenta la PESD

⁵³ Más información sobre este tipo de misiones de la UE en http://europa.eu.int/comm/external_relation y en *Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation*, COM(2000) 191 final, Brussels, 11.4.2000.

⁵⁴ EUSR: *European Union Monitoring Mission*. En <http://www.eusrbih.org/gen-info/?cid=23,1,1>

⁵⁵ Niño Pérez, Javier: "EU instruments for conflict prevention", en Kronenberger, Vincent and Wouters, Jan (2004): *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*. The Netherlands, Asser Press, pp. 101-102.

desde su institucionalización en 1999, la Comisión publica una *Comunicación sobre Prevención de Conflictos* en la que detalla todos los instrumentos de que dispone en este área.⁵⁶ Este documento no puede sino entenderse como una respuesta a los instrumentos civiles de la PESD desarrollados en Feira, pudiéndose ver como un intento de señalar que ya se disponían de instrumentos suficientes para la prevención de conflictos y que el desarrollo de más instrumentos a través del segundo pilar eran innecesarios.

En la *Comunicación* se hace mención a instrumentos para el fortalecimiento de la cooperación regional, el papel de los Documentos de Estrategia de Países, el apoyo a la democracia, el Estado de derecho y la sociedad civil, instrumentos para la reforma del sector de la seguridad o la importancia de las drogas, las armas ligeras, el tráfico de humanos, la degradación medioambiental o el diálogo político en la prevención de conflictos. La *Comunicación* viene a dar a entender que la Comisión dispone de suficientes herramientas para la prevención de conflictos en un gran número de áreas que son muy parecidas a las áreas prioritarias desarrolladas por el Consejo⁵⁷. El documento da ejemplos de la actuación de la Comisión en conflictos como el de los Balcanes, en Sierra Leona, Gaza, Georgia o Afganistán, entre otros. Aunque el documento reconoce que el sector de la seguridad no ha sido el foco de la cooperación de la Comisión, sí destaca, sin embargo, el apoyo prestado para conseguir una estabilidad

⁵⁶ *Communication from the Commission on Conflict Prevention* (COM(2001)211final), Brussels, 11 April 2001.

⁵⁷ Recuérdese que las áreas que desarrolla el Consejo en Feira son: la policía, la administración civil, la protección civil y el fortalecimiento del Estado de derecho.

estructural del sector de la seguridad del Estado a través de la entrega de equipamiento o de programas de entrenamiento para las fuerzas de seguridad en áreas como los derechos humanos o en las buenas prácticas, financiados a través del presupuesto comunitario (Guatemala, El Salvador).⁵⁸ También en este sector la Comisión había puesto en marcha programas de limpieza de minas (Bosnia); de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes (DRC, Camboya); o de protección de niños en situaciones de conflicto (Sudan, Sierra Leona).

Debe recordarse aquí que todas estas actuaciones no son puestas en marcha directamente por la Comisión, sino que ésta financia a terceros a través de su presupuesto para la puesta en marcha de estos proyectos. Esta es una de las principales diferencias entre las actuaciones de Comisión y Consejo que se debe siempre tener en cuenta, porque mientras una acción directa por parte del Consejo permite una evaluación continua de los proyectos en marcha, y consecuentemente, un cambio en la dirección del proyecto si éste no funciona bien; la Comisión, en cambio, no dispone de esa capacidad para poder “re-dirigir” un programa financiado por ella.

Para poder actuar a corto plazo, la Comisión aprueba la creación del Mecanismo de Reacción Rápida el 26 de febrero de 2001.⁵⁹ Se puede decir que el MRR es el equivalente a la Fuerza de Reacción

⁵⁸ *Communication from the Commission on Conflict Prevention* (COM(2001)211final), Brussels, 11 April 2001, p. 14.

⁵⁹ *Council Regulation (EC) n° 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism.*

Rápida del segundo pilar, y está diseñado para permitir a la Comunidad Europea responder urgentemente a necesidades de países en situaciones de crisis cuando no se pueden lanzar otro tipo de operaciones dentro de un plazo razonable de tiempo bajo los instrumentos legales existentes debido a la inmediatez con la que hay que actuar.⁶⁰ Así, si bien hemos visto que en principio, una de las principales diferencias entre el Consejo y la Comisión es que el primero dispondría de la capacidad para reaccionar y desplegar sus instrumentos en un tiempo muy corto de tiempo y que estaría más centrada en las actuaciones a largo plazo; la Comisión se va a desmarcar con una herramienta que le permita desplegarse en muy pocas horas y que permita poner en marcha actuaciones en un plazo que no superara los seis meses. De esta forma, esa diferenciación a través del tiempo de reacción y de duración de la misión, no sería válida. De acuerdo al tercer artículo del Mecanismo de Reacción Rápida se pondrá en funcionamiento cuando los países concernientes estén en *situaciones de crisis efectiva o incipiente, situaciones que amenacen el orden público, la seguridad y la integridad de las personas, situaciones que puedan degenerar en conflicto armado y amenacen con desestabilizar el país y si dichas situaciones pueden oponerse a los beneficios de las políticas y programas de asistencia y cooperación, a su eficacia o a las condiciones de su buena ejecución.*

2) *Podrán emprenderse con arreglo al mecanismo de reacción rápida las acciones de carácter civil que entren dentro de los ámbitos de*

⁶⁰ Council Regulation Creating a Rapid Reaction Mechanism, Directorate CFSP Conflict prevention, crisis management, and ACP political issues, Information Note, 26 February 2001, in http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/doc/rrm.pdf

*intervención objeto de los instrumentos que se enumeran en el anexo y estén destinadas a mantener o restablecer, en situaciones de crisis efectiva o incipiente, las condiciones de estabilidad necesarias para la buena ejecución y el éxito de las políticas y programas de ayuda, asistencia y cooperación.*⁶¹

El MRR no forma parte de la PESC/PESD, está bajo la dirección de la Comisión, en el pilar comunitario, en concreto, bajo la dirección de la Unidad para la Prevención de Conflictos y Gestión de Crisis. Esto, sin embargo, no impide que ambas instituciones puedan hacer uso de este mecanismo, algo que ha sido criticado por las ONGs y actores humanitarios por la posible politización que se puede hacer del mismo. El hecho, claro está, de que el MRR pueda ser utilizado a petición del Consejo en determinadas circunstancias –como así ha sido en algunas ocasiones-, puede hacer que su uso sea partidista hacia una de las partes del conflicto, algo opuesto a la tradicional neutralidad de la Comisión.⁶²

El MRR podrá ser puesto en marcha en un amplio abanico de escenarios que se pueden resumir en seis:⁶³ 1) asesoramiento de posibles respuestas a crisis de la UE; 2) prevención de conflictos en países y regiones que muestran síntomas significantes de inestabilidad; 3) gestión de crisis inminente; 4) reconciliación

⁶¹ Reglamento (CE) nº 381/2001 del Consejo de 26 de febrero de 2001 por el que se crea un mecanismo de reacción rápida.

⁶² NGO VOICE: *EU Crisis Management – A Humanitarian perspective*. Briefing Paper (January 2004), Brussels, pp. 11-14.

⁶³ *The Rapid Reaction Mechanism supporting the European Union's Policy Objectives in Conflict Prevention and Crisis Management*, Nota Informativa de la Dirección General de Relaciones Exteriores al Consejo, April de 2003.

postconflicto; 5) reconstrucción post-crisis; y 6) lucha contra el terrorismo.

Como se puede ver, la gran similitud de las áreas de actuación del MRR guarda un gran parecido con las áreas de interés identificados por los Consejos de Helsinki y Feira, pudiéndose entender como una reacción de la Comisión ante las propuestas del Consejo.

En abril de 2003 la Unidad de Prevención de Conflictos y de Gestión de Crisis presenta un documento titulado “*Civilian instruments for EU crisis management*”, dejando a un lado el concepto “prevención de conflictos”, que habitualmente había utilizado y dejando claro que el principal actor en ese área es la Comisión, sirviendo los instrumentos del Consejo de apoyo a las actuaciones comunitarias y siendo las misiones civiles PESD excepcionales.⁶⁴

Durante la Presidencia sueca se aprobó el *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*. En este documento se subraya la necesidad de terminar con las causas profundas de los conflictos (idea que la literatura en la prevención de conflictos se repite una y otra vez), se menciona lo importante que es la alerta temprana (algo que siempre había hecho la Comisión a través de su Unidad para la Prevención de Conflictos, la Gestión de Crisis y los temas ACP) y se

⁶⁴ European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit: *Civilian instruments for EU crisis management*, April 2003, p. 5.

marca una diferencia entre las acciones a largo plazo (para la Comisión) y las acciones a corto plazo (para el Consejo).⁶⁵

Pero lo que llama la atención en todo el documento, es que el Consejo parece haberse apropiado del protagonismo en la prevención de conflictos, dejando a la Comisión en un segundo plano. Así, no se refiere a la cooperación activa entre Consejo y Comisión para resolver los conflictos (algo que realmente marcaría una diferencia), sino que en todo momento se hace una “invitación” a la Comisión para que participe en las acciones del Consejo⁶⁶. Esto es llamativo porque si alguna institución tiene experiencia en la alerta temprana y en la cooperación al desarrollo es la Comisión y no el Consejo. Y también es llamativo porque tal y como ha señalado repetitivamente Javier Solana en sus discursos y artículos, si en algo puede la Unión Europea marcar la diferencia en el área de la prevención de conflictos es precisamente movilizand o toda la panoplia de instrumentos que tiene a su disposición, sean estos del Consejo o de la Comisión. El documento que se aprueba en el Consejo Europeo de Gotemburgo puede ser visto por la Comisión con cierto recelo, puesto que no parece tener en cuenta su experiencia en un campo en el que ha tenido una notable trayectoria. Justo un año más tarde se aprobaría la

⁶⁵ *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Endorsed by the Goteborg European Council, June 2001, pp. 8-9.

⁶⁶ Ver *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Endorsed by the Goteborg European Council, June 2001, pp. 7-11.

implementación de este programa, que seguiría en la misma línea de protagonismo del Consejo.⁶⁷

Dos años más tarde, en el 2003, Consejo y Comisión firmarían una Declaración Conjunta en la que la Comisión se comprometía a informar primero al Consejo ante una petición de ayuda en el área de protección civil, y sería éste el que decidiría quién actuaba.⁶⁸ No obstante, hay que decir que este mecanismo no ha llegado a ser utilizado por el Consejo en sus misiones PESD y que realmente ha quedado en un término muy relegado, dándole a la Comisión el protagonismo en este área.

Otro de los documentos en los que la Comisión también destaca su papel en el área de la prevención de conflictos y de la *gestión de crisis* es en la Comunicación titulada *Financing of Civilian Crisis Management Operations*.⁶⁹ En este documento se llega a criticar la lentitud del Consejo en su capacidad de respuesta a situaciones de “crisis”, algo que –se destaca– no ocurre con los instrumentos de la Comisión.⁷⁰ Más adelante, en este mismo documento, se dice⁷¹:

El Consejo de Feira destacó cuatro áreas prioritarias (...) comprendidas dentro de un grupo mucho más amplio de

⁶⁷ *Implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts* (9991/02), Brussels, 18 June 2002.

⁶⁸ “Joint Declaration by the Council and the Commission on the use of the Community civil protection mechanism in crisis management referred to in title V of the Treaty on European Union” (annex IV) in *Progress Report on civilian aspects of crisis management* (15625/03), Brussels, 2 December 2003, p. 52.

⁶⁹ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financing of Civilian Crisis Management Operations* (COM/2001/647 final), Brussels, 28 November 2001.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁷¹ *Ibid.*, p. 4.

intervenciones de “gestión civil de crisis” para las cuales la Comunidad tiene competencia clara, entre las que se incluyen, por ejemplo, el comercio, los incentivos económicos, las intervenciones humanitarias, el desarrollo institucional y de rehabilitación. Para muchas acciones que podrían considerarse dentro de los cuatro ámbitos prioritarios identificados en Feira, la Comunidad dispone tanto de la competencia como de valiosa experiencia.

En esta misma Comunicación, más adelante, se dice que “la mayor parte de la gestión civil de crisis puede llevarse a cabo utilizando instrumentos comunitarios”.⁷² Esta Comunicación es una clara reacción de la Comisión ante las decisiones tomadas por el Consejo en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa. El sentimiento de invasión en el territorio de la Comisión estaba claro en el año 2001, y sigue estando claro en el 2006, aunque es cierto que con el tiempo se han “limado asperezas” entre ambas instituciones al ir perfilándose mucho más el área de actuación del Consejo.

Además, se deja claro en este último documento que la Comisión ya desempeñaba desde hacía tiempo tareas en al menos dos de las capacidades desarrolladas en Feira: la protección civil y la policía. En cuanto al primer área, la Comisión tiene una responsabilidad clara a través del Mecanismo de Protección Civil y de la Regulación de Ayuda Humanitaria.⁷³ En cuanto al área de la policía, el documento

⁷² *Ibid.*, p. 9.

⁷³ *Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria. Diario Oficial n° L 163 de 02/07/1996.* En el artículo 2 de este Reglamento se especifican los objetivos de la ayuda humanitaria, entre los que podemos destacar el de ejecutar trabajos de rehabilitación y de reconstrucción a corto plazo destinados a facilitar la llegada del socorro; salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia o inmediatamente posteriores y como consecuencia de catástrofes naturales; hacer frente a las consecuencias de los

destaca las acciones de la Comisión en el entrenamiento, reforma y reestructuración de fuerzas de policía en lugares como Guatemala, Sudáfrica o Argelia.

En cuanto al área de la protección civil, también había sido “propiedad” histórica de la Comisión. En el 2001 se creó el mecanismo de protección civil con el objetivo de intervenir en emergencias naturales, tecnológicas, radiológicas o accidentes medioambientales, facilitando la coordinación en la intervención en materia de asistencia de los Estados miembros y la Unión. Este mecanismo podría movilizar y facilitar la coordinación de intervenciones de auxilio para asegurar una mejor protección, principalmente de la población, pero también del medioambiente y de la propiedad -incluyendo el patrimonio histórico-; y reduciendo de este modo la pérdida de vidas humanas, daños materiales, económicos y medioambientales, y consiguiendo así que los objetivos de la cohesión social y la solidaridad sean más tangibles.⁷⁴

El mecanismo consiste en una serie de elementos y acciones que incluyen la identificación de equipos de intervención y otros mecanismos de actuación disponibles en los Estados miembros en caso de auxilio; el establecimiento y puesta en marcha de un programa de entrenamiento para la actuación de equipos, expertos asesores y/o equipos de coordinación; seminarios, grupos de trabajo y proyectos

desplazamientos de las poblaciones (refugiados, personas desplazadas y repatriados) consecutivas a catástrofes naturales o causadas por el hombre y llevar a cabo acciones de repatriación y ayuda a la reinstalación en sus países de origen.

⁷⁴ *Ibid.*

piloto sobre las áreas principales de intervención; el establecimiento y envío de equipos de asesoramiento y coordinación; el establecimiento y gestión de un centro de información y supervisión; y el establecimiento y gestión de un sistema de información y comunicación común de emergencia.

Otra de las áreas de trabajo de la Comisión que se resaltan en la Comunicación *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, son las misiones de supervisión civil que la Comisión ha desempeñado durante varios años y que el Consejo aprobaría como una de las nuevas capacidades a desarrollar dentro de la PESD a finales de 2004. La Comisión ha desplegado de forma regular misiones de supervisión de elecciones y de derechos humanos en cooperación con Estados miembros y con organizaciones internacionales. En el capítulo siguiente se profundizará en la nueva capacidad de supervisión que lanzaría el Consejo en el año 2004 y que se ha puesto en marcha en misiones como la misión de observación en Aceh. Podría decirse que la principal diferencia entre ambos tipos de “supervisión” u “observación” es que, hasta el momento, el Consejo ha utilizado esta capacidad para realizar actividades de observación que no podría llevar a cabo la Comisión, como la de los procesos de desarme y desmovilización de excombatientes. Debe recordarse aquí que la Comisión no financia ningún tipo de actividad que esté relacionada con asuntos militares. En el caso de la misión en Aceh, por ejemplo, es el Consejo quien realiza las tareas de supervisión del desarme y desmovilización, mientras que es la Comisión quien lleva a cabo las de reintegración en la vida civil.

3. ¿Consejo o Comisión?

El desarrollo de una estrategia efectiva de prevención de conflictos es, a la vez, un imperativo humanitario, político y financiero⁷⁵ -y mucho más si se adopta un concepto de seguridad humana. Por tanto, podría decirse que no importa quién actúe –si Consejo o Comisión-, porque lo importante es actuar. Eso sí, una actuación eficaz es aquella que combina todos los instrumentos al alcance de la Unión Europea, y para eso es necesario una buena coordinación entre ambas instituciones.

Desde 1999 puede decirse que la UE se ha convertido en un actor civil-militar en la resolución de conflictos internacionales. Los riesgos y amenazas como los Estados fallidos, la inestabilidad regional, el crimen organizado, las actividades terroristas, y la proliferación de armas de destrucción masiva, haciendo frente a tres realidades: primero, que los Estados de la Unión son dependientes, más que nunca, de la cooperación interna e internacional para asegurar su seguridad. Segundo, que los medios militares juegan un papel subordinado a la hora de enfrentar estos riesgos a medio y largo plazo. Y tercero, que cada vez es más importante conectar los distintos instrumentos para la gestión de crisis.⁷⁶

Las misiones Petersberg fueron creadas en 1992 dentro de la Unión Europea Occidental. Durante el periodo en que formaron parte de la

⁷⁵ Rocard, Michel: “The Costs of Conflict to the EU”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 3 n° 2 (1998), p. 175.

⁷⁶ Ehrhart, Hans-Georg: “The EU as a civil-military crisis manager”, *International Journal*, vol. 61, n° 2 (Spring 2006) Canadian Institute of International Affairs, p. 434.

UEO sólo llegaron a realizar operaciones militares de bajo nivel, como la operaciones de limpieza de minas en las guerras del Golfo, la supervisión y la imposición de las sanciones de Naciones Unidas en el Adriático y en el Danubio la antigua Yugoslavia; y la gestión de la policía en Mostar,⁷⁷ actividades todas que deberían encuadrarse dentro de las tareas de consolidación de la paz.

El espíritu y la base de la Política de Cooperación Europea (1970-1993) y la posterior PESC (creada en 1991) han sido la prevención de conflictos y la resolución de conflictos, a pesar de que sólo se han expresado en estos términos desde mediados de los 90s.⁷⁸ Hasta esa fecha el Consejo actuó para mediar en conflictos a través del uso de sanciones económicas (por ejemplo en Serbia en 1991); a través de la cláusula de condicionalidad (utilizada en los acuerdos de cooperación en relación al respeto de los derechos humanos); y con otros instrumentos como las Acciones Comunes, las Posiciones Comunes o las Estrategias Comunes.

A pesar de las trabas, hay que decir que en el desarrollo de las capacidades civiles de la PESD ha colaborado activamente la Comisión, proponiendo objetivos concretos, identificando prioridades y jugando un papel central en el área de la protección civil. Aunque la Comisión ha actuado en el área de la prevención de conflictos durante más de una década, la aproximación que hace el Consejo es totalmente

⁷⁷ Bono, Giovanna, "European Security and Defence Policy: the rise of the military in the EU", *op. cit.*, p. 21.

⁷⁸ Hill, Christopher: "The EU's Capacity for Conflict Prevention", *European Foreign Affairs Review*, vol. 6 nº 3 (2001), p. 327.

distinta. Una de las principales diferencias entre las actividades de la Comisión y las del Consejo que ya se ha apuntado más arriba, es que las primeras se hacen a través de consultorías o expertos contratados, lo que debilita su actuación. En la mayoría de las ocasiones no es el personal de la Comisión el que actúa directamente, sino terceras partes, lo que significa que no hay ningún tipo de control político ni de supervisión directa sobre lo que se hace con el dinero que se destina a un proyecto. En las misiones electorales, por ejemplo, la Comisión selecciona directamente a candidatos que están inscritos en su base de datos y es la Comisión la que paga a esos expertos a través de su presupuesto. En las áreas de actuación de la Comisión que más pueden asimilarse a las de actuación del Consejo, como por ejemplo la promoción de los derechos humanos o el apoyo al buen gobierno, al Estado de derecho o a la democracia, la Comisión financia actividades de otras instituciones, como ONGs o grupos de investigación, para que fomenten esas áreas. Por ejemplo, durante los años 2005-2006 la Comisión financió en estas áreas hasta mil proyectos por valor de 251 millones de euros, entre los que se encontraba el proyecto del *Konrad-Adenauer-Stiftung* “Fortalecer la sociedad civil a través del aumento de la responsabilidad y el buen gobierno en el sector de la ONG” (Franja de Gaza, 217.298€), el de la *Association Enfants du Monde-droits de l’Homme* “Centro para la promoción de los derechos del niño” (Sudan, 480,000€), el del PNUD “Promoción de la cultura de derechos humanos en Iraq a través del apoyo de las organizaciones de derechos humanos en la sociedad” (Iraq, 2.298.150€), o el de la

Georgian Young Lawyers' Association "Fortalecimiento del Estado de derecho en Georgia" (Georgia, 300.000€).⁷⁹

En cambio, las actividades del Consejo son supervisadas directamente por éste, pudiendo cambiar la dirección política si así se estima conveniente. Este tipo de actividades se hacen, además, con personal de los Estados miembros (seleccionados y pagados por los Estados que envían ese personal) y representan sobre el terreno a la Unión Europea y no a un organismo particular. Sin embargo, la principal diferencia entre las actuaciones del Consejo y las de la Comisión es que las primeras tienen siempre un componente político. Las actuaciones de la Comisión, al llevarse a cabo a través de órganos externos, no tienen acceso a determinados puestos de la administración. Es decir, mientras en las misiones PESD del Consejo la representación es institucional y el personal de la misión –el Jefe de misión normalmente- puede tener acceso a, por ejemplo, ministros del país en que se desarrolla la misión; en el caso de los proyectos financiados por la Comisión, el personal no suele tener acceso a esos puestos políticos de alto nivel porque no tienen la misma capacidad de representación. Otra diferencia, también importante entre unas y otras misiones, es que el Consejo sólo actúa a invitación del país en que se despliega la misión. En el caso de la misión en Aceh, por ejemplo, se actuó a petición de los dos implicados en el conflicto: el gobierno indonesio y el ejército de liberación GAM. El hecho de que tenga que

⁷⁹ Council of the European Union/European Commission (2006): *EU Annual Report on Human Rights*. Belgium, Office for Official Publications of the European Communities, pp. 84-96.

existir una invitación formal del Estado, permite adquirir ciertos privilegios, y sobre todo, llegar a compromisos en determinados niveles de los órganos de toma de decisiones. El caso de Kinshasa es claro. La misión de la Comisión que había antes de EUPOL, en cambio, era de entrenamiento de la policía. La misión EUPOL funciona a través de la inserción en distintos puestos de la cadena de mando de la policía y el ejército, algo muy político que la Comisión no podría haber llevado a cabo.

Dice Javier Solana que la UE puede marcar una diferencia en tres áreas: extendiendo una zona de seguridad alrededor de Europa; fomentando un orden internacional más justo y más estable y más multilateralismo efectivo; y finalmente, enfrentándose a las nuevas amenazas con estrategias efectivas.⁸⁰ Y para que sea realmente efectiva deberá combinar inevitablemente los instrumentos a corto plazo y los instrumentos a largo plazo, se encuentren estos en uno u otro pilar.

De las entrevistas y encuestas realizadas se saca la conclusión de que, en general, no existe una coordinación entre el Consejo y la Comisión. Tal y como apuntaba una fuente, que se celebren reuniones no significa que se coordinen. Las relaciones en Bruselas, no obstante, parece que son más difíciles que sobre el terreno, donde sí parece que existe al menos un contacto entre el personal de ambas instituciones y un intercambio de información para poder mejorar la coordinación de

⁸⁰ Solana, Javier: "Europe's growing role in world security", *Fresh Perspectives on Europe's Security*. Winter 2004. pp. 49. En www.forum-europe.com

las actividades. Sin embargo, hay que decir que esta relación sobre el terreno parece que depende “de la buena voluntad” del personal de la misión, no siendo una relación en absoluto institucionalizada. Esta falta de contactos entre una y otra institución obliga a decir que todavía no puede hablarse de que la diferencia que puede marcar la Unión Europea sea la de desplegar de forma coordinada todo su abanico de instrumentos. La “guerra fría” que está instalada entre ambas instituciones en Bruselas se extiende también al terreno, donde cada uno tiene, si no unos intereses distintos, sí unos objetivos diferentes que hacen que la relación no siempre se dé. No obstante, hay que señalar que esa distancia y falta de colaboración entre instituciones podrá resolverse en el momento que se le encuentre una salida al Tratado Constitucional, algo que parece podría darse después del impulso que le ha dado la Presidencia alemana.

La ventaja comparativa de la UE en el ámbito de la seguridad debería residir precisamente “en su capacidad para movilizar una amplia gama de recursos e instrumentos tanto civiles como militares, que le otorgue una capacidad global de gestión de crisis y de prevención de conflictos”.⁸¹ Para esto la UE deberá fortalecer sus capacidades militares y civiles, mejorar la coherencia de sus recursos y desarrollar la cooperación con sus principales socios. Dicho esto, hay que señalar que los medios civiles y diplomáticos son esenciales para el éxito en la prevención o gestión de conflictos.

⁸¹ *Draft Presidency report on the European Security and Defence Policy* (14056/2/00), Brussels, 4 December 2000, p. 2.



Figura 9: Instrumentos de la Unión Europea a aplicar durante el ciclo de un conflicto (elaboración propia)

Una actuación modelo del tipo de coordinación que haría que la Unión Europea realmente marcara una diferencia, sería una en que no aparecieran dos instituciones actuando de forma independiente, sino una en que actuara la Unión Europea en conjunto a través de todos sus instrumentos.

La figura 9 muestra cómo a lo largo de todo el ciclo del conflicto se necesitan un determinado tipo de instrumentos que es difícil dividir entre el pilar del Consejo y el de la Comisión. Por ejemplo, aunque la fase del preconflicto es la que mejor se presta a una actuación de la Comisión, también pueden darse actuaciones en el área militar para consolidar la seguridad, como puede ser el caso, de la firma de un acuerdo de control de armas. En la fase de crisis y guerra, donde podría parecer que las políticas más adecuadas son las del Consejo,

también pueden darse actuaciones de la Comisión a través de la ayuda humanitaria. Por tanto, es difícil separar qué hace cada institución en cada una de las fases del conflicto y lo que haría diferente a la Unión Europea sería poder disponer (sin trabas institucionales) del amplio abanico de herramientas que tiene para poder actuar en cualquier fase de un conflicto. En el anexo 3 se muestran en más detalle buena parte de los instrumentos de diplomacia preventiva; económicos y sociales; jurídicos y políticos; de comunicación y educación; y militares que se podrían poner en marcha durante el ciclo de un conflicto. La ventaja de la UE es que dispone de todos ellos y de actuar sin las dificultades de los pilares marcaría una verdadera diferencia.

Actualmente, vemos cómo la Comisión se centra en los mecanismos de alerta temprana, en la prevención estructural, de diplomacia, medidas económicas, etc.; mientras que el Consejo se centra en los instrumentos militares (en caso de una guerra) y en los instrumentos civiles de la PESD, que se aplicarían en la fase de escalada, de resolución y de reconstrucción del conflicto. En estas fases tanto la Comisión como el Consejo utilizan herramientas de consolidación de la paz, la primera con una aproximación objetiva, y el segundo con una aproximación más política. Hasta el momento, no obstante, no existe el grado de integración entre las acciones del Consejo y la Comisión que permitan afirmar que la Unión Europea puede marcar una diferencia en el área de la prevención de conflictos.

CAPITULO 4

EN BUSCA DE CAPACIDADES CIVILES

En este capítulo se describirá en qué consisten cada una de las áreas civiles desarrolladas hasta el momento en la Política Europea de Seguridad y Defensa y se explicará cuáles son los principales problemas en este área, como la financiación o la falta de rapidez para desplegar a los expertos en el terreno. Otro elemento a tener en cuenta en este capítulo será la formación del personal civil, que será el que dé contenido a cada uno de estos instrumentos, y la capacidad de respuesta de la Unión, lo que por un lado nos dará información sobre si es posible desplegar varias misiones a la vez –que es uno de los objetivos planteados en la *EES* y diría mucho de la capacidad de la UE en este área-; y por otro lado, nos dará información sobre la rapidez con que se ponen en marcha las misiones, lo que también mostraría una ventaja de la Unión con respecto a otros organismos.

Como ya se ha dicho en otros capítulos, el Consejo Europeo de Feira marca un hito en el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Será a partir de este Consejo cuando se identifiquen las primeras cuatro capacidades civiles que servirían para darle un nuevo impulso a las políticas europeas.

Las capacidades de la policía, la protección civil, la administración civil y las del fortalecimiento del Estado de derecho serán las únicas capacidades desarrolladas por la PESD hasta que en junio de 2004, se

apruebe el *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*¹ (*Plan de Acción*), en el que se deciden incluir tres nuevas capacidades que ampliarán los campos de actuación de la Unión dando así cabida a expertos en el área de los derechos humanos, en asuntos políticos, en la reforma del sector de la seguridad, en mediación, en control de fronteras, en desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, y en las políticas de medios de comunicación.² Así, a partir de esta fecha, las capacidades de observación, las capacidades genéricas y los equipos de respuesta civil forman parte de los instrumentos civiles de la UE en el área de la PESD.

Las cuatro áreas que aparecen en Feira realmente no se identificaron fruto de algún estudio analítico sobre posibles escenarios en los que pudiera participar la Unión Europea, sino que se basaron en un estudio de la Presidencia Portuguesa que detallaba cuáles eran las áreas de la construcción y consolidación de la paz en las que los Estados miembros tenían más recursos y experiencia.³

Dentro de la Comisión existe un descontento generalizado por la creación de estas áreas prioritarias en el segundo pilar. La Comisión argumenta que estas áreas duplican las ya existentes dentro de la Comisión, quien ya tiene una larga experiencia en misiones de observación electoral, en el área de la protección civil y en suministrar

¹ *Plan de acción "Perspectivas para el futuro de la gestión civil de crisis"*, Anexo III al Informe de la Presidencia sobre la PESD (10547/04), Bruselas, 15 de junio de 2004.

² *Civilian Capabilities Commitment Conference*, Ministerial Declaration, Brussels, 22 November 2004.

³ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge, p. 47.

expertos y apoyo a Naciones Unidas, la OSCE y a otros actores en el área del Estado de derecho, la administración civil y la policía.⁴ Esta es una de las razones principales por las que hay tanta tensión entre Consejo y Comisión en relación a este tipo de misiones. Mientras el Consejo cree que es un buen área de actuación y que está perfectamente enmarcada en el Título V del Tratado de la Unión Europea. La Comisión, en cambio, ve que el Consejo quiere arrebatárle el protagonismo en un área que hasta el momento había estado bajo su control.

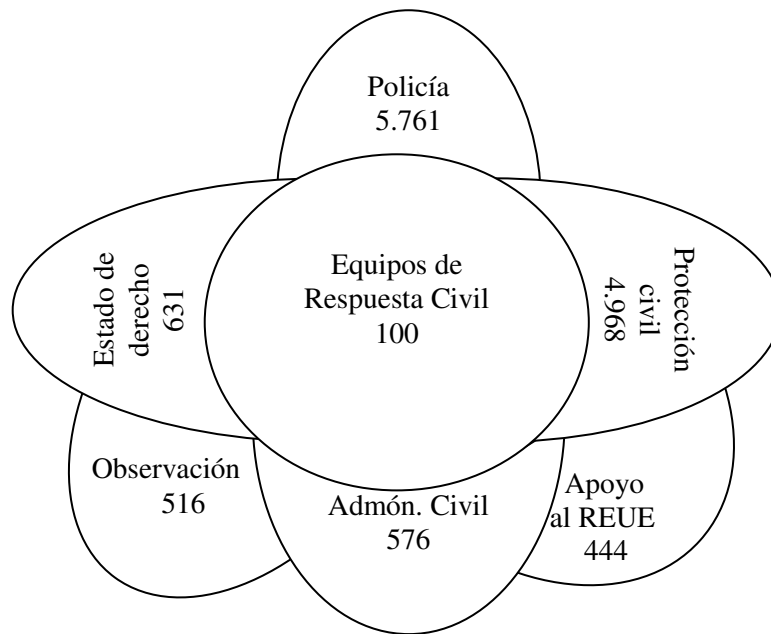


Figura 10: Áreas prioritarias de la PESD.⁵

⁴ *Financing of EU civilian crisis management operations* (IP/01/1684), Brussels, 28 November 2001 y Tappert, Malin: “Developing Civilian Crisis Management Capabilities”, *European Security Review*, nº 20 (December 2003).

⁵ En la figura aparecen las áreas prioritarias propuestas en Feira y en el Plan de Acción Civil en el 2004. Las cifras que aparecen debajo de cada área son el número

En el *Plan de Acción* de junio de 2004 se hará hincapié en la necesidad de ligar de alguna manera los instrumentos civiles de la PESD con los instrumentos de Justicia y Asuntos de Interior del tercer pilar de la Unión, en particular con todo lo relacionado con la lucha contra el crimen organizado. También se insistirá en la importancia de ligar todas las actividades de la PESD a la cooperación al desarrollo de la Comisión, para poder así conseguir una estrategia a largo plazo. Esto es algo muy importante porque supone que la UE ha seguido desde los orígenes de estos instrumentos la idea de que un conflicto no se resuelve con una actuación puntual, sino que debe haber detrás una estrategia a largo plazo que consolide los esfuerzos hechos desde el principio. En las misiones civiles PESD que ha habido hasta el momento ese compromiso a largo plazo ha estado presente de alguna u otra forma como se verá en el capítulo seis.

Debemos apuntar aquí que las capacidades civiles del Consejo se han creado con la intención, no solo de servir a misiones PESD, sino también a misiones internacionales de otras organizaciones como Naciones Unidas u OSCE; por tanto, es posible que una misión de la UE forme parte de una misión más amplia de la OSCE o de la ONU, o de que actúe a petición de una de ellas, como el caso de las misiones ARTEMIS y EUFOR CONGO, las que se actuó a petición de Naciones Unidas.

de expertos que los Estados miembros han ofrecido a la Unión Europea para su participación en misiones PESD.

Entre los primeros problemas que encontramos a la hora de analizar los instrumentos civiles de la PESD está la definición de los conceptos en cada una de las áreas civiles desarrolladas por el Consejo. En primer lugar, en los documentos oficiales se habla de “áreas prioritarias” estableciendo una primera confusión porque pareciera que existen otro tipo de áreas “no prioritarias”. Otra confusión está en el propio concepto de los términos, que hace que para algunos Estados las capacidades tengan objetivos diferentes. Por ejemplo, el término “*Rule of Law*” al ser traducido a los distintos idiomas puede adquirir significados distintos. Puede ser interpretado como el principio del Estado constitucional, limitando sus funciones en las misiones PESD a tareas judiciales, penitenciarias y fiscales. Pero en un sentido amplio también se estaría refiriendo a las tareas judiciales en colaboración con la policía.

Tal y como se ha venido señalando en los capítulos anteriores, la etiqueta de “gestión civil de crisis” no nos parece la más adecuada para la denominación de lo que está haciendo la Unión Europea a través de su segundo pilar. En primer lugar, hemos considerado para nuestro análisis que una crisis es el momento previo al estallido de una guerra, y por tanto, en ese momento no son los instrumentos civiles los más adecuados para resolverla. En segundo lugar, las áreas que ha desarrollado la PESD (policía, protección civil, fortalecimiento del Estado de derecho, administración civil, observación y las capacidades genéricas), no parecen ser áreas que se puedan identificar en una crisis como las más urgentes, puesto que si estamos ante una crisis se debe actuar de forma rápida, y en muy pocas de las áreas prioritarias de la

PESD se puede llevar a una actuación en un periodo corto de tiempo (que recuérdese, se había establecido como una de las diferencias entre las misiones del Consejo y las de la Comisión). En tercer lugar, aunque la etiqueta de “gestión civil de crisis” y las áreas prioritarias se pudieran aplicar a esa fase del ciclo de vida de un conflicto, el hecho es que las misiones que se han llevado a cabo a través de la PESD no se han realizado en un escenario de crisis, como se verá en el capítulo seis.

Lo que queremos decir con todo esto, es que las capacidades que se han desarrollado en el segundo pilar corresponden a capacidades e instrumentos de la construcción o consolidación de la paz y no a la gestión de crisis. La construcción o consolidación de la paz se podrá dar tanto en una primera fase del conflicto, cuando no haya violencia o ésta sea muy esporádica (con el fin precisamente de consolidar y fortalecer las instituciones); o bien se podrá dar en la última fase del ciclo de un conflicto, cuando se haya llegado a un acuerdo de paz y el objetivo sea construir unas instituciones sólidas que impidan que vuelvan a repetirse los errores que llevaron a un enfrentamiento.

Los instrumentos de construcción y consolidación de la paz pueden enmarcarse en el concepto de seguridad humana que, como se ha visto en el capítulo 2, es el que se considera que mejor se adapta a la Unión Europea actualmente, y más concretamente a la *Estrategia Europea de Seguridad*. Las actuaciones de la UE en el área civil de la PESD pueden además analizarse desde una perspectiva constructivista, que es la aproximación que estamos utilizando en nuestro análisis.

La adopción del concepto de seguridad humana implica que lo que importa no es únicamente la defensa de la integridad territorial del Estado (como se presupone en las visiones más tradicionales de la seguridad), sino que hay que centrarse también en las personas, que son vistas como el fin último de un Estado estable. Por tanto, es en la seguridad de las personas –y por tanto, en las estructuras e instituciones que garantizan la seguridad de las personas-, en las que hay que centrar buena parte de los esfuerzos en las misiones de construcción y consolidación de la paz. Así, en los instrumentos que desarrolla la Unión Europea a través de la PESD se tienen en cuenta los aspectos de género, de la infancia, la desmovilización y reintegración de excombatientes en la sociedad civil, los derechos humanos o la mejora de la convivencia en una sociedad, aspectos todos considerados como muy importantes para alcanzar una paz duradera.

En particular, la Unión Europea se muestra muy preocupada por los Estados fallidos y la consolidación de las instituciones, que son las que más atención han recibido por parte de las misiones civiles PESD. En la concepción de la seguridad humana se entiende que las instituciones débiles (falta de profesionalidad de la policía o del ejército, o la existencia de grupos paramilitares fuera del control del Estado) son una buena fuente de conflicto y que por tanto, acabar con las causas estructurales de los conflictos implica consolidar las instituciones. Las herramientas que ha desarrollado hasta el momento la UE se adaptan con facilidad a esta visión de los conflictos que va más allá del mero enfrentamiento armado y de la mera prevención

directa de los conflictos (centrada en acabar con la violencia armada pero sin terminar después con las causas estructurales de los mismos), como lo demuestra el hecho de que se centre en la consolidación de la policía, del Estado de derecho y de la administración civil. La consolidación de la paz desde un punto de vista de la seguridad humana implica, por tanto, transformar el entorno social y político que fomenta la desigualdad, que engendra diferencias históricas y que alimenta las diferencias sociales.⁶

Desde una perspectiva constructivista también se puede entender que las relaciones sociales (de explotación, corrupción, etc.) en la que los actores (sean estos Estados, grupos o individuos) se encuentran a sí mismos, determinan cómo definen sus intereses, cómo interpretan las acciones de los otros y cómo consiguen sus objetivos, si a través de medios pacíficos o a través de medios violentos. Desde esta perspectiva, las actividades de consolidación y construcción de la paz deberían estar centradas en establecer las normas y las estructuras sociales necesarias para confirmar la seguridad humana⁷. Una aproximación constructivista, entonces, es útil para explicar la naturaleza de la violencia, basada en los temas de género, clase, las relaciones de poder, y la corrupción en las instituciones, entre otros, en los que hasta ahora se ha centrado la Unión Europea en sus misiones PESD y en los que quiere seguir especializándose.

⁶ Conteh-Morgan, Earl: "Peace-building and Human Security: A Constructivist perspective", *IPSHU English Research Report Series* nº 19 (2004), p. 232.

⁷ *Ibid.*, pp. 233 y 234.

1. La policía

Las reformas en el Estado de derecho han sido vistas desde el final de la Guerra Fría y con la proliferación de conflictos intraestatales, como un elemento vital en las tareas de construcción de la paz y de consolidación de la democracia. Inicialmente, sin embargo, las misiones de policía no tuvieron la suficiente atención porque se asociaban, no con las reformas en el Estado de derecho, sino con la represión violenta.⁸ Desde la década de los noventa la ayuda internacional para promover reformas en el Estado de derecho ha experimentado un aumento muy importante. La redacción de nuevas leyes, la reforma de prisiones, el (re)entrenamiento de fuerzas de policía, y otras medidas para mejorar el sistema de justicia en países que están saliendo de un conflicto son todas medidas que se consideran parte de las actividades de consolidación/reconstrucción de la paz.

La idea que prevalece es que solo una policía democrática, en consonancia con los derechos humanos es capaz de asegurar la vida y prosperidad del ciudadano, independientemente de su perfil étnico, social y económico; y si el sistema de justicia no puede asegurar la igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley, entonces la paz y la democracia no pueden emerger.⁹

⁸ de Soto, Álvaro y del Castillo, Graciana citado en Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 n° 2 (2005), p. 220.

⁹ Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Macedonia”, *Alternatives*, 20 (2005), p. 300.

El área de la policía es, de las áreas desarrolladas en el ámbito de la PESD, la que más desarrollo ha experimentado hasta el momento, y así lo demuestra el hecho de que la mayoría de las misiones lanzadas hasta ahora hayan sido misiones de policía, como se verá en el capítulo seis. La capacidad de policía fue una de las prioridades para la Presidencia sueca, a raíz de la que se creó en junio de 2001 la Unidad de Policía (una nueva estructura dentro de la Secretaría del Consejo para planificar y conducir misiones de policía). Durante esta Presidencia, además, se aprobó un Plan de Acción de Policía que marcaría las líneas principales a seguir en este área.¹⁰

Además, este área es –desde mi punto de vista- el área en el que más esfuerzos debe poner la Comunidad Internacional una vez se ha acabado un conflicto. Y esto es así porque es la policía la encargada de mantener la seguridad y el orden en un país o región; y es la policía la encargada de perseguir la delincuencia, el crimen organizado, el tráfico ilegal, que son delitos que pueden poner dificultades a la reconstrucción y democratización de un país. No obstante, debe señalarse que para que la policía desarrolle su trabajo de forma adecuada debe haber un Estado de derecho que funcione, lo que no es la norma en la mayoría de las situaciones de postconflicto. Por eso es importante que las misiones PESD de policía contengan algún componente del área de fortalecimiento del Estado de derecho que también se desarrolló en Feira.

¹⁰ “Police Action Plan. Annex I to the Annex”. *Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy* (doc. 9526/1/01 REV 1), Brussels, 11 June 2001.

En Feira, los Estados miembros se comprometieron a poder desplegar a 5.000 expertos de policía para el año 2003, para su participación en misiones internacionales en el área de la prevención de conflictos y la gestión de crisis, de los que 1.000 podrían ser desplegados en el plazo máximo de 30 días.¹¹ Actualmente hay identificados hasta 5.761 policías para poder ser desplegados en una misión PESD, siendo este aumento fruto principalmente de las aportaciones de los nuevos Estados Miembros a la Unión Europea.

No obstante, debemos hacer la salvedad de que la cifra de los 5.761 policías –al igual que ocurre con el resto de expertos en otras capacidades- no es una cifra real. La cifra refleja el número de agentes que tienen los países a disposición para enviar a misiones en el exterior, sean éstas de la Unión Europea, de Naciones Unidas o de cualquier otra organización. Por tanto, si se diera el hipotético caso de que la Unión necesitara inmediatamente esos más de cinco mil policías para una o varias misiones simultáneas, con toda seguridad no los podría tener de inmediato por dos razones: en primer lugar, porque, por ejemplo, de los 500 policías/guardias civiles que ha ofrecido España a Europa, hay una buena parte que estarían destinados en misiones ONU, OSCE...; y la segunda, porque hay que tener en cuenta que el personal no suele estar desplegado en el exterior más de seis meses, por lo que dentro de esa cifra de 500 policías hay que tener en cuenta que hay que hacer rotaciones de personal cada cierto tiempo.

¹¹ Consejo Europeo de Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000. Conclusiones de la Presidencia.

El papel de la policía en las misiones PESD ya fue dibujado en Niza.¹² Fue aquí cuando se habló de dos posibles funciones para la policía: 1) las misiones de fortalecimiento y entrenamiento de las fuerzas locales; y 2) las misiones de sustitución. En las primeras, el objetivo principal sería el entrenamiento, la supervisión y la educación de la policía local; mientras que en las misiones de sustitución el objetivo podía ser triple: realizar actividades generales de mantenimiento del orden; actividades relacionadas con la investigación criminal; o la preparación de la selección, entrenamiento, ayuda y control para el retorno gradual del orden a las instituciones locales.¹³

Las misiones de policía aparecen desde el principio –sobre el papel- coordinadas con otras áreas clave para que el éxito de la misión sea mayor, como el área judicial y penal, la mejora en los sistemas de prisiones, e incluso se prevé una cooperación entre las fuerzas de la policía y el ejército en situaciones no-estabilizadas y en el área de la logística.¹⁴

Al igual que en otros conceptos pero en este con más énfasis, la elaboración del concepto de la policía se ha realizado a partir de la

¹² Presidency Conclusions. Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000. Annex VII to Annex VI, Strengthening of European Union Capabilities for Civilian Aspects of Crisis Management.

¹³ *Progress Report on Civilian Aspects of Crisis Management* (15625/03), 2 December 2003, p. 12.

¹⁴ “Method through which phased targets can be met and maintained through voluntary contribution. Annex”, *Definition and implementation of EU capabilities in the civilian aspects of crisis management: concrete targets for police – methodology* (14882/1/00 REV 1), Brussels 12 January 2001, p. 4.

experiencia de la policía en otras misiones. Son dos los escenarios tipo para los que están pensadas las fuerzas de la policía:¹⁵

1.- Escenarios tipo Kosovo, Bosnia y Herzegovina y Timor Oriental, donde encontramos una situación de inestabilidad que requiere de fuerzas robustas de policía y un mandato ejecutivo para restaurar la ley y el orden. En estas misiones el objetivo principal es restaurar el orden público.

2.- Escenarios tipo Guatemala, Croacia, Albania, Mostar y El Salvador, donde el objetivo principal es prevenir y gestionar conflictos internos a través de la supervisión, el consejo a la policía local y la promoción de estándares de los derechos humanos y los códigos de buena conducta. En estos casos, además, se prevé que sea necesario el entrenamiento y la reestructuración de las fuerzas de policía locales.

De estos dos escenarios sería de donde aparecerían los dos tipos de misiones en las que se utilizarían los instrumentos civiles: las misiones de fortalecimiento y las misiones de sustitución de las fuerzas locales. Debe señalarse que, aunque en una misión de fortalecimiento no habrá tareas de sustitución, en una misión de sustitución irremediamente existirá un elemento de entrenamiento y fortalecimiento al final de la misma puesto que el objetivo es pasar el control a manos locales a la mayor brevedad, de lo que debe entenderse que a las misiones que se inicien con un mandato de sustitución, les seguirá posteriormente un mandato de fortalecimiento.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 8-9.

Dentro de las misiones de fortalecimiento encontramos tres tipos de tareas principales¹⁶:

1) organizar y reestructurar las fuerzas locales: el objetivo aquí es estudiar y desarrollar todos los elementos del sistema de la policía, incluyendo la legislación.

2) entrenar y seleccionar a la policía: estas tareas incluyen apoyo en la gestión, administración y operatividad de la policía local, la educación y entrenamiento de la policía y el establecimiento de una estrategia de seguimiento.

3) supervisar e instruir a las fuerzas: en esta tercera fase se persigue una consolidación de los entrenamientos, aumentando la confianza y asegurando un progreso sostenible de la policía local hacia los estándares internacionales.

Obviamente, en escenarios complejos las tres tareas podrán formar parte de una misma misión. La composición de las misiones variará dependiendo del escenario en el que se tenga que desarrollar. Dependiendo de las misiones también se tendrán en cuenta dos aspectos: la reconstrucción y mejora de las infraestructuras y la provisión de los medios necesarios para mejorar la eficacia de la policía, como pueda ser el mejorar el equipamiento en transporte, comunicaciones, ordenadores,... como se ha hecho en la misión EUPOL Kinshasa.

¹⁶ *EU Comprehensive Concept for Strengthening of Local Police Missions* (9535/02), Brussels, 31 May 2002, p. 2.

Hasta este momento se han desplegado seis misiones de policía: una en Bosnia, dos en Macedonia, una en la República Democrática del Congo y dos en Palestina.

2. El fortalecimiento del Estado de derecho

El fortalecimiento del Estado de derecho es visto como una precondición para que se consolide la paz y la estabilidad en una situación de postconflicto y en escenarios donde la debilidad de las instituciones pueda derivar en un Estado fallido.

Las tareas de fortalecimiento del Estado de derecho pueden comprender numerosas actuaciones, como el entrenamiento, supervisión y fortalecimiento de instituciones locales; o el asesoramiento para realizar mejoras o cambios en la legislación nacional.

Es importante señalar que la Unión Europea ha trabajado y creado sus conceptos de las capacidades siguiendo muy de cerca directrices y conceptos de otras organizaciones con amplia experiencia en este área. Así, por ejemplo el concepto de Estado de derecho lo ha desarrollado tras haber mantenido contactos con Naciones Unidas para desarrollar un concepto de acuerdo a unos mínimos estándares legales internacionales.¹⁷ Además, se procuran realizar conceptos flexibles, que puedan ser aplicables a distintas regiones y áreas y siempre teniendo en cuenta que se debe trabajar en distintas áreas a la vez,

¹⁷ *Concept f the rule of law. Application in a police operation under an EU-led crisis management measure* (13309/01), Brussels, 29 October 2001.

porque como es sabido, no hay recetas únicas para resolver los conflictos.

Este área aparece desde un primer momento ligado estrechamente al área de la policía, ya que se reconoce que para que el trabajo de la policía tenga efectividad, debe haber un sistema judicial y penal que funcione. No obstante, también se prevé la posibilidad de que se puedan lanzar misiones de fortalecimiento del Estado de derecho de forma autónoma, como fue el caso de la misión Eujust Themis en Georgia, que será analizada en el capítulo seis de la tesis. Hay que decir que, aunque se preveía en un principio la actuación conjunta de policías y expertos legales en una misma misión de forma habitual, hasta el momento en las misiones de policía la participación de expertos legales ha sido anecdótica. Aunque este área no se ha desarrollado tanto como el de la policía, la Presidencia francesa pidió en Niza la creación de un listado de jueces, fiscales y expertos en penitenciaría.¹⁸ Hasta el momento los Estados han ofrecido alrededor de 631 expertos legales¹⁹ para este tipo de misiones, que con seguridad serán algunos más cuando se cumpla el plazo del *Objetivo Principal Civil* en 2008.

Los dos tipos de misiones tipo que la UE ha establecido son iguales a las de las misiones de policía: las misiones de fortalecimiento y las misiones de sustitución.

¹⁸ “Strengthening of European Union Capabilities for Civilian Aspects of Crisis Management” Annex II to Annex VI. Presidency Conclusions. Nice European Council Meeting. 7, 8 and 9 December 2000.

¹⁹ *Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration*, Brussels, 22 November 2004.

En las misiones de fortalecimiento del Estado de derecho el personal europeo es desplegado con el objetivo principal de formar, entrenar, supervisar y aconsejar al personal local para acercar el sistema legal local a estándares internacionales, en particular en el área de los derechos humanos.²⁰ Este tipo de misiones están pensadas para actuar principalmente junto a un componente de policía, haciendo énfasis en el fortalecimiento de los procedimientos criminales y la mejora de los sistemas penitenciarios. Sin embargo, se contemplan otras funciones como:

- proporcionar ayuda técnica, incluyendo asesoramiento sobre procedimientos administrativos y legislativos en el área del Estado de derecho; reformas en este área; organización del sistema penal y judicial; actividades para promover la confianza pública en el sistema, medios para combatir la corrupción en el sistema, etc.;

- desarrollar actividades e instituciones relacionadas con la mejora de capacidades en este área, como el entrenamiento y educación de personal y la adopción de estándares internacionales;

- realizar un seguimiento de personal y de la aplicación de los procedimientos legales y administrativos;

- y supervisar, entrenar y formar a personal dentro del área del Estado de derecho.

²⁰ *Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management, including annexes.* (14513/02), Brussels, 19 November 2002, p. 4.

En las misiones de sustitución en el sistema local judicial o legal el personal desplegado lleva a cabo funciones ejecutivas que bajo circunstancias normales serían desempeñadas por el personal local. Normalmente este tipo de misiones se dará en situaciones donde las estructuras locales no sean operativas, de forma que se consiga consolidar el Estado de derecho y restaurar la seguridad y el orden público.²¹ En una misión de sustitución se pueden realizar las siguientes tareas:

- En el sistema judicial: asumir las funciones de todos o algunos niveles de jueces, magistrados, expertos legales, funcionarios de los tribunales y personal de apoyo incluyendo personal administrativo.

- En el aparato de la fiscalía: asumir las funciones de todos o algunos niveles de fiscales, expertos legales y personal de apoyo incluyendo personal administrativo.

- En el sistema penitenciario: asumir las funciones de todos o algunos niveles de directores de prisiones, funcionarios de prisiones, funcionarios del sistema correccional en general, y personal de apoyo incluyendo personal administrativo.

- Ejercer como abogados defensores.

Al igual que ocurre con las misiones de policía, el mandato variará dependiendo del objetivo de la misión. Algo muy importante y que se señala en especial con respecto a este área es la importancia que se le

²¹ *Ibid.*, pp. 4-5.

da a la apropiación local (*local ownership*). En la filosofía de las misiones PESD se entiende que gran parte del éxito de la misión depende de la preparación y capacidad de las autoridades y personal local.²²

La única misión de Estado de derecho que se ha desplegado hasta el momento ha sido la misión Eujust Themis en Georgia, con una duración de seis meses y con una composición de tan solo 7 expertos. En otras misiones como la Misión de Policía en Bosnia y Herzegovina también se han enviado expertos legales para apoyar las funciones de la policía dentro de la misión, tal y como se verá en el capítulo seis.

3. La administración civil

Los instrumentos del área de la administración civil tienen como objetivo fortalecer, apoyar o sustituir las funciones más esenciales la administración pública para garantizar los servicios básicos de una sociedad.²³

Uno de los principales problemas que existen en relación con esta capacidad es precisamente entender qué significa administración civil. El término significa distintas cosas para cada Estado miembro y en algunos foros el término llega a utilizarse como un sinónimo del término Estado de derecho.²⁴ Sin embargo, podríamos decir que en el

²² *Ibid.*, pp. 14-15.

²³ *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration*. (15311/03), Brussels, 25 November 2003, p. 4.

²⁴ *Ibid.*, p. 4.

sentido restringido del término el fortalecimiento de la administración civil tiene como objetivo final el reestablecimiento de los sistemas administrativos que tras una situación de conflicto han quedado destruidos. Un sentido amplio del término incluiría también, por ejemplo, la promoción dentro de la administración de organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y medios de comunicación; así como la promoción de elecciones y de la participación ciudadana dentro de la sociedad.²⁵ En concreto, lo que se tenía en mente era dotarse de instrumentos para poder hacer frente a una situación tipo Kosovo, donde gran parte de los registros de la propiedad quedaron destruidos, dificultando la vuelta a la normalidad.²⁶

Hasta el momento hay identificados 576 expertos para su participación en los tres escenarios que la UE contempla como posibles para el lanzamiento de una misión PESD: en una situación de Estado fallido, en un escenario de Estado débil, y en un contexto de sectores disfuncionales. Las funciones que harían estos expertos en estos escenarios podrían ser los siguientes:²⁷

²⁵ Häikiö, Antti: “Narrow and Broad Interpretation of the Priority Areas in Civilian Crisis Management”, in Korhonen, Senja y Sumuvuori, Johanna (eds.) (2006): *From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management*. Finland, Committee of 100 in Finland and KATU, p. 32.

²⁶ Helinä Kokkarinen, *Core Training for Civilian Aspects of Crisis Management, EU Concept Core Course*, 18-29 September 2006, Kuopio (Finlandia).

²⁷ *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration*. “Description of functions in crisis management missions in the field of civilian administration”, Annex I. (15311/03), Brussels, 25 November 2003; y *Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration*, Brussels, 22 November 2004.

1) realizar funciones administrativas (registro civil, registro de la propiedad, tasas, administración local, servicio de aduanas);

2) funciones sociales (educación, servicios sociales, servicios médicos y sanitarios);

3) mejora de infraestructuras (abastecimiento de agua, energía, telecomunicaciones, transporte, gestión de basuras,...).

Las misiones en el área de la administración civil son vistas en su origen como misiones de corto tiempo, ya que lo más importante es ceder el control de la administración a manos locales cuanto antes.

En un escenario de Estado fallido las infraestructuras básicas del Estado han desaparecido y hay que reconstruirlas. En un contexto así, una misión PESD que quisiera marcar una diferencia, no sólo tendría que preocuparse del componente de la administración civil, sino también de aspectos militares, porque todas o gran parte de las infraestructuras se presuponen destruidas. Ejemplos de este tipo de misiones pueden ser UNMIK (misión de Naciones Unidas en Kosovo) o UNTAET (Administración Transitoria de Naciones Unidas en Timor Oriental). Estos casos sirvieron de ejemplos a la Presidencia española para esbozar la contribución que la Unión Europea podría hacer en este tipo de escenarios, y que se puede resumir en siete puntos: la organización del Estado y su estructura, así como la provisión de expertos; el poder de acción para la administración de transición; el control financiero; aplicabilidad de la legalidad y la adopción de reglas y leyes; dirección de los procedimientos

administrativos; dirección de los servicios públicos y observación/supervisión de la actividad económica privada.²⁸

En un escenario de Estado débil hay un alto grado de descomposición de las estructuras del Estado. También puede ocurrir que, por razones políticas, el nivel de dirección de la administración pública haya sido destituido y la comunidad internacional tenga que sustituirlo para evitar un vacío legal.²⁹ La principal diferencia con el Estado fallido es que en un Estado débil todavía se mantienen ciertas estructuras que proveen de servicios públicos básicos. En este escenario las funciones de una misión en el área de la administración civil sería la de fortalecer las instituciones para evitar que un mayor deterioro pudiera conducir a un Estado fallido.

El tercer caso en el que se puede dar una misión de administración civil corresponde a una situación en la que uno o varios sectores clave en la administración crean problemas de disfunción que pueden llegar a socavar la estabilidad de toda la administración. En estos escenarios es importante fortalecer y mejorar la administración existente de forma que no deriven en un Estado débil o fallido.

La especialidad de los expertos en la administración civil que participarán en este área variará dependiendo de la naturaleza de la misión, pero en general se puede decir que pertenecen a tres categorías: personal superior de los niveles de gestión política (jefes

²⁸ *Basic Guidelines for Crisis Management missions in the field of Civilian Administration.* (9369/1/02), Brussels, 30 May 2002.

²⁹ *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration.* (15311/03), Brussels, 25 November 2003, p. 6.

de servicio o decisores); consejeros políticos y técnicos; y personal del nivel operacional. Las tareas concretas de las misiones de la administración civil están muy detalladas en los documentos oficiales, basándose claramente en la experiencia en Kosovo y en la de organizaciones internacionales como la OSCE.³⁰

Una de los usos principales de los instrumentos para la administración civil es el apoyo que le pueden dar al Representante Especial de la UE. Hasta el momento no se ha lanzado ninguna misión de administración civil propiamente dicha, pero sí ha existido participación de expertos en este área en otras misiones, aunque en un número muy pequeño.

4. La protección civil

La protección civil es, tal vez, el área más ambigua de las primeras cuatro áreas civiles desarrolladas en Feira. Es un área que no está bien definida y que significa cosas diferentes en distintos Estados miembros. Además, hay una clara confusión entre la protección civil en el pilar del Consejo y la protección civil en la Comisión, que tradicionalmente se ha hecho cargo de las tareas en caso de emergencias y catástrofes medioambientales. Esta es una de las razones por las que hay Estados miembros que no han visto necesaria la creación de este área como una de las capacidades prioritarias para

³⁰ *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration*. (15311/03), Brussels, 25 November 2003. “Administration of Local Communities” y “Electoral Services” Anexo II y Anexo III respectivamente.

el Consejo. Otra confusión es que éste parece ser el único área donde la prioridad no sería la actuación de la Unión en el exterior, sino dentro de los propios países miembros.³¹

Es de utilidad apuntar aquí el doble significado que se puede aplicar al área de la protección civil. Para los países nórdicos -de amplia tradición en el área de la protección civil-, este área comprendería todos los servicios de emergencia y tareas de rescate en caso de catástrofes naturales, tecnológicas o medioambientales. Sin embargo, este sentido tan restringido del área de la protección civil hace que se cree una confusión entre las tareas de la Comisión y las del Consejo, porque ese área ha sido tradicionalmente “propiedad” de la Comisión. Esto hizo que ya durante la Presidencia sueca, pero con mucho más énfasis durante las Presidencias irlandesa y británica, se ampliara el concepto de protección civil a la ayuda a refugiados, a la logística de suministros en zonas de catástrofes (medicinas, agua, alimentos, tiendas de campaña,...), la restauración del sistema de comunicaciones y la reconstrucción de la infraestructura, entre otros.³²

Las prioridades señaladas en un primer momento cubren áreas de protección civil en situaciones de desastres naturales (como

³¹ *Consolidating Council Resolutions on Civil Protection / Strengthening EU capabilities in the field of Civil Protection.* (8300/00), Brussels, 15 May 2000.

³² *Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy.* (9526/1/01), Brussels, 11 June 2001, p. 31; y Häikiö, Antti: “Narrow and Broad Interpretation of the Priority Areas in Civilian Crisis Management”, in Korhonen, Senja y Sumuvuori, Johanna (eds.) (2006): *From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management.* Finland, Committee of 100 in Finland and KATU, p. 33.

inundaciones, tormentas, fuegos, terremotos u otros desastres provocados por el cambio climático); desastres provocados por la mano del hombre (como accidentes tecnológicos, contaminación, accidentes nucleares, accidentes de transporte); crisis políticas y otras catástrofes como epidemias, enfermedades o desplazamientos de refugiados.³³ El objetivo en este área es disponer de dos o tres equipos de coordinación de 10 expertos cada uno que podrían ser desplegados entre las 3 y las 7 horas. Además, debería haber hasta unos 2000 expertos disponibles en el plazo de 12 horas y disponer de personal de refuerzo en el plazo máximo de una semana.³⁴ Actualmente hay alrededor de 4968 expertos identificados en este área.

En este área apenas se han hecho progresos a fecha de diciembre de 2006, y esto puede deberse a la confusión que existe en torno al propio concepto. Algunos defienden que este área en realidad sería un sub-área de la administración civil (tal y como estaría estructurado en UNMIK) y por tanto no necesitaría una aproximación distinta.³⁵ La mayor oposición al desarrollo de este área proviene de la Comisión, que cree que ésta tiene que ver más con la asistencia humanitaria que

³³ *Definition and implementation of European Union capabilities in the civilian aspects of crisis management: concrete objectives for civil protection.* (11597/01), Brussels, 5 September 2001 (12.09), p. 4.

³⁴ *Concrete targets for Civil Protection in Crisis Management.* (7173/01), Brussels, 15 March 2001, p. 7.

³⁵ Dwan, Renata: "Civilian tasks and capabilities in EU operations", en Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities.* London, Routledge, p. 270.

con la política de seguridad.³⁶ El establecimiento del Mecanismo de Reacción Rápida establecido por la Comisión pocos meses después de que los Estados miembros hicieran públicos sus objetivos en el área civil de la PESD, puede verse, como se ha señalado en el capítulo 3, como una reacción ante lo que la Comisión considera su terreno.

El hecho es que hasta el momento el área de la protección civil no se ha utilizado en ninguna misión y no parece que haya ningún interés especial por desarrollar este área mucho más. Incluso de las conversaciones mantenidas con personal del Consejo se admite que éste es un área de acción predominante por parte de la Comisión. Esta idea se vería reforzada por el hecho de que desde hace algún tiempo en los discursos de Javier Solana ya no se menciona el área de la protección civil como una de las áreas prioritarias de la PESD. El área de la protección civil –entendida en un sentido amplio–, debería recibir una mayor atención por parte de la PESD, porque en una situación de, por ejemplo, un ataque químico o biológico, la protección de los civiles caería principalmente sobre los ejércitos, algo que entonces sólo podrían proporcionar la Unión Europea a través de la PESD.

³⁶ Ver por ejemplo: House of Lords (Select Committee on the European Union), 2003: *EU: effective in a Crisis?* HL Paper 53, London, Stationery Service, pp. 13, 15, 18 y 19.

5. Supervisión/observación

La supervisión u observación es vista como otra de las herramientas importantes para las misiones PESD de la Unión Europea. Esta capacidad se añadió en el año 2004 a iniciativa de Suecia.³⁷ Actualmente hay identificados 516 expertos en este área.

El objetivo principal de las misiones de supervisión/observación es supervisar, observar e informar a la organización que envía la misión sobre la situación general en política y seguridad del país anfitrión o la evolución de un acuerdo establecido. Otros objetivos importantes pueden ser la contribución al aumento de confianza entre las partes, directa o indirectamente; facilitar contactos entre sociedad civil y gobierno, o entre gobierno y adversarios; ayuda al bajo nivel en la resolución de conflictos; etc.³⁸

Algo que debe tenerse en cuenta y que quizás puede dar lugar a confusión es que la “supervisión” es un modo de trabajo que puede ser aplicado a todas las misiones PESD, sin que ello implique que todas las misiones son de supervisión. Por ejemplo, una de las actividades de la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE) es la de supervisar a la policía local, y sin embargo, la MPUE no es una misión de supervisión. Las misiones de supervisión se distinguen de otras misiones en cuatro aspectos principalmente:

- No tiene capacidad de disuasión coercitiva.

³⁷ *Civilian Capabilities Commitment Conference*, Ministerial Declaration, Brussels, 22 November 2004, p. 2.

³⁸ *Concept for EU Monitoring Missions*. (14536/03), Brussels 28 October 2003, p. 5.

- Tienen a no tener capacidad de inspección.
- No están envueltas en la puesta en marcha de programas.
- Tienen un papel imparcial y reactivo frente a los mandatos pro-activos.

El contexto en el que se puede considerar el envío de una misión de supervisión puede incluir zonas donde la UE tenga una posición privilegiada en relación a otros actores sobre el terreno (por su aceptación, o peso político y económico); áreas donde la UE esté involucrada sustancialmente (a través de actividades de la Comisión o del Consejo); zonas donde la UE haya tomado la iniciativa de celebrar un acuerdo entre las partes; y allí donde la UE tiene ventajas comparativas con respecto a otras partes sobre el terreno (como por ejemplo la disposición de los elementos de respuesta rápida, la movilización rápida de personal y de recursos financieros, etc.).

El tipo de misión de observación/supervisión que se envíe finalmente dependerá del tipo de conflicto al que se deba hacer frente, pudiéndose dar dentro de un contexto de prevención de conflictos, de mantenimiento de la paz, de resolución del conflicto o de construcción de la paz. Las tareas específicas de cada misión variarán, pudiendo realizar tareas como la supervisión u observación de un acuerdo de cese el fuego o un acuerdo de paz, la supervisión de la desmovilización y desarme de excombatientes, temas fronterizos, retorno de refugiados, derechos humanos, temas relacionados con el Estado de derecho,... ejemplos de estas misiones son la misión de la

OSCE en Kosovo y Georgia, la misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala o la misión de observación de la Unión Europea en los Balcanes, la misión de observación en Aceh, que se verá con más detenimiento en el capítulo 6.

La única misión de supervisión/observación que se ha desplegado en el área de la PESD ha sido la Misión de Observación en Aceh (MOA), lanzada a iniciativa del ex – presidente finlandés Marti Ahtisaari. En el caso concreto de las misiones de observación y supervisión es muy importante que exista un grado básico de seguridad en la zona de despliegue, ya que los observadores van normalmente desarmados. En el caso de MOA, como se verá en el capítulo 6, los observadores, a pesar de ser militares, iban desarmados. Este tipo de misiones civiles tienen un impacto cuando realmente se dan en un entorno de paz; no obstante, también es posible que en situaciones específicas se provea a los observadores de una fuerza de protección militar, como ocurrió en la operación Concordia.³⁹

6. Capacidades genéricas

La Unión Europea tiene actualmente nueve Representantes Especiales⁴⁰ que apoyan los trabajos del Alto Representante de la PESD en las regiones donde sean destinados. Puede decirse que el

³⁹ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁰ Los nueve Representantes Especiales cubre las regiones de Oriente Medio, los Grandes Lagos, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Afganistán, Sudeste Caucásico, Moldavia, Asia Central y Sudán. Además, la UE está contemplando la posibilidad de enviar un REUE a Kosovo.

REUE es un enviado especial, en este caso de Javier Solana y que son la voz y la cara de la UE en esa zona. Su principal función es la de apoyar los esfuerzos de la Unión para ser más activa, más coherente y más capaz. Las capacidades genéricas, formadas por expertos de todas las áreas desarrolladas en el ámbito de la PESD tienen entre sus principales funciones la de apoyar el trabajo del Representante Especial

La figura del Representante Especial ha tomado un protagonismo creciente desde el inicio de las misiones PESD y ha pasado de ser una mera figura política a tener un papel prominente en algunas de las misiones PESD.⁴¹ Uno de los principales cometidos del REUE en estas misiones es la coordinación de los distintos componentes de la Unión presentes en una zona, sean estos civiles o militares, o sean estos de la Comisión o del Consejo.⁴² En 2004 se pedía que se reforzara su figura en relación con las misiones PESD como una forma de aumentar la coherencia de las actuaciones de la Unión y un refuerzo de su oficina con apoyo en temas que podían incluir derechos humanos, asuntos legales y políticos, de género, de medios de

⁴¹ Hansen, Annika S.: *Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM onwards*. Study 10/06 (September 2006). Norwegian Defence Research Establishment & Center for International Peace Operations, p. 36.

⁴² *Civil-Military Co-ordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operation*, (8926/06), Brussels, 2 May 2006.

comunicación o apoyo administrativo a la misión.⁴³ Esta necesidad se volvió a manifestar en el *Objetivo Principal Civil* de 2008⁴⁴.

En el contexto de las misiones PESD en que existe un Representante Especial en la región⁴⁵, el REUE ejerce de enlace entre el Jefe de la misión y el Alto Representante. Así, el Jefe de la misión informa al REUE sobre el progreso de la misión, y éste a su vez informa la Alto Representante. Si desde Bruselas se considera necesario hacer alguna modificación en el transcurso de la misión, ésta se comunicaría al Jefe de la misión a través del Representante Especial. Esto no impide, no obstante, que el Jefe de la misión pueda ser llamado personalmente para acudir a Bruselas a rendir cuentas del funcionamiento de la misión.

Dos ejemplos de apoyo al REUE son la misión EUPAT y la “misión” de ayuda fronteriza en Moldavia/Ucrania. En cuanto a la primera, se hizo un refuerzo de la oficina del Representante Especial, principalmente con personal de policía; mientras que en la segunda – que no la vamos a considerar como una misión PESD, como se verá en el capítulo seis- las actuaciones de refuerzo fronterizo entre Moldavia y Ucrania se están llevando a cabo a través de la oficina del REUE.

⁴³ *Plan de acción “Perspectivas para el futuro de la gestión civil de crisis”* Anexo III al Informe de la Presidencia sobre la PESD. (10547/04), Bruselas, 15 de junio de 2004, par. 9.

⁴⁴ *Objetivo Principal Civil de 2008*. (15863/04), Bruselas, 7 de diciembre de 2004, par. 3.

⁴⁵ En el caso por ejemplo de la misión EUJUST LEX en Iraq, en que no existe un Representante Especial en la zona, existe una comunicación directa entre el Jefe de la misión y el Alto Representante.

En el área de las capacidades genéricas de apoyo al Representante Especial de la Unión Europea (REUE) los Estados miembros han ofrecido hasta 444 expertos en áreas como los derechos humanos, asuntos políticos y de género y en la reforma del sector de la seguridad. En realidad, lo que se ofrecen son expertos de las cuatro áreas que aparecieron en Feira y expertos en supervisión/observación, para apoyar las labores del REUE. Es por esta razón por la que, una vez más, consideramos que no es correcto hablar de los expertos de apoyo al REUE como una capacidad distinta a las que ya existen. En realidad, son los mismos expertos de derechos humanos, asuntos de género o de reforma del sector de la seguridad que pueden encontrarse en Feira y que pueden prestar su apoyo a la REUE.

Sea como fuere, el caso es que el Representante Especial (con un refuerzo) es una herramienta útil y flexible para la Unión Europea, aunque de hecho, a lo largo del 2007 se va a eliminar esta figura de la cadena de mando de las misiones PESD por considerarla inútil. A fecha de diciembre de 2006 no se ha desarrollado ningún concepto ni procedimientos legales que clarifiquen realmente sus funciones dentro de las misiones PESD,⁴⁶ como ocurre en las capacidades de policía, Estado de derecho y administración civil, y que lo hubiera ayudaría a que su papel como coordinador de las políticas de la Unión sobre el terreno fuera mucho más claro.

⁴⁶ Hansen, Annika S., *op. cit.*, pp. 37-38.

7. Los equipos de respuesta civil

Un equipo de respuesta civil es una capacidad de reacción rápida para las misiones civiles PESD, de tamaño y composición flexibles, formada por expertos de los Estados miembros y, en principio, con la participación de la Secretaría del Consejo.⁴⁷ Los equipos de respuesta civil están compuestos por expertos de las áreas desarrolladas en Feira. La ventaja de estos equipos es que serán desplegados en paquetes formados por expertos de diferentes áreas; es decir, no se desplegarán únicamente policías, sino policías, expertos en estado de derecho, expertos en logística, expertos en asuntos de género, etcétera, de forma que el resultado sea una aproximación multidimensional.

Entre las funciones de los Equipos de Respuesta Civil (ERC) están las de actuar en misiones de evaluación e investigación en áreas en las que, si procede, se podría desplegar una misión; establecer una rápida presencia operativa inicial sobre el terreno una vez el Consejo haya adoptado la Acción Común y apoyar así el comienzo de actividades de la misión; y prestar apoyo a otras capacidades en situaciones de necesidades urgentes, en particular prestar apoyo al representante especial.⁴⁸

El desarrollo de los Equipos de Respuesta Civil (ERC) es una propuesta sueca que se aprobó durante el año 2005 y que de alguna manera imita a los equipos REACT (Rapid Expert Assistance and

⁴⁷ *Objetivo Principal Civil* de 2008, Documento de la Secretaría General: Recursos multifuncionales de gestión civil de crisis en un formato integrado –Equipos de Respuesta Civil. (10462/05), Bruselas, 23 de junio de 2005, p. 3.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 4.

Cooperation Team) de la OSCE, también formados por expertos civiles y de policía capaces de actuar en escenarios de prevención de conflictos y rehabilitación post-conflicto.⁴⁹ La idea es la de formar equipos que variarán en su composición dependiendo de que el objetivo de la misión sea la valoración temprana de una situación de crisis, el apoyo para el establecimiento de una misión civil PESD, el apoyo temporal al REUE o una operación PESD que ya esté en marcha.⁵⁰

En noviembre de 2006 ya estaba identificado el primer grupo de casi 100 expertos que forma parte de estos equipos de respuesta civil, declarándola en esa fecha como operativo⁵¹. Este primer grupo de 100 expertos podrán ser desplegados en cinco días y tiene expertos en las siguientes especialidades: **Policía:** ley y orden público (8 personas), investigación (8 personas), vigilancia de fronteras (8). **Estado de derecho:** administración de justicia (8), justicia criminal/civil (8), servicio de prisiones (8). **Administración civil:** análisis de la administración pública (8), gestión de administración de servicios públicos (8). **Protección civil:** protección civil (6). **Asuntos políticos:** asuntos políticos/procedimientos PESD (8), derechos humanos (6). **Apoyo a la misión:** administración de la misión (8), apoyo logístico y operativo (8).⁵²

⁴⁹ OSCE: *Documento de Estambul*, 1999, p. 7.

⁵⁰ *Objetivo Principal Civil* de 2008, Documento de la Secretaría General: Recursos multifuncionales de gestión civil de crisis en un formato integrado –Equipos de Respuesta Civil. (10462/05), Bruselas, 23 de junio de 2005, p. 4.

⁵¹ *Civilian Capabilities Improvement Conference 2006*, Ministerial Declaration. Brussels, 13 November 2006, p. 2, par. 3.

⁵² *CRT Generic Terms of Reference* (14745/05), Brussels, 21 November 2005.

La importancia de estos equipos estriba en que consiguen aunar a especialistas de distintas áreas dentro de una misma misión, lo que le da una mayor dinámica a la misión y una visión plural del terreno. En una situación de pre-crisis o de post-crisis no serán la policía o los expertos en Estado de derecho quienes consigan contribuir a la estabilización de una zona, sino la policía, los expertos en Estado de derecho, la administración civil y los expertos en asuntos políticos, todos ellos dentro de un marco coherente.⁵³ Este tipo de equipos de respuesta civil es muy similar a los equipos REACT de la OSCE y a los que proponía Brahimi en su conocido informe, donde recomendaba la formación de equipos de tareas integrados formados por responsables en materia de análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, derechos humanos, desarrollo, asistencia humanitaria, desplazados y refugiados, contratación de personal, etc.⁵⁴

La evolución de los Equipos de Respuesta Civil ha sido realmente espectacular. En el año 2004 muy pocos creían que este tipo de equipos pudiera salir a la luz tan sólo dos años después.⁵⁵ Los ERC son un instrumentos más para la Unión Europea, e intentan hacer una

⁵³ Gourlay, Catriona: “European Union Procedures and Resources for Crisis Management”, *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3 (Autumn 2004), p. 417.

⁵⁴ *Informe Brahimi (A/55/305-S/200/809)*, 21 agosto 2000, p. 40.

⁵⁵ Viggo Jakobsen, Peter: *The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity – A “real added value” for the UN?*. Background paper for The Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management arranged by the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, June 8 – 9, 2004, p. 4. En <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/5BC4E781-AEC8-4A5D-BBAB-8780ED673EA5/0/TheEmergingEUCivilianCrisisManagementCapacityArealaddedvaluefortheUN.pdf>

realidad de la propuesta del Informe Brahimi de equipos integrados (sin embargo, algunos expertos del Consejo critican el hecho de que se tengan que enviar “equipos” cuando lo que se necesita en una misión son expertos concretos de determinadas áreas⁵⁶) Los escenarios en que se despliegan las misiones civiles PESD están necesitados de ayuda de cada una de las capacidades y no de una sola, por tanto, sería interesante que la Unión se centrara mucho más en este tipo de equipos, intentando integrar y formar a personal de distintos perfiles desde un principio.

8. El Objetivo Principal Civil de 2008

El *Objetivo Principal Civil de 2008* (OPC) fue lanzado en diciembre de 2004 en el Consejo Europeo de Bruselas. El OPC es el paralelo al *Objetivo Principal Militar* de 2010, y lo que busca es mejorar la capacidad de la Unión Europea en materia de misiones civiles PESD, principalmente centrado en la mejora de la coherencia entre pilares y en las capacidades operativas dentro de la PESD.⁵⁷

Aunque en el Consejo de Feira se habían aprobado las capacidades civiles, sólo se había hecho sobre el papel. El OPC serviría para hacer realidad esas capacidades y analizar cuál era la situación real de las capacidades europeas.

⁵⁶ Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

⁵⁷ Nowak, Agnieszka: “Civilian crisis management within ESDP”, en Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, Institute for Security Studies, p. 31.

El OPC pretende convertir en una realidad los equipos de respuesta civil integrados; llevar a cabo distintas misiones a la vez; mejorar la capacidad de despliegue, fijándose el objetivo de ser capaces de iniciar una misión en el plazo de 5 días (después de aprobar el concepto de la misión) y de desplegar capacidades específicas en 30 días; garantizar la cooperación y coordinación entre los esfuerzos civiles y los militares dentro de una misma misión; dar una respuesta coherente al resto de políticas que la UE tenga en la zona de despliegue; y responder con mayor eficacia a las peticiones de organizaciones internacionales, en especial de Naciones Unidas.⁵⁸

Las medidas que tomó el Consejo para poder cumplir estos objetivos finales son las siguientes:

- Elaboración de supuestos clave de planeamiento y escenarios ilustrativos en los que podría actuar la UE, teniendo en cuenta supuestos como los factores geográficos, la magnitud del esfuerzo, la simultaneidad, la interoperabilidad y la sostenibilidad.
- Elaboración de la lista de requisitos en materia de capacidades (tanto en términos cuantitativos como cualitativos), incluyendo el personal, el equipo, el apoyo al planeamiento, a la logística y a la misión, así como los requisitos de mando y control que se necesitan en Bruselas para responder a todas las misiones y ambiciones de la UE.

⁵⁸ *Objetivo Principal Civil de 2008*. (15863/04), Bruselas, 7 de diciembre de 2004 (09.12) (OR. en).

- Evaluación de las contribuciones nacionales a la lista de requisitos en materia de capacidades y determinación de las carencias en materia de capacidades.

Estas tres medidas son las que se tomaron en 2004 para que en el 2008 la UE consiga los objetivos establecidos de capacidad de despliegue rápido, personal formado y con disponibilidad para actuar en el exterior, etc. El OPC es el primer intento de la Unión Europea para identificar, usando metodología militar, qué capacidades civiles necesita desarrollar la UE para ser operativa, tal y como se prevé en la *Estrategia Europea de Seguridad*.⁵⁹ Cada seis meses o cada año – dependiendo de lo que se trate— ocho expertos del Consejo y otros expertos destacados de los Estados miembros son responsables de hacer un seguimiento de determinadas áreas como la elaboración de escenarios y planificaciones clave para cada escenario, de la formación de expertos, el sistema de adquisición de equipamiento, la logística o la capacidad de planificación, entre otros.

Una pregunta que debemos hacernos es por qué se han elegido estas siete capacidades y no otras para cubrir el área de las misiones civiles. En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Helsinki, ya se identificaron posibles áreas que podrían desarrollarse para un posible despliegue de misiones civiles. Así, se identificaron como posibles áreas de desarrollo la policía civil, la asistencia humanitaria,

⁵⁹ Gourlay, Catriona: “EU Civilian Crisis Management: Preparing for Flexible and Rapid Response”, *European Security Review*, nº 25 (March 2005).

la rehabilitación administrativa y legal, la búsqueda y rescate y la observación de elecciones y derechos humanos.⁶⁰ Todas estas capacidades tendrían tres objetivos principales: actuar para prevenir el estallido o la escalada de un conflicto; consolidar la paz y la estabilidad interna en periodos de transición; y garantizar la complementariedad entre los aspectos militares y civiles de la gestión de crisis que cubren las misiones Petersberg.⁶¹

Las áreas civiles que se han desarrollado se basaron muy directamente en la experiencia de la Unión Europea en Kosovo.⁶² El *Study on Concrete Targets on Civilian Aspects of Crisis Management* dice que las capacidades civiles serán un valor añadido porque mejorarán la capacidad de reacción de la Unión así como su disponibilidad para responder a la demanda de otras organizaciones. Esto, además, aumentaría la visibilidad de la Unión en el exterior.⁶³

Una aproximación amplia a la (re)construcción/consolidación de la paz enmarcada en la seguridad humana implica intervenir en muchos aspectos transversales de los conflictos como por ejemplo el fomento de los derechos humanos, el desarrollo democrático y electoral, los temas de género e igualdad, o la reintegración de excombatientes en la sociedad. Precisamente, lo que se ha querido hacer hablando de

⁶⁰ Presidency Reports to the Helsinki European Council on: -Strengthening the common European policy on security and defence; -non-military crisis management of the European Union. (13619/1/99 REV 1), Brussels, 8 December 1999, p. 11.

⁶¹ *Strengthening the Common European Security and Defence Policy –Presidency Report to the Feira European Council*. (9149/00), Brussels, 15 June 2000, p. 26.

⁶² Helinä Kokkarinen, *Core Training for Civilian Aspects of Crisis Management, EU Concept Core Course*, 18-29 September 2006, Kuopio (Finlandia).

⁶³ *Strengthening the Common European Security and Defence Policy –Presidency Report to the Feira European Council*. (9149/00), Brussels, 15 June 2000, p. 25.

capacidades tan genéricas y flexibles como el Estado de derecho o la administración civil, ha sido dar cabida a un gran número de expertos dentro de cada una de las áreas. Así, para cada misión que se lanza, no se pide algo general como “expertos en Estado de derecho”, sino que dentro de esos expertos en Estado de derecho se solicitan, por ejemplo, “expertos en derechos humanos”.

Una de las críticas que pueden hacerse de las capacidades civiles es que hasta el momento la mayoría de expertos que han participado en misiones civiles PESD han sido policías, habiendo quedado el resto de las áreas en un segundo plano. Tal y como comentaban los expertos del Consejo con los que hablé durante mi estancia en Bruselas, esto no es tan debido a una intencionalidad del Consejo, como a que la ayuda que piden terceros Estados a la Unión Europea es precisamente de policía y no de otras áreas. Así, aunque hasta el momento se haya desempeñado un papel limitado en el resto de áreas, cuando un tercer Estado solicite ayuda para el fortalecimiento de la administración civil, la Unión estará preparada para darla porque dispone de esa herramienta.

También puede decirse que, tal vez, una de las razones por las que el área de la policía se ha desarrollado mucho más rápidamente que el resto de misiones ha sido porque éste es un área ya previamente jerarquizada y organizada e incluso en algunos casos con experiencia en la actuación de misiones en el exterior (como por ejemplo el caso de la guardia civil en España). Es un área, por tanto, cuya organización no ha comenzado desde cero, como el resto de las áreas.

Una de las iniciativas que se han lanzado a partir del *Objetivo Principal Civil* es el concepto de “equipos especializados”, como las Unidades de Policía Integrada, las Unidades de Policía Formada o la Policía Especializada.⁶⁴ Este tipo de iniciativas debería extenderse también al resto de capacidades, lo que haría que la actuación de la Unión pudiera ser más eficaz y más rápida.

9. La formación y selección de personal

La formación de personal es uno de los principales problemas con los que se encuentra el área civil de la PESD. Tras desarrollar las distintas áreas civiles, los Estados miembros necesitaban formar a expertos que pudieran dar forma a esos instrumentos desarrollados. Las misiones se apoyan fuertemente en la profesionalidad y conocimientos de su personal para poder alcanzar los objetivos establecidos, por eso es muy importante que se tenga a disposición a expertos altamente cualificados y preparados para poner en marcha estas misiones.

9.1. La formación de personal

La enorme variedad de contextos en que cada uno de los instrumentos arriba descritos se pueden emplear, hace que los conocimientos de los expertos deba ser multidisciplinar dentro de cada área y que dentro de un mismo área haya distintos tipos de expertos. Por ejemplo, dentro

⁶⁴ Hansen, Annika S.: *Ibid.*, p. 34.

del área de la protección civil puede haber expertos en derechos humanos, en temas de género, expertos de infancia, etc.

Desde un principio se decidió la creación de cursos de formación de expertos nacionales en las distintas áreas. La idea es que los expertos participen en al menos dos cursos: uno general (común a todas las áreas) y otro de especialización en una de las áreas. Este tipo de cursos, a desarrollar en los distintos Estados miembros, se imparten conforme a unos mismos estándares en toda la UE, de forma que los expertos reciban los mismos conocimientos en todos los países. Además, los participantes en la mayoría de los cursos son de diferentes nacionalidades, para así crear un primer contacto con otros puntos de vista sobre una misma materia y crear un ambiente de trabajo similar al que pueda haber en una misión.

La formación de los expertos es tarea de los Estados miembros; sin embargo, la Comisión puso en marcha en el 2003 un proyecto de entrenamiento de civiles destinado a los futuros participantes en misiones civiles PESD. El Proyecto de la Comisión Europea de entrenamiento en “aspectos civiles de la gestión de crisis” fue lanzado por la Comisión junto con una red de expertos y de instituciones de entrenamiento europeas que ofrecería entrenamiento a jueces, fiscales, observadores de derechos humanos, administradores locales, trabajadores sociales, profesores y expertos en infraestructuras.⁶⁵ La idea es que estos expertos sean capaces de trabajar en misiones en

⁶⁵ *Training Civilian Experts for International Peace Missions. EC project on training for civilian aspects of crisis management.* Luxembourg, European Communities, 2003 p. 5.

cada una de las áreas desarrolladas en Feira, y en misiones de supervisión/observación.

Los participantes en estos cursos son seleccionados en una primera fase por cada Estado miembro, aunque es la institución encargada de impartir el curso la encargada de hacer la selección final de los participantes. En los cursos no solamente participan expertos de los Estados miembros, sino que también hay un pequeño cupo para expertos de terceros países, como Albania, Serbia o Ghana.

Los cursos desarrollados por este proyecto de la Comisión son de dos tipos (cursos básicos y cursos de especialización), y han ido cambiando a lo largo de estos años. En los cursos básicos se imparten conocimientos generales sobre las misiones civiles, como la gestión del estrés bajo un ambiente de trabajo, derechos humanos, aspectos culturales y de género, primeros auxilios y seguridad y protección en la misión. También se da un entrenamiento sobre habilidades básicas en el área de la comunicación a través de teléfonos satélite, el manejo del GPS, la conducción 4x4, etc. En los cursos de especialización se tratan distintas áreas como el Estado de derecho; los derechos humanos; la transformación de conflictos; la democratización y el buen gobierno; organización de la administración civil; información pública y medios de comunicación; coordinación cívico-militar; protección de menores, supervisión y rehabilitación; y apoyo logístico y administrativo de la misión.

El contenido de los cursos ha variado de edición en edición de acuerdo a las lecciones aprendidas de cada una de las misiones. Así,

por ejemplo, a partir del informe sobre la misión de policía de Bosnia⁶⁶, se ha prestado más atención al entrenamiento de expertos en logística, la planificación adelantada de la misión y a los aspectos administrativos y financieros generales.⁶⁷

Además de estos cursos, de una duración media de unos 10 días, se deja abierta la posibilidad de hacer cursos de entrenamiento específicos de cada misión para el personal que vaya a participar en ella.

La puesta en marcha de los cursos la hacen distintas organizaciones de los Estados miembros que forman parte de un consorcio informal para el entrenamiento en el área civil de las misiones PESD, el *EU Group on Training* (EGT), que recibe financiación del Proyecto de la Comisión Europea para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis. A este grupo pertenecen el Centro de Estudio Austriaco para la Paz y la Resolución de Conflictos (CEAPRC) en Austria; el Ministerio de Asuntos Exteriores de Bélgica, Grecia, España y Dinamarca; el Ministerio de Interior en Finlandia; la Escuela Nacional de la Administración en Francia; el Zentrum für Internationale Friedenseinsätze en Alemania, el Centro de Entrenamiento Internacional en Hungría; el Departamento de Asuntos Exteriores en Irlanda; la Escuela Superior de Estudios Universitarios y de Perfeccionamiento de Santa Anna en Italia; el Instituto Nacional de la

⁶⁶ *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*, Autumm 2001-December 2002.

⁶⁷ *Harmonisation of Training for EU Civilian Aspects of Crisis Management and Recruiting*. (11675/03), Brussels, 18 July 2003, p. 9.

Administración en Portugal; la Academia Folke Bernadote en Suecia; y Peaceworkers UK en Reino Unido.

Entre el 2002 y 2004 fue CEAPRC de Austria el que coordinó los primeros cursos piloto de entrenamiento en este área, pasando el testigo en 2005 a la Folke Bernadotte Academy, de Suecia. El año 2006 fue el último año de financiación de este tipo de cursos, siendo incierto –a mitad de 2007- si habrá una continuación en la celebración de estos cursos de entrenamiento, o no.

Además de estas estructuras creadas para la formación de personal civil, existen otras como el Colegio de Defensa y Seguridad Europea (CDCE) y el Colegio Europeo de Policía (CEPOL). El CDCE ha estructurado en dos sus cursos de entrenamiento: un curso de alto nivel en PESD y otro de orientación. Aunque los cursos de CDCE han demostrado ser una excelente contribución al entendimiento de civiles y militares en las misiones, el número total de expertos entrenados (alrededor de los 350)⁶⁸ durante el 2006 ha sido insuficiente.⁶⁹ Los cursos del CEPOL están dirigidos a policías (aunque estos también pueden participar en los cursos del Grupo de la Comisión, destinados a civiles de otras especialidades), y se estructuran en dos grandes cursos: “curso en aspectos civiles de la gestión de crisis” y “curso sobre planificación estratégica para misiones de policía europeas”.⁷⁰

Si se tienen en cuenta todos los cursos de entrenamiento ofrecidos por el Grupo de la Comisión, el CDCE, el CEPOL y los propios

⁶⁸ *Draft EU Training Programme in ESDP*. (5561/06), Brussels, 23 January 2006.

⁶⁹ *Final Training Report (FTR)*. (10188/06), Brussels, 6 June 2006, p. 2.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 3.

Estados miembros durante el año 2006, se han entrenado a alrededor de las 2500 personas (tanto civiles, como policía y militares).⁷¹

Debido a la gran cantidad de misiones que han surgido hasta el momento en el área civil de la PESD, el entrenamiento es visto desde el Consejo como un elemento muy necesario para poder llevar a buen término estas misiones. Hasta el momento se han llevado a cabo varias revisiones sobre las necesidades claves de los cursos de entrenamiento, que servirá de base para el establecimiento de nuevos cursos en el futuro que previsiblemente seguirán realizándose conjuntamente entre el Consejo y la Comisión,⁷² de forma que la coordinación en la acción de la UE en el exterior comience desde el mismo momento del entrenamiento. A principio de 2006 el Consejo aprobó un Programa de Entrenamiento para la UE en PESD para los años 2006-2008.⁷³

Como se ha dicho, la formación y selección de personal está en manos de los Estados miembros, siendo los Estados los encargados de formar al personal a través de cursos, como por ejemplo el curso básico en “gestión civil de crisis” celebrado por Ministerio del Interior en Finlandia (18-29 septiembre de 2006), destinado al entrenamiento de finlandeses en el área civil de las misiones PESD pero que dejó abierto el cupo a un 33% de expertos de otros países. También dentro de este tipo de cursos nacionales debemos situar el curso especializado en organización de la administración civil en situación de

⁷¹ *Draft EU Training Programme in ESDP*. (5561/06), Brussels, 23 January 2006.

⁷² *Presidency Report on ESDP*. (10418/06), Brussels, 12 June 2006, pp. 21-22.

⁷³ *Draft EU Training Programme in ESDP*. (5561/06), Brussels, 23 January 2006.

postconflicto (16-27 octubre de 2006) organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y el INAP en España, y que iba destinado exclusivamente a funcionarios del grupo A. Este tipo de cursos nacionales, no obstante, deben ser primero propuestos al Grupo de Entrenamiento para asegurar así una mayor coherencia con los cursos financiados por la Comisión y de forma que el material y la formación final sea similar. Incluso es posible que dentro de un tiempo la participación en esos cursos nacionales sea el requisito para participar en los cursos del Grupo de Entrenamiento.⁷⁴

Al igual que a la hora de desarrollar los conceptos de cada capacidad, también en los cursos de entrenamiento se ha tenido en cuenta la experiencia de otras organizaciones como Naciones Unidas y OSCE principalmente. La comunicación con estos organismos tiene lugar a través del intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, el intercambio de expertos y formadores, la (re)definición conjunta de conceptos, y la organización de seminarios, conferencias y ejercicios; etc.⁷⁵

Entre los problemas que encontramos está también el hecho de que tradicionalmente los Estados han formado a su personal civil para resolver problemas nacionales y no problemas como la desestructuración del Estado en terceros países. Si lo comparamos en cambio con la formación del ejército, es totalmente distinto, ya que

⁷⁴ *Harmonisation of Training for EU Civilian Aspects of Crisis Management and Recruiting*. (11675/03), Brussels, 18 July 2003, pp. 13-14.

⁷⁵ *Common Criteria on Training for EU Civilian Aspects of Crisis Management*. (15310/03), Brussels, 25 November 2003, p. 16.

éste sí que ha recibido una formación especial para actuar fuera del Estado. Si la Unión Europea quiere por tanto, disponer de una herramienta eficaz, debe hacer un esfuerzo mucho más grande para que la formación civil gire hacia una posible intervención en regiones o áreas en situación de postconflicto o como prevención de posibles Estados fallidos.

En cuanto a las necesidades en el área de entrenamiento, pueden señalarse algunas como: la necesidad de aumentar el número de cursos de orientación; establecer cursos para los medios de comunicación y las ONGs, dando así a conocer las misiones PESD al gran público; establecimiento de recursos de entrenamiento a distancia; y elevar el número de preparadores y formadores con conocimientos en PESD, entre otros.⁷⁶

9.2. La selección de personal

Podemos destacar dos problemas principales en la formación y selección de expertos: por un lado, no hay correlación entre la participación en un curso de formación y la participación posterior en una misión; y por otro, existe un problema en la disponibilidad de expertos para ser desplegados en el exterior.

En cuanto al primer punto, hay que señalar que, aunque se han puesto en marcha cursos de formación a nivel europeo, todavía no existe ningún tipo de listado o red europea en la que se incluya a los participantes una vez se ha hecho alguno de estos cursos. Una vez

⁷⁶ *Final Training Report (FTR)*. (10188/06), Brussels, 6 June 2006, p. 6.

terminada la formación no hay una relación clara entre la participación y el despliegue en una misión europea a pesar de que este problema ya se señalaba en el 2004⁷⁷; y lo que es más grave, una gran parte de los participantes en este tipo de cursos no tienen intención de ser desplegados en una misión PESD.⁷⁸ Como ya se ha dicho, son los Estados quienes preseleccionan a los participantes de estos cursos, y por tanto sólo tienen constancia de su participación los Estados miembros, quienes son además, los que seleccionan quién participa en una misión.

Aunque no existen estadísticas sobre el número de expertos que participan en una misión después de hacer un curso de entrenamiento, sí que tenemos algún dato orientativo de la Academia Folke Bernadotte, encargada de dirigir los cursos de entrenamiento en aspectos civiles PESD. Después de participar en alguno de los cursos, se envió un correo electrónico a 688 expertos, de los que sólo 326 respondieron a si habían ido a una misión de la Unión Europea tras su participación en un curso de entrenamiento. De los 326 que respondieron, el 61% (199 expertos) respondieron que sí habían sido desplegados posteriormente en una misión.⁷⁹ Debe señalarse aquí en esta encuesta se dio un concepto amplio a la misión, entendiéndose por tal las misiones PESD, pero también las misiones de observación

⁷⁷ *Plan de acción "Perspectivas para el futuro de la gestión civil de crisis"* Anexo III al Informe de la Presidencia sobre la PESD. (10547/04), Bruselas, 15 de junio de 2004, par. 17.

⁷⁸ Gourlay, Catriona: "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", *International Peacekeeping*, vol. 11, nº 3 (Autumm 2004), p. 415.

⁷⁹ Correo electrónico a la autora de Csaba Sandberg, de la Academia Folke Bernadotte, 23 October 2006.

electoral que realiza la Comisión, las misiones desplegadas por ONGs e incluso las misiones desplegadas por organismos nacionales e internacionales. Por tanto, este dato es de dudosa utilidad para nuestro estudio.

Del contacto que se ha mantenido con personal español que ha participado en misiones PESD, puede decirse que ninguno de ellos había participado en un curso de entrenamiento de la EGT, específico para las misiones civiles PESD, y que sólo dos de los cinco con los que se contactó habían realizado un curso genérico de entrenamiento en operaciones de mantenimiento de la paz.

Una reciente encuesta realizada por el Consejo entre los miembros de las misiones PESD ha desvelado que menos del 5% del personal de las misiones ha recibido entrenamiento a nivel europeo o entrenamiento antes del despliegue, incluyendo pero no limitándose al entrenamiento ofrecido a través del EGT. Esta misma encuesta muestra que aproximadamente un tercio del personal de la misión no ha recibido ningún tipo de entrenamiento antes de la misión y una quinta parte no ha recibido entrenamiento al comienzo de la misión.⁸⁰

Puede decirse que hasta el momento, el personal que es desplegado es personal en general con mucha experiencia, que ha podido recibir – o no- entrenamiento a través de cursos de la UE, de la OSCE de la ONU o de los propios Estados miembros. Al estar en los inicios de estas misiones es comprensible que no todos los desplegados hayan

⁸⁰ Gourlay, Catriona: *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*. Civil Society Conflict Prevention Network, CMI and EPLO, 2006, pp. 24-25.

pasado por cursos impartidos por la UE, lo que no quiere decir en ningún caso que los expertos no estén bien preparados.

Por otro lado, hay que señalar que para los Estados no es fácil desplegar a expertos en materia de Estado de derecho o en protección/administración civil puesto que es personal necesario para el funcionamiento normal del Estado. Estas dos áreas son las que más dificultades están presentando a la hora de encontrar expertos.⁸¹ Por tanto, es posible que los expertos que se desplieguen no sean los mejor capacitados porque los quieran conservar en sus puestos nacionales.⁸² Otra consecuencia del despliegue de personal nacional es que éste debe ser sustituido durante el periodo de la misión (que tienen una duración de entre 6 y 12 meses), y que además, se debe pagar un incentivo extra para participar en estas misiones. Desde la Unión Europea se quiere que los participantes en las misiones procedan de distintos ámbitos: de la administración pública, de la empresa privada, del mundo académico, de las ONGs,... de forma que las misiones sean polivalentes y se representen no tanto los intereses nacionales de cada país, como el interés de la UE. Esto también es problemático porque el incentivo para el personal de la empresa privada tiene que ser muy alto. En la empresa privada no es fácil pedir una excedencia por un periodo de entre 6 y 12 meses, por tanto, el incentivo debe ser

⁸¹ *Final Report of the International Workshop "The Role of the EU in Civilian Crisis Management"*, Viena, 12 and 13 January, 2006. Organizado por Union of European Federalist y Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution.

⁸² Comentario hecho por un europarlamentario en el Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. "Lessons Learnt from ESDP Operations", European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

muy sustancioso para que se dé ese paso, puesto que es posible que a la vuelta no se pueda recuperar el trabajo anterior.

En el caso del personal militar y de policía esto no es tan problemático. Sobre todo los primeros han sido desplegados tradicionalmente en operaciones de paz en el exterior y es personal entrenado para ello. En España hay suficiente personal militar preparado para ser desplegado; el problema, en todo caso, lo encontramos en el coste que supone su envío. En el caso de la policía no está tan claro que haya suficiente personal disponible para participar en estas misiones, pero su envío al exterior es más sencillo que el del personal civil del resto de áreas PESD. El número de policías y de guardias civiles en España no es excesivo –y mucho menos durante épocas estivales–, por lo que desplegar un pequeño grupo de este personal –que además deben ser los mejor preparados, con conocimientos en otros idiomas y preparación para actuar en entornos difíciles– puede llegar a afectar a la propia seguridad interior. Es por esto por lo que el número de policías y guardias civiles españoles desplegados en el exterior no es alto.⁸³

Las limitaciones en la selección de personal también son evidentes cuando se recluta personal para una misión determinada. En el caso de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) el problema fue encontrar personal civil que no perteneciera a la policía (como expertos en logística, administración, presupuestos,...) porque la misión tenía la etiqueta de “misión de policía”. Fue difícil porque por

⁸³ Conversación con Félix Carod, 21 de febrero de 2006.

un lado, el personal de policía se resistía a que el número de expertos de otras áreas fuera importante en la misión; y porque el proceso de selección de estos expertos fue realizado por las autoridades de policía en muchos de los Estados miembros.⁸⁴ En la misión PROXIMA también hubo problemas en la llegada del personal. La misión tenía un mandato para 180 agentes de policía que deberían estar todos en la misión dos meses después de haber comenzado (diciembre 2003). En febrero de 2004 aún faltaba el 30% del personal de PROXIMA.⁸⁵ Las rotaciones de personal (normalmente cada 6 meses) suponen también un retroceso en la buena marcha de las misiones, ya que suele haber siempre retraso entre la salida de un agente y su sustitución por otro, lo que también ocurre en la incorporación de los expertos en el inicio de una misión.

Mientras en Bruselas no se entiende cómo un país como España puede tardar hasta meses en desplegar a sus expertos en el terreno⁸⁶, desde la administración española se explica este retraso por la cantidad de trámites burocráticos que se deben dar. Primero se debe seleccionar al experto, contactar con él y que esté dispuesto a participar. Si el experto en concreto trabaja para la administración pública –pongamos por ejemplo que es un juez- se debe enviar una solicitud al Consejo del Poder Judicial para que se evalúe esa participación, quien puede tardar semanas en responder al Ministerio

⁸⁴ Dwan, Renata: “Civilian tasks and capabilities in EU operations”, en Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge, p. 272.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 273.

⁸⁶ Conversación con personal del Consejo, 12 de diciembre de 2006.

de Exteriores. Además, hay que tener en cuenta que enviar a un experto no es tan sencillo como subir a alguien en un avión, sino que hay que conseguir un pasaporte diplomático, tiene que pasar un reconocimiento médico, pasar por un proceso de vacunación, etc. Esto conlleva una serie de problemas destacados por algunos de los expertos de las misiones con los que se ha tenido contacto, porque incorporarse tarde a una misión (nos referimos aquí a incorporarse hasta un mes y medio más tarde de lo que se preveía) implica que en ocasiones los puestos más importantes se les dan a los expertos de incorporación más temprana aunque el Estado que los envía tenga una menor contribución de personal y recursos en la misión.⁸⁷

Por otro lado, también hay que decidir si el país tiene un interés en su participación en la misión, o no. Ha habido casos en que después de haber iniciado y haber pasado todos los trámites para la participación de un experto en una misión se ha decidido posteriormente que no existía interés político por participar.⁸⁸

Y finalmente, uno de los principales problemas por los que se puede retrasar la incorporación de expertos a una misión es –también en el caso de la administración española– la falta de presupuesto. En muchas ocasiones, aunque se quiera enviar a más personal, es prácticamente imposible porque el Estado no se lo puede permitir.⁸⁹ El

⁸⁷ Correo electrónico a la autora de experto desplegado en misión, 2 de marzo de 2007.

⁸⁸ Conversación con experto desplegado en misión, 28 de noviembre de 2006.

⁸⁹ Conversación con personal de la Dirección General de la Guardia Civil y del Ministerio de Asuntos Exteriores, 21 de febrero de 2006 y 21 de diciembre de 2006 respectivamente.

envío de personal al exterior es sumamente costoso para los Estados, y en muchas ocasiones no existe una partida económica específica para participar en este tipo de misiones (en el caso del ejército, por ejemplo, sí que existe). Por otro lado, otra de las causas del retraso en el envío de personal o incluso de que se queden muchas posiciones vacantes, es que a veces se piden perfiles demasiado específicos, imposibles de encontrar. En concreto en el caso de España, uno de los grandes problemas para seleccionar a este tipo de personal son los idiomas, lo que en muchas ocasiones ha impedido que personal español pudiera participar en estas misiones.

Las misiones civiles PESD son tan sumamente novedosas que los Estados aún tienen que hacer muchos cambios para adaptarse a este nuevo papel que quiere hacer la Unión Europea en el exterior, tanto adoptando un presupuesto específico para este tipo de participaciones, como formando a sus expertos civiles para tener un mayor conocimiento sobre una posible actuación en el exterior.

Otro de los problemas identificados en las rotaciones de personal es que a veces no se asegura el alto nivel de cualificación y conocimientos requeridos de una rotación a otra, con lo que el nivel de la misión puede variar. A veces también ocurre que la información proporcionada en un currículum vitae no corresponde con la realidad o que el personal que llega no ha recibido ningún tipo de información previa sobre los objetivos y propósitos de la misión. Además, sucede que en muchas ocasiones los Estados envían el currículum de un solo

candidato, haciendo imposible que el jefe de la misión –encargado de la selección última de personal- pueda seleccionar al más idóneo.⁹⁰

En cuanto al personal que se despliega en las misiones, la idea es que proceda de distintos ámbitos y no sólo del aparato burocrático de cada Estado miembro. La intención es configurar misiones multidisciplinarias. Normalmente estos expertos provienen de dos áreas principalmente: funcionarios de los Estados miembros que proceden de la administración nacional y que están trabajando directamente en cada una de las áreas prioritarias; y expertos sin vinculación al Estado que trabajan en estas áreas, como personal del área de las ONGs o de la empresa privada.

Algo interesante que han resaltado varios de los expertos con los que se ha mantenido contacto es que este tipo de misiones se nutren de personas a las que no les importa separarse de sus familias y trabajos durante un tiempo (que como mínimo son seis meses). Esto hace que por lo general acudan personas con un cierto grado de desarraigo familiar y libertad laboral, entre los que no siempre es fácil encontrar personal con perfiles tan concretos como se piden en algunas de las misiones.

El proceso de reclutamiento lo hacen los Estados miembros, que a su vez ofrecen sus expertos al Consejo y éste al Jefe de Misión, quien en última instancia realiza la selección de los expertos que considera más preparados para la misión. En el año 2003 los Estados miembros

⁹⁰ *A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*. (11760), Brussels, 23 July 2003, p. 8.

ofrecieron al Consejo el primer listado con personal de reserva en cada una de las capacidades establecidas en el ámbito civil, aunque son listados muy genéricos, donde solo aparece el nombre del experto y el área en el que está especializado. El listado definitivo deberá enviarse al Consejo en el 2008, fecha del *Objetivo Principal Civil*. España va a ofrecer a unos 400 expertos para este tipo de misiones. Hay que señalar, no obstante, que la inclusión de estos expertos en estos listados no implica que llegado el momento esos expertos quieran ser desplegados.

Una de las diferencias que existen con respecto a la Comisión es que en el Consejo no existe ningún listado donde aparezca el personal que ha participado en los cursos de entrenamiento o el personal disponible para ser desplegado en una misión. Este tipo de listados sí que existen, en cambio, en la Comisión, con mayor experiencia en este área, quien tiene un listado de personal, que incluye nombres y detalles personales, que podría ser desplegado en misiones de corto y medio plazo en caso de emergencia. No obstante, hay que decir que la creación de este tipo de listados en el Consejo es algo que, hoy por hoy, es imposible porque ello significaría que el Consejo podría seleccionar a los expertos que quisiera sin contar con los Estados (y decidiendo cuáles son los que están preparados para participar en una misión y cuáles no, por lo que es un tema sensible entre los Estados)⁹¹. Y aunque en teoría no hay una cuota sobre el número de expertos de cada país que pueden participar en una misión (porque en principio la

⁹¹ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

selección se basa en la valía del experto), en la práctica sí que existe esa cuota, que los Estados no van a sacrificar creando listados de expertos en el Consejo.⁹²

De la experiencia tanto en la Comisión pero también en Naciones Unidas y OSCE, podemos deducir que la inclusión de este tipo de listados agilizaría muchísimo el despliegue de las misiones PESD, ya que sería el Consejo el que directamente se pusiera en contacto con los expertos sin tener que pasar por la selección previa de los Estados miembros, que enviarían sus preferencias al Consejo y el Consejo a su vez las enviaría al Jefe de misión, que sería el encargado final de reclutar a los expertos.⁹³ No obstante, los Estados se muestran muy reticentes a este tipo de listados porque hacerlo significaría que hay alguien en el Consejo que selecciona y que le viene a decir al país “este candidato tuyo está preparado y este no” o “ninguno de tus candidatos están preparados”. No hay ningún país que quiera pasar por eso. Eso podría implicar que siempre fueran los candidatos de los países nórdicos (por ejemplo) los que fueran seleccionados para ir a misiones. La diferencia con el listado de la Comisión es que en la Comisión son los candidatos los que a título personal se incluyen en él y quien paga es la Comisión, no el Estado. En cambio para las misiones del Consejo quienes pagan al personal desplegado son los

⁹² Conversación con personal de la REPER, 14 de diciembre de 2006.

⁹³ Aunque esto es lo habitual, en misiones como EUJUST THEMIS en Georgia, la selección final la realizó el Consejo y no la Jefe de misión.

Estados, y en muchas ocasiones se quieren asegurar de que haya un representante de su país en una misión por unos u otros motivos.⁹⁴

La falta de personal ha tratado de suplirse invitando a terceros Estados a participar en misiones. Aunque esto pueda aliviar – parcialmente- la falta de expertos, el problema sigue existiendo, y es responsabilidad de los Estados identificar y formar a expertos dispuestos a trabajar en estas misiones. Aunque aún no se ha hecho ningún esfuerzo serio en este sentido, sí se ha planteado la idea de aprovechar los recursos de ONGs y de la sociedad civil. La necesidad de no limitar las misiones civiles a misiones de policía y de integrar a personal de otros ámbitos, como el académico o las ONGs ha sido resaltada ya en alguna ocasión.⁹⁵

Algunos países de la Unión Europea han dado un paso más en el compromiso con las misiones civiles de la PESD incorporando a su legislación nacional las leyes y regulaciones necesarias relacionadas con la participación de personal nacional en misiones de gestión de crisis, estableciendo los procedimientos de selección y entrenamiento de personal y estableciendo los derechos y deberes de los civiles que participan en este tipo de misiones, como es el caso de Finlandia.⁹⁶

⁹⁴ Conversación con personal del Consejo, 28 de noviembre y 5 de diciembre de 2006.

⁹⁵ EPLO et al.: *Partners in Prevention: moving from theory to practice. EU civilian crisis management and development policies, sustainable approaches to training, and involvement of civil society*. 2005, p. 14.

⁹⁶ Häikiö, Antti: “Through Training to Cutting Edge Crisis Management”, in Korhonen, S. and Sumuvuori, J. (2006): *From Conflict to Development. An introduction to EU Civilian Crisis Management*. Finland, KATU and Committee of 100 in Finland, pp. 96-97.

Entre los principales puntos débiles que se pueden identificar está la falta de presupuesto de los Estados para la participación en este tipo de misiones, la falta de formación de algunos expertos (sobre todo en idiomas, pero también sobre el funcionamiento de las misiones PESD⁹⁷), y también se puede destacar la escasa relación entre la participación en cursos de entrenamiento de la EGT y la participación en una misión, por lo que debe intentarse hacerse un mayor esfuerzo en estos sentidos. Sin embargo, tal y como señalaba un experto de la UE, el esfuerzo no lo tiene que hacer la UE, sino los Estados miembros, que son los que finalmente seleccionan al personal que envían. Por tanto son ellos los que deben valorar si quieren que los expertos desplegados hayan recibido antes algún tipo de entrenamiento, porque incluso hay países que prefieren formar ellos mismos a sus expertos y no a través del EGT.⁹⁸

⁹⁷ Uno de los mayores problemas en el caso de los expertos españoles es la pobreza en el idioma, lo que ha hecho que algunos hayan sido rechazados para participar en una misión.

⁹⁸ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

CAPÍTULO 5

LA PLANIFICACIÓN Y FINANCIACIÓN

DE LAS MISIONES

La planificación y financiación de las misiones PESD son el último escollo a salvar antes de desplegar una misión. A lo largo de los escasos años de existencia de las misiones PESD se han creado nuevos órganos decisorios encargados de la planificación de las misiones. También se ha intentado avanzar hacia un sistema de financiación más rápido y flexible, aunque su evolución ha sido lenta hasta 2006.

En este capítulo se analizará el proceso de planificación de una misión, lo que nos ayudará a valorar la flexibilidad y rapidez con que se toman las decisiones y a conocer el sistema de toma de decisiones desde que se lanza una propuesta de misión hasta que finalmente se despliega. También se analizarán los distintos sistemas de financiación y su evolución hasta 2006, lo que nos proporcionará información sobre las limitaciones de las misiones en este área. De igual modo, en este capítulo se pondrán de relieve las diferencias que existen entre el Consejo y la Comisión y que hacen que el despliegue de las misiones y la coordinación de ambas instituciones sobre el terreno sea muy difícil en muchas ocasiones.

Uno de los principales problemas en la planificación de una misión es que todo el mundo quiere coordinar y nadie quiere ser coordinado. La cantidad de documentos e informes que se pasan de una a otra

mesa es ingente, y además, todo son opiniones y sugerencias. Nadie coordina a nadie, y ese es uno de los problemas, porque llegado un momento es difícil poner a todos de acuerdo sobre qué sugerencia hay que seguir y cuál no. Podemos señalar dos problemas principales en la coordinación en el nivel de planificación: entre pilares y en el propio Consejo.

Los problemas entre pilares ya han sido descritos a lo largo de la tesis, pero se ahondará más en ellos en el apartado de la financiación de las misiones, más abajo. Puede decirse que la rivalidad entre el primer y segundo pilar es algo casi “cultural” que condiciona al personal de una y otra institución.¹ El principal problema en este sentido es la delimitación de competencias entre Consejo y Comisión. De acuerdo al art. 3.1. apartado R del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, la Comunidad tiene las competencias en el ámbito de la cooperación al desarrollo, entre muchas otras. En el artículo 5 del mismo tratado se dice que

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los defectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

¹ Ehrhart, Hans-Georg: “The EU as a civil-military crisis manager. Coping with internal security governance”, *International Journal*, vol. LXI nº 2 (Spring 2006), Canadian Institute of International Affairs, p. 441.

El artículo 177 del TCE cita las actividades de la cooperación al desarrollo:

- 1.- Desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos; la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.
- 2.- La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Estos artículos son muy importantes porque son en los que la Comisión se basa (además de en otras regulaciones y acuerdos) para oponerse a la acción del Consejo. La Comisión tiene la iniciativa de actuación, por lo que si la Comisión considera que en una determinada misión sus instrumentos pueden hacer una mejor contribución que los del Consejo, éste no podría actuar. Mientras la Comisión se escuda en el TCE, el Consejo basa sus actuaciones en el Título V del TUE. Lo que hace que haya tantas fricciones es precisamente la interpretación que cada uno hace de estos tratados. Por ejemplo, la misión EUJUST THEMIS en Georgia, enmarcada dentro del área del Estado de derecho, creó una enorme tensión porque la Comisión defendía –tal vez de forma acertada- que ese era un área de su competencia según el TCE. Además, tal y como se decía en el capítulo 3 la Comisión dispone de un vasto abanico de instrumentos para actuar a lo largo de todo el ciclo del conflicto a través de sus distintas Direcciones Generales, lo que complica aún más la relación entre ambas instituciones.

Dentro del Consejo también existen puntos de fricción entre militares y civiles por hacerse con un área mayor de competencia. En un área donde las misiones civiles son las que han predominado hasta el momento, el número de civiles palidece frente al de militares (50 civiles y unos 150 militares), aunque el número de civiles ha aumentado espectacularmente en poco tiempo. Este mismo problema se extiende al terreno. Todavía está por determinar cómo mejorar la coordinación entre civiles y militares en el terreno cuando hay sendas misiones o cuando hay una misión civil-militar. El problema aquí es determinar quién coordina a quién.

1. Estructuras del Consejo

Es importante hacer una breve descripción de las estructuras político-militares de la PESD para entender mejor el proceso de planificación de una misión. No obstante, realizar un organigrama con las estructuras del Consejo es un reto porque mientras oficialmente los órganos puedan estar subordinados a una estructura, puede ser que en la práctica obedezcan o asesoren a otra. Esto explica la enorme variedad de clasificaciones que hemos encontrado.²

² Cada de una de estas fuentes utiliza una clasificación completamente diferente, de ahí que aquí se haya utilizado una clasificación propia. ICG: *EU Crisis Response Capability Revisited*. Report nº 160, 17 January 2005; Hansen, Annika S.: *Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM onwards*. Study 10/06 (September 2006). Norwegian Defence Research Establishment & Center for International Peace Operations; ZIF: *The European Security and Defence Policy (ESDP). Decision-Making, Planning and Organization of ESDP Field Missions –An Interactive Guide-*. Berlin, February 2006.

Las estructuras de la PESD son parte de las instituciones europeas y están bajo la autoridad del Consejo de la Unión Europea y el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE). Las decisiones dentro de estas estructuras se deciden por unanimidad de todos sus miembros y a todos los niveles. Este hecho es precisamente el que ha dificultado un mayor progreso en el área de la PESD. Y el gran número de cuerpos que se han creado desde Ámsterdam tampoco ha ayudado a que la toma de decisiones sea fácil.

Como ya se ha dicho, la PESD es parte de la PESC, y como tal tiene su fundamento jurídico en el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en mayo de 1999. Seis meses después de la celebración del Consejo Europeo de Feira (que dio luz verde a las primeras cuatro capacidades civiles), se crearon las estructuras y órganos que dirigen actualmente las misiones PESD. En esta fecha se crearon el Comité Político y de Seguridad, el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, el Comité Militar de la Unión Europea y el Personal Militar de la Unión Europea.

1.1. El Consejo Europeo

Son las reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno. Son los encargados de establecer los principios y orientaciones generales de la PESC. Determina por unanimidad las estrategias comunes que la Unión debe aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tienen importantes intereses comunes.

La Presidencia del Consejo rota cada 6 meses, tomando así el control de la agenda política del Consejo. Representa a la Unión Europea en temas PESC/PESD (ver cuadro 2 del capítulo 3).

1.2. El Consejo de la Unión Europea/Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores

El Consejo de la Unión Europea es el “Consejo de Ministros” y se encarga de procurar la unidad, la coherencia y la eficacia de las actuaciones de la Unión. El Comité de Representantes Permanentes (COREPER) es el que prepara los trabajos del Consejo.

El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) está compuesto por un representante de cada país a nivel ministerial con poder de comprometer a su gobierno y que es responsable ante su parlamento nacional. Los ministros de exteriores pueden participar en estas reuniones junto con los ministros de defensa. El CAGRE se reúne al menos una vez al mes y en sus reuniones también participan el Alto Representante y representantes de la Comisión. Las reuniones son presididas por el ministro de exteriores de la Presidencia de turno.

1.3. Comité de Representantes Permanentes

El Comité de Representantes Permanentes (COREPER) está formado por representantes permanentes de los Estados miembros a nivel de embajadores. Aunque no tienen competencias en el área militar, es

responsable de ayudar al Consejo³ en su agenda política y sirve de enlace para el diálogo entre los Estados miembros y como cuerpo con un control político parcial sobre la agenda del Consejo. El COREPER se reúne al menos una vez a la semana (aunque suele hacerlo con más frecuencia). Puede decirse que es un cuerpo en el que se tantean las posibilidades de una acción antes de que pase al Consejo y lo que se acuerda en sus reuniones casi siempre es aprobado en el Consejo.

1.4. Los Representantes Especiales

Los REUE, de los que también se ha hablado en el capítulo 4 son los emisarios de la Unión Europea con tareas específicas fuera del territorio de la Unión. Vienen a ser los “ojos y oídos” de la UE en el exterior y promocionan la democracia, el buen gobierno y por lo general representan a la UE en una región específica. Uno de los primeros Representantes Especiales de la Unión fue precisamente el ex – presidente Felipe González, que fue REUE en la República Federal de Yugoslavia (8/06/1998 – 11/10/1999).

1.5. Los Grupos de Trabajo y Comités

Están compuestos de expertos de los Estados miembros y la Comisión y funcionan de acuerdo a áreas geográficas (Asia, África, Latinoamérica,...) y funcionales en la elaboración de documentos y

³ Artículo 207.1 del TCE: Un Comité compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe. El Comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos en el reglamento interno del Consejo.

opciones políticas a tener en cuenta por cuerpos superiores como el COREPER.

Los Grupos de Trabajo PESC están compuestos de diplomados nacionales y de personal RELEX y están divididos según áreas geográficas y temáticas. Son importantes porque dan mucha información al Consejo y funcionan como otro nivel de intercambio entre Comisión y Estados miembros.

Grupo Político-Militar (PMG): es un grupo de trabajo del Comité Político y de Seguridad (COPS) que trabaja en los aspectos horizontales militares y civiles antes de que sean referidos al COPS.

Grupo de Consejeros para las Relaciones Exteriores (RELEX): reúne a los consejeros en Relaciones Exteriores de todas las representaciones permanentes de la UE. Este grupo trabaja con todos los aspectos horizontales de la PESC/PESD, particularmente los aspectos institucionales, legales y financieros. Entre sus capacidades está la de preparar las Acciones Comunes que lanzan una misión PESD.

1.6. El Alto Representante y la Secretaría del Consejo

El Tratado de Ámsterdam le encomendó al Secretario General del Consejo la función de Alto Representante de la PESC. También conocido como “Mr. PESC”, es el encargado de apoyar al Consejo y poner en marcha las decisiones relacionadas con la PESC que éste decida. A requisito de la Presidencia del Consejo el Alto

Representante puede mantener diálogo político con terceras partes en representación del Consejo. Se puede decir que es el Alto Representante “la cara y la voz” de la Unión Europea en la escena internacional y es el que ayuda a que haya continuidad en las políticas de la Unión con la rotación cada seis meses de la Presidencia.

El papel del Alto Representante, que desde su creación ha sido Javier Solana, ha sido muy importante en el desarrollo de la PESD, llegándose incluso a afirmar que todo lo que existe hoy día se debe a la implicación personal y al trabajo incansable de Solana.⁴ También se ha dado el caso en que alguna misión ha salido adelante por su empeño personal, como fue el caso de la misión de observación en Aceh. Nombrando a Solana como Alto Representante, los Estados miembros demostraron que querían un líder fuerte capaz de darle el ímpetu político y estratégico necesario para realizar las ambiciones de la Unión Europea en el ámbito internacional.⁵

1.6.1. Secretaría General/Alto Representante para la PESC

La Secretaría General⁶ está dividida en nueve Direcciones Generales, de las que una trata con las Relaciones Exteriores y que a

⁴ Conversación con personal del Consejo, 5 de diciembre de 2006.

⁵ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge, p. 42.

⁶ Artículo 207.1 del TCE: El Consejo estará asistido por una Secretaría General, dirigida por un Secretario General, Alto Representante de la política exterior y de seguridad común al que asistirá a su vez un Secretario General adjunto responsable de la gestión de la Secretaría General. El Consejo nombrará al Secretario General y al Secretario General adjunto por mayoría cualificada.

su vez está subdividida en otras nueve direcciones por áreas geográficas y funcionales.⁷

A.1. Unidad de Planificación Política y de Alerta Temprana (o Unidad de Planificación): se creó en el Consejo Europeo de Ámsterdam y está bajo la autoridad directa del Alto Representante. Entre las funciones de esta Unidad está la de proveer a la UE de capacidad colectiva para analizar sus prioridades estratégicas y proponer acciones en el área PESC. Se puede decir que la Unidad son “los ojos y oídos de Solana”, proporcionándole información diaria y convirtiéndose en una extensión de su gabinete personal.⁸ Con este propósito la Unidad de Planificación prepara a requerimiento de los Estados o de *motu proprio* “documentos de opciones políticas” que sirven de base para las decisiones del COPS. En la Unidad de Planificación trabajan alrededor de 40 personas de los Estados miembros, la Secretaría y la Comisión y está organizada en 8 grupos de trabajo.⁹

⁷ Las sub-Direcciones son: I Ampliación; II Desarrollo; III Asuntos Económicos Multilaterales; IV Relaciones Transatlánticas; V Cuenca del Mediterráneo, Oriente Medio, África, Asia; VI Región de los Balcanes, Europa del Este y Asia Central; VII Política Europea de Seguridad y Defensa; VIII Aspectos de la Defensa; IX Gestión Civil de Crisis y Coordinación.

⁸ ICG: *EU Crisis Response Capability Revisited*. Report n° 160, 17 January 2005, p. 16.

⁹ Grupos de Trabajo de la Unidad de Planificación: 1) Política Europea de Seguridad y Defensa, Balcanes y Europea Central; 2) Alerta Temprana/Prevención de Conflictos/Terrorismo; 3) Cuestiones Horizontales; 4) América Latina; 5) Rusia/Ucrania/Transatlántico/Estados Bálticos; 6) Mediterráneo/Oriente Medio/África; 7) Asia; 8) Administración/Seguridad y Centro de Situación/Célula de Crisis.

A.2. Centro de Situación (SITCEN): el centro de situación comenzó a funcionar el 1 de enero de 2003 y está operativo 24 horas al día. Se creó como parte de la Unidad de Planificación uniendo ésta (civil) al Centro de Situación militar como una forma de mejorar la comunicación entre ambas secciones y el intercambio de información entre Estados miembros. El SITCEN es el encargado de la inteligencia, el análisis y la alerta temprana de la Unión. El centro observa eventos actuales y da asesoramiento a medio plazo sobre temas geográficos o temáticos de interés para la UE, el Alto Representante o los cuerpos del Consejo. También analiza y ayuda a la preparación, lanzamiento y conducción de las operaciones PESD.

Otra de sus funciones es servir de punto de contacto entre el AR y los Representantes Especiales de la Unión. El SITCEN está compuesto de unos 30 funcionarios que proceden de la Secretaría o que están como personal destacado por sus países.

A.3. Personal Militar de la Unión Europea: el Personal Militar de la Unión Europea (PMUE)¹⁰: está compuesto de personal destacado por los Estados miembros a la Secretaría del Consejo. Es la fuente de la experiencia militar de la UE y trabaja asesorando al Comité Militar. Tiene tres objetivos principales: la alerta temprana, el asesoramiento de situación y la planificación estratégica para las misiones de la Unión.

¹⁰ *Council Decision 2005/395/CFSP of 10 May 2005 amending Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union.*

El Personal Militar es el responsable de llevar a cabo las políticas y decisiones adoptadas de acuerdo a las directrices del Comité Militar. Como tal, contribuye en el proceso de formulación, evaluación y revisión de objetivos en términos de capacidades militares. Sin embargo, el PMUE es un departamento dentro de la Secretaría General y altamente vinculado al Alto Representante. Además, parte de su personal participa en el SITCEN. El que informe a uno pero que esté bajo la dirección de otro hace que en ocasiones haya problemas de subordinación y no esté claro, en determinadas ocasiones, a quién debe obedecer.

El PMUE está compuesto de unos 140 expertos y está dirigido por el General francés Perruche.

*A.4. Célula civil-militar*¹¹: su creación es uno de los mayores pasos que se han dado en este área. Fue establecida el 23 de mayo de 2005 y está situada dentro del PMUE de la UE. Entre sus objetivos está aumentar la capacidad de planificación de las misiones PESD para reforzar los cuarteles nacionales designados para la conducción de operaciones autónomas de la UE; ayudar en la coordinación de operaciones civiles y generar la capacidad de planificar y lanzar una operación autónoma de la UE. Todavía no está clara la definición exacta de las responsabilidades de esta Célula, y ni los civiles de la

¹¹ *Civil Military Cell – Terms of Reference* (10580/1/04), Brussels, 8 September 2005.

DG IX, ni los de la Comisión se sienten cómodos ante la idea de estar subordinados al PMUE.¹²

Entre las funciones de esta Célula está la de desarrollar conceptos a iniciativa de los Estados miembros. Un ejemplo de concepto que pueden desarrollar es el de la Reforma del Sector de la Seguridad, el concepto de Desarme, Desmovilización y Reintegración de Excombatientes o el de vigilancia fronteriza.

Está formada por unos 30 expertos civiles y militares. Dos de esos 30 miembros representan a la Comisión, siendo uno de los pocos órganos de la Secretaría General en el que hay miembros del Consejo y la Comisión trabajando juntos.

A.5. La Dirección General de E IX: está formada por unas 50 personas y es dirigida por el español Pedro Serrano del Haro. Esta dirección trata con temas horizontales (Unidad 1), con temas de policía (Unidad 2), colabora en la planificación de las misiones (Unidad 3) y en el apoyo a la misión durante su marcha (Unidad 4). La Unidad 1 trabaja los temas civiles PESD, los aspectos institucionales, la coordinación interna y la administración, forma parte del CIVCOM, trata las relaciones con Estados terceros, la ONU, OSCE, etc., también forma parte de la coordinación civil-militar, del entrenamiento, de la información política, de la PESD en África, y de áreas como la reforma del sector de la seguridad y del desarme, desmovilización y reintegración de ex – combatientes. La Unidad 2 se ocupa de la planificación, la redacción de conceptos, la conducción de

¹² Ehrhart, Hans-Georg, *op. cit.*, p. 445.

operaciones de policía, el entrenamiento en este área y sirve de contacto con el Personal Militar, el Tercer Pilar, el Centro de Situación, con ONU, OSCE y la Unión Africana. La Unidad 3 es la encargada de las capacidades, la conducción de operaciones, de informar sobre las lecciones aprendidas en cada misión y de la planificación estratégica y operacional en cada una de las capacidades. La Unidad 4 se encarga de la logística, los recursos humanos, el presupuesto, la financiación y los Equipos de Respuesta Civil.

Tras la misión MPUE se vio claramente la necesidad de incorporar mayor personal de apoyo a la misión. Para preparar MPUE sólo había unos 7-8 expertos en la Unidad de Policía, por lo que se sugirió a finales de 2003 crear una Capacidad de Apoyo a la Misión y a la Planificación. La DG IX ha aumentado muy rápidamente en muy pocos años, contando actualmente con unas 50-60 expertos muchos de los cuales son personal destacado de los Estados miembros.

1.7. Comité Político y de Seguridad

El Comité Político y de Seguridad (COPS)¹³ es el vínculo entre la PESC y la PESD, y sin perjuicio del art. 207 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), es el COPS el que tiene un papel fundamental en la definición y seguimiento de la respuesta de la UE a una crisis o conflicto. El COPS es el encargado de tratar con todas las

¹³ *Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee (2001/78/CFSP).*

tareas definidas en el art. 25 del TUE.¹⁴ Está formado por representantes de los 25 Estados miembros a nivel de embajadores y altos funcionarios y por un representante de la Comisión. Este órgano puede recibir una delegación de la autoridad por parte del Consejo que le permita tomar decisiones en el transcurso de una operación según el art. 25 del TUE.

El COPS trabaja en contacto directo con el Alto Representante (AR) y se puede decir que es el principal actor en el proceso de toma de decisiones en áreas PESC/PESD, ayudando a definir las líneas políticas de la Unión que tendrán que ser aprobadas por el Consejo. Por ejemplo, antes de lanzar la misión de policía en Bosnia y Herzegovina, personal del COPS viajó al país para conocer su situación de primera mano y tener una mejor idea de cuál podía ser la respuesta ideal de la UE.¹⁵

¹⁴ Artículo 25 del Tratado de Unión Europea: Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un Comité Político y de Seguridad seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión.

En el marco del presente título, el Comité ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

A efectos de una operación de gestión de crisis y para el tiempo que dure dicha operación, según determine el Consejo, éste podrá autorizar al Comité a que adopte las decisiones adecuadas en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47.

¹⁵ Hansen, Annika S.: *Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM onwards*. Study 10/06 (September 2006). Norwegian Defence Research Establishment & Center for International Peace Operations, p. 14.

El COPS tiene dos cuerpos asesores el CMUE y el CIVCOM, que tratan de temas militares y civiles respectivamente. El COPS es el cuerpo encargado de asegurar la coordinación civil-militar y de aprobar los principales documentos de planificación, como el Concepto de Gestión de Crisis.¹⁶

Ante una situación de crisis el COPS es que el que provee de control político y dirección estratégica a las operaciones de la Unión. Trabaja conjuntamente con el Comité Militar y el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM), de los que recibe asesoramiento y recomendación. En estas reuniones pueden participar los jefes de misión, los comandantes militares y los Representantes Especiales.

El Comité se reúne al menos dos veces a la semana y desde enero de 2005 la Comisión Europea tiene acreditado un embajador permanente al COPS.¹⁷

1.7.1. Comité Militar de la Unión Europea

El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) es uno de los cuerpos que se crearon en el Consejo Europeo de Helsinki¹⁸. Es el cuerpo militar más importante dentro del Consejo. Está compuesto por los representantes de los Estados Mayores de la defensa de cada

¹⁶ *Civil-Military Co-ordination (CMCO)* (11457/03), Brussels, 7 November 2003, pp. 3-4.

¹⁷ ICG, *EU Crisis Response Capability... op. cit.*, p. 19.

¹⁸ *Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP)*.

Estado miembro y se reúnen semanalmente. Dos veces al año se reúne a nivel de jefes de la defensa. El jefe del Comité Militar forma parte de los encuentros entre el COPS y el CAGRE. También actúa como asesor militar ante el Alto Representante.

La labor del Comité Militar es asesorar y recomendar acciones al COPS y el COREPER en aspectos militares PESD y PESC, creando asesoramiento en aspectos financieros, en operaciones, ejercicios, evaluando conceptos operativos y supervisando su puesta en marcha, pero no tiene capacidad para planificar acciones. Está apoyado por el Personal Militar de la UE (PMUE), que forma parte de la Secretaría.

1.8. Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis

El Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM)¹⁹ es un grupo de trabajo dentro del Consejo que da recomendaciones y asesoramiento al COPS y al COREPER en los aspectos civiles de las crisis desarrollados a partir de Feira: la policía, el Estado de derecho, la administración civil, la protección civil y la supervisión y observación. Entre sus funciones está la de desarrollar conceptos, instrumentos y capacidades para las misiones civiles. También es el encargado de planificar y observar el progreso de las operaciones civiles y evaluar las opciones estratégicas propuestas por la Secretaría y la Unidad de Planificación. El CIVCOM tiene relación con la Unidad de Gestión de Crisis y Prevención de Conflictos de la

¹⁹ *Adoption of a Council Decision setting up a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (8598/00)*, Brussels, 17 May 2000.

Comisión, que junto con la Secretaría del Consejo y el Centro de Situación llama la atención del Consejo sobre zonas en crisis en las que la Unión debería centrarse.

El CIVCOM puede formar un *Equipo de Coordinación de “Respuesta a Crisis”* (ECRC) para coordinar a personal de la Comisión y del Consejo durante el transcurso de una crisis. Es el encargado de redactar el borrador del Concepto de Gestión de Crisis presentando los intereses políticos de la Unión, los objetivos y las opciones para una respuesta conjunta, realizado sobre la base del trabajo de la misión de recogida de datos que siempre se envía previa a una misión. El ECRC no es una estructura permanente del Consejo, sino que su establecimiento se produce *ad hoc*. Es un modo práctico y efectivo de asegurar la coherencia y consistencia entre Consejo y Comisión y su composición es flexible dependiendo de la misión. Hasta ahora ha consistido en representantes de la Comisión, del Personal Militar, de la Unidad de Policía, el Servicio Legal y el SITCEN.²⁰

1.9. Agencias

Además de todos estos órganos el Consejo también dispone de Agencias dentro de sus estructuras, como el Centro de Satélites, en Torrejón, el Instituto de la UE para los Estudios de Seguridad, en

²⁰ *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management* (7116/03), Annex 2 to Annex. Brussels, 6 March 2003.

París; el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa; y la Agencia Europea de la Defensa.

2. Planificar una misión

La planificación de una misión civil, su puesta en marcha e incluso su funcionamiento tiene mucho que ver con la planificación de una misión militar. Los procedimientos que se siguen, las cadenas de mando, la redacción de informes, la clasificación de documentos que aparentemente no comprometen la seguridad de ningún Estado está relacionado con el hecho de que el Comité Militar, formado por unos 150 militares, fuera uno de los primeros cuerpos formados dentro del área PESD, sentando un precedente sobre cómo hacer que funcionara todo.

La idea de lanzar una misión puede ser planteada por el Comité Político y de Seguridad, por el Alto Representante o por un Estado miembro en el Consejo. El Consejo decide cada seis meses sus áreas prioritarias en la llamada “estrategia global”, que define entre 25 y 30 áreas de “crisis” incipiente que supervisan varios cuerpos del Consejo, especialmente el Centro de Situación.²¹ En muchas ocasiones, por tanto, es la Secretaría quien propone actuar en una determinada zona presentando al país la posibilidad de que le haga una invitación formal para enviar una misión a su país. Esto se hace en muchas ocasiones porque la idea del Consejo es que si se ha creado un instrumento es

²¹House of Lords: “EU-effective in a crisis? With evidence”. *HL Paper 53* (February 2003) Select Committee on the European Union, p. 11.

para utilizarlo, puesto que si no se utiliza es como si no existiera. Y muchas veces la única forma de ponerlo en marcha es ofreciéndolo a otros países que lo puedan necesitar.²² En otras ocasiones se ha actuado a petición de Naciones Unidas, como en el caso de la República Democrática del Congo, y en otras a petición del propio país, como en el caso de Iraq.

La decisión de lanzar una misión debe ser tomada por unanimidad de todos los Estados miembros, no habiendo margen para la votación por mayoría cualificada, ni siendo posible obligar a los Estados miembros a aportar fuerzas ni a pagar operaciones en contra de su voluntad.²³ Desde Ámsterdam los Estados miembros también disponen de la posibilidad de abstenerse, pudiendo bloquear una decisión sólo si el número de Estados miembros que optan por ella equivale a más de un tercio de los votos ponderados del Consejo.²⁴

Los documentos de planificación, como el concepto de “gestión de crisis” (CGC) o el concepto de operaciones (CONOPS) de la misión son pasados de uno a otro órgano hasta el acuerdo final en el COPS (ver anexo 5).²⁵ El proceso de planificación de una misión se puede dividir en seis fases: 1) fase de rutina; 2) fase de construcción de surgimiento de la crisis y elaboración del borrador del Concepto de Gestión de Crisis (CGC); 3) aprobación del CGC y desarrollo de

²² Conversación con personal del Consejo., 5 de diciembre de 2006.

²³ Missiroli, Antonio: “Cómo funciona la PESD”, en Gnesotto, Nicole (ed.) (2004): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. Francia, Instituto de Estudios de Seguridad, p. 61.

²⁴ Artículo 23.1 del *Tratado de la Unión Europea*.

²⁵ *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management (7116/03)*, Brussels, 6 March 2003.

opciones estratégicas; 4) toma formal de decisiones y desarrollo de los documentos de planificación; 5) puesta en marcha de la misión; y 6) redefinición de la acción de la UE y cierre de la misión.²⁶

En las fases una y dos se hace un seguimiento normal y rutinario y se sigue un proceso de consultas e intercambio de información entre distintos órganos del Consejo, de la Unión e incluso con terceros Estados o con organizaciones como ONU, OSCE u OTAN. Es cuando el COPS llama la atención sobre una crisis determinada cuando todos estos intercambios de información y consultas se intensifican.²⁷ El SITCEN es el encargado de procesar toda la información y advertir de la situación al AR/SG y a los cuerpos competentes (principalmente al COPS y al CMUE). A la vez se intensifican los contactos entre distintos órganos para valorar la situación y las distintas respuestas. Llegado el caso se puede plantear el envío de una misión de recogida de datos a la zona que verifique los hechos y valore las necesidades para un posible despliegue de una misión de la Unión.²⁸

Las misiones de recogida de datos han demostrado ser muy útiles, especialmente cuando están formadas por expertos de diferentes áreas

²⁶ Cada uno de estas fases está explicada minuciosamente en *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management* (7116/03), Brussels, 6 March 2003.

²⁷ Por ejemplo se puede comenzar a pedir información más precisa a organizaciones ajenas a la Unión que estén sobre el terreno, pero sobre todo a los órganos de la UE, como a los jefes de misión diplomática, al Representante Especial (si hay uno en la zona), a las agencias de la Comisión, etc.

²⁸ Las misiones de recogida de datos se desarrollan según unas pautas generales plasmadas en el documento de la Secretaría: *EU crisis management and conflict prevention –Guidelines on Fact-finding missions* (15048/01), Brussels, 6 December 2001.

como logística, presupuestos, seguridad, derechos humanos, policías, etc. Normalmente está formada por personal del Consejo, la Comisión y a veces se incluyen a representantes de los Estados miembros (normalmente esto se hace sobre la base del interés nacional que pueda tener un Estado en concreto). Algo importante es que este tipo de misiones siempre se despliegan bajo el consentimiento de las autoridades nacionales o regionales de la zona.²⁹ Las misiones de recogida de datos son importantes porque sus informes sirven de base para la redacción del Concepto de Gestión de Crisis y porque aportan la información necesaria para hacer un cálculo del coste de la misión, de la cantidad de personal necesario, de las compras que habría que realizar, las principales deficiencias del país y la mejor actuación posible de la Unión, entre otros.

Como se ha visto a lo largo de la tesis, uno de los problemas que existen es que la actuación de la Comisión y el Consejo a veces se da en áreas muy parecidas, por lo que ha habido ocasiones, como en las misiones MOA y EUPOL KINSHASA, en que las misiones de recogida de datos (compuestas por personal de las dos instituciones) han elaborado dos documentos proponiendo actuaciones distintas (el personal de la Comisión proponiendo una actuación de esta institución, y el personal del Consejo recomendando una actuación del Consejo). Esto es muy importante porque es precisamente en este momento en el que se produce uno de los mayores puntos de fricción. Como se ha señalado al principio del capítulo, la Comisión tiene la

²⁹ *EU crisis management and conflict prevention –Guidelines on Fact-finding missions* (15048/01), Brussels, 6 December 2001, par. 24.

iniciativa de actuación y además, es la Comisión la que tiene que aprobar el desembolso del presupuesto PESC para comenzar una misión. Esto hace que esté en manos de la Comisión el decidir si se inicia una misión PESD, o no, porque cuando está revisando la propuesta del Consejo para una misión puede intentar actuar a través de sus instrumentos e impedir así una actuación del Consejo como así ha sucedido en más de una ocasión.

Si se considera que la acción de la UE es apropiada el COPS procederá a la formación de un Equipo de Coordinación de “Respuesta a Crisis” con personal de la Secretaría y de la Comisión para asegurar el grado necesario de coherencia y globalidad de la respuesta de la Unión y para ayudar a redactar el Concepto de “Gestión de Crisis”.³⁰ Este concepto es muy importante porque es el que asegura la coherencia entre las acciones de los distintos actores de la Unión en el terreno. El CGC incluye el propósito general de la misión, los objetivos principales para alcanzar ese objetivo y la estrategia de salida.³¹ Además, el CGC o un documento equivalente deberá dejar claro el interés político de la Unión Europea en la zona,

³⁰ El CGC informa sobre la situación general de la zona en crisis y de los instrumentos de la Unión ya presentes en la zona a través de por ejemplo la Comisión. Este documento debe dejar claro cuáles son los intereses de la UE y los objetivos principales a conseguir. Además debe hacer una valoración general de los riesgos y describir todas las opciones posibles de la respuesta de la Unión. En cada una de las opciones se describirán los objetivos a conseguir, la valoración de riesgos, la estrategia de salida y la coordinación con otras actividades de la Unión y terceros actores en la zona. Finalmente habrá una valoración de las opciones y una opinión del COPS sobre lo que crea es la mejor opción. En más profundidad en: *Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management* (7116/03), Annex 3 to Annex. Brussels, 6 March 2003.

³¹ *Draft EU Concept for Comprehensive Planning* (13983/05), Brussels 3 November 2005, par. 15.

los objetivos a alcanzar y la forma de alcanzarlos. Una vez que el CGC sea aprobado por el Consejo formará la base para la respuesta coherente de la UE a la crisis.³² Algo muy importante que también se incluye en el CGC es el sistema de medición del éxito de la misión. Esto es muy importante porque es lo que permite cambiar de estrategia cuando se ve que no se están alcanzando los objetivos establecidos.³³

En el borrador del CCG se redactarán una serie de posibles opciones estratégicas militares, policiales y civiles (OEM, OEP y OEC respectivamente) y pasará a ser evaluado por los distintos órganos dentro del Consejo hasta la aprobación final del Concepto de Gestión de Crisis. La aprobación del CGC da comienzo a la tercera fase dentro de los procedimientos del Consejo para desplegar una misión.

El Consejo invitará entonces a la Comisión, a los Estados miembros y demás organismos a que orienten sus políticas de acuerdo al CGC mientras que se continúan con los contactos para la concreción de una misión, siempre asegurando la coherencia entre las distintas OEM, OEP y OEC.

³² *Civil-Military Co-ordination (CMCO)* (14457/03), Brussels, 7 November 2003, par. 11.

³³ En el caso de las misiones PESD el éxito de la misión se mide a través de tres parámetros: 1) el contexto estratégico, que tendrá en cuenta las percepciones de la legitimidad del mandato y el grado en que la población local acepta una misión UE; 2) la capacidad local, que mide si por ejemplo el sector de la seguridad local es capaz de asegurar por sí mismo la seguridad; y 3) la solución de las causas subyacentes que llevaron a la crisis o conflicto. (*Draft EU Concept for Comprehensive Planning* (13983/05), Brussels 3 November 2005, par. 17).

Las OEM³⁴ serán evaluadas por el CMUE, mientras que las OEP y las OEC lo serán por el CIVCOM. Ambos enviarán sus impresiones al COPS, que enviará al Consejo un borrador de la decisión tomada.

La cuarta fase comienza cuando el Consejo toma la decisión de actuar bajo la forma –si se estima conveniente- de una Acción Común, que es la autorización formal de la misión. Se comienzan entonces los contactos con los Estados para tantear las contribuciones de personal a la misión y se decide también si nombra un Representante Especial.

Es en este momento cuando se pasa a la elaboración del Concepto de la Operación (CONOPS), a la petición formal a los Estados de contribuciones, a la preparación del Plan de la Operación (OPLAN por sus siglas en inglés) y –si procede- a la preparación del Acuerdo del Estado de las Fuerzas (SOFA por sus siglas en inglés). Tras haber sido aprobado todos estos pasos por el Consejo se procede a la siguiente fase de la misión: la puesta en marcha.

Aunque los órganos a los que hay que consultar y los pasos que hay que dar antes de lanzar una misión son muchos, lo cierto es que la rapidez con que se apruebe en el Consejo la Acción Común depende de la voluntad política. Si se quiere, en como mucho dos semanas se puede decidir lanzar una operación.³⁵ Hay que señalar aquí que una buena parte de estos documentos, como la redacción del Concepto de Gestión de Crisis, son procesos iterativos, y por tanto se utiliza una

³⁴ La OEM debe valorar si es conveniente o posible el uso de los activos de la OTAN a través de los acuerdos Berlín Plus o es más apropiada una actuación de forma autónoma.

³⁵ Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

misma base para todos ellos. Además, no siempre se dan los mismos pasos, todo depende de si la misión es civil o militar (en una misión con implicaciones militares las decisiones se limitan a pasar por los órganos militares, dejando a un lado los civiles). También es posible que muchos pasos se produzcan de forma simultánea, no teniendo que esperar obligatoriamente a que se dé uno para comenzar a dar el otro.

Por tanto puede decirse que, dependiendo siempre de la voluntad política, una misión puede tardar semanas en lanzarse (como Themis en Georgia o MOA en Aceh), o años (como EUPOL Kinshasa en República Democrática de Congo o AMIS en Sudán).³⁶ Normalmente siempre ha habido un periodo previo de consultas informales entre los distintos Estados y sólo se propone una misión si se sabe que va a tener cierto apoyo en el Consejo.³⁷

2.1. La fase de planificación

En esta fase el equipo de planificación es el encargado de llegar al terreno y negociar, por ejemplo, el alquiler de oficinas para instalar el cuartel de la misión, de la compra o alquiler de material y muebles de oficina, de vehículos o teléfonos. También es el encargado de establecer los primeros contactos con todos los actores que hay en el terreno, desde los actores gubernamentales hasta Naciones Unidas, OSCE u ONGs.

³⁶ Hansen, Annika S., *op. cit.*. 15-16.

³⁷ Conversación con Jakob Hallgren, 14 de octubre de 2005.

La fase planificación en MPUE (que duró 10 meses) se hizo de forma distinta a la de las siguientes misiones. Puede decirse que los procedimientos de aquélla fueron excepcionales, porque la planificación de una misión no suele demorarse tanto. Además, hay que tener en cuenta que las misiones civiles PESD están pensadas para actuar de forma rápida, en un espacio breve de tiempo (aunque esto no siempre ha sido así). En MPUE además, se dio el caso de que la Acción Común de la operación se aprobó nueve meses antes de que comenzara la misión.³⁸ Esto ayudó a que después se contara con un extenso periodo para la preparación de MPUE, lo que dio pie a que hubiera que hacer ajustes de última hora. Aunque la fase de planificación en misiones como EUJUST LEX han sido también largas (unos 4 meses), la fase de planificación en misiones como Themis ha sido más corta (unas dos semanas). Esta es una fase muy importante porque de ella depende en buena parte que el despliegue de la misión sea más fácil y rápida.

Lo normal, y lo que se ha hecho en las siguientes misiones, es aprobar la Acción Común después de que se hayan llevado a cabo las misiones de recogida de datos, se hayan formulado los conceptos de la operación y se haya previsto la planificación de la misión. A pesar de todo hay ciertos aspectos de la misión –como los económicos y la contratación de personal- que no pueden ser puestos en marcha hasta que no haya un compromiso formal, aunque la tendencia es a ser cada

³⁸ Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission (2002/210/CFSP).

vez más flexible y comenzar a gestionar ambos aspectos antes de que se apruebe la Acción Común.

Si se designa a un Representante Especial (o si ya hay uno designado) éste será el encargado de darle una perspectiva general a todas las actividades que se estén dando en el área. Además, para asegurar una actuación coherente, las actividades del REUE están coordinadas con la Presidencia, la Comisión y los Jefes diplomáticos de la misión, que deben esforzarse en ayudar al REUE en la puesta en marcha de su mandato.³⁹

2.2. Desarrollo de la misión

Durante el desarrollo de la misión la cadena de mando desde el terreno a Bruselas pasa del Jefe de la misión al Representante Especial, quien a su vez informa al Alto Representante y al COPS. Además, el REUE también informa al Estado que ha enviado al Jefe de la misión. La comunicación entre Bruselas y la misión comienza en el COPS, que a través del REUE marca la dirección política al Jefe de misión. Hay que señalar aquí que en el Consejo están habiendo una serie de cambios en la cadena de mandos entre los que se prevé la desaparición del REUE de la misma.

Los canales de información entre el terreno y Bruselas son muy numerosos.⁴⁰ Por ejemplo se prevé que haya un informe mensual al

³⁹ *Civil-Military Co-ordination (CMCO)* (14457/03), Brussels, 7 November 2003, par. 13-15.

⁴⁰ Ver *EUPM Reporting Procedures* (11364/03), Brussels, 10 July 2003.

COPS donde se comuniquen los progresos en el mandato de la misión, así como los logros y objetivos alcanzados. Este informe es revisado por la Secretaría antes de ser distribuido a los Estados terceros participantes en la misión.⁴¹ Los Jefes de la misión también deben elaborar Informes Especiales cada vez que ocurre un incidente o ante algún acontecimiento especial. Igualmente debe mantener un encuentro con el Centro de Situación una o dos veces durante cada presidencia para hacer una revisión de los logros alcanzados. Otro canal de comunicación entre la misión y Bruselas son los encuentros entre el Jefe de la misión (y en ocasiones también el Representante Especial) y el COPS en Bruselas. Esta reunión se celebra al menos una vez durante cada presidencia.

El COPS puede pedir al CIVCOM que sea el encargado de supervisar los informes procedentes de la misión y de hacer un seguimiento de la misma. Además, es el CIVCOM el encargado de supervisar las rotaciones de personal en la misión y de hacer la petición de personal a los Estados contribuyentes.

Cada seis meses, además, se debe elaborar un informe sobre los logros de la misión que después de ser revisado por la Secretaría será enviado a Naciones Unidas a través del Alto Representante cuando así lo solicite.⁴²

⁴¹ La forma de transmisión de estos documentos se hace normalmente a través del correo electrónico seguro o se entrega en mano en el caso de los terceros Estados.

⁴² En el caso de la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina, Naciones Unidas solicitó ser informada de los progresos que se producían en la misión de forma regular.

La forma de envío de los informes escritos se hace siguiendo una clara cadena de mando: el Jefe de la misión los envía al Representante Especial y éste a su vez lo envía al Alto Representante. Precisamente alguno de los problemas que se pueden destacar en las misiones es la falta de preparación de los expertos en la redacción de informes al Consejo, no haciendo informes sobre la realidad que observa la misión en el terreno, sino haciendo una recopilación de documentos varios, y resultando en informes de muy baja calidad.⁴³ Lo que se pide son informes cortos pero con un gran contenido analítico centrado en la implementación de las misiones. La constante redacción de informes es algo necesario en una misión y que no se hace en otras organizaciones como Naciones Unidas. En el caso de la UE esto es necesario porque desde Bruselas se quiere hacer un seguimiento constante y llevar a cabo la dirección política de la misión a través del COPS. Sin embargo, en los casos, como la misión EUJUST THEMIS en Georgia, donde el número de expertos era tan reducido, esto llegó a ser un problema; y en casos como la misión MPUE, se contrató a más expertos para que se dedicaran exclusivamente a la redacción de informes.⁴⁴

En el terreno debe formarse un Grupo de Coordinación en el que participen todos los actores de la Unión Europea. Este Grupo mantiene encuentros de forma regular para coordinar y poner en marcha la respuesta de la Unión a una crisis. Es el Representante

⁴³ *A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) – Civcom advice* (doc. 12269/03), Brussels, 5 September 2003, pp. 3-4.

⁴⁴ Conversación con personal del Consejo, 12 de diciembre de 2006.

Especial el que preside el Grupo y el que informa al Alto Representante y al COPS. Además de la coordinación sobre el terreno de los actores europeos también es necesario el establecimiento de canales de coordinación con otros actores no-europeos presentes en la zona y que trabajan en la resolución del conflicto o crisis de que se trate.⁴⁵

Aunque no es lo normal, cuando el comportamiento del personal sobre el terreno ha dejado que desear han sido sustituidos o bien se ha esperado a que terminara su mandato para ser entonces sustituidos (esto último en caso de los Jefes de misión), evitando en lo posible las sanciones disciplinarias, tema muy sensible entre los Estados.⁴⁶

Algo en lo que se está haciendo hincapié y que es fruto de la experiencia en las misiones puestas en marcha hasta el momento es que se necesita reforzar la cadena de mando en Bruselas. Se considera muy importante tener una especie de “comandante civil” en Bruselas que se asegure de que los objetivos de la misión se están cumpliendo y de que, si hay algún problema, se pueda solucionar de forma rápida en la capital. Esto ha hecho que se creara un “cuartel estratégico civil” en Bruselas con unas 50 personas, creando la figura del “comandante civil” y relegando la del REUE de la cadena de mando.⁴⁷ Esta nueva

⁴⁵ *Civil-Military Co-ordination (CMCO)* (14457/03), Brussels, 7 November 2003, par. 16-17.

⁴⁶ Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

⁴⁷ Serrano, Pedro: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

estructura, no obstante, todavía no está puesta en marcha, aunque se prevé que lo estará a lo largo del 2007.

2.3. Terminar una misión

Los procedimientos para terminar una misión son las dos últimas partes de una misión. En esta fase de tendrán en cuenta aspectos como la financiación, también se realizarán caso por caso, y se deberá tener en cuenta si se continúa y cómo se continúa con los objetivos de la Unión, si se hace a través de la Comisión, del Consejo, a través del Representante Especial o a través de acciones bilaterales o multilaterales.

En general se puede decir que hay tres opciones básicas cuando el mandato de una misión llega a su fin.⁴⁸ La opción que se siga se deberá valorar al menos tres meses antes de que se concluya el mandato de la misión, para que el propio personal de la misión comience a planificar o el cierre o reenfoque de la misión: a) cierre de la misión y una posible misión de seguimiento a través de instrumentos del Consejo y/o Comisión; b) extensión de la misión; c) reenfoque o perfeccionamiento del mandato de la misión.

La OPLAN debe incluir un plan a seguir sobre el cierre de la misión antes de que expire el mandato. Será la Secretaría del Consejo junto con el Jefe de la misión y con el Representante Especial (si hay

⁴⁸ *Concept paper on procedures for the termination, extension and refocusing of an EU civilian crisis management operation* (5136/06). Brussels, 9 January 2006, par. 7.

uno) los que valoren la situación y las distintas opciones para el futuro de la misión. Será esta valoración junto con posibles consejos del CIVCOM y del CMUE (si hay aspectos militares a tratar) los que el COPS tenga en cuenta para tomar una decisión y dársela al Consejo, que será el que tome una decisión final.⁴⁹

2.3.1. Cierre de la misión

Cuando se cierra una misión no desaparecen todos los vínculos con la zona. La idea de la Unión es poder seguir presente a través de uno u otro instrumento. Lo normal hasta 2006 ha sido que cuando se ha decidido finalizar una misión se ha establecido una misión de seguimiento a través de instrumentos del Consejo y/o de la Comisión. En el caso de que la opción sea una misión de seguimiento se puede invitar a la Comisión a que comience o refuerce su actividad en el terreno a través de los distintos programas de ayuda que tiene a su disposición. También se puede animar a los Estados miembros a que establezcan programas bilaterales, aunque esto no es lo más habitual, pero si sucede, esos programas bilaterales se dan en comunión con la acción de la Comisión. En el caso por ejemplo de la misión EUJUST THEMIS en Georgia se reforzó la oficina del REUE y la Comisión siguió con sus actividades de reforma en el sector de la justicia. También al término de la misión MOA en Aceh la Comisión siguió presente con sus actividades para la reintegración de los excombatientes en la vida civil.

⁴⁹ *Ibid.*, par. 6-7.

La decisión de la orientación estratégica elegida queda plasmada en una Decisión del Consejo, a la que le sigue un Plan de Terminación preparado por el Jefe de la misión, la Secretaría y la Comisión.

Una vez terminada la misión el Jefe de la misión es el responsable de presentar a la Comisión todos los informes y facturas económicas, así como una propuesta sobre qué hacer con todos los bienes materiales adquiridos.

Un equipo de liquidación se quedará sobre el terreno hasta que se hayan concluido todos los trámites, en particular la terminación de los contratos adquiridos por los servicios locales y la terminación de los contratos que se hayan firmado para el alquiler de oficinas, casas, coches, etc.

Será entonces cuando el CIVCOM deba elaborar el informe de lecciones aprendidas sobre la base de los informes redactados por la Secretaría del Consejo y el Jefe de la Misión, que deberá entregar al COPS, que a su vez recibirá también informes de las lecciones aprendidas por la Comisión en su área de responsabilidad en la zona⁵⁰.

2.3.2. *Extensión de la misión*

Si se extiende el mandato de la misión se seguirán durante el tiempo establecido con los mismos objetivos y con un número de personal parecido sobre el terreno, aunque lo normal ha sido reducir el

⁵⁰ *Concept paper on procedures for the termination, extension and refocusing of an EU civilian crisis management operation (5136/06)*. Brussels, 9 January 2006, par. 15.

número de objetivos y paralelamente reducir también el número de expertos de la misión, como ha sucedido en las misiones MPUE y PROXIMA. Las estructuras administrativas se mantendrán y los informes a realizar serán los que tienen que ver con la finalización del contrato del Jefe de la misión (que continuará en su puesto o será sustituido).

Todas las misiones civiles han visto cómo se ha extendido su mandato a excepción de EUJUST THEMIS en Georgia. El hecho de que las misiones se extiendan normalmente de seis en seis meses o de año en año no es porque se piense que la misión durará sólo seis meses (cuando se comienza una misión se sabe de antemano que durará al menos un año), sino porque los trámites burocráticos y financieros funcionan de acuerdo a este periodo de tiempo.⁵¹

2.2.3. Reformulación o perfeccionamiento del mandato de la misión

La reformulación de una misión implica reenfocar su mandato e incrementar o reducir el número de personal sobre el terreno así como los objetivos de la misión. Es el Jefe de la misión el encargado de preparar un plan de reformulación junto con la Secretaría del Consejo y la Comisión, que incluirá los principales nuevos aspectos de la misión (personal, objetivos, etc.). Se deberá revisar el Concepto de Gestión de Crisis o el Concepto de Operaciones si así se decide y además, el Consejo tendrá que adoptar una nueva Acción Conjunta y

⁵¹ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

aprobar un nuevo Plan de Operación, que podrá contener las medidas necesarias para la transición de una a otra misión.⁵²

El Jefe de la misión deberá presentar igualmente un informe final a la Comisión sobre todos los aspectos técnicos y financieros relacionados con la puesta en marcha de la nueva misión. Y al igual que cuando se decide un mandato de la misión, el CIVCOM deberá hacer un informe sobre las lecciones aprendidas hasta el momento.

3. La financiación de las misiones PESD

El análisis de la financiación de las misiones civiles PESD ayuda a comprender por qué es una de las mayores dificultades a la hora de lanzar una misión. La continua tensión que existe entre Consejo y Comisión se hace más patente cuando se trata de la financiación de misiones y actividades PESD. Aunque anualmente la PESC recibe un presupuesto para la realización de operaciones y actividades, quien ejerce el control sobre ese presupuesto es la Comisión, de ahí que existan dificultades en la financiación de ciertas misiones, sobre todo aquellas que la Comisión cree que caen dentro de su área de responsabilidad.

Desde el Tratado de Maastricht el presupuesto de la UE ha financiado los gastos administrativos, mientras que los gastos operativos serían financiados o a través del presupuesto comunitario, o

⁵² *Concept paper on procedures for the termination...* (5136/06), *op. cit.*, par. 19-22.

por los Estados miembros de acuerdo a una escala determinada.⁵³ Esto no creó ningún problema hasta que se puso en marcha la misión para la Administración de Mostar (1994-1996), que puso sobre la mesa los problemas de separar gastos operativos de gastos administrativos.⁵⁴ Se decidió entonces que todos los gastos serían financiados por el presupuesto comunitario. El Tratado de Ámsterdam amplió el abanico de operaciones asumiendo las misiones Petersberg de la UEO. El artículo J.11 se convirtió en el artículo 28 de Tratado de la Unión Europea, manteniendo que los gastos administrativos serían financiados por el presupuesto comunitario. La financiación de los gastos operativos se costearía a través del gasto comunitario, a excepción de los gastos derivados de las operaciones con implicaciones militares o de defensa y en los casos en que el Consejo actuando unánimemente así lo decidiera.⁵⁵

⁵³ Es conveniente hacer una aclaración sobre a qué nos referimos con gastos administrativos, gastos operativos, gastos comunes y gastos individuales. Los **gastos administrativos** son los gastos derivados por el mero funcionamiento de una misión, como por ejemplo los gastos de luz, de agua, el salario de los intérpretes, la compra de material, etc. Los **gastos operativos** son los derivados de las actividades extraordinarias de la misión, todas las actividades extras que surjan. Los **gastos comunes** son todos aquellos gastos que comparten los Estados miembros o Estados participantes de la misión. Los gastos comunes de una misión pueden ser: el alquiler o compra de vehículos y radios, el alquiler de oficinas, todo el material de oficina (ordenadores, impresoras, material fungible,...), los gastos de alojamiento, la contratación de personal local (como traductores, conductores, apoyo logístico,...), el gasto en campañas informativas, etc. Los **gastos individuales** hacen referencia al sueldo del personal desplegado, que es pagado por los Estados miembros que lo envían bajo la fórmula de “costs lie where they fall”. El desplazamiento hasta el terreno y su regreso normalmente es considerado un gasto individual, pero puede constituir también un gasto común.

⁵⁴ Missiroli, Antonio: “€uros for ESDP: financing EU operations”. *Occasional Papers n° 45* (June 2003), Institute for Security Studies, p. 6.

⁵⁵ Tratado de la Unión Europea, art. 28.3.

En mayo de 1999, ante la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Parlamento, el Consejo y la Comisión intentaron llegar a un nuevo acuerdo sobre la financiación de la PESC que sustituyera el acuerdo informal que existía desde 1970 por el que Parlamento y Consejo se abstendían de modificar los presupuestos de uno y otro.⁵⁶ El nuevo acuerdo alcanzado incluía mayor margen de maniobra, pudiéndose incluir dentro del presupuesto PESC la observación y organización de elecciones; la participación en procesos de transición democrática; el envío de Representantes; la prevención de conflictos y procesos de paz y seguridad; la ayuda financiera para procesos de desarme; contribución a conferencias internacionales; y las acciones urgentes (que no supusieran más del 20% del presupuesto).⁵⁷ El acuerdo alcanzado –que entró en vigor el 1 de enero de 2000– establecía que cada año Parlamento y Consejo deberían acordar la cantidad total de presupuesto a percibir y la distribución que tendría el presupuesto.

Al igual que ocurre con el resto de los aspectos de las misiones civiles, la financiación de cada una ellas se establece también *ad hoc*. La forma de financiación quedará reflejada en la Acción Común que dé el consentimiento para el lanzamiento de la misión. Un aspecto muy importante que puede ayudarnos a entender la razón de que hasta el momento haya habido más misiones civiles que militares es que la

⁵⁶ Missiroli, Antonio, “Euros for ESDP...”, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁷ *Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario* (1999/C 172/01). Diario Oficial C 172, 18 de junio de 1999. Art. 39.

financiación de cada una de ellas va por vías muy distintas. Mientras las primeras se pueden (y para los Estados, se deben) financiar a través del presupuesto comunitario, las segundas deben ser financiadas por los propios Estados miembros, de ahí –tal vez- que sean más renuentes a desplegar este tipo de misiones. No obstante, se debe señalar que aunque una misión civil sea financiada con presupuesto comunitario, éste únicamente cubre los gastos comunes de las misiones, no el gasto del mantenimiento del personal desplegado, que corre a cargo de cada Estado (siempre y cuando no decidan otra cosa los Estados miembros).

Hasta finales de 2006 todas las misiones civiles se han financiado a través del presupuesto PESC, mientras que todas las militares se han financiado siguiendo el procedimiento usado por la OTAN de “*cost lie where they fall*” (es decir, financiado a través de los Estados miembros) y a través del mecanismo ATHENA, que se explicará más adelante.

A pesar de que la tendencia podría ser el lanzar misiones PESD sin hacer una distinción entre civil y militar, lo cierto es que cuando llega el momento de la financiación existe una clarísima diferencia entre una y otra parte. Podría decirse que podemos saber si una misión es civil o militar con solo mirar el modo en el que ha sido financiada. Sin duda, la financiación de las misiones PESD es uno de los mayores escollos a los que tendrá que hacer frente la UE si quiere realmente disponer de una herramienta rápida, eficaz, y a que a su vez le dé credibilidad ante terceros Estados.

3.1. La financiación de las misiones civiles

Existen varias posibilidades para la financiación de las misiones (ver anexo 6). De hecho, se puede decir que cada una de las misiones desplegadas hasta 2006 se ha financiado a través de métodos y líneas de presupuesto diferentes, bien a través de fondos del primer pilar destinados a programas regionales y otras fuentes de financiación provenientes de la línea de presupuesto de relaciones exteriores; a través de fondos reservados; y a través de las contribuciones de los Estados miembros⁵⁸. No obstante, antes de entrar a analizar cómo se han financiado las misiones hasta el momento, es importante clarificar qué líneas de financiación existen en el presupuesto de la Unión Europea, lo que nos ayudará a entender un poco mejor la dificultad de este proceso.

Uno de los principales problemas para financiar una misión surge cuando Comisión y Consejo no se ponen de acuerdo sobre quién tiene la prioridad para actuar. La Comisión ha financiado históricamente actividades relacionadas con la desactivación de minas, los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, la ayuda civil de emergencia, la observación de elecciones o la consolidación de instituciones, entre otros. A pesar de que la Comisión no tiene a su disposición personal que lo haga directamente, lo puede hacer a través de terceras partes, como ONGs u organizaciones gubernamentales o

⁵⁸ Missiroli, Antonio: *Analysis. Financing ESDP*. Real Instituto Elcano, 21 April 2003.

privadas⁵⁹, por lo que ve en el Consejo a un intruso en su área de acción. Esta es la razón por la que en muchas ocasiones hay problemas a la hora de lanzar una misión por el Consejo, puesto que es la Comisión la que tiene la última palabra sobre qué se financia y qué no se financia. Según el art. 274 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea:

La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 279, con arreglo al principio de buena gestión financiera. (...) Dentro del presupuesto, la Comisión podrá transferir créditos de capítulo a capítulo o de subdivisión a subdivisión, con los límites y en las condiciones que establezca el reglamento adoptado en virtud del artículo 279⁶⁰.

El presupuesto PESC se negocia anualmente entre el Consejo y el Parlamento, que ha ido creciendo cada año desde el 2000. El Acuerdo Interinstitucional de 1999 prevé también que no se pueda llegar a un acuerdo entre ambos. En tal caso el presupuesto final sería el de menor cuantía entre el primer presupuesto o el anteproyecto de presupuesto propuesto por la Comisión.⁶¹

⁵⁹ *Council Regulation (EC, EURATOM) n° 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*. Official Journal L 248, 16/09/2002, art. 54.

⁶⁰ Art. 279.1. TCE: El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo y previo dictamen del Tribunal de Cuentas: a) adoptará los reglamentos financieros que habrán de especificar, en particular, las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas; b) determinará las normas y organizará el control de la responsabilidad de los interventores, de los ordenadores de pagos y contables.

⁶¹ *Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario* (1999/C 172/01). Diario Oficial C 172, 18 de junio de 1999.

El presupuesto PESC se encuentra dentro del Título 19 (Relaciones Exteriores) del presupuesto comunitario y comprende las siguientes subsecciones:

- 19 01 Gastos administrativos de la política de relaciones exteriores;
- 19 02 Relaciones multilaterales, cooperación en los ámbitos de la migración y el asilo, y asuntos generales de la política de relaciones exteriores;
- 19 03 POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN;**
- 19 04 Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos;
- 19 05 Relaciones y cooperación con terceros países industrializados,
- 19 06 Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial;
- 19 08 Política europea de vecindad y relaciones con Rusia;
- 19 09 Relaciones con América Latina;
- 19 10 Relaciones con Asia, Asia Central y los países al este de Jordania;
- 19 11 Estrategia y coordinación de la política de relaciones exteriores;
- 19 49 Gastos de gestión administrativa de los programas comprometidos con arreglo al anterior reglamento financiero.

A su vez, el presupuesto PESC cuenta con 6 líneas presupuestarias (LP) distintas:

- LP 19 03 01 Seguimiento y aplicación de los procesos de paz y seguridad;
- LP 19 03 02 No-proliferación;
- LP 19 03 03 Resolución de conflictos y otras medidas de estabilización;
- LP 19 03 04 Medidas de emergencia;
- LP 19 03 05 Acciones preparatorias y de seguimiento;
- LP 19 03 06 Representantes Especiales de la Unión Europea;
- LP 19 01 07 Misiones de policía.

Artículo 39: Para los gastos de la PESC a cargo del presupuesto general de las Comunidades Europeas con arreglo al artículo 28 del Tratado de la Unión Europea, las instituciones se esforzarán en llegar cada año, en el marco del procedimiento de concertación previsto en el anexo III y con arreglo al anteproyecto de presupuesto establecido por la Comisión, a un acuerdo sobre el importe de los gastos operativos que deben consignarse en el presupuesto de las Comunidades y sobre la distribución de este importe en los artículos del capítulo PESC del presupuesto mencionados en el párrafo cuarto del presente punto. A falta de acuerdo, se entenderá que el Parlamento Europeo y el Consejo consignarán en el presupuesto el importe que figura en el presupuesto anterior o el propuesto en el anteproyecto de presupuesto, si es inferior.

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Presupuesto Relaciones Exteriores ⁶²	3,178	3,231	3,273	3,526	3,562	3,469	3,378
Presupuesto PESC	32,7	30	47	62,6	62,2	102,4	159,2
Porcentaje	1%	0,9%	1,4%	1,7%	1,7%	2,9%	4,7%

Cuadro 3: Evolución del presupuesto PESC 2001-2007 en millones de euros.⁶³

El cuadro 3 muestra los incrementos que ha experimentado el presupuesto destinado las relaciones exteriores y el presupuesto de la PESC. Aunque el aumento ha sido progresivo, se puede decir que las crecientes ambiciones en el ámbito de la PESC no han tenido una respuesta igualitaria en el presupuesto, principalmente porque el Parlamento europeo ha buscado limitar su tamaño, dada su preocupación sobre el uso del presupuesto de la Unión por parte del

⁶² Estas cifras corresponden al presupuesto total de la Unión Europea para la Relaciones Exteriores, entre las que se incluyen: los gastos de gestión y apoyo, las relaciones multilaterales y relaciones exteriores generales, la política exterior de seguridad común, los derechos humanos y democratización, las relaciones con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) no miembros de la UE, las relaciones con Europa Oriental, el Cáucaso y las repúblicas de Asia Central, las relaciones con los Balcanes Occidentales, las relaciones con Oriente Medio y el Sur del Mediterráneo, las relaciones con América Latina, y las relaciones con Asia.

⁶³ Fuentes: *Final Adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2007-Official Journal L 77 of 16/03/2007*; *Final Adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2006-Official Journal L 78 of 15/03/2006*; *Final Adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2005-Official Journal n° L 60 of 08/03/2005*; European Union: *Financial Report 2004*; Unión Europea: *Informe Financiero 2003*; Unión Europea: *Informe Financiero 2002*; Unión Europea: *Informe Financiero 2001*.

Consejo en un área donde el Parlamento no tiene poderes de co-decisión y no puede ejercer una supervisión financiera fuerte.⁶⁴

Además del presupuesto PESC el Consejo también ha hecho uso de otros instrumentos como por ejemplo el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para la cooperación con los países ACP y que cuenta con un presupuesto de €33,682 millones para el periodo 2008-2013,⁶⁵ que se ha utilizado en misiones como apoyo a Amis II. La misión MPUE en Bosnia y Herzegovina también se realizó teniendo que pelear fuertemente, arrascar de distintos capítulos de presupuesto e incluso idear estrategias burocráticas para reunir 14 millones de euros.⁶⁶

Aunque otras líneas del Título 19 y el presupuesto FED pueden utilizarse para financiar misiones civiles PESD, lo cierto es que es el presupuesto PESC el que más se utiliza para estas misiones. Hemos de señalar aquí que la diferencia presupuestaria entre una y otra institución es abismal. Mientras que en el 2005 el presupuesto anual PESC era de €62,2 millones, el presupuesto para las relaciones exteriores en conjunto era de €3,562 millones, lo que hace que en muchas ocasiones el Consejo no disponga de presupuesto económico suficiente para desplegar más misiones o ampliar los mandatos de las que ya están en marcha. Este es uno de los principales problemas que encuentra el Consejo para seguir ampliando sus actuaciones en el área

⁶⁴ Gourlay, Catriona: “Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management”, en Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, Institute for Security Studies, p. 109.

⁶⁵ Los fondos FED no está dentro del presupuesto comunitario. Es un fondo financiado por los Estados miembros según una fórmula basada en el PIB, la “responsabilidad colonial” y las contribuciones voluntarias de los Estados.

⁶⁶ Missiroli, Antonio, “Euros for ESDP...”, *op. cit.*, p. 8.

de la PESD. El presupuesto de la PESC es muy bajo a pesar de que su presupuesto ha aumentado en los últimos años y de que seguirá aumentando al menos hasta el año 2013. En el 2003 tenía un presupuesto de 47 millones de euros; en el 2005 aumentó a €62.2 millones; y en el 2006 dispuso de €102,4 millones. El mayor aumento en el presupuesto se ha producido en el 2007, consiguiendo hasta 159,2 millones de euros.

A partir del 1 de enero de 2007 ha entrado en vigor un nuevo Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión que regula la financiación entre los años 2007 y 2013⁶⁷. En el Acuerdo se garantizan al menos 1,740 millones de euros para la PESC durante ese periodo que se distribuirían de la siguiente manera. A las cifras que aparecen en el cuadro 4 hay que añadirles 800 millones de euros más de gasto extraordinario que se pueden dar para las actividades de la PESC.⁶⁸ No obstante, esta cifra está lejos de la cifra de 300 millones para el presupuesto del año 2007 que sugería Javier Solana para poder seguir creciendo en este área.⁶⁹

⁶⁷ “Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management” (2006/C139/01). *Official Journal of the European Union*, 14 June 2006.

⁶⁸ *Council approves agreement with Parliament on budgetary discipline for the 2007-13 period*. (8012/06 (Presse 97), Brussels, 15 May 2006.

⁶⁹ *Follow-up to Hampton Court: CFSP and ESDP – Initial orientations by SG/HR* (doc. 15780/05), Brussels, 14 December 2005, p. 14.

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Presupuesto PESC	99	150	185	220	250	285	310	340	1,740

Cuadro 4: Marco financiero 2007-2013.⁷⁰

De acuerdo al art. 28 del TUE los costes administrativos de una misión PESC se financian a través del presupuesto comunitario (a través principalmente del presupuesto destinado a PESC), y los costes operativos pueden ser financiados o bien a través de ese presupuesto o bien a través de las contribuciones de los Estados participantes, dependiendo de qué se haya decidido. Hay dos excepciones a este tipo de financiación que se dan cuando las operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa y cuando el Consejo decida, por unanimidad, otra cosa.⁷¹ Este hecho hace que la influencia de la Comisión sobre la PESC sea significativa y que el Consejo y el Alto Representante encuentren frecuentemente muchas limitaciones en sus funciones al no poder disponer de dinero si no es con el consentimiento de la Comisión.

En el caso de que durante el transcurso del año financiero hicieran falta más fondos para la PESC, se contempla que el Parlamento y el Consejo negocien urgentemente una solución a propuesta de la Comisión.⁷²

⁷⁰ European Commission: *Multiannual Financial Framework 2007-2013*, Fiche n° 94 REV1, 11 April 2006.

⁷¹ *Tratado de la Unión Europea*, art. 28.

⁷² Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del

Ha sido precisamente la escasez de presupuesto PESC la que ha hecho que algunas actividades se financien a través de distintos instrumentos. Por ejemplo, los Enviados Especiales suelen ser financiados con una mezcla de presupuesto PESC, presupuesto de la Comisión a través de la financiación de programas regionales como PHARE, TACIS, MEDA o CARDS, y a través del fondo de emergencia; e incluso a veces ha sido necesario recurrir a la financiación por parte de los Estados miembros.⁷³

Se puede decir que hasta el momento ha habido cinco modos de financiar una misión civil: 1) a través del presupuesto PESC; 2) a través del Mecanismo de Reacción Rápida; 3) a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED); a través de otras líneas presupuestarias de la Comisión; y 5) a través de contribuciones nacionales.

El Mecanismo de Reacción Rápida (MRR)⁷⁴ puede cubrir seis aspectos principales de una intervención civil PESD: 1) asesoramiento de una posible respuesta de la Unión ante una situación de crisis; 2) financiación de actuaciones de prevención de conflictos en países o regiones que muestran signos evidentes de inestabilidad; 3) situaciones graves de gestión de crisis; 4) reconciliación postconflicto;

procedimiento presupuestario (1999/C 172/01). Diario Oficial C 172, 18 de junio de 1999. Art. 39.

⁷³ Francesc Vendrell, Representante Especial de la UE en Afganistán desde el año 2000, contaba que la falta de fondos europeos hizo que tuviera que ser España quien financiara el coste de su seguridad en Afganistán enviando a un guardia civil que le hiciera de escolta. Intervención de Francesc Vendrell en el Seminario Internacional *Acción exterior de la Unión Europea en situaciones de crisis*, organizado por Fride, Cidob y CIT, Madrid, 21 de abril de 2005

⁷⁴ Council Regulation (EC) 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid reaction mechanism. OJ L57, 27.2.2001.

5) reconstrucción postconflicto; y 6) lucha contra el terrorismo. El MRR ha apoyado actividades de las misiones civiles PESD, como por ejemplo la financiación de misiones de recogida de datos. Sin embargo, este mecanismo no ha financiado ninguna misión por completo. En el caso de misión Themis el MRR contribuyó al proceso de transición democrática en Georgia en estrecha colaboración con la misión.⁷⁵

Lo mismo ocurre con la misión de observación en Aceh. El MRR no ha financiado directamente ninguna de las acciones de MOA pero ha provisto de €4 millones para ayudar a la reintegración de los excombatientes.⁷⁶

El Fondo Europeo de Desarrollo se financia a través de las contribuciones de los Estados miembros para la ayuda a la cooperación al desarrollo en África, Caribe y Pacífico principalmente, aunque no exclusivamente. Este presupuesto no figura dentro del presupuesto general de la Unión. Hasta el momento este fondo se ha utilizado para financiar parcialmente misiones como EUPOL KINSHASA y Apoyo a AMIS, ambas en África.

La financiación final que tendrá una misión civil PESD, se decide una por una y aparece en la Acción Común (art. 14 TUE), que es la base legal de cada operación. La regla general es financiar los costes

⁷⁵ Information note to the Council. Subject: Rapid Reaction Mechanism, Georgia/Rule of Law and Democratic Processes/RRM 5-2004, Brussels, 29/06/2004, RE A4 PD REG (04) D/516811

⁷⁶ *Aceh: Commission's contribution to the peace process and post-tsunami reconstruction* (MEMO/05/310), Brussels, 9 September 2005.

comunes a través del presupuesto PESC y los costes adicionales a través de las aportaciones de los Estados, aunque esto no siempre es así. Para Solana son tres los inconvenientes de este método:

- No se pueden financiar la preparaciones operacionales y las misiones de recogida de datos a través de este presupuesto,
- Sólo se puede disponer de los fondos dos o tres semanas después de que se apruebe la Acción Común que lance la operación,
- Lo anterior hace que los retrasos en la llegada de material y equipo obstaculice la efectividad de la misión.

La Acción Común es seguida por la Comisión financiando la decisión y el compromiso que se haya adoptado. El Jefe de la Misión desempeña un papel fundamental en el seguimiento que debe hacer la Comisión de los fondos. Así, la Comisión contrata al Jefe de Misión como Asesor Especial y es él el responsable ante la Comisión de la gestión de los fondos asignados a la operación.⁷⁷ Esto ha acarreado problemas con algún de Jefe de misión que se ha negado a informar sobre el funcionamiento de la misión al Consejo alegando que no tenía ningún vínculo contractual con esta institución.⁷⁸

El caso de la financiación de MOA nos puede ayudar a explicar hasta qué punto no disponer de un mecanismo flexible y rápido para la financiación puede afectar a la conducción de la misión. Ante la

⁷⁷ Auvinen, Juha: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

⁷⁸ Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

tardanza en decidir el envío de la misión y la rapidez con la que había que actuar para consolidar la débil paz, se envió a los primeros observadores y se les pidió que fueran ellos mismos los que pusieran de su bolsillo hasta 7,000 euros para cubrir los primeros gastos (de entre los que alguno tuvo que pagar hasta el billete de avión).⁷⁹ Además, como el dinero para financiar el resto de la misión y reembolsarles lo que habían puesto tardaría en llegar, se decidió abrir una cuenta en Banda Aceh en la que los Estados miembros podrían hacer contribuciones para costear la primera etapa de la misión. La presidencia británica y Finlandia fueron los que más contribuyeron.

Otro problema que se ha dado en todas las misiones desplegadas hasta el momento es la lentitud con que se hace el proceso de adquisición de material. De acuerdo al artículo 274 del TCE es quien ejecuta todo el presupuesto PESC, incluido por tanto, la adquisición de todo el material necesario para la misión. Cuando termina una misión se plantea también qué hacer con todo el material que se ha adquirido: coches, ordenadores, impresoras, estanterías, material de oficina, etc. Es la Comisión la que decide junto con el Jefe de la misión qué hacer con todo el equipo y material. Como el presupuesto con el que se ha comprado todo procede de la línea presupuestaria PESC, una vez ha terminado la misión lo lógico es que todo el material pase a otras misiones PESC que estén en marcha o vayan a

⁷⁹ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni: “The EU mission in Aceh: implementing peace”. *Occasional Paper* n° 61 (December 2005), Institute for Security Studies, pp. 23-24.

ponerse en marcha,⁸⁰ quedando así este material a disposición del Consejo. Es el Consejo el que sugiere al REUE qué hacer con el material, sin embargo, éste actúa siempre a título personal ya que no tiene vinculación contractual con el Consejo y puede decidir que ese material sea destinado a otro propósito. Lo normal, no obstante, es que haya un trasvase de equipos de una a otra misión. Así, cuando por ejemplo terminó MPUE los equipos se trasladaron a PROXIMA y se han utilizado en el Equipo de Planificación de la misión de Kosovo.⁸¹

El Jefe de la Misión es el único en toda la misión que tiene un contrato con la Comisión como Asesor Especial y es el último responsable de la gestión de fondos asignados a la operación.

3.2. La financiación de las misiones militares

Es importante señalar aquí que es el objetivo de la misión y no su composición el que determina la base legal y la fuente de financiación de una operación.⁸² Así, es posible que haya misiones compuestas de personal militar en su totalidad y que sean financiadas a través del presupuesto comunitario, como la misión MOA en Aceh y la misión

⁸⁰ *Concept paper on procedures for the termination, extension and refocusing of an EU civilian crisis management operation* (doc. 5136/06), Brussels, 9 January 2006, p. 3.

⁸¹ Serrano, Pedro: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

⁸² *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Financiación de operaciones de gestión civil de crisis* (COM/2001/0647final), Bruselas, 28 noviembre 2001, p. 4.

EUSEC RD Congo⁸³. En estos casos los objetivos eran la supervisión de la desmovilización y desarme de los excombatientes y la ayuda para la reestructuración del sector de la seguridad, respectivamente. Así, siempre y cuando el uso de militares no implique el uso de la fuerza se podrán utilizar fondos comunitarios para su financiación.

La financiación de las misiones militares se puede dar a través de cuatro modalidades⁸⁴: 1) a través del mecanismo ATHENA; 2) a través de la contribución de los Estados miembros a través del principio “costs lie where they fall”; 3) a través de agencias PESD, como la Agencia Europea de la Defensa, el Instituto Europeo de Estudios de Seguridad; o 4) financiación de los costes comunes a través de compañías privadas, organizaciones internacionales o incluso con presupuesto comunitario.

Los dos primeros modos son los únicos que se han utilizado hasta el momento. Los otros dos son sólo posibilidades que hasta la fecha no se han desarrollado. La primera misión militar desplegada, CONCORDIA, en Macedonia⁸⁵, se financió a través de la contribución de los Estados miembros después de una convocatoria de

⁸³ The Article 3 of Regulation (EC) N° 1257/96 concerning humanitarian aid, OJL 163, 2.7.1996, p.1. allows for the financing of outside staff, including military personnel, for the storage, transport, logistics and distribution of humanitarian aid. (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financing of Civilian Crisis Management Operation. Brussels, 28.11.2001, COM (2001) 647 final, p.5).

⁸⁴ Bendiek, Annegret y Whitney-Steele, Hannah: “The Financing of the EU’s Common Foreign and Security Policy. Solving the Conundrum”. *SWP Comments* 16 (June 2006), pp. 2 y 3.

⁸⁵ *Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia.*

contribuciones *ad hoc*. Esto condujo a una serie de dificultades como una demora en la recepción de fondos que perjudicó al funcionamiento de la misión y por tanto, a la imagen de la Unión Europea.⁸⁶ La misión ARTEMIS⁸⁷ también hizo uso de este complejo mecanismo de financiación.⁸⁸ Sería la misión ALTHEA⁸⁹ en Bosnia y Herzegovina la que ya es comenzara a financiar con el mecanismo ATHENA.

El mecanismo ATHENA⁹⁰, creado en 2004, actúa de parte de los Estados Miembros o de los Estados terceros contribuyentes (no actúa de parte de la Unión Europea). A través de ATHENA se pagan los costes comunes de administración que una misión puede acarrear. El cálculo de la aportación de cada país europeo se hace a partir de su PIB, mientras que las contribuciones de terceros Estados se negocian a través de procedimientos *ad hoc*.

Todos los costes son comunes para ATHENA excepto el transporte de los militares a la zona de despliegue, los costes de infraestructuras y los salarios y mantenimiento de las tropas en la zona, que corren a

⁸⁶ *Military Operations-Financial Issues. Lessons learned from the first EU military operation (CONCORDIA)*, Brussels, 15 September 2003 (11154/03).

⁸⁷ *Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo.*

⁸⁸ *Council Decision concerning the financing of common costs of operation ARTEMIS. Common Guidelines.* Brussels, 16 July 2003 (114116/03).

⁸⁹ *Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina.*

⁹⁰ *Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications.*

cuenta de cada uno de los Estados contribuyentes, siempre y cuando no se decida otra cosa por unanimidad.⁹¹

Una de las diferencias entre la financiación de las misiones civiles y militares es que, mientras que en las operaciones civiles el presupuesto es aprobado junto con la adopción de la Acción Común, en las militares primero se aprueba la Acción Común y después se aprueba un presupuesto detallado sobre la misión⁹², lo que irremediabilmente conduce a que las misiones civiles se puedan poner en marcha mucho más rápidamente.

Los problemas fundamentales que suscita la financiación de este tipo de operaciones son dos: la inexistencia de recursos disponibles de antemano para preparar el despliegue urgente de una misión militar, y el de que sean los Estados miembros que aportan los efectivos para el desarrollo de una operación en nombre de la UE los que también tengan que soportar el grueso de su financiación⁹³. Esto hace que un mismo Estado (principalmente los Estados más grandes) paguen dos y hasta tres veces una misma operación militar debido al sistema de financiación actual.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Chairman's Reflections: *EST 06 Seminar*, 27-28 November 2006.

⁹³ González Alonso, Luis Norberto: "De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 nº 15 (mayo-agosto 2003), p. 680.

3.3. La financiación de las misiones civil-militares

Aunque hasta diciembre de 2006 sólo una de las misiones puestas en marcha ha sido civil-militar, AMIS II en Darfur (AMIS), lo cierto es que se espera que la composición de este tipo de misiones se dé con más frecuencia en el futuro, a pesar de su difícil financiación hace que parezca complicado que a medio plazo surjan muchas más misiones de este tipo.

Diferenciar las líneas de financiación etiquetando la misión de “civil” o “militar” no siempre es fácil.⁹⁴ Esa distinción no existe en el TUE, que en su artículo 28.3 solo hace referencia a *operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa*. La realidad es que muchas misiones en el contexto internacional actual requieren de una rápida respuesta y una combinación de instrumentos utilizados de forma integrada, por lo que con frecuencia es complicado establecer una clara diferencia entre el componente civil y militar de una misión.

En la misión AMIS la parte civil corre a cargo del presupuesto comunitario (no a través del presupuesto PESC, sino a través de los fondos FED), mientras que todos los costes relacionados con el personal militar van a cargo del mecanismo ATHENA o de los Estados contribuyentes. La forma de financiación, como ya se ha dicho, se explicita en la Acción Común. Así, en la Acción Común de la misión AMIS se explica el modo de financiación de cada uno de sus

⁹⁴ DG External Policies of the Union. Policy Department: *Note: prepared for SEDE meeting of 26 January 2006 on the Financing of ESDP*, Brussels, 25 January 2006, p. 2.⁹⁴

componentes.⁹⁵ La financiación de esta misión a través del mecanismo Athena no significa que la parte militar de la misión tenga un mandato para el uso de la fuerza. El objetivo de la misión es mejorar la capacidad de la acción de AMIS II en Sudan apoyando sus esfuerzos a nivel político, militar y policial, lo que hace principalmente a través de la asistencia técnica y de planificación, del entrenamiento de tropas y observadores y del apoyo a la cadena de mando.⁹⁶ En el caso de AMIS (pero esto ocurre con todas las misiones), se decidió primero actuar para pasar después a buscar una fuente de financiación. Como la misión no se pudo financiar a través del presupuesto comunitario, se decidió que los Estados la financiaran a través del presupuesto ATHENA. Esta es la razón por la que consideramos esta misión como civil-militar en nuestro análisis y no civil totalmente a pesar de que los objetivos de la misión pueden ser considerados como totalmente civiles. Otro ejemplo de que primero se decide actuar y después se decide cómo se financia es la misión EUSEC RD Congo, cuyos dos primeros meses se financiaron a través del mecanismo ATHENA con la contribución voluntaria de seis Estados miembros a pesar de que el objetivo de la misión era civil.⁹⁷

⁹⁵ *Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan*. art. 6-11.

⁹⁶ *Ibid.*, art. 1, 6 y 9.

⁹⁷ EU Council Secretariat: *Financing of ESDP operations – Factsheet* (June 2006).

4. Principales problemas y progresos de la coordinación y financiación de las misiones

El principal problema que ha habido hasta ahora con la financiación de las misiones es la tardanza en la llegada del dinero una vez se ha decidido la misión. En las primeras misiones siempre se encontraba un retraso en el proceso de toma de decisiones en el ámbito financiero. Esto provocaba retrasos en la adquisición de material debido a la falta de experiencia en estas misiones, los largos procedimientos administrativos, a las estimaciones conservadoras del presupuesto y la escasa cooperación entre el primer y segundo pilar.

Según el *International Crisis Group*, está aceptado casi universalmente que el sistema de financiación *ad hoc* no es el mejor porque ni asegura un compromiso a largo plazo ni permite un despliegue rápido.⁹⁸ Aunque efectivamente esta aseveración sea correcta, el hecho es que éste es el modo con el que el Consejo ha funcionado hasta ahora, financiando un buen número de misiones.

En el *Proyecto de Plan de Acción para la gestión civil de crisis de la PESD* (junio 2004) ya se indicaba la necesidad de crear acuerdos marco para la adquisición de material antes de que se lanzara una misión. Igualmente se sugería el establecimiento de un lugar de almacenamiento para el equipamiento, de forma que hubiera equipos

⁹⁸ ICG, *EU Crisis Response Capability... op. cit.*, p. 11.

de puesta en marcha para las misiones.⁹⁹ Desde entonces se han hecho progresos en varios sentidos:

- Se han introducido mecanismos más rápidos para la financiación de las misiones, de forma que las consultas sobre una decisión de financiación sean más cortos y se produzcan antes incluso de que se apruebe la Acción Común.¹⁰⁰

- La planificación y preparación de las misiones se ha hecho más eficiente, por ejemplo enviando misiones de recogida de datos conjuntas y utilizando documentos estandarizados como el Concepto de la Operación o el Plan Operacional, acelerando así todo el proceso. Hay que señalar, no obstante, que los expertos de la Comisión que participan en este tipo de misiones se suelen limitar a expertos en finanzas que ayudan en la pre-planificación de la misión y no a la coherencia de la acción entre pilares, tal y como se verá en el capítulo seis.

- Hay un uso más sistemático de las medidas financieras para la preparación de las misiones.

- En cuanto a la adquisición de material, puede darse la posibilidad de utilizar procedimientos para negociar una única licitación, después

⁹⁹ *Plan de acción “Perspectivas para el futuro de la gestión civil de crisis”* Anexo III al Informe de la Presidencia sobre la PESD (10547/04), Bruselas, 15 de junio de 2004, par. 14.

¹⁰⁰ Con la creación de una nueva regulación financiera en el 2002 se introdujeron procedimientos más sencillos y flexibles para la adquisición de material y para las misiones PESD en general. *Council Regulation (EC, EURATOM) n° 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*. Official Journal L 248, 16/09/2002, art. 54.

de llegar a un acuerdo con la Comisión. Esto hará que las misiones no tengan tantos problemas en sus comienzos.

- Se ha desarrollado el contrato marco (juntamente con el Alto Representante del Consejo) para la adquisición de equipamiento básico, lo que hará que se pueda comprar material antes incluso de que se inicie formalmente la misión.

Además, existen mecanismos suficientes para que se aceleren todos los trámites financieros y que no por ello se retrase una misión. Por ejemplo, el art. 244 del Reglamento financiero de la Comisión 2342/02¹⁰¹ señala que:

Los contratos de suministro podrán ser adjudicados por procedimiento negociado basándose en una sola oferta, previo acuerdo de la Comisión si esta Institución no es el órgano de contratación en los siguientes casos: a) cuando por urgencia imperiosa, debida a acontecimientos imposibles de prever por los órganos de contratación aludidos y que no sean imputables a los mismos, no puedan cumplirse los plazos impuestos por los procedimientos contemplados en las letras a), b) y c) del apartado 1 del artículo 91 del Reglamento financiero.

El apartado 2 del mismo artículo dice:

Se asimilarán situaciones de urgencia imperiosa las intervenciones en las situaciones de crisis a que se refiere el apartado 2 del artículo 168.¹⁰²

¹⁰¹ *Reglamento (CE, EURATOM) n° 2342/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002 sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/02 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.*

¹⁰² Recuérdese que el art. 168 de la regulación 2342/02 define una crisis referida a terceros países como aquellas situaciones: que amenazan el orden público y la seguridad de las personas, con riesgo de que degeneren en un conflicto armado o puedan desestabilizar el país y pueden quebrantar gravemente: a) la salvaguardia de valores comunes, de intereses fundamentales, de la independencia e integridad de la

Puede decirse que los procedimientos para la obtención de financiación son demasiado engorrosos y lentos. El hecho de que no haya una clara barrera entre qué es terreno de la Comisión y qué es terreno del Consejo hace que en muchos casos haya una disputa interna que se prolongue paralizando la acción exterior de la Unión.

Además, este sistema de financiación tiene el inconveniente de que los países más grandes paguen dos veces, primero, porque los costes comunes se distribuyen entre todos los países según una fórmula relacionada con el PIB (tanto para el presupuesto regular de la PESC como a través del mecanismo Athena); y segundo, porque tienen que pagar los costes del personal que envían. Normalmente son los países grandes los que envían a más personal y los que pagan la gran parte de los costes comunes de las misiones simplemente por el hecho de que contribuyen más al presupuesto general.

Es interesante comparar aquí cómo funciona la financiación de misiones de otras organizaciones como OTAN, ONU u OSCE. A muy grandes rasgos se puede decir que las misiones OTAN se financian a través del principio de “costs lie where they fall”. Por tanto, son los propios Estados los que financian el personal y el equipo que envían para una misión. Además, la OTAN dispone de capacidades propias que puede poner a disposición de una misión y que son adquiridas a través del presupuesto OTAN (en el que contribuyen los Estados

Unión Europea; b) la seguridad de la Unión Europea, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la promoción de la cooperación internacional o el desarrollo y potenciación de la democracia, el Estado de Derecho, del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, conforme al artículo 11 del *Tratado de la Unión Europea* y el artículo 3 del *Reglamento (CE) n° 381/2001 del Consejo*.

miembros a través de una escala acordada de antemano). La OSCE funciona de manera similar. El presupuesto procede de las contribuciones que hacen los Estados según una escala acordada y de las contribuciones voluntarias para determinadas misiones. Las misiones pagan de ese presupuesto común la contratación de personal local, mientras que el sueldo de casi todo el personal que envía cada Estado corre a cargo del Estado. En Naciones Unidas las misiones se financian *ad hoc* a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz. Ante cada nueva misión este departamento pide a los Estados que contribuyan económicamente de acuerdo a una fórmula en el que se calcula (a través del PIB y su deuda externa) su capacidad de pago. Esto hace que sean los países más grandes los que más contribuyan económicamente. Sin embargo, son los países en desarrollo los que más contribuyen con personal, porque es la ONU la que paga al personal del presupuesto total obtenido.¹⁰³

Se han propuesto varias soluciones al problema de la financiación de las misiones. La idea más aplaudida es la creación de un nuevo mecanismo de financiación rápido que pueda ser utilizado de forma flexible. La idea sería trasladar a la parte civil un mecanismo tipo Athena. El principal obstáculo por el que no es bien vista esta

¹⁰³ El pago por soldado enviado está estipulado en unos 1500-4500 dólares al mes dependiendo de las posibilidades de apoyo de Naciones Unidas en la zona. Esto explica el hecho de que sean los países más pobres los que más personal envían, porque mientras con ese dinero pueden costear el sueldo de su personal, en los países más ricos no todos los soldados se irían a una misión de riesgo por esa cantidad. En España, por ejemplo, los soldados enviados a misiones reciben su sueldo base (sin complementos) más la cantidad que les da Naciones Unidas, de lo que deben pagarse el alquiler de su vivienda, la comida, etc.

iniciativa es la falta de control y de transparencia de este sistema, y además, porque un mecanismo de ese tipo no obligaría a la consulta de una acción entre Consejo y Comisión, ya que la Comisión no tendría ninguna autoridad sobre ella, lo que en parte podría perjudicar la acción exterior conjunta de la Unión.¹⁰⁴

Tal y como afirmaba un funcionario de la Comisión, el problema de la coordinación estriba en que, por un lado, hay demasiados actores sobre el terreno con los que coordinarse, lo que hace que el tiempo se pierda intentando poner a todos de acuerdo sobre la mejor respuesta posible en un escenario de conflicto. Por otro lado, uno de los principales problemas y que acentúa el primero, es que no hay una política común de desarrollo, como tampoco existe una política exterior y de seguridad común, ni una política europea de seguridad y defensa común, sino que cada institución funciona de forma individual sin contar con la otra.¹⁰⁵ No obstante, para mejorar la coordinación entre pilares se ha desarrollado recientemente un concepto para la planificación global dentro del Consejo de la Unión Europea¹⁰⁶ y se han introducido algunas sugerencias prácticas en la Comisión para mejorar la cooperación estratégica entre pilares.¹⁰⁷

¹⁰⁴ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Financiación de operaciones de gestión civil de crisis* (COM/2001/0647final), Bruselas, 28 noviembre 2001, pp. 6-7.

¹⁰⁵ Conversación con personal de la Comisión, 21 de abril de 2005.

¹⁰⁶ Council of the European Union, *Draft EU Concept for Comprehensive Planning* (13983/05), Brussels, 3 November 2005.

¹⁰⁷ Communication from the European Commission to the Council of the European Union: *Europe in the World: Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility* (COM (2006) 278 final), Brussels, 8 June 2006.

Otros problemas que se han identificado en las misiones PESD lanzadas hasta el momento están relacionados con elementos de planificación administrativa y logística, con las medidas de seguridad, con las comunicaciones, con el apoyo de la misión sobre el terreno o el desplazamiento a la zona de despliegue. Esto hizo que tras la primera misión civil se viera claramente que el número de militares dentro de la Secretaría del Consejo superaba en mucho al de civiles. Frente a los aproximadamente 130 militares había unos 7 u 8 en la Unidad de Planificación. Actualmente hay unos 50 expertos trabajando en la DG IX, lo que ha permitido que se hayan podido diversificar las tareas y se puedan planificar y seguir más fácilmente cada una de las misiones.

CAPITULO 6

LA EVOLUCIÓN DE LAS MISIONES CIVILES

En este capítulo me dispongo a analizar algunas de las misiones civiles PESD desplegadas hasta diciembre de 2006. Mi objetivo es abordar los principales problemas que se han encontrado en estas misiones y ver si se han aplicado las lecciones aprendidas de una misión a otra. En el capítulo se analizarán las principales características de estas misiones, como las dificultades en su despliegue, sus objetivos, su alcance y la coordinación con otros actores en el terreno. De esta forma se podrá evaluar el impacto de este tipo de operaciones y el alcance de la Unión Europea en el área de la consolidación y construcción de la paz.

Podemos hablar de tres tipos de misiones PESD: civiles, militares y civil-militares.¹ Es importante establecer aquí cómo vamos a diferenciar estas tres misiones. Podríamos clasificar las misiones en civiles y militares teniendo en cuenta si el personal que participa en ellas es civil o militar, o teniendo en cuenta qué tipo de actividades desarrollan en la misión. Sin embargo, esto nos puede llevar a confusión, como por ejemplo sucede en la misión MOA, en la que buena parte del personal desplegado era personal militar en atuendo civil ¿deberíamos considerar entonces que la misión MOA es una misión militar? También podría dificultar nuestra clasificación la

¹ Empleamos el término civil-militares y no el de cívico-militares para no confundir las misiones civil-militares, en las que participan personal civil y militar con las relaciones cívico-militares que son las relaciones que mantiene una misión militar con la población civil en la zona en que se despliega.

misión EUSEC RDC, en la que participan militares pero que está financiada íntegramente por la Comisión (que recuerdese, sólo financia actividades civiles). Esto hace que me decante por clasificar una misión en civil y militar a través de su financiación. Si el presupuesto procede íntegramente de la Comisión asumiré que es una misión civil porque esta institución no financia actividades en las que haya un uso de la fuerza. Hay que señalar aquí entonces, que buena parte de las actividades que pueden desarrollar los militares en estas misiones, si no son de índole civil, sí que son actividades que sólo ellos pueden realizar por el alto grado de especialización que implican, como por ejemplo la reforma del ejército o la observación de la entrega de armas (que no podría verificar un civil). Las misiones que estén financiadas por los Estados miembros (a través del presupuesto ATHENA²) las consideraré como misiones militares; y las que financien los Estados miembros y la Comisión las consideraré civil-militares, como el caso de la misión de Apoyo a AMIS II en Sudán.

Otra distinción que debo hacer aquí a la hora de analizar las misiones civiles es qué condiciones deben tener esas misiones para que las considere “misiones” en mi trabajo. Consideraré que una misión es tal, si existe una Acción Común de la misión, estableciendo un mandato, una estructura de la misión, una cadena de mando, etc. Es importante clarificar esto porque leyendo determinada información,

² El presupuesto ATHENA es un instrumento creado para la financiación de las misiones militares a través de las aportaciones de los Estados miembros, como se ha descrito en el capítulo anterior.

como por ejemplo el libro de Agnieszka Novak *Civilian crisis management: the EU way*³ o incluso la página web del Consejo⁴, podría deducirse que las actividades de ayuda fronteriza a Moldavia y Ucrania constituyen una misión PESD. En el Consejo no se consideran estas actividades como una misión propiamente dicha. Esta “misión” se traduce en un refuerzo de las actividades del Representante Especial de la Unión Europea en la frontera entre Moldavia y Ucrania, pero no existe (al menos no ha existido hasta diciembre de 2006) una Acción Común que ponga en marcha la misión. Sí existe, no obstante, un Acción Común que refuerza el papel del REUE a través del envío de expertos,⁵ pero aunque el REUE tiene una responsabilidad dentro de la PESD, es en realidad un instrumento PESC y sus acciones se consideran por tanto, parte de ésta última.

TIPO DE FINANCIACIÓN	TIPO DE MISIÓN
Presupuesto PESD	Civil
Estados miembros (ATHENA)	Militar
Presupuesto PESD y Estados miembros	Civil-Militar

Cuadro 5: Clasificación de las misiones según la procedencia del presupuesto.

Como ya se ha explicado en el primer capítulo, mi interés gira en torno a las misiones civiles y no a las militares, aunque es inevitable analizar las primeras sin –al menos- mencionar las segundas. Al igual que hay misiones militares de distinta categoría, también existen

³ Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, Institute for Security Studies.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=268&lang=es&mode=g>

⁵ *Council Joint Action 2005/776/CFSP of 7 November 2005 amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova.*

misiones civiles de diferentes tipos, como se ha sugerido en el capítulo cuatro. La enorme variedad de las misiones PESD ha provocado que haya más de una clasificación sobre la tipología de estas misiones civiles. Por un lado, podemos clasificarlas en dos tipos: **1) de sustitución**, en las que la UE asume la responsabilidad política y asume el liderazgo y el control de las instituciones, y en las que el objetivo es depositar gradualmente la responsabilidad en manos locales, y en el caso de que no exista personal formado, uno de los objetivos de la misión será la formación y preparación de personal local. Y **2) de fortalecimiento**, en las que los expertos enviados apoyan y aconsejan sobre el funcionamiento de las misiones y pueden tener entre sus cometidos el entrenamiento y formación del personal local.

Por otro lado, podemos clasificarlas como de tres tipos: **1) asistencia en el sector de la seguridad**, como las misiones de construcción de capacidades en el sector de la seguridad, que comprenden actividades de formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; **2) asistencia en el sector de la administración judicial y civil**, o las misiones de Estado de derecho, donde también puede incluirse la formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; y **3) misiones de observación y supervisión**, en el que la actuación de la Unión se limita a observar y certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos.

Puesto que todas las misiones que la Unión Europea había puesto en marcha hasta diciembre de 2006 son de fortalecimiento, nos parece más enriquecedor para la tesis utilizar esta segunda clasificación:

- 1) Asistencia en el sector de la seguridad.
- 2) Asistencia en el sector de la administración judicial y civil,
- 3) Misiones de observación y supervisión.

A finales de 2006 la UE habían lanzado 15 misiones PESD, de las que cuatro eran militares y una era civil-militar (ver anexo 2). He decidido acotar el número de misiones a analizar porque profundizar en las once que habían sido desplegadas a fecha de diciembre de 2006 supondría un esfuerzo ingente y porque realmente, no de todas ellas hay lecciones aprendidas por el momento. Unas han despertado entre la literatura más interés que otras por diversos motivos. Por ejemplo, las misiones en los Territorios Palestinos apenas han despertado interés entre los analistas, como tampoco lo ha hecho la misión EUPAT en Macedonia que realmente es una operación de planificación para el cierre de la misión. El deber de ser prácticos me obliga a centrarme en las misiones más antiguas, que son las que me proporcionarán una mayor visión histórica de la evolución de las misiones PESD y –sobre todo- una mayor cantidad de información. Este también es un elemento que he tenido en cuenta a la hora de seleccionar las misiones que voy a analizar. Hay misiones como EUJUST LEX en Iraq de la que apenas existe información por ser una misión extremadamente sensible (por el lugar en el se despliega) y por las altas medidas de seguridad que le rodean. Al menos el 80% de la información que utilizo sobre esta misión la he conseguido a través de

los contactos establecidos durante mi estancia en Bruselas con personal de la misión EUJUST LEX y del Consejo.

Las misiones que más han proliferado hasta el momento han sido las de policía. Éstas son, además, las que mayor desarrollo han experimentado, porque han podido aplicar las lecciones aprendidas de una a otra misión. De estas misiones solamente dos están terminadas, EUPOL PROXIMA y EUPAT en Macedonia. La misión que más interés ha suscitado y que está considerada como la primera misión civil PESD de la Unión Europea es la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia, una de las más largas y ejemplo del compromiso de la Unión en los Balcanes. Es por todo eso por lo que me será más fácil analizar el funcionamiento de las misiones de policía y estudiar su impacto en el resto de misiones y en el funcionamiento del Consejo.

Otra misión que se analizará con más profundidad es la misión EUJUST THEMIS en Georgia, porque es una de las pocas que ha finalizado y porque es la primera misión para el fortalecimiento del Estado de derecho hasta el momento. También se analizará la Misión de Observación en Aceh (MOA), no sólo porque es la primera misión de observación PESD, sino porque además, es la primera misión en el continente asiático y en la que la Unión Europea fue considerada como la única parte válida para el gobierno de Indonesia y el ejército GAM. Esto es muy importante porque sirve de elemento para afirmar el papel de la Unión Europea como un actor creíble en el exterior.

El resto de misiones las tendremos en cuenta en nuestro análisis, pero la menor cantidad de información que existe sobre las mismas y la dificultad de acceder a ellas, hace que no podamos en este momento hacer análisis exhaustivos sobre las demás. La misión de apoyo a AMIS en Sudán es interesante porque es la primera misión etiquetada como “civil-militar”. Las misiones en República Democrática del Congo son otro ejemplo de coordinación civil-militar, porque el despliegue de dos misiones (una civil y otra militar) constituye otra modalidad de relaciones civil-militares que puede servir de ejemplo en el futuro. Finalmente, y a pesar de la escasa información que existe sobre esta misión, el análisis de EUJUST LEX en Iraq nos ofrece otra modalidad de misión civil PESD, llevada a cabo en el territorio europeo y que es un ejemplo de la actuación de la Unión Europea cuando desea actuar, pero las condiciones de seguridad sobre el terreno desaconsejan el despliegue *in situ*. Por tanto, podemos decir que la UE ha desplegado 1) misiones civiles; 2) misiones militares; 3) misiones civil-militares; 4) misiones civiles y militares en un mismo territorio (que pueden servirnos de ejemplo de coordinación civil-militar); y 5) misiones en el exterior que se despliegan en territorio europeo por motivos de seguridad. Puede decirse también que cada una de las misiones desplegadas hasta el momento son “las primeras en algún sentido” y que por tanto es difícil hablar de lecciones aprendidas al finalizar cada misión sólo cuatro años después del lanzamiento de la primera misión PESD. No obstante, sí que se pueden detectar ya cuáles son algunos de los puntos débiles y fuertes de las misiones.

A pesar de la variedad en el tipo de misiones, existen características comunes a todas ellas en la preparación y el desarrollo de la misión. Podría decirse que “el sello de la UE” está presente en todas ellas. Como señala González Alonso, el estudio conjunto de estas operaciones desvela, por un lado, de forma inmejorable la filosofía global que inspira el proyecto de la política europea de seguridad y defensa; y por otro lado, permite contrastar la consistencia de este nuevo dispositivo europeo.⁶ Por ejemplo, en cada una de las misiones se pueden observar claramente los principios y valores de la Unión Europea. Así, en todas ellas se persigue desde el primer momento el fomento del respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y a los principios de buen gobierno. Disponer de un personal bien entrenado, profesional, con unos principios morales y éticos sólidos, será algo que pueda distinguir las misiones de la Unión Europea de las misiones de otras organizaciones cuya actuación no ha sido todo lo profesional que se esperaba.⁷ No obstante, hay que señalar que si bien

⁶ González Alonso, Luis Norberto: “De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 nº 15 (mayo-agosto 2003), p. 654.

⁷ La explotación sexual por parte del personal de las misiones de mantenimiento de la paz en organizaciones como Naciones Unidas o ECOWAS no es algo nuevo. Esta explotación sexual se produce hacia la población local (niños y mujeres principalmente), pero también han ocurrido hacia mujeres parte de la misión, quedando buena parte de las veces sin denunciar. Entre enero de 2004 y noviembre de 2006 se investigó el comportamiento de 319 miembros de estas misiones (“Sexual exploitation by UN peacekeepers targeted anew”, January 8, 2007 *United Nations Week*, o McLennan, C.: “Peacekeepers and Aid Workers: a Source of Abuse?” *Canadian Red Cross preventionnexus*, vol. 7, nº 1 (February 2007), o Rajoo, Carisma: “Sexual Abuse and Exploitation: Power Tools in Peacekeeping Missions”, *Conflict Trends*, vol, 4 (2005), También se pueden citar aquí la conocida generación de niños (entre 6,000 y 25,000) que dejaron abandonados los miembros de la misión ECOMOG en Liberia entre 1990 y 1998.

no han ocurrido graves incidentes sobre el terreno, sí que ha habido casos en los que algún experto ha resultado problemático. Aunque se ha dado el caso, los Estados son renuentes a que otros Estados puedan expedientar a sus nacionales, por lo que lo más habitual en estos casos ha sido esperar a que terminara el contrato de ese experto y no volver a contar con él.⁸

Algo común a todas las misiones es que la precondition para que se pueda lanzar una misión civil de la PESD es el que exista una invitación formal del Estado anfitrión, que haya una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o que haya cualquier otro tipo de autorización siempre conforme a la Carta de las Naciones Unidas o a la ley internacional.⁹ Esto es importante por dos motivos principalmente: por un lado, así la Unión Europea se asegura que su misión no sea vista como una injerencia en asuntos internos de un país al existir una invitación; y por otro lado, existe así un compromiso por parte de ese país para que la misión se lleve a cabo en las condiciones en que se acuerda. De este modo, en los casos en los que como en la misión EUJUST THEMIS, en el que las autoridades no colaboraban con la misión en las primeras semanas de su despliegue, se puede llamar a los más altos representantes del Estado para hacerles recordar en qué condiciones se envió la misión europea.¹⁰ Además de la

⁸ Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

⁹ *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration* (15311/03), Brussels, 25 November 2003, p. 7.

¹⁰ Entrevista con personal del Consejo. En el caso de la misión EUJUST THEMIS el Consejo Político y de Seguridad invitó al Ministro de Justicia de Georgia a viajar Bruselas, donde se le recordaría que debía existir un apoyo a la misión en el terreno. A partir de ese momento la misión comenzó a funcionar de forma normal.

invitación formal se firman otros documentos relacionados con el estatus del personal de la misión en el Estado en que se despliega. Esto evita problemas como los que se han tenido con la misión EUBAM Rafah en Palestina, desplegada sin que se firmaran algunos documentos y acuerdos relevantes para la misión, haciendo que la misión estuviera en una posición difícil en cuanto al protocolo de seguridad e impactando negativamente en la misión.¹¹ Por otro lado, es importante señalar la filosofía de este tipo de misiones. Tal y como señalaban expertos de la Unión Europea en Bruselas como expertos de las misiones sobre el terreno, existe la idea de que la Unión Europea no impone nada en sus misiones, sino que trata de dotar de los instrumentos necesarios a ese tercer Estado para que sea él mismo el que resuelva sus problemas. Esto es muy importante porque tiene que ver con la “apropiación local” o *local ownership*, pasando todas las responsabilidades a las autoridades locales en el menor tiempo posible, porque se entiende que buena parte del éxito de la misión está en que la población y autoridades locales vean los logros conseguidos como algo propio y no impuesto por un organismo externo. No obstante, como se ha dicho, la Unión Europea no ha desplegado todavía ninguna misión con un mandato de sustitución, sino de fortalecimiento.

¹¹ Schumacher, Pascal (Former Head of Operation, EUBAM Rafah, Palestine): Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

Algo que debemos resaltar de las misiones civiles PESD es que desde el primer momento de su concepción se han tenido en cuenta lecciones aprendidas por otras organizaciones internacionales, como por ejemplo, la importancia que tiene el contar con las autoridades, normas y sistemas nacionales y locales desde el principio. Estas misiones se han creado bajo la experiencia de las lecciones aprendidas de otras organizaciones con una larga trayectoria en misiones de mantenimiento de la paz y de construcción de la paz, como Naciones Unidas y la OSCE. Los escenarios tipo Kosovo, Guatemala, Timor Oriental o Bosnia sirvieron para que los Estados miembros diseñaran el tipo de misiones en que podrían intervenir y el tipo de capacidades que necesitarían para esos escenarios.

También hay que señalar que las misiones civiles PESD se despliegan cuando existen unas garantías mínimas de seguridad, ya que por lo general, de esa seguridad depende el éxito de la misión. Hay que señalar aquí que las misiones civiles PESD son misiones de consolidación/construcción de la paz, que tienen éxito sólo cuando hay una seguridad sobre el terreno. También podría decirse que intervenir en escenarios de paz relativa consigue que las misiones PESD tengan éxito en sus primeras tomas de contacto con estas misiones, algo que es importante para generar confianza tanto dentro como fuera de la Unión. Así, misiones como EUJUST LEX en Iraq no han sido desplegadas en este país, sino en distintos países de la Unión Europea a los que llega personal iraquí para ser entrenado. La efectividad de este tipo de misiones, no obstante, puede ser puesta en duda, ya que al no estar desplegada en el propio territorio de la

misión, puede haber un alejamiento de la realidad local que haga que los objetivos de la misión no correspondan con las necesidades del país o región de destino, y simplemente no se puede hacer un seguimiento del personal entrenado cuando vuelven a su país para comprobar que ponen en práctica todo lo aprendido durante la misión.

Aunque podría entenderse así, en realidad las misiones no están formadas únicamente por personal de una sola de las capacidades. Desde la UE se entiende que una misión ideal es una misión multidisciplinar con personal de distintas capacidades que será lo que marque una diferencia con respecto a otras organizaciones. Así, cuando se decide lanzar una misión de policía, aunque estos sean el componente mayoritario, se envían también expertos en Estado de derecho; o cuando se envía una misión de Estado de derecho también se incluyen expertos en la administración civil, puesto que se entiende que un área no puede funcionar bien sin la otra. No obstante, hay que recordar que hasta el momento los expertos de la mayoría de las misiones han sido al menos en un 90% de una sola de las capacidades, por lo que en este sentido a la Unión aún le queda bastante que recorrer. Además, algo que también hay que señalar es que el personal que forma parte de estas misiones no es exclusivamente europeo, ya que en casi todas ellas hay participación de expertos de terceros Estados y de personal local del país donde esté desplegada la misión, siendo habitual ver a marroquíes, rusos, suizos o canadienses participando en estas misiones y entrando así en contacto con este tipo de misiones.

Cuatro aspectos importantes que se deben tener en cuenta durante la planificación de una misión, de acuerdo al *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration*, y que nos servirán para poder evaluar la efectividad del proceso de planificación de las misiones en el último capítulo, son los siguientes¹²:

1.- Se deben invertir tiempo y recursos en planificar todas las actividades, y se debe avanzar en la planificación tanto en el terreno como en Bruselas.

2.- Desde el principio deben quedar establecidos los canales y procedimientos de coordinación con otros actores sobre el terreno, así como entre las actividades que ya pueda estar realizando la Comisión en el área o incluso con las actuaciones bilaterales de los Estados miembros.

3.- Un aspecto muy importante también es establecer una estrategia de salida de la misión desde el principio. Las misiones civiles de la PESD no están pensadas para que duren muchos años, sino para traspasar el control a las autoridades locales cuanto antes, por tanto, hay que conocer desde el principio cuándo se podrá terminar la misión. No obstante, es cierto que los plazos variarán dependiendo de la evolución y el desarrollo de las actuaciones sobre el terreno.

4.- La planificación de una misión debe tener en cuenta el compromiso a largo plazo que el envío de una misión civil PESD

¹² *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration* (15311/03). Brussels, 25 November 2003. p. 10.

supone. Aunque la naturaleza de la misión puede evolucionar a lo largo del tiempo, debe haber siempre un apoyo por parte de estrategias a largo plazo de la Comisión, que pueden haber comenzado antes, durante o después de que se lanzara una misión PESD. El compromiso político debe evitar en todo lo posible la fatiga y se ha de procurar permanecer en el terreno hasta que se consigan los objetivos establecidos en un principio.

1. Misiones de asistencia en el sector de la seguridad

Puede decirse que a pesar de que la PESD fue declarada operativa en Laeken¹³ no fue hasta enero de 2003, con la primera misión de policía, cuando realmente se puede afirmar que se convirtió en totalmente operativa. Aquí vamos a analizar algunos de los aspectos más importantes de las misiones de policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE), la misión PROXIMA en Macedonia y otras misiones como EUPOL KINSHASA y EUSEC RD CONGO.

1.1. La misión MPUE

La Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia (MPUE)¹⁴ fue la primera misión civil PESD lanzada desde que en el Consejo de Feira se aprobara el desarrollo de las primeras cuatro capacidades civiles dentro de este área y después de que el Consejo declarara operativa las

¹³ *El futuro de la Unión Europea –Declaración de Laeken-*. Declaración adoptada por el Consejo Europeo. Laeken, 15 de diciembre de 2001.

¹⁴ *Acción Común del Consejo de 11 de marzo de 2002 relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (2002/210/PESC)*.

capacidades civiles a finales de 2002.¹⁵ Esta primera misión es importante porque fue la “puesta de largo” de la PESD, porque fue la primera misión en que se tomó el relevo de una misión internacional (se relevó a la UNMIBH, Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina que había comenzado en 1995) y porque ha servido para introducir mejoras en el resto de misiones.

La misión de policía de la UE en Bosnia y Herzegovina tiene como objetivo mejorar el sector de la policía en el país. Esta reforma de la policía es posiblemente el último paso sustancial que debe darse antes de que la Comunidad Internacional pueda concluir su larga presencia en el país. Para la Unión es una precondition para las negociaciones con ByH en el Acuerdo de Asociación y Estabilización, y también parece ser una precondition para formar parte del *Partnership for Peace* de la OTAN.¹⁶ Tras los años de despliegue de la misión UNMIBH en la zona, la policía local todavía no había alcanzado un grado óptimo de funcionamiento, habiendo personal poco cualificado, mal pagado y a veces corrupto dentro de un sistema controlado por ministerios de interior politizados y nacionalizados.¹⁷

MPUE fue oficialmente lanzada el 1 de enero de 2003, tras casi 10 meses de preparación.¹⁸ Antes de lanzar la misión se enviaron hasta

¹⁵ *EU Civilian Crisis Management Capability Conference at ministerial level*, Brussels, 19 November 2002.

¹⁶ ICG, “Bosnia’s Stalled...”, *op. cit.*, p. 1.

¹⁷ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge, pp. 58-59.

¹⁸ Aunque la Acción Común relativa a esta operación fue aprobada el 11 de marzo de 2002, el Consejo ya había adoptado la decisión de principio sobre la misma en su reunión de 18 de febrero.

tres misiones de recogida de datos¹⁹ a Sarajevo que recopilarían la información necesaria sobre las carencias y la contribución efectiva que podría hacer la Unión en el país²⁰. MPUE se dividió en tres fases: una primera de planificación que empezó en el verano de 2002 y terminó en enero de 2003 y que se utilizó para preparar la transición de UNMIBH a MPUE; una segunda de desarrollo en la que había que asegurar que los objetivos serían sostenibles; y una tercera de salida en la que la policía local asumiría las funciones y responsabilidad de todas las reformas puestas en marcha.²¹ MPUE identificó cuatro prioridades estratégicas distintas que serían concretizadas en 7 programas de reformas y 120 proyectos de reforma. Las cuatro prioridades eran la transparencia e independencia de la policía; el

¹⁹ Las misiones de recogida de datos (*fact-finding missions* en inglés), son esenciales para analizar la situación exacta del área en la que se va a desplegar una misión y poder planificar la contribución de la Unión Europea en una eventual misión PESD. Estas misiones, están compuestas de unos 10 expertos en distintas áreas (personal del Consejo, de la Comisión, expertos en logística, policías, militares, expertos en derechos humanos, en la administración civil, etc.). Las misiones de recogida de datos se pueden desplegar en diferentes fases de un conflicto y tienen tres objetivos principalmente: recoger la información necesaria para evaluar una posible misión; asesorar sobre la situación del área en que se despliega, identificando las necesidades más urgentes; y establecer contactos con las autoridades y organismos en la zona, incluyendo la identificación de puntos de contacto a nivel regional. Su funcionamiento y planificación viene detallado en el documento *EU crisis management and conflict prevention – Guidelines on Fact-finding missions*, Brussels, 6 December 2001 (15048/01). Pero a pesar de que existen unas instrucciones precisas sobre cómo desarrollar este tipo de misiones, no siempre se siguen, afectando a la puesta en marcha de las misiones que se despliegan posteriormente. *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001-December 2002*, (11206/03), Brussels, 14 July 2003, p. 4.

²⁰ Council Secretariat/Comisión High Level Mission (16-19 diciembre 2001); Technical Police Fact-Finding Mission (10-16 enero 2002); y Council Secretariat/Comisión mission (14-16 de enero 2002).

²¹ Osland, Kari M.: “The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina”, *International Peacekeeping*, vol. 11 n° 3 (Autumm 2004), p. 552.

crimen organizado y la corrupción; la sostenibilidad financiera; y la consolidación de las instituciones y capacidades del país.²² Entre los problemas que se identificaron se encontraban, entre otros, la inadecuada clasificación de la violencia motivada por la minoría étnica por parte de la policía, la incapacidad de la población para realizar denuncias sobre el comportamiento de la policía,²³ o la falta de profesionalidad en el momento de la detención de sospechosos, lo que hacía que una vez éstos se dirigían al juez, se les liberara por falta de pruebas o por no haberse realizado una detención acorde a la legalidad, entre otros.²⁴

Aunque la misión MPUE está etiquetada como de “policía”, en realidad, sus objetivos tienen más que ver con una reforma en la administración civil, objetivo que requiere de expertos en gestión de proyectos y presupuestos y que entiendan la complejidad de las esferas públicas tras el conflicto.

MPUE era una misión de fortalecimiento, sin capacidad de arresto ni de imposición de la ley, entre cuyos objetivos generales se encontraba la implementación de los Acuerdos de Dayton y París, haciendo un énfasis especial en el elemento policial. Objetivos más concretos de MPUE eran:

²² Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Macedonia”, *Alternatives*, 20 (2005), p. 305.

²³ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union... op. cit.*, pp. 67 y 70.

²⁴ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

- el apoyo a la creación de una fuerza de policía independiente, transparente y despolitizada;
- el fortalecimiento de las habilidades profesionales de los oficiales superiores de policía;
- ayudar a la lucha del crimen organizado a través del entrenamiento de especialistas y estableciendo una agencia gubernamental adecuada;
- preparando un plan de financiación estable y viable para la policía local y regional;
- participando en el reclutamiento y entrenamiento de oficiales de policía de forma que se asegurara el carácter multiétnico de las fuerzas de policía;
- y consolidando la base institucional y la profesionalidad de las agencias de seguridad del gobierno: la Agencia de Protección e Investigación Estatal (APIE) y el Servicio de Fronteras Estatal (SFE).

Podríamos decir que todos estos objetivos se enmarcarían dentro de una actuación de consolidación de las instituciones (que se engloban dentro de las actividades de consolidación de la paz), más que de gestión de crisis. El objetivo de esta misión no es la gestión de ninguna crisis (de hecho, no tiene ningún mandato para gestionar); sino la de asesorar a un país, que busca formar parte de la Unión, a tener una policía profesional, eficiente y acorde a estándares internacionales y europeos.

Tras las misiones de recogida de datos se envió un Equipo de Planificación (EP) que sería el encargado de organizar la misión con más detalle y profundidad. El EP estaba organizado por 28 personas, de los que 17 eran oficiales de policía destacados por sus países, 6 eran civiles y 5 eran personal local. Entre los problemas a destacar de

esta misión de planificación inicial se encontraban la falta de personal en áreas como la gestión financiera y de adquisiciones; la falta de personal en el desarrollo de programas, o la falta de expertos en medios de comunicación o analistas en temas de delincuencia y criminalidad. Además, muy pocos Estados miembros contribuyeron con personal destacado en el Equipo de Planificación, lo que hizo que el Jefe de misión tuviera que contratar directamente (con cargo al presupuesto comunitario) a expertos.²⁵

Esta pequeña misión de planificación destaca porque entre sus lecciones aprendidas se encuentran básicamente todos los puntos débiles de las misiones civiles PESD. Así por ejemplo, puede destacarse la dificultad en áreas como el despliegue sobre el terreno de los expertos, habiéndose encontrado, por ejemplo, con falta de información sobre las fechas de llegada de personal, lo que hizo que su incorporación se complicara.²⁶

Otro de los problemas que se encontró el EP fue la financiación. Los cálculos sobre el monto del EP se hicieron basándose en las estimaciones que hicieron las misiones de recogida de datos, que a su vez se habían basado en la experiencia de UNMIBH y sin tener en cuenta que los mandatos, el funcionamiento y el número de personal en ambas misiones eran distintos. Además, los continuos retrasos en el envío de material al terreno debido a los largos procesos de

²⁵ *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*, Autumn 2001 – December 2002 (11206/03), Brussels, 14 July 2003, pp. 9-12.

²⁶ *A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)* (11760), Brussels, 23 July 2003, pp. 7-8.

adquisición, hizo que la Comisión adoptara la decisión de simplificar estos procedimientos tanto como fuera posible.²⁷

MPUE es, recordemos de nuevo, la primera misión de policía de la PESD y ha sido una de las misiones más robustas que se han lanzado hasta el momento, dejando de manifiesto la voluntad europea por hacer uso de estos instrumentos. La misión estaba compuesta a fecha de 31 de diciembre de 2004²⁸, de 862 personas, de las que 472 eran oficiales de policía destacados, 61 eran civiles y 329 eran nacionales de Bosnia y Herzegovina contratados para el apoyo de la misión. En esta misión participaban 24 Estados miembros y 9 Estados terceros con unos 52 oficiales de policía.²⁹ Durante el 2002 a los Estados miembros se les ofreció el 75% de los puestos de la misión -entre los que estaban los cargos más importantes-, para que pudieran elegir dónde colocar a sus nacionales. Los Estados terceros recibieron el

²⁷ *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, op. cit.*, p. 17.

²⁸ El número de personal en las misiones varía constantemente, de ahí que las cifras varíen según la fuente. Esta variación de personal se debe en la mayoría de ocasiones a la rotación, pero también a la finalización de los contratos o a la reducción del personal de la misión. A fecha de enero de 2006 había 170 oficiales de policía, 28 civiles y 200 locales. (fuente: EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*. March 2006, p. 2).

²⁹ Report of the Secretary-General and High Representative of the Common Foreign and Security Policy of the European Union on the activities of the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, covering the period from 1 July to 31 December 2004. (doc. S/2005/66), New York, 11 February 2005.

resto de puestos. Además, se contrataron a 300 locales³⁰ para la misión.³¹

Los expertos de MPUE fueron situados en 30 ubicaciones distintas a lo largo del país con la misión de observar, asesorar e inspeccionar las prácticas de policía locales. Tal y como se ha dicho en otros capítulos, el Consejo utiliza la técnica de la ubicación o la inserción de su personal en puestos clave de la cadena de mando del área que corresponda para poner en marcha sus misiones. También en la utilización de esta técnica de podría aplicar el constructivismo, aproximación en la que, por lo general, las ideas van fuertemente asociadas al cambio político. En vez de asumir que las nuevas ideas son impuestas por los que tienen el poder militar, político y económico, desde el constructivismo se argumenta que existe un proceso de aprendizaje, especialmente en situaciones caracterizadas por la complejidad, el fracaso y la anomalía en las instituciones.³² Esta es precisamente la idea que aplica la Unión Europea en sus misiones PESD, en las que el objetivo es instruir y supervisar el trabajo en las instituciones en las que se despliega la misión para detectar qué funciona mal y poder asesorar sobre cómo establecer cambios. La técnica de la inserción/ubicación permite detectar exactamente dónde se encuentran los problemas que pueden estar afectando a su funcionamiento. También hay que señalar que las

³⁰ Utilizamos el término “locales” para referirnos a la participación en la misión de personal indígena de la zona donde se despliega la misión.

³¹ Osland, Kari M., “The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina”, *op. cit.*, p. 551.

³² Conteh-Morgan, Earl: “Peace-building and Human Security: A Constructivist perspective”, *IPSHU English Research Report Series* n° 19 (2004), p. 236.

inserciones/ubicaciones se hacen en puestos de alta escala y no tanto a nivel de calle, como por ejemplo ocurre en la misión MPUE.

En esta misión los expertos de la UE se ubicaron, por ejemplo, en los centros encargados de la seguridad pública, en la agencia nacional de protección de la información o en el servicio nacional de fronteras, entre otros.³³ Aunque el sistema de la inserción/ubicación parece correcto porque puede detectar más rápida y fácilmente qué está haciendo fallar al sistema, hay que señalar que en el caso de la misión MPUE esa distribución del personal se hizo de forma bastante arbitraria e incoherente. Por ejemplo, 16 expertos estaban a cargo del cantón de policía de Sarajevo (con 16.000 efectivos), mientras que en el cantón de Gorazde (con 200 efectivos), tenía hasta 12 expertos desplegados.³⁴

Todas las misiones desplegadas hasta el momento han funcionado a través de la ubicación de personal en distintos puestos de alto y medio nivel del país o región de despliegue para trabajar directamente con la población local. Este sistema tiene ventajas, pero también inconvenientes. Entre las primeras podemos destacar el que se trabaja estrechamente con los funcionarios locales, de forma que se pueden llegar a conocer con exactitud las prácticas habituales y se puede intentar corregir o asesorar en el momento cualquier tipo de irregularidad. Además, este método da mayor visibilidad a la Unión

³³ Nowak, Agnieszka: “L’Union en action: la mission de police en Bosnie”, *Occasional Papers* n° 42 (Janvier 2003), Institute for Security Studies, p. 26.

³⁴ ICG, “Bosnia’s Stalled ...”, *op. cit.*, p. 12.

Europea, que recuérdese, es un objetivo que se persigue con todas las misiones.

Entre los inconvenientes podemos resaltar al menos uno, que es desde todos los puntos de vista políticamente incorrecto pero que se puso de manifiesto en la misión UNMIBH. Esta misión de Naciones Unidas estaba formada por personal de lo más diverso, desde personal europeo y americano hasta asiático y africano. Uno de los problemas de la misión fue que los policías y funcionarios locales de Bosnia y Herzegovina consideraban a los contingentes no-occidentales menos preparados que ellos mismos, por lo que eso afectaba a la autoridad del personal de la misión, cuyos consejos no siempre eran tenidos en cuenta.³⁵ El hecho de que el personal de MPUE fuera completamente occidental y europeo es una de las razones del éxito parcial de la misión.

Otro de los inconvenientes de la “ubicación” de las misiones PESD es que, a pesar de los entrenamientos conjuntos de los expertos europeos, cada policía tiene unas prácticas y una tradición distinta en su país en cada una de las áreas civiles PESD, habiendo no una, sino muchas “prácticas europeas”, lo que afecta a la coherencia de una

³⁵ Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 n° 2 (2005), p. 227. En marzo de 1999 el personal de policía provenía de países como Argentina, Austria, Bangladesh, Bulgaria, Canadá, Chile, Dinamarca, Egipto, Estonia, Fiji, Finlandia, Francia, Alemania, Ghana, Grecia, Hungría, Islandia, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Jordania, Kenia, Lituania, Malasia, Nepal, Holanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Polonia, Portugal, Rumanía, Rusia, Senegal, España, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez, Turquía, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos. Consejo de Seguridad: *Informe del Secretario General sobre la misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina* (S/1999/284), 16 de marzo de 1999.

misión en conjunto, como ocurrió en la misión PROXIMA, como se explicará más abajo. En el caso de MPUE este problema fue menos evidente porque se dispuso de mucho más tiempo para la planificación de la misión (dispusieron de 9 meses, frente a los dos y medio de que dispuso PROXIMA), que se utilizó entre otras cosas, para clarificar cuáles eran las prácticas que se seguirían.

Otro de los problemas de la ubicación de personal en los puestos de alto y medio nivel es que no siempre las políticas puestas en marcha llegan al nivel de calle, que es donde se concentran los mayores problemas de seguridad para la sociedad. En el 2004, y casi dos años después de que MPUE se pusiera en marcha, por ejemplo, había aumentado la criminalidad en el país (entre un 22% y un 32% dependiendo de la zona).³⁶

A través de la ubicación de personal se utiliza la técnica de la instrucción (*mentoring* en inglés). Con esta técnica se obliga a los entrenados a aprender todo lo que le enseñan los expertos de la misión. “Instruir” en estas misiones no tiene que ver únicamente con la enseñanza de conocimientos técnicos, sino con la construcción de un nuevo carácter y una nueva actitud hacia ciertos problemas. La instrucción implica someter a los instruidos a una crítica constante para instarlos a cambiar su forma de hacer las cosas.³⁷

Por otro lado, la participación de terceros Estados en las misiones de la UE ha levantado críticas entre los expertos, porque genera

³⁶ ICG, “Bosnia’s Stalled ...”, *op. cit.*, p. 13.

³⁷ Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa, “Power/Knowledge in ...”, *op. cit.* pp. 307-308.

problemas de comunicación dentro de la misión (por ejemplo hay documentos clasificados que no pueden ser compartidos con personal de esos Estados y que hacen que el trabajo diario sea difícil); y crea problemas administrativos. Otra visión, sin embargo, es la de quienes afirman que la participación de terceros Estados en determinadas misiones, a pesar de que complica el operativo y funcionamiento de las misiones, refuerza notablemente la credibilidad de la UE, no tanto en razón de los medios concretos que esos Estados puedan aportar, como por la confianza que la actitud cooperativa de la Unión genera en su entorno más cercano y en los escenarios de crisis.³⁸ Aunque pueda parecer lo contrario, la participación de terceros Estados no contribuye en demasía a la financiación de las misiones, que pueden llevarse a cabo sin la participación de aquéllos. Durante la misión MPUE por ejemplo, se invitó a 20 Estados a formar parte de la misma, lo que fue visto como una gran señal de globalidad. Los terceros Estados en esta misión contribuyeron con el 20% del personal y con una contribución a los costes comunes de unos 25.000 euros al año,³⁹ lo que supone una cantidad muy pequeña dentro del presupuesto global de la misión (de unos €38 millones anuales aproximadamente).

La coordinación con otros actores en el terreno ha funcionado bien en MPUE, y este es uno de los aspectos más importantes en el transcurso de una misión. El intercambio de información es clave para cambiar de estrategia cuando algo no está funcionando de forma

³⁸ González Alonso, Luis Norberto, *op. cit.*, p. 661.

³⁹ *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, *op. cit.*, p. 23.

adecuada, no duplicar esfuerzos de forma innecesaria o reforzar determinados instrumentos. A través del personal de enlace la misión ha cooperado estrechamente con el REUE y la Oficina del Alto Representante (OAR) del Consejo de Implementación de la Paz⁴⁰, con EUFOR Althea, con la OSCE, con la misión de observación de la Unión Europea, o el Tribunal Penal Internacional para la ex – Yugoslavia. MPUE está apoyada también por los programas de consolidación de instituciones de la Comisión europea, como el programa de Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización (CARDS por sus siglas en inglés), a través del que se modernizaría el material de que disponían las fuerzas locales y mejoraría la gestión, el entrenamiento y las técnicas de investigación policiales.⁴¹ Hay que decir que la comunicación con las autoridades locales mejoró tras unos primeros meses de recelo por parte de aquellas. El intercambio de comunicación entre MPUE-Bruselas y Bruselas-MPUE funcionó bien, aunque quizás el excesivo número de informes que se debían realizar desde el terreno creaba problemas en la misión, haciendo que en la mayoría de ocasiones esos informes fueran reiterativos, basados unos en otros.⁴²

⁴⁰ El Consejo de Implementación de la Paz es el encargado de supervisar la administración internacional de Bosnia y está compuesto por países como Estados Unidos, Alemania, Francia y el Reino Unido e instituciones internacionales como la Comisión Europea.

⁴¹ A través de la Comisión se invirtieron €18 millones para reformas policiales en Bosnia entre 2002 y 2005.

⁴² *A Review of the first 100 day of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)* (11760/03), Brussels, 23 July 2003, p. 6. Y también correo electrónico a la autora de expertos desplegados en la misión, 2 de marzo de 2007.

Podemos decir, en primer lugar, que esta misión ha cumplido con varios de los objetivos propuestos a pesar de que para parte del personal de la misión, el mandato no es el adecuado y no había funcionado a fecha de octubre de 2004.⁴³ A pesar del escaso apoyo político al comienzo de la misión, se ha conseguido transformar la APIE en una agencia policial operativa con poderes ejecutivos reforzados para luchar contra el crimen organizado⁴⁴; ha desarrollado instituciones a nivel estatal, en cooperación con la Comisión europea, el Ministerio de Seguridad y el Servicio de Fronteras Estatal; ha desarrollado la apropiación local del proceso de reforma a través del establecimiento de un cuadro de dirección policial, co-dirigido por la PMUE y la policía local; y ha habido un progreso en la reforma policial.⁴⁵ Parte de los funcionarios con más experiencia han podido asistir a seminarios sobre gestión policial en los Estados miembros, se han abierto canales para que la población pudiera denunciar malas conductas por parte de la policía o el mal funcionamiento de la administración; también se comenzó la reestructuración del cuadro de mandos, incorporando los méritos y requisitos que cada policía debía cumplir para ascender de cargo.⁴⁶ Una de las principales deficiencias de la misión identificadas muy pronto y que fue solucionada con la contratación de expertos, fue la carencia de una estrategia de información que hiciera públicos los objetivos y medios de la misión a

⁴³ ICG, “Bosnia’s Stalled...”, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁴ *A Review of the first 100 day of the EU Police Mission... op. cit.*, p. 3.

⁴⁵ EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*. March 2006, pp. 2-3.

⁴⁶ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union... op. cit.*, pp. 66-69.

la opinión pública bosnia. Esto resultaba clave para que hubiera una percepción de que PMUE era distinta a su predecesora, UNMIBH,⁴⁷ y para informar a la población local de los progresos de la misión.

El 1 de enero de 2006 comenzó una nueva misión de policía compuesta de 180 policías⁴⁸. Estas actividades de policía forman parte integral de las actuaciones en Estado de derecho del REUE, Christian Schwartz-Schilling, que sustituiría a Paddy Ashdown el 30 de enero de 2006⁴⁹. La misión de seguimiento tiene una extensión inicial de dos años (desde enero 2006 a diciembre 2007), está compuesta por aproximadamente unos 200 policías y tiene un mandato ligeramente distinto a MPUE. Son tres las razones por las que la Unión Europea decidió seguir en Bosnia y Herzegovina: se necesitaba consolidar las reformas dentro de la policía, disminuyendo el número de policías y reforzando las normas administrativas y legales introducidas; otra razón fue la persistente incapacidad de las autoridades locales para asegurar que los grupos de crimen organizado no alcanzaran la frontera europea a través de Bosnia; y finalmente, una tercera razón para permanecer fue poner en marcha las reformas y proyectos que durante la primera fase de la misión no se pudieron implementar por falta de recursos económicos y de voluntad política.⁵⁰

⁴⁷ *A Review of the first 100 day of the EU Police Mission... op. cit.*, pp. 10-11.

⁴⁸ *Brief Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Permanent representation of France to European Union. December 2005, p. 34.

En <http://www.rpfrance.eu/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>

⁴⁹ *Council Joint Action 2006/49/CFSP of 30 January 2006*.

⁵⁰ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *op. cit.*, pp. 76-77.

Por tanto, la extensión de MPUE apoyará la reforma policial y continuará consolidando la lucha contra el crimen organizado. El nuevo mandato de esta misión trata de mejorar el anterior, mediante el que no se permitía, por ejemplo, la sanción o expulsión de policías relacionados con actividades criminales o con tráfico ilegal. El nuevo mandato puede comunicar estas acciones al Representante Especial, que será el encargado de tomar las decisiones convenientes incluso en casos en los que la policía no colabore con la misión,⁵¹ lo que había sido uno de los déficits del mandato MPUE, que habiendo detectado anomalías entre determinados puestos de la policía o habiendo detectado pasividad ante la detención de determinados criminales, no disponía del mandato necesario para poder actuar directamente o para poder obligar a que se actuara de una determinada manera. El nuevo mandato, por tanto, trata de enmendar esas limitaciones del anterior.

1.2. La misión PROXIMA

La misión de policía de la Unión Europea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), PROXIMA –llamada así para sugerir proximidad a los ciudadanos-, fue lanzada doce meses más tarde que MPUE, el 15 de diciembre de 2003,⁵² tras la invitación del Gobierno macedonio y con un mandato inicial de un año. Aunque era la segunda misión civil PESD, era la primera misión que se

⁵¹ EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*. March 2006, p. 2, www.consilium.europa.eu

⁵² *Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "PROXIMA")*.

desplegaba planificando desde el concepto de la operación hasta el despliegue (la misión MPUE se había basado en buena parte en la misión de policía UNMIBH de Naciones Unidas a la que sustituía). A finales del 2004 fue renovada por un año más⁵³, concluyendo finalmente el 9 de diciembre de 2005. PROXIMA es la continuación civil de la misión militar CONCORDIA. Esto es significativo porque se comprueba el compromiso de la UE en sus políticas a largo plazo – clave para una verdadera resolución de los conflictos- y el paso que hace de los instrumentos militares a los instrumentos civiles cuando aquéllos ya no son necesarios, algo muy importante dentro del ciclo de un conflicto⁵⁴. Tal y como señala la Acción Común, el escenario en el que se despliega la misión es un escenario de seguridad estable pero que se puede deteriorar.⁵⁵ Una vez más, esto es importante porque confirma que realmente la Unión Europea no se despliega en Macedonia para gestionar ninguna crisis, sino para consolidar las instituciones.

La misión de recogida de datos que se envió antes del despliegue de la misión identificaría una serie de necesidades urgentes dentro del ámbito de la policía para asegurar la estabilidad del país. Entre las

⁵³ *Council Joint Action 2004/789/CFSP of 22 November 2004 on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA).*

⁵⁴ Ver por ejemplo, Marquina, A. y Ruiz, Xira: “A European Competitive Advantage? Civilian Instruments for Conflict Prevention and Crisis Management”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3 nº 1 (Spring 2005), Edinburgh University Press.

⁵⁵ *Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL “PROXIMA”)*, párrafo 5.

carencias que se encontraron estaba la escasez de formación de la policía, la falta de estándares éticos y una desmotivación generalizada. También se identificó una falta de representación de las minorías étnicas en la policía y la escasa participación de mujeres en este cuerpo. Al igual que ocurría en la misión MPUE se identificaron también una estructura en la cadena de mando y unos sistemas de promoción interna inadecuados, una falta de confianza en la policía por parte de los ciudadanos que hacía que no denunciaran ciertos hechos, una falta de equipamiento para que pudieran realizar bien su trabajo e incapacidad para combatir el crimen organizado, el contrabando o las migraciones ilegales.⁵⁶

El número de participantes en la misión rondaba los 200-250 expertos de 28 países diferentes,⁵⁷ que fueron distribuidos en 20 puestos de alto nivel en el noroeste de ERYM, donde la lucha étnica había tenido lugar en la primera mitad de 2001. El objetivo de esta misión era promover un entorno estable y seguro y dar la oportunidad al gobierno de ERYM de poner en marcha el Acuerdo Marco Ohrid (de 13 de agosto de 2001), que obligaba a las partes a introducir una serie de cambios constitucionales, modificaciones en la legislación, y reformas estructurales para terminar con la tensión entre etnias y restaurar un entorno político estable. Los objetivos concretos de la

⁵⁶lingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union... op. cit.*, pp. 87-88.

⁵⁷ Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y Reino Unido. Fuente: Assembly of Western European Union, *op. cit.*, p. 17.

misión –tal vez demasiado amplios- eran apoyar y guiar al gobierno en lo siguiente⁵⁸:

- la consolidación de la ley y el orden, luchando contra el crimen organizado especialmente en áreas sensibles;
- la implementación práctica de la reforma general del Ministerio del Interior (incluyendo el servicio de policía);
- conseguir una transición operacional hacia una policía de fronteras y establecer una fuerza de policía para ello;
- ayudar a la policía local con medidas de generación/aumento de confianza en su relación con la población local;
- y aumentar la cooperación con los países vecinos en materia policial.

Los expertos en el terreno pusieron en marcha 28 programas para llevar a cabo los objetivos de la misión y entre sus actividades se pueden destacar las siguientes: se aconsejó a las autoridades enviar a más policía local a las áreas con un mayor índice de criminalidad, se les asesoró en la recogida de material y pruebas para reducir la dependencia de los testigos, sobre cómo detectar documentos falsos, sobre la necesidad de establecer lazos de empatía con las víctimas y sus familiares o sobre la erradicación de las violaciones (por parte de la policía) de las normas de tráfico, entre otros.⁵⁹ En el terreno se organizaron diversos seminarios sobre procedimientos de investigación en relación con el crimen organizado o la mejora de las

⁵⁸ *Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "PROXIMA")* y *Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA)*, Brussels, 17 November 2004 (1444/04).

⁵⁹ Meringer, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union... op. cit.*, p. 90.

habilidades de los policías con más graduación y se insertaron en la policía al nivel más bajo, centrándose en reformas para la mejora de la institución.⁶⁰

Entre los principales puntos débiles de esta misión se encuentra la falta de planificación inicial de PROXIMA, que hizo que sus actuaciones fueran durante algún tiempo inefectivas e incoherentes.⁶¹ Por ejemplo, hubo un alto grado de incoherencia en sus actuaciones porque los policías de la misión aplicaron durante un largo periodo los estándares nacionales de sus países de origen y utilizaban su propia experiencia para resolver los problemas que iban surgiendo, sin tener claros los objetivos concretos de la misión.⁶²

Como durante el mandato inicial (de un año) el proceso de consolidación de la paz seguía muy frágil, se decidió ampliarlo e introducir algunas reformas para mejorar su efectividad, por ejemplo, ubicando a expertos más allá de los antiguos focos de tensión étnica, reduciendo el número de programas de reforma y centrándose en unos pocos. Por ejemplo, la lucha contra el crimen organizado quedó como uno de los objetivos principales, mientras que lo concerniente al conflicto étnico y a la policía étnica –que habían sido el principal objetivo durante el primer año de misión–, quedó en un segundo plano con el siguiente mandato.⁶³ Otro de los puntos débiles de la misión y que hizo perder mucho tiempo fue el hecho de que muchos de los

⁶⁰ *Ibid.*, p. 99.

⁶¹ Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “ESDP Police Missions: Meaning, Context and ...”, *op. cit.*, p. 225.

⁶² *Ibid.*, p. 228.

⁶³ *Ibid.*, pp. 225-226.

objetivos de su mandato ya estaban siendo realizados por otros actores presentes en la zona, como la OSCE.⁶⁴

La coordinación de PROXIMA con los actores presentes en la zona fue, cuanto menos, difícil durante el primer año de misión. La gran cantidad de organismos presentes con mandatos muy similares hizo que durante un buen tiempo PROXIMA tuviera que “buscar su lugar” en la zona ante los constantes cuestionamientos sobre su presencia y mandato.⁶⁵ El éxito de PROXIMA dependía en buena parte de la coordinación con otros actores, en especial con la OSCE y con los programas de la Comisión.⁶⁶ La coordinación con los programas de la Comisión se detallaron en un documento antes del despliegue de PROXIMA⁶⁷. En este documento se explicaba la necesidad de compartir información entre Consejo y Comisión para evitar duplicaciones y crear sinergias. Se estableció un grupo de trabajo en Bruselas Secretaría-Comisión-Presidencia para evaluar el progreso de las actividades de la UE (donde se incluían los esfuerzos de ambas instituciones); y en Skopje se celebraban reuniones semanales entre los jefes de los principales actores internacionales en Macedonia, y entre los jefes de las misiones de la Comisión y del Consejo con el Representante Especial de la UE. Para asegurar una buena

⁶⁴ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union ... op. cit.*, p. 91.

⁶⁵ Ioannides, Isabelle: “EU Police Mission Proxima: testing the “European” approach to building peace”, en Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian crisis management... op. cit.*, p. 76.

⁶⁶ *Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA)*, Brussels, 17 November 2004 (1444/04).

⁶⁷ *Coordination aspects of PROXIMA* (13532/1/03), Brussels, 16 October 2003.

coordinación, sobre todo de cara a los ciudadanos, se previó desarrollar una estrategia conjunta de información entre el REUE y la delegación de la Comisión. Además, se creó el Grupo de Coordinación de Policía, dirigido por el asesor de policía del REUE y que reunía periódicamente al jefe de misión de PROXIMA y al Coordinador del Proyecto de Reforma de la Policía de la Comisión Europea, así como a representantes de la Comisión, de los Estados miembros, de la OSCE y organizaciones de la Comunidad Internacional que estuvieran involucrados en el fortalecimiento de la policía y del sistema penal y judicial.⁶⁸ No obstante, y a pesar de todos los esfuerzos porque hubiera una buena coordinación entre ambas instituciones, sobre el terreno había una disputa sobre cuál era el papel de cada una de ellas.⁶⁹ La relación entre Comisión y Consejo eran vistas como tensas, contradictorias e incluso divergentes a ojos de la población, lo que comprometía el trabajo de PROXIMA.⁷⁰

También debe señalarse como un punto débil la falta de equipamiento básico hasta bien entrado 2004, no siendo hasta marzo de ese año (tres meses después de que comenzara la misión) cuando todos los centros establecidos por la misión fueron operativos.⁷¹ También hay que señalar aquí la falta de personal en la misión, uno de los principales problemas para la Unión Europea. Por ejemplo, aunque los Estados miembros han comprometido más de 5.000 expertos

⁶⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁹ Ioannides, Isabelle: “EU Police Mission Proxima: testing the “European” approach to building peace”, en Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian crisis management... op. cit.*, p. 78.

⁷⁰ Ioannides, Isabelle, *op. cit.*, p. 81.

⁷¹ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union ... op. cit.*, p. 89.

policías para este tipo de operaciones, fue difícil desplegar a los aproximadamente 650 que se necesitaban para MPUE y PROXIMA a pesar de que fueron invitados a participar en ella terceros Estados y de que la Secretaría del Consejo había reclutado directamente a 30 policías.⁷²

Tras terminar PROXIMA, la Comisión puso en marcha una serie de actividades y programas para seguir reformando la policía de Macedonia al nivel más bajo y seguir generando capacidades dentro del Ministerio del Interior. Para que no existiera un vacío entre la terminación de PROXIMA y el comienzo de las actividades de la Comisión se puso en marcha EUPAT (*European Police Advisory Team*)⁷³, del 15 de diciembre de 2005 hasta el 14 de junio de 2006. El nuevo elemento de esta misión era la creación de un mecanismo de coordinación a través del que mensualmente EUPAT presentaba informes al gobierno macedonio sobre los progresos y carencias de la policía macedonia.⁷⁴ Dada la importancia de la misión en el desarrollo de la PESD era importante no abandonar Macedonia sin un éxito claro. El paso de una a otra se debió más a motivos políticos que a técnicos. Macedonia no quería verse inserta en programas de “gestión

⁷² Viggo Jakobsen, Peter: “The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity –A “real added value” for the UN? Background paper for The Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management arranged by the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, June 8 – 9, 2004, p. 10. En <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/5BC4E781-AEC8-4A5D-BBAB-8780ED673EA5/0/TheEmergingEUCivilianCrisisManagementCapacityArealaddedyaluefortheUN.pdf>

⁷³ Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM).

⁷⁴ Ioannides, Isabelle, *op. cit.*, p. 84.

de crisis” porque eso perjudicaba su ambición de entrar en la UE en un futuro.⁷⁵ Esa ha sido la única razón por la que la misión no se denomina de “gestión civil de crisis” sino “Equipo de Asesoramiento”. En la práctica, no obstante, sigue siendo una misión civil PESD con la participación de unos 30 expertos. Para mejorar la actuación de PROXIMA se cambió el mandato de EUPAT y su plan de operaciones, centrándose mucho más en las reformas a nivel medio y senior.

Un elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la efectividad de las misiones es el objetivo de este tipo de operaciones. En el caso de MPUE y PROXIMA el objetivo principal era luchar contra la amenaza del crimen organizado y el tráfico ilegal. Esto, efectivamente, corresponde con una de las principales amenazas identificadas por la Unión Europea en la EES. PROXIMA y EUPAT han cumplido buena parte de los objetivos que se pusieron, si bien hay que señalar que el primer año de mandato de PROXIMA se destacó por su incoherencia en sus objetivos y su mala relación con otros actores en la zona. Sin embargo, a principios de 2004 había quien opinaba que los acuerdos políticos alcanzados por la misión no valían “ni el papel en el que se han escrito” porque las reformas nunca se llegaron a poner en marcha,⁷⁶ resaltando el hecho de que las reformas venidas de fuera sólo tendrían éxito si se ponían en marcha reformas internas para superar las diferencias étnicas.

⁷⁵ Istituti di Ricerca Specializzati: *Le Missioni PESD. Operazioni, strutture, capacità*. Senato della Repubblica. Servizio studi/Servizio affari internazionali, n° 49 (Luglio 2006), p. 9.

⁷⁶ Osland, Kari M., *op. cit.*, p. 555.

1.3. Otras misiones

La Unión Europea ha desplegado otras misiones en el área del sector de la seguridad, como las misiones EUPOL Kinshasa⁷⁷ y EUSEC RD Congo⁷⁸ en la República Democrática del Congo, o las misiones EUPOL COPPS,⁷⁹ y EUBAM RAFAH⁸⁰ en territorios palestinos.

La misión de policía en la República Democrática del Congo (RDC), EUPOL Kinshasa, fue lanzada el 12 de abril de 2005, siguiendo a la operación militar ARTEMIS y después de que una misión de recogida de datos evaluara las necesidades⁸¹. Esta misión de recogida de datos estaba formada por personal tanto del Consejo como de la Comisión, resultando en dos informes distintos que proponían actuaciones diferentes (uno alentando una actuación de la Comisión, y otro apostando por una misión del Consejo). Esto trajo dificultades en la puesta en marcha de la misión de EUPOL KINSHASA por una grave falta de comunicación.⁸²

⁷⁷ *Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL “Kinshasa”)*.

⁷⁸ *Council Joint Action 2005/355/CFSP of 2 May 2005 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*.

⁷⁹ *Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories*.

⁸⁰ *Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah)*.

⁸¹ La misión de recogida de datos fue desplegada del 17 al 28 de octubre de 2004. *Draft Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission (EUPOL KINSHASA) in the Democratic Republic of Congo*, Brussels, 24 November 2004 (15021/04), p. 5.

⁸² Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

EUPOL KINSHASA, formada por unos 29 expertos, tenía entre sus objetivos observar, asesorar e instruir en la formación de una Unidad de Policía Integrada (UPI) en Kinshasa, que asegurara la protección de las instituciones estatales y reforzara el aparato de seguridad interna.⁸³ La creación de la UPI sería la primera ocasión en que el Consejo proveyera de armas, municiones y equipo para la imposición de la ley para llevar a cabo un proyecto en un tercer Estado.⁸⁴ La creación de una UPI estaba incluida en los Acuerdos de Pretoria (17 de diciembre de 2002) y en el Memorándum sobre Seguridad y el Ejército (29 de junio de 2003) y también Naciones Unidas había animado a los donantes a contribuir a su creación. La Comisión financiaría la reconstrucción y rehabilitación del centro de entrenamiento para la UPI y lo equiparía con material básico a través de los Fondos FED (Fondo Europeo de Desarrollo). El Consejo, en cambio, aportaría –a través de los Estados miembros- el material (de imposición de la fuerza) que no proporcionara la Comisión.⁸⁵

⁸³ *Council Joint Action 2004/494/CFSP of 17 May 2004 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, p. 1.

⁸⁴ *Draft Council Joint Action on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Brussels, 11 May 2004 (9252/04), p. 2.

⁸⁵ Entre los materiales que aportarían los Estados miembros (Bélgica, Alemania, Hungría, Holanda, Gran Bretaña, Suecia, Luxemburgo, Irlanda y Dinamarca) se encontraba todo tipo de material antidisturbios, como por ejemplo, pistolas automáticas, lanza granadas, granadas de mano, prismáticos, cascos, porras, porta porras, extintores, máscaras, cinturones, silbatos, chalecos reflectantes, etc. *Council Joint Action 2004/494/CFSP of 17 May 2004 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*.

EUPOL Kinshasa es la primera misión PESD que se lanzaría para hacer un seguimiento de un proyecto iniciado por la Comisión, aunque en realidad no existió ningún tipo de información por parte de la Comisión al Consejo sobre cómo se desarrollaba la rehabilitación del centro de entrenamiento, lo que originó muchas dificultades en la transición de una misión a otra. El despliegue de EUPOL Kinshasa se hizo 16 meses después de la primera declaración de la Unión a favor de una intervención para la reforma de la policía. Los retrasos pudieron deberse a varios motivos, como que la reforma de un cuerpo de policía no era una emergencia, a la escasa coordinación con la Comisión, a la contratación de personal o al retraso de la Comisión en el acondicionamiento del centro de entrenamiento en Kinshasa. También hubo lentitud en la coordinación dentro del Consejo, en el proceso de adquisiciones, en el apoyo logístico y en el despliegue de la misión. Por ejemplo, durante una primera fase de la misión, hubo personal que tuvo que trabajar en el hotel en el que estaban alojados y no tenían ni ordenadores, ni teléfonos ni coches.⁸⁶

El mandato de EUPOL KINSHASA cubre tres áreas: continuar con el entrenamiento que ya había recibido la UPI (proporcionando información sobre derechos humanos en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja); reformar y reorganizar la Policía Nacional Congolesa (hacer recomendaciones sobre reorganización, establecer un plan de acción para la coordinación de las actividades de

⁸⁶ Martinelli, Marta: "Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes". *European Foreign Affairs Review*, vol. 11 n° 3 (2006), p. 396.

cooperación bilateral en la zona); y establecer un elemento de coordinación de las fuerzas congoleesas para mantener el orden durante el periodo electoral.⁸⁷

La coordinación entre Consejo y Comisión, una vez superadas las dificultades del despliegue inicial y la falta de comunicación entre el personal de una y otra institución, puede considerarse como buena a todos los niveles. También la relación con las agencias de Naciones Unidas en el terreno demostró ser muy fructífera, debiendo resaltar también la labor del Representante Especial de la UE y su equipo en la mejora de la coordinación entre distintos actores. EUPOL KINSHASA distribuyó a los expertos a lo largo de la cadena de mando, siguiendo el método de la ubicación/inserción, de la Unidad Integrada de Policía en la Base de Operaciones en Limete para conseguir todos sus objetivos.⁸⁸

EUPOL Kinshasa, que en diciembre de 2006 fue extendida hasta el 30 de junio de 2007⁸⁹, se vería reforzadas por la misión en RDC para la Reforma del Sector de la Seguridad (EUSEC RD Congo), lanzada el 8 de junio de 2005, logrando así una acción integrada y amplia para consolidar la reforma del sector de la seguridad en el Congo.

⁸⁷ *EUPOL-KINSHASA. The first European Police mission in Africa.* Press Document EUPOL-Kinshasa (October 2006).

⁸⁸ *Draft Council Joint Action on the extensión of the European Union Police Mission (EUPOL KINSHASA) in the Democratic Republic of Congo,* Brussels, 24 November 2004 (15021/04).

⁸⁹ *Council extends the mandate of the EU Police Mission in Kinshasa (EUPOL “Kinshasa”),* Brussels, 8 December 2006 (16525/06 (Presse 358)).

Las dos misiones de recogida de datos enviadas antes del lanzamiento de la misión⁹⁰ detectarían que uno de los mayores problemas es la corrupción dentro de la estructura de poder, algo difícil de solucionar porque los dirigentes se mostraban lógicamente renuentes a una intervención exterior en este sentido.⁹¹ EUSEC distribuyó a sus 8 expertos en los niveles más altos de las estructuras militares: en la oficina privada del Ministro de Defensa, en el Estado Mayor del ejército, en el Comité Nacional para el Desarme, Desmovilización y Reintegración y en el Comité de Operaciones Conjuntas, entre otros.⁹²

Con la misión EUSEC (compuesta por militares pero enmarcada como una misión civil) se ha reformado el sistema de pagos, de forma que los pagos pasara a hacerlos el Ministerio de Defensa, y no los altos mandos del ejército (entre los que presumiblemente se perdía el dinero que nunca llegaba a los soldados).⁹³

Las misiones EUBAM RAFAH y EUPOL COPPS fueron desplegadas con poco más de un mes de diferencia. Con la misión EUBAM RAFAH la Unión Europea contribuía al aumento de la confianza entre las partes después del acuerdo alcanzado en Israel y la

⁹⁰ Se envió una misión de recogida de datos del 7 al 10 de diciembre de 2004 y otra del 10 al 15 de febrero de 2005. *Council Joint Action on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo (DRC) – Adoption Common Guidelines*. Brussels, 19 April 2005 (8084/05), p. 6.

⁹¹ Martinelli, Marta, *op. cit.*, p. 387.

⁹² *Council Joint Action on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo (DRC) – Adoption Common Guidelines*. Brussels, 19 April 2005 (8084/05), p. 6.

⁹³ Martinelli, Marta, *op. cit.*, p. 393.

Autoridad Palestina sobre el movimiento de personas y bienes dentro de los Territorios Palestinos y sobre la apertura de un paso fronterizo en Rafah, en la frontera entre Gaza y Egipto, que pondría a los palestinos al frente de su control.⁹⁴ EUBAM RAFAH está compuesta de unos 70 expertos europeos (entre los que también hay participación de terceros Estados) y tendría una duración inicial de 12 meses que sería ampliado hasta mayo de 2008⁹⁵. Entre sus objetivos estaban contribuir, en cooperación con los esfuerzos de la Comisión en la zona, a la apertura del paso fronterizo observando, verificando y evaluando la actuación palestina, contribuyendo a la mejora de la capacidad palestina en el área del control fronterizo y de aduana, y contribuir como enlace entre las autoridades palestinas, israelíes y egipcias en todos los aspectos concernientes a Rafah.⁹⁶

EUPOL COPPS está formada por unos 33 expertos y tiene un mandato inicial de tres años. Entre sus cometidos está apoyar el establecimiento de unos acuerdos de policía sostenibles y efectivos bajo la autoridad palestina de acuerdo a las prácticas internacionales. La misión debería ayudar a la policía civil palestina a poner en marcha el programa de desarrollo de la policía asesorando a nivel de distrito, de cuartel general y a nivel ministerial; coordinar y facilitar la ayuda

⁹⁴ *Agreed documents by Israel and Palestinians on Movement and Access from and to Gaza*, Jerusalem, 15 November 2005.

⁹⁵ *Council extends mandate of EUBEM Rafah mission (9951/1/07 REV 1 Presse 117)*, Brussels, 24 May 2007.

⁹⁶ *Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah)*.

de los Estados miembros de la Unión Europea; y asesorar sobre elementos de justicia criminal a la policía.⁹⁷

En ambas misiones sobre Territorios Palestinos tampoco puede decirse que la Unión Europea actuara en un escenario de crisis. En el primer caso la Unión actuaría como elemento de construcción de la confianza entre las partes durante el tiempo necesario; y la segunda misión ya comenzaría con la voluntad de ser una reforma a largo plazo de al menos tres años,⁹⁸ lo que está más relacionado con la consolidación de las instituciones y las actividades de prevención o reconstrucción postconflicto que con la gestión de crisis.

2. Misiones de asistencia en el sector de la administración judicial y civil

Dentro de este área encontramos las misiones EUJUST THEMIS en Georgia, que es la primera misión lanzada en el ámbito del sector de la administración judicial y civil, y la misión EUJUST LEX en Iraq, primera misión integrada con elementos de la administración judicial, civil y policial y que situamos en este área y no en el de la policía porque está más enfocada al ámbito judicial que al policial.

EUJUST THEMIS fue una buena oportunidad para poner a prueba los instrumentos de la PESD en este área. También puede entenderse como una clara señal política a las autoridades de Georgia por su

⁹⁷ *Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories.*

⁹⁸ *Council establishes EU Police Mission in the Palestinian Territories*, Brussels, 14 November 2005 (14402/05 (Presse 295)).

apoyo a las reformas y compromiso con los valores democráticos.⁹⁹ La misión EUJUST LEX es una misión de alto valor político para la UE, pues es su único vínculo con Iraq.

2.1. La misión EUJUST THEMIS en Georgia

EUJUST THEMIS (o THEMIS) en Georgia¹⁰⁰ es, por un lado, la primera misión realizada dentro de este área. Lanzada el 16 de julio de 2004 bajo el liderazgo de la magistrada francesa Sylvie Pantz y con un presupuesto de €2,5 millones, esta misión tenía como objetivo el desarrollo de una estrategia para reformar el sistema penal al completo, desde el cambio en la legislación hasta el sistema de prisiones incluyendo el sistema fiscal, las Cortes y reformas en la lucha contra la corrupción. Tal y como señaló la jefa de la misión, con EUJUST THEMIS la UE no estaba llevando dinero a Georgia, *sino algo mucho más preciado, que es su experiencia, sus habilidades y sus conocimientos jurídicos.*¹⁰¹

La misión se lanzó tras la Revolución Rosa en el país y por la evidente voluntad del nuevo gobierno de fortalecer el sistema judicial y económico del país. Uno de los principales problemas del país era la falta de independencia de los jueces y la falta de diálogo entre los distintos órganos judiciales. El mandato y planificación de la misión

⁹⁹ Nelly, Damien: “EUJUST Themis in Georgia: an ambitious bet on rule of law”, en Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian crisis management... op. cit.* p. 91.

¹⁰⁰ Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS.

¹⁰¹ “EU helps Georgia with Rule of Law”, *Bakutoday*, 23 July 2004, in www.bakutoday.net

se basaría en el informe redactado por la misión de recogida de datos que visitó Georgia (10-21 de mayo de 2004) y en la experiencia de actores presentes en la zona, como la OSCE,¹⁰² que habían detectado como uno de los principales problemas que se observaron estaba la falta de independencia de los jueces.

Entre los objetivos de la misión se encontraba el proporcionar orientación urgente para la estrategia de reforma de la nueva justicia penal, apoyar la coordinación de las autoridades relevantes georgianas en el área de la reforma judicial y anticorrupción, apoyar la planificación de una nueva legislación cuando fuera necesaria, y apoyar el desarrollo de la cooperación internacional y regional en el área de la justicia penal.¹⁰³

Esta misión contaba con diez expertos veteranos (entre los que se incluía un experto en policía), y en el terreno llegaron a ser 28 personas con la incorporación de jóvenes georgianos que fueron clave para que la misión entendiera los pormenores del sistema jurídico del país. Precisamente uno de los problemas de la misión fue la escasa (o nula) información que los expertos tenían sobre el sistema jurídico y legal georgiano a su llegada al terreno. Esto hizo que se perdieran los primeros 2 meses en sumergirse en el sistema georgiano.¹⁰⁴ A esto hay que añadirle que el despliegue de la misión, al igual que en el resto de

¹⁰² *Draft Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS*. Brussels, 18 June 2004 (10650/04).

¹⁰³ *Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS*.

¹⁰⁴ Pantz, Sylvie: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

misiones que ya hemos visto, fue un tanto desastroso, debiendo trabajar sin ningún tipo de material durante varios meses, lo que perjudicaba el trabajo de la misión.

En esta misión, al igual que todas las anteriores, también se utilizó el sistema de la inserción/ubicación. Los diez expertos que componían la misión fueron distribuidos en diversos puestos de la administración georgiana: el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Alto Consejo de Justicia, la Oficina del Defensor del Pueblo, la Corte de Apelación de Tbilisi y la oficina del fiscal de la ciudad de Tbilisi.¹⁰⁵

La misión THEMIS asesoró al grupo de alto nivel establecido por el presidente de Georgia para desarrollar una estrategia de reforma de la legislación penal. Lo más importante, según señalaría Sylvie Pantz, sería precisamente haber conseguido que distintos elementos del gobierno se pusieran, juntos, a desarrollar esta estrategia.¹⁰⁶ Este fue tal vez el logro más importante de la misión y aunque pueda parecer algo sin importancia, el fomento del diálogo a distintos niveles es algo que se necesita para fortalecer todas las instituciones de un país.

En la redacción de la estrategia participaron representantes de la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, la Secretaría del Alto Consejo de Justicia, el Ministerio de Finanzas, el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal General, el Defensor Público, el Jefe Legal del Comité de Asuntos del Parlamento, dos miembros del Parlamento,

¹⁰⁵ European Union Rule of Law Mission to Georgia: *Facts on EUJUST THEMIS*, p. 3. www.consilium.europa.eu

¹⁰⁶ Pantz, Sylvie: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. "Lessons Learnt from ESDP Operations", European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

un miembro del grupo de trabajo sobre el Código de Procedimientos Criminales, un representante del Instituto Liberty y la ONG “IRIS Georgia”.¹⁰⁷ Uno de los grandes éxitos de esta misión, según la Jefe de misión, sería la organización de varias mesas redondas entre todos los actores internacionales para hablar del Estado de derecho en el país. Durante los meses de despliegue de la misión se celebraron distintos seminarios sobre la Constitución de Georgia, la fiscalía, las estructuras policiales e investigaciones, sobre la estructura y las funciones del ministerio de justicia, sobre Estado de derecho y derechos humanos, etc.¹⁰⁸

En cuanto a la coordinación con la Comisión ha de decirse que a pesar de que era uno de los elementos clave de la misión,¹⁰⁹ demostró no ser tan exitosa como se preveía tal vez por el choque de personalidades por parte de Sylvie Pantz y el personal de la Comisión.¹¹⁰ También hay que tener en cuenta que esta misión comenzó con un enfrentamiento entre Consejo y Comisión porque esta última ya se encontraba realizando esfuerzos en el área del Estado de derecho a través del programa TACIS, por lo que veía innecesaria una misión del Consejo.¹¹¹ Hay que señalar, no obstante, que la misión

¹⁰⁷ EU Rule of Law Mission to Georgia – Eujust THEMIS: *Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS*, 22 July 2005, pp. 1-2. www.consilium.europa.eu

¹⁰⁸ *EUJUST THEMIS Mission Assessment Report* (MAR) (13782/04), Brussels, 21 October 2004.

¹⁰⁹ *Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS*, art. 2.

¹¹⁰ Conversación con personal del Consejo, 16 de noviembre de 2006.

¹¹¹ Gourlay, Catriona: “Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management”, en Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian crisis management... op. cit.*, p. 121..

logró, hasta cierto punto, que hubiera una mayor coordinación y comunicación entre distintos donantes presentes en la zona (Consejo de Europa, la misión noruega de asesores legales en Georgia, OSCE, el Comité Internacional de la Cruz Roja, o Naciones Unidas).¹¹²

EUJUST THEMIS se vio afectada por algunos cambios en los jueces y fiscales que hizo el gobierno de un día para otro y por la falta de apoyo político a la misión por parte georgiana en una primera fase, además de por el funcionamiento caótico de la política georgiana. Esto propició que por un lado, hubiera quejas de la misión por las destituciones, y por otro, que ante la falta de apoyo se presionara políticamente al Ministro de Justicia llamándole a Bruselas.¹¹³ Esto es de destacar porque hay que recordar que estas misiones son puestas en marcha a través de una invitación del Estado, y por tanto, ese Estado queda comprometido a colaborar para que la misión alcance los objetivos establecidos de antemano.

Después de que pasaran los primeros meses de la misión sin apenas conseguir éxitos, se consiguió la redacción de una estrategia después de presionar políticamente para que la misión pudiera cerrar con algún logro.¹¹⁴ Esta estrategia de 28 páginas –aunque tenía ciertas deficiencias- era acorde con los estándares europeos. Aunque esta misión se ha calificado como de exitosa, lo cierto es que haber

¹¹² Nelly, Damien,... *op. cit.*, p. 98.

¹¹³ Pantz, Sylvie: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. “Lessons Learnt from ESDP Operations”, European Parliament, Brussels, 9 October 2006; y conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

¹¹⁴ Nelly, Damien,... *op. cit.*, p. 100.

conseguido la redacción de una estrategia (y en principio nada garantizaba que esa estrategia se pusiera realmente en marcha, aunque de hecho, así ha sucedido), demuestra que los objetivos de la misión tal vez eran demasiado ambiciosos para ser conseguidos en tan sólo un año de misión. Esto demuestra que el marcarse objetivos tan amplios como la reforma del sistema penal conlleva a que los éxitos sean muy escasos si la misión está limitada por unos plazos de tiempo muy pequeños.

Otro elemento que debe destacarse aquí es el hecho de la “apropiación local”. Desde el principio las misiones PESD han tenido claro que hay que pasar la responsabilidad y autoridad a manos locales cuanto antes durante una misión, porque de esto puede depender en gran medida el éxito de una misión. Y algo que también hay que tener muy en cuenta es que las prácticas de la misión se adapten a las prácticas locales. Tal y como ha señalado Sylvie Pantz en varias ocasiones, es muy importante que la UE siempre tenga en cuenta que no va a “imponer” un nuevo sistema totalmente diferente al que había con anterioridad, sino que va a ayudarles y asesorarles para hacer que “su sistema” (las leyes y normas con las que están familiarizados), sea más acorde con los estándares internacionales y las buenas prácticas.¹¹⁵

¹¹⁵ Pantz, Sylvie: Seminario Internacional, *Acción exterior de la Unión Europea en situaciones de crisis*, organizado por Fride, Cidob y CIT, Madrid, 21 de abril de 2005, y Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

La misión THEMIS, otro ejemplo más de misión para la consolidación de instituciones, sería reforzada a su término por la actuación del REUE para el sur del Cáucaso, a cuya oficina se añadirían dos expertos en Estado de derecho que habían formado parte de THEMIS. A esto también hay que sumarle la ampliación de equipo de apoyo al REUE con la presencia de expertos de seguridad de fronteras que sustituyeron a la Operación de Observación Fronteriza de la OSCE en la frontera entre Georgia y Chechenia. Estos expertos suman sus esfuerzos a las distintas actividades que realiza la Comisión en el contexto del Plan de Acción en la Política de Vecindad Europea, que contribuirá a que los esfuerzos empleados en la redacción de la estrategia no se desvanezcan. Esto es importante porque demuestra que la implicación de la Unión Europea en una zona no se limita únicamente a una misión puntual, sino que compromete su presencia a través de actuaciones del Consejo a otro nivel o bien a través de otras instituciones europeas.

2.2. La misión EUJUST LEX en Iraq

La misión integrada de fortalecimiento del Estado de derecho EUJUST LEX en Iraq¹¹⁶ es la primera misión integrada de policía, Estado de derecho y administración civil en este ámbito de la PESD. Esta es una misión muy importante para la Unión Europea porque es su único vínculo directo con Iraq.

¹¹⁶ *Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX.*

La misión se lanzó en julio de 2005, después del envío de una misión de recogida de datos del 10 al 17 de octubre de 2004 en Bagdad, Basra, Amman Abu Dhabi y Kuwait¹¹⁷ y el establecimiento de un grupo de expertos en noviembre de 2004 que valoraría las condiciones de una posible misión.¹¹⁸ Entre los objetivos de la misión se encontraba el entrenamiento de funcionarios de medio y alto nivel en la gestión e investigación criminal. El objetivo era mejorar la capacidad, la coordinación y la colaboración entre diferentes componentes del sistema de la justicia criminal de Iraq.¹¹⁹ Debido a las escasas condiciones de seguridad el equipo de expertos desaconsejó desplegar una misión en territorio iraquí, aconsejando que se desplegara en territorio europeo manteniendo una oficina de enlace en Iraq. Así, la misión establecería una oficina de coordinación en Bruselas con 18 expertos, mientras que en Bagdad se establecería una oficina de enlace con 5 expertos.¹²⁰ El entrenamiento de expertos se llevaría a cabo en los países contribuyentes: Bélgica, Polonia, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Reino Unido contribuirían con cursos de entrenamiento y entrenadores; Grecia, Austria, Finlandia y Suecia contribuirían con entrenadores;

¹¹⁷ *Proyecto de Acción Común del Consejo por la que se crea un equipo de expertos con vistas a la conducción de una posible Misión Integrada de Policía, Estado de Derecho y Administración Civil de la Unión Europea en Iraq*, 15183/1/04), Bruselas, 24 de noviembre de 2004, p. 11.

¹¹⁸ *Draft Council Joint Action 2005/.../CFSP of ... on the European Union on the Integrated Rule of Law Mission for Iraq EUJUST LEX*, (6545/2/05), Brussels, 21 February 2005, p. 5.

¹¹⁹ *Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX*.

¹²⁰ *Draft Council Joint Action 2005/.../CFSP of ... on the European Union on the Integrated Rule of Law Mission for Iraq EUJUST LEX*, (6545/2/05), Brussels, 21 February 2005, pp. 5 y 7.

Reino Unido también contribuiría con alojamiento y espacio de oficina en Bagdad y Luxemburgo contribuiría con equipamiento y material para el entrenamiento.¹²¹

Hay que destacar que esta misión tiene mucho apoyo político tanto por parte de la Unión Europea (porque es el único enlace que tiene con Iraq), como por parte de algunos Estados miembros porque en esta misión es donde se están empleando una buena parte de los billones prometidos para la reconstrucción de Iraq en las distintas Conferencias de Donantes que se han celebrado. Esto hace que países como España sí que dispongan de presupuesto para esta misión (porque lo habían comprometido antes) y no para otras misiones.¹²²

Puede decirse que la misión de Iraq es una misión virtual, porque realmente no está desplegada en ningún territorio en concreto. Esto hace que desde la DG IX haya menos interés en el seguimiento de esta misión, puesto que sus objetivos son excesivamente limitados (tan solo entrenar). El tener una misión de este tipo, sin embargo, es positivo para la imagen de la Unión Europea, de ahí su interés en ella, aunque se puede poner en duda su efectividad porque de hecho, no puede existir un seguimiento de sus resultados en el terreno. Hasta la fecha se han entrenado a unos 800 jueces, policías y funcionarios de prisiones y el objetivo es simplemente que vuelvan a Iraq con unas nociones básicas de derechos humanos y estándares internacionales en el área penal y criminal.¹²³ Algo muy importante que también se ha

¹²¹ *Ibid.*, p. 6.

¹²² Conversación con experto desplegado en misión, 28 de noviembre de 2006.

¹²³ *Ibid.*

conseguido ha sido que policías, jueces y funcionarios de prisiones se coordinen para mejorar el sistema penal, algo que ha sido muy difícil de conseguir porque durante todo el régimen de Hussein habían sido adoctrinados para estar enfrentados entre sí.¹²⁴

Aunque la relación de EUJUST LEX con la Comisión puede calificarse como tensa, sí mantiene, sin embargo, un contacto muy fluido con grupos de investigación, ONGs, Naciones Unidas o países como Estados Unidos. Realmente puede decirse que existe un interés por parte de la Comunidad Internacional (en especial por parte de Estados Unidos) en que esta misión continúe.¹²⁵ De hecho, la misión fue extendida por 18 meses más¹²⁶ de una sola vez, cuando lo habitual es que se extiendan por 6 o 12 meses. Si esto sucedió así se debe a que existe el interés político y la capacidad presupuestaria por parte de los Estados miembros en que la misión siga funcionando durante un periodo muy largo de tiempo independientemente de lo que ocurra en Iraq. Tal y como comentaba uno de los expertos de esta misión, ésta continuará aunque en Iraq haya una guerra civil porque eso no afecta al funcionamiento de la misión en Europa.

Puede decirse que esta es la única misión civil PESD desplegada en un escenario de crisis. Sin embargo, en esta misión es precisamente la falta de seguridad la que impide que la misión se desarrolle en el terreno, optando por extraer a los iraquíes para entrenarlos en suelo

¹²⁴ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

¹²⁵ Conversación con experto desplegado en misión, 28 de noviembre de 2006.

¹²⁶ EU Council Secretariat *Background. EU Rule of Law Mission for Iraq*, June 2006.

europeo. Esto viene a poner de manifiesto que la Unión Europea, a través de sus instrumentos civiles de la PESD, no está capacitada para actuar en escenarios de crisis (porque como hemos dicho en el primer capítulo, es muy difícil gestionar una crisis con instrumentos civiles). La opción por la que se ha optado, es correcta porque evita poner en peligro la vida de sus expertos y porque aporta algo a la gestión de esa crisis; sin embargo, también como se comprueba en esta misión, una actuación civil de este tipo es efectiva durante una etapa de consolidación de la paz cuando la seguridad permite establecer reformas en las instituciones sin que ese esfuerzo se pierda, y no durante una etapa de crisis en la que la inseguridad es evidente.

3. La misión de observación y supervisión en Aceh

La misión de observación en Aceh (MOA)¹²⁷ es la primera de este tipo –y única hasta la fecha- dentro de las operaciones civiles PESD. Ésta es una misión especial por varias razones: en primer lugar, es el estreno de la Unión en el continente asiático; y en segundo lugar, es una misión que sería desplegada rápidamente, poniendo a prueba la capacidad de despliegue dos años después de que comenzara la primera misión PESD. Además, es una misión en la que la Unión Europea desempeñaría un papel fundamental porque sería el actor elegido por las dos partes del conflicto para observar y supervisar el Memorándum de Entendimiento (ME), por lo que su credibilidad

¹²⁷ *Council Joint Action 2005/643/CFSP of 9 September 2005 on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM).*

estaba en juego más que nunca. De su actuación dependería el que se considerara a la UE como un actor válido para ayudar a la resolución de este conflicto, que en el caso del de Aceh duraba ya 30 años. Esta oportunidad, por tanto, no podía dejarse pasar por alto, y por eso el Alto Representante apostó fuertemente por lanzar la misión, a pesar de la reticencia de muchos Estados miembros y de la falta de recursos económicos para su lanzamiento, como ahora se explicará.

Se puede decir que esta misión fue un éxito personal del ex-presidente finlandés Martti Ahtisaari y la organización que dirige, *Crisis Management Initiative* (CMI). Fueron el CMI y el ex-presidente los elegidos por el Gobierno indonesio y el Movimiento de Liberación de Aceh (GAM por sus siglas en indonesio¹²⁸) como facilitadores del diálogo entre las partes desde enero de 2005, fecha a partir de la que se celebrarían varias reuniones en Helsinki.¹²⁹ Ante la necesidad de seleccionar a una tercera parte que garantizara el cumplimiento del Memorándum de Entendimiento por ambas partes, Ahtisaari, propuso –ante la negativa de las partes a aceptar a organizaciones como Naciones Unidas- que fuera la Unión Europea esa tercera parte neutral.

En junio la Unión envió una primera misión de recogida de datos a Aceh¹³⁰ para estudiar el despliegue de una posible misión. Entre los cuerpos políticos, especialmente el Comité Político y de Seguridad

¹²⁸ Gerakan Aceh Merdeka

¹²⁹ Crisis Management Initiative: *Aceh negotiations*, www.cmi.fi

¹³⁰ Esta misión de recogida de datos se denominaría “misión de asesoramiento” para evitar aumentar las sensibilidades indonesias en esta etapa en la que todavía no se había alcanzado un acuerdo de paz final.

(CPS), no había demasiado entusiasmo en el envío de esta misión. Algunos no veían en Aceh una prioridad de actuación para la Unión, y otros creían que la UE debía concentrar sus esfuerzos en su entorno más cercano, principalmente en la estabilización de los Balcanes, haciendo frente a los problemas de inmigración y crimen organizado.¹³¹ Para otros, sin embargo, esta misión podría demostrar la efectividad de la PESD y de su voluntad de ser un actor global y no regional.¹³²

Algo importante de esta misión es la estrecha relación que se tuvo con la CMI, que estuvo implicada durante todo el proceso de negociación de la paz y en la misión PESD desde el principio. Este hecho ayudaría mucho a que la misión fuera planificada de forma adecuada. Sin embargo, hay que señalar que este alto grado de cooperación ha sido una excepción hasta el momento y fruto del alto interés del ex-presidente Ahtisaari.

En esta misión era muy importante actuar rápidamente. El 15 de agosto se firmó el ME entre las partes, de forma que un retraso excesivo podía poner en peligro la frágil paz. Se decidió encontrar una solución intermedia enviando un pequeño grupo de observadores hasta

¹³¹ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni: "The EU mission in Aceh: implementing peace". *Occasional Paper* n° 61 (December 2005), Institute for Security Studies, pp. 21-22.

¹³² Serrano, Pedro: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. "Lessons Learnt from ESDP Operations", European Parliament, Brussels, 9 October 2006. Entre los países que apoyaban la misión estaban Finlandia, Suecia, Francia, Holanda, y más tarde Gran Bretaña. Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni: "The EU mission in Aceh: implementing peace". *Occasional Paper* n° 61 (December 2005), Institute for Security Studies, p. 22.

el lanzamiento oficial de la misión, el 15 de septiembre. Por otro lado, para la UE era importante no afrontar este reto de forma unilateral, por lo que desde el principio quería que la misión se hiciera de forma conjunta con los países ASEAN, de modo que se asegurara la apropiación regional del proceso y de forma también que se fortaleciera la asociación estratégica con los países del sudeste asiático.¹³³

Entre los principales problemas a los que se tuvo que hacer frente estaba el establecimiento del personal de la misión (búsqueda de hoteles, alquiler de coches), porque era un país muy afectado todavía por la falta de infraestructuras desde el tsunami; y la financiación. Otro de los problemas que aparecieron fue la lucha interna entre la Comisión y el Consejo por ver quién se haría con el control de la misión. Después de la misión de recogida de datos, la Comisión quería financiar la operación a través del Mecanismo de Reacción Rápida con 3 millones de euros y del programa para Asia y América Latina. De haberse aprobado esta opción hubiera dejado prácticamente fuera de escena al Consejo, habiendo adquirido la Comisión demasiada influencia política (en opinión del Consejo). Esta opción se rechazó afirmando que las misiones de observación y supervisión caían dentro del ámbito del Título V del TUE.¹³⁴ La incapacidad –a finales de julio- de llegar a un acuerdo para la financiación de la misión e incluso para el lanzamiento de la misma, hizo que Javier Solana

¹³³ *Brief Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Permanent representation of France to European Union. December 2005, p. 38.

En <http://www.rpfrence.eu/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>.

¹³⁴ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, p. 25.

interviniera personalmente. Tras tener a tres funcionarios del Consejo trabajando toda la noche para hacer un presupuesto del coste de la misión, Solana anunció el 26 de julio que la misión en Aceh tenía que desplegarse y que se había encontrado la solución para sufragarla con presupuesto PESC.¹³⁵ Este fue el empuje definitivo para que los Estados apoyaran el lanzamiento de la misión. Los costes de la misión serían financiados del presupuesto europeo (€9.3 millones), a través de las contribuciones de los Estados miembros y de los países participantes (€6 millones) y a través del gobierno indonesio, sobre la base de “cost lie where they fall”.¹³⁶ Este sistema se había seguido en misiones militares con éxito, sin embargo, era nuevo en el área civil, lo que hizo que al menos 10 países dejaran claro que este tipo de financiación no debería sentar un precedente.¹³⁷

MOA consiguió lanzarse -no sin dificultades-, en un tiempo record para los estándares de la PESD: 6 semanas; mientras que la misión de recogida de datos y la previa al despliegue oficial se lanzaron en apenas unos días. La misión en Aceh tendría un mandato inicial de 6 meses para asegurar el cumplimiento de distintos aspectos del acuerdo firmado entre el gobierno indonesio y el GAM. La misión, liderada por Pieter Feith, comenzó oficialmente el 15 de septiembre de 2005 e incluía a unos 230 civiles, de los que 130 provenían de los Estados

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 26-27.

¹³⁶ EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)*, 7 September 2006, p. 2; y EPLO: *Conflict Prevention Partnership Newsletter*, nº 3 December 2005, p. 6.

¹³⁷ *End of written procedure for the adoption of: Council Joint Action 2005/.../CFSP on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM)*, (CM 3060/1/05. REV 1), Brussels, 12 September 2005.

miembros, de Noruega y Suiza, y 100 de los cinco Estados ASEAN participantes.¹³⁸ Para la misión también fue importante el que hubiera una buena distribución de los principales puestos entre personal europeo y personal asiático. Así, el jefe de misión sería europeo y tendría tres jefes adjuntos: el adjunto principal sería tailandés, el segundo italiano y el tercero finlandés. El jefe de personal sería europeo y su adjunto de Filipinas. La misión estableció tres cuarteles que serían dirigidos por un europeo y un adjunto de ASEAN y 11 oficinas de distrito, de las que 6 serían encabezadas por un miembro de ASEAN.¹³⁹ Además, aproximadamente el 50% del personal europeo y el 90% del personal ASEAN tenía una formación militar,¹⁴⁰ lo que fue crucial para llevar a buen término el desarme y desmovilización de los excombatientes. Lo mismo ocurre con la misión EUSEC RD Congo, en la que a pesar de ser una misión civil (entendiendo por civil como ya hemos dicho, el que sea financiada a través del presupuesto PESC) la composición del personal es casi completamente militar. La composición mixta de MOA entre personal de la UE y de ASEAN puede ser vista como muy beneficiosa para que la misión uniera el rigor y las prácticas europeas al conocimiento profundo de la religión musulmana y la delicadeza de las relaciones en la cultura asiática.¹⁴¹ A pesar del alto número de expertos ASEAN, no

¹³⁸ *Background information. Supporting the Peace Process: the Aceh Monitoring Mission (AMM)*, p. 2. www.consilium.europa.eu

¹³⁹ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, p. 28.

¹⁴⁰ Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS (June 2006), Brussels, p. 21.

¹⁴¹ Entrevista con experto de la misión de Aceh.

obstante, hay que señalar que la Unión Europea era percibida como la entidad líder de la misión.

El robusto mandato de la misión sería importante para que la actuación de la Unión realmente marcara una diferencia. El mandato incluía la supervisión de la desmovilización, la decomisión y destrucción de armas, la observación de la situación de los derechos humanos, la observación del proceso de cambio en la legislación, la investigación en caso de quejas y violaciones del ME, la investigación en casos de amnistía problemáticos, la supervisión de la reintegración de las fuerzas, y servir de enlace entre las partes.¹⁴²

Para la población de Aceh, MOA ha jugado un papel esencial en la promoción y fortalecimiento de la paz. MOA supervisó las tres rondas de decomisión de armas, habiendo rechazado más de 200 armas por no respetar los estándares acordados para su aceptación.¹⁴³ La misión, aunque intentó dejarlo todo en manos locales, investigó algún que otro incidente, pero, sobre todo, la misión ayudó a aumentar la confianza entre las partes, algo muy difícil cuando se comienza un proceso de paz. En este sentido, el sistema de inserción de personal a lo largo de las distintas oficinas en la región, ha ayudado a entender mucho mejor las carencias de la población, entre las que se encontraba una escasa confianza en el Estado de derecho. La simple presencia de personal europeo en estas oficinas ha ayudado a despertar la conciencia de los

¹⁴² *Council Joint Action 2005/643/CFSP on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM)*, 9 September 2005, p. 2.

¹⁴³ ICG: “Aceh: So Far, So Good”. *Update Briefing. Asia Briefing* n° 44, Jakarta/Brussels, 13 December 2005, pp. 1-2.

estándares internacionales de derechos humanos y las buenas prácticas de policía. Por ejemplo, una de las muestras de que hay mayor confianza en el proceso es el hecho de que los civiles denunciaron abusos cada vez con más frecuencia.¹⁴⁴

Aunque el mandato inicial de la misión era de 6 meses, se extendió progresivamente para no desestabilizar el proceso de paz y para enviar un mensaje claro del compromiso de la Unión con la paz, la seguridad y la prosperidad más allá de sus fronteras.¹⁴⁵ La misión sufrió tres extensiones de tres meses cada una (en febrero, en junio y en septiembre de 2006). El mandato inicial y la composición de la misión variaron conforme se fueron consiguiendo los objetivos marcados. El 30 de diciembre de 2005 se completó la retirada de tropas militares de Aceh, tal y como se había estipulado en Helsinki entre el gobierno indonesio y el GAM. El reto que se presentaba a partir de 2006 era la reintegración efectiva de los antiguos combatientes, una de las fases más difíciles en todo proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), que fue realizada por la Comisión y los Estados miembros.¹⁴⁶

Otro de los momentos más sensibles en este tipo de escenarios de postconflicto es la celebración de elecciones, en la que pueden surgir

¹⁴⁴ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹⁴⁵ “Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the extension of the Aceh Monitoring Mission”, *Press releases* (S057/06). The Council of European Union, Brussels, 27 February 2006. En www.consilium.europa.eu

¹⁴⁶ Ferrero-Waldner, Benita: *Conflict Prevention-looking to the future*. (Speech/06/513) Conflict Prevention Partnership dialogue on “Five years after Goteborg: the European Union and its conflict prevention potential”, Brussels, 12 September 2006.

enfrentamientos que acaben con el proceso hasta el momento, por eso es tan importante la presencia de una tercera parte neutral como la de la Unión, y por eso se extendió su mandato en tres ocasiones. Las elecciones estaban previstas para abril de 2006, después se pospusieron para julio/agosto, y después se volvieron a posponer hasta diciembre de 2006.¹⁴⁷ En la primera extensión de la misión se decidió reducir el número de personal de unos 220 a 85¹⁴⁸ y en la tercera extensión del mandato se ha vuelto a reducir a 36 observadores,¹⁴⁹ siempre asegurando que la presencia de ese número de observadores era suficiente para que la misión siguiera funcionando como elemento estabilizador.

En cuanto a las relaciones con los representantes de la Comisión, que ya había apoyado el proceso de paz en ocasiones anteriores a través de diversos mecanismos, ha de señalarse que la comunicación ha sido muy buena, aunque tal vez basada en la voluntad de los expertos sobre el terreno y no tanto en la voluntad de Bruselas¹⁵⁰. Los encuentros entre el jefe de la misión y el jefe de la delegación de la Comisión en Yakarta han sido frecuentes, dando una imagen de acción conjunta en el país. Los esfuerzos de MOA se han visto reforzados por los de la Comisión, así, ésta ha ayudado a la

¹⁴⁷ “Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the extension of the Aceh Monitoring Mission”, *Press releases* (S243/06). The Council of European Union, Brussels, 7 September 2006. En www.consilium.europa.eu; y ICG: “Aceh: Now for the Hard Part”, *Update Briefing. Asia Briefing* nº 48, Jakarta/Brussels, 29 March 2006, p. 1.

¹⁴⁸ ICG, “Aceh: Now for the Hard Part”, *op. cit.*, p. 8.

¹⁴⁹ EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)* Aceh, 7 September 2006, p. 2.

¹⁵⁰ Entrevista con experto de la misión de Aceh.

reintegración de ex-combatientes, ha apoyado la consolidación del proceso político y la puesta en marcha del Memorándum de Entendimiento (a través de campañas de información, ayudando con el proceso electoral, financiando el entrenamiento de fuerzas de policía y fortaleciendo el sistema judicial, entre otros).¹⁵¹ Además de la coordinación en el terreno con la Comisión ha de señalarse la relación que existió sobre el terreno con otros organismos locales, regionales e internacionales, lo que sirvió para conocer los proyectos de los distintos actores presentes en la zona, lo que a su vez servía para otros organismos pudieran actuar cuando el mandato de la misión se veía limitado.¹⁵²

En cuanto al personal de la misión debe señalarse que los expertos eran civiles y militares en atuendo civil. Esto es significativo por varios motivos. Puede pensarse que la decisión de “etiquetar” a la misión como “civil” se hizo para evitar que surgieran sensibilidades en los Estados miembros y entre los Estados miembros, o que se le pusiera la etiqueta de civil por una mera cuestión política, tal y como sugeriría Sharon Wiharta.¹⁵³ Además, también es posible pensar que se hiciera para conseguir que la Comisión financiara parte de la misión, pero como ya se ha dicho, la Comisión no financiaría a través del presupuesto PESC ninguna misión militar donde haya o pueda haber un uso de la fuerza. Cuando se envía personal militar a una

¹⁵¹ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, pp. 30-31.

¹⁵² Entrevista con experto de la misión de Aceh.

¹⁵³ Sharon Wiharta es investigadora del SIPRI y con ella mantuve distintas conversaciones sobre las misiones PESD durante mi estancia en este centro (15 agosto -15 octubre 2005).

misión aparece la duda de dónde está la barrera entre ser civil y ser militar, ¿un militar no es un civil cuando va desarmado y sin uniforme? O *sensu contrario*, ¿un civil sería un militar de ponerse un uniforme y llevar un arma? Este tipo de planteamientos son importantes porque es algo muy sensible ante la opinión pública. Muchas misiones en un contexto de conflicto necesitan de personal civil y militar para marcar realmente una diferencia en el terreno, algo que no siempre es fácil de explicar a la ciudadanía. La misión MOA presenta un caso perfecto donde esto se demuestra. Mientras que la supervisión de los derechos humanos, los abusos de poder por parte de la policía, o la reintegración de los ex-combatientes puede llevarse a cabo con personal civil; la supervisión de la entrega de armamento, su destrucción y la desmovilización de tropas son tareas para las que los civiles no están entrenados. En estos casos, la presencia de personal militar es esencial, porque deben ser expertos los que supervisen estos trabajos.¹⁵⁴ Por tanto, puede decirse que en cierto modo en MOA ha existido una coordinación entre civiles y militares a pesar de que la misión ha sido etiquetada como puramente civil.

4. Las actuaciones civil-militares y la coordinación con terceros actores

Una de las afirmaciones que hemos hecho desde el principio de nuestro análisis es que una misión de consolidación y construcción de

¹⁵⁴ Gleichmann, C., Odenwald, M., Steenken, K. y Wilkinson, A. (2004): *Disarmament Demobilisation and Reintegration. A Practical Field and Classroom Guide*. Germany, GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC, pp. 29-43.

la paz efectiva requiere de una buena coordinación entre los instrumentos civiles y militares. También hemos afirmado que no se puede hacer un estudio completo de los instrumentos civiles de la PESD sin hablar de los instrumentos militares. De igual modo, hemos afirmado –al igual que han afirmado algunos otros¹⁵⁵–, que lo que le dará a la UE un papel único en la escena internacional será precisamente la disposición en una misma misión de instrumentos civiles y militares.

Las lecciones aprendidas en los últimos 16 años de las numerosas operaciones de estabilización postconflicto y de consolidación de capacidades han demostrado que una coordinación efectiva entre los actores internacionales y la sociedad local es clave para la efectividad de las misiones.¹⁵⁶ Aunque en los apartados anteriores se han comentado algunos aspectos generales de la coordinación de las misiones con otros actores, a continuación se profundiza un poco más en este área tan importante para la efectividad de una misión.

4.1. Instrumentos civiles, instrumentos militares

Una de las aportaciones de la Unión Europea (o una de las que pretenden ser sus aportaciones) es precisamente la combinación de los

¹⁵⁵ Feith, Pieter en EPLO et al.: *Partners in Prevention: moving from theory to practice. EU civilian crisis management and development policies, sustainable approaches to training, and involvement of civil society*. 2005, p. 15. Y también en conversaciones con personal del Consejo.

¹⁵⁶ Gourlay, Catriona: *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*. Civil Society Conflict Prevention Network, CMI and EPLO, 2006, p. 32.

instrumentos civiles y militares. Es esta condición la que le podrá dar un perfil único como actor internacional en el área de la seguridad.¹⁵⁷ La coordinación entre ambos instrumentos es la base de la diferencia que debería suponer la actuación de la Unión.

Disponer de personal entrenado para las misiones civiles PESD es, sin duda, una ventaja que tiene la UE sobre otros organismos. La experiencia demuestra que para que un conflicto pueda resolverse efectivamente, no ha de emplearse personal militar exclusivamente, sino también –y siempre y cuando la seguridad lo permita– personal civil. Las actuaciones en conflictos anteriores demuestran que muchas veces el personal militar tiene a su cargo tareas exclusivamente civiles para las que no ha sido entrenado y que puede hacer que la población civil rechace todas las acciones puestas en marcha por los militares. Tener a su disposición personal civil, que podrá trabajar en colaboración, o no, con el personal militar es sin duda una ventaja comparativa de la UE que le dará un papel relevante en el área de la PESD.

La misión de apoyo a AMIS II en Sudán¹⁵⁸ (de ahora en adelante AMIS), fue lanzada tras descartar el envío de una misión de policía al país por el escaso apoyo de los Estados Miembros y por las objeciones

¹⁵⁷ Istituti di Ricerca Specializzati: *Le Missioni PESD. Operazioni, strutture, capacità*. Senato della Repubblica. Servizio studi/Servizio affari internazionali, n° 49 (Luglio 2006), p. 22.

¹⁵⁸ *Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan.*

del gobierno sudanés y de la Unión Africana.¹⁵⁹ AMIS es la primera y única (hasta 2006) misión civil-militar, en la que los componentes civil y militar se unen en una misma misión. No obstante, es importante señalar aquí que el hecho de que esta misión en concreto esté siendo parcialmente financiada a través del mecanismo Athena no significa que haya una parte de la misión que implique el uso de la fuerza. Esta misión es considerada por el personal de la UE como una misión puramente civil, y si se ha financiado a través de este mecanismo ha sido “porque había que financiarla de alguna manera”.¹⁶⁰

El hecho de que ésta sea la única de este tipo dentro de las misiones que se han puesto en marcha es, por tanto, algo circunstancial. Sin embargo, no quiere decir que no haya habido actuaciones entre ambos componentes en otras misiones. Tal vez la dificultad en la planificación y financiación de misiones tipo AMIS hace que se hayan enviado ambos componentes a un mismo lugar pero a través de misiones diferentes. Encontramos este tipo de opciones en República Democrática del Congo, donde hay a la vez una misión militar (EUFOR RD Congo) y otra civil (EUPOL Kinshasa y EUSEC RD Congo) que trabajan por la mejora de los cuerpos de seguridad (militares la primera y policiales la segunda).

El uso conjunto de medios civiles y militares viene determinado por el tipo de escenario al que hay que hacer frente y el tipo de

¹⁵⁹ Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “ESDP Police Missions: Meaning, Context and ...”, *op. cit.*, p. 216.

¹⁶⁰ Conversación con personal del Consejo, 5 de diciembre de 2006.

objetivos que se persiguen en concreto. Lo ideal es utilizar ambos componentes en cualquiera de sus variantes: primero uno y después otro, los dos en la misma misión, o los dos a la vez pero en distintas misiones. En Bosnia y Herzegovina la UE desplegó primero una misión militar (EUFOR ALTHEA) que ayudara a mantener un ambiente de paz y seguridad, para pasar a desplegar a su término una misión civil de policía que una vez alcanzado un clima de relativa estabilidad, se encargaría de la mejora y entrenamiento de los cuerpos de policía bosnia.

La coordinación civil-militar es muy importante en las misiones, ya que en los escenarios en los que se despliegan las misiones PESD es necesario el despliegue tanto de civiles como de militares a la vez, no siendo posible establecer fases en las que primero actúen unos y luego otros. Es primordial, por tanto, que desde un principio existan canales de comunicación entre ambos componentes.

Pero además, no sólo están a disposición los instrumentos PESD, sino también los instrumentos comunitarios, que suelen estar presentes en las zonas de despliegue de las misiones en una mayor o menor medida y que -a pesar de los problemas de coordinación que existen en Bruselas-, se coordinan de forma aceptable en el terreno.¹⁶¹

Por otro lado, la coordinación civil-militar puede darse entre los equipos de la Unión Europea civiles y militares dentro de una misma misión, o entre militares de la UE y grupos civiles locales. Aunque el

¹⁶¹ Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

modo de coordinación es distinto, los objetivos y los resultados prácticos son ampliamente los mismos: terminar un conflicto o la inestabilidad en el área de despliegue.¹⁶² Es importante no confundir la coordinación civil-militar (CMCO por sus siglas en inglés) y la cooperación cívico-militar (CIMIC por sus siglas en inglés). Mientras la primera se refiere a las relaciones entre los cuerpos militares y civiles dentro de la estructura interna de la Unión Europea, la segunda se refiere a la cooperación entre el componente militar de una misión con los representantes civiles del área en el que está desplegada la misión.¹⁶³

Es el Comité Político y de Seguridad el principal encargado de asegurar una respuesta coherente de la Unión Europea ante una crisis y el responsable de estudiar todas las alternativas (civiles y militares) que deben ser consideradas por la Unión.¹⁶⁴ Desde mi punto de vista, cualquiera de las alternativas presentadas aquí es válida para argumentar que efectivamente es la disposición de instrumentos civiles y militares y su uso en los escenarios adecuados lo que le puede dar a la UE una ventaja frente a otros actores; sin embargo, una

¹⁶² *Civilian aspects of ESDP –reply to the annual report of the Council*. Document A/1929. Assembly of Western European Union. The Interparliamentary European Security and Defence Assembly. 20 June 2006, p. 9.

¹⁶³ De igual modo se ha optado por no hablar de coordinación cívico-militar o misiones cívico-militares porque pueden confundirse con las relaciones CIMIC. Es por ello que se ha optado por referirnos a la coordinación civil-militar y a las misiones civil-militares. Para una definición exhausta de ambos términos ver *Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-Led Crisis Management Operations* (7106/02), Brussels, 18 March 2002; y *Civil-Military Co-ordination (CMCO)* (14457/03), Brussels, 7 November 2003.

¹⁶⁴ *Civil-Military Co-ordination (CMCO)* (14457/03), Brussels, 7 November 2003, par. 9-10.

misión donde haya una coordinación real entre civiles y militares con una única cadena de mando (algo impensable a corto plazo) sería la que definitivamente daría a las misiones de la UE una ventaja y un elemento de unicidad.

4.2. El Consejo, la Comisión y los demás

4.2.1. Consejo y Comisión

Aunque en el capítulo cinco se ha profundizado más en la relación existente entre Consejo y Comisión en el área de la PESD, aquí trazamos de nuevo algunas de las líneas de esa relación.

La coordinación entre pilares es uno de los principales desafíos de la acción exterior de la Unión Europea que se han puesto de manifiesto tanto en la *Estrategia Europea de Seguridad* como en el Objetivo Principal Civil. La creación por parte del Consejo de instrumentos para utilizar en áreas en las que ya trabajaba la Comisión ha hecho que las relaciones entre ambas instituciones se tensen y que se ponga en cuestión la coherencia de la actuación de la Unión Europea en el terreno.

En todas las misiones hay una relación “obligada” entre Consejo y Comisión simplemente porque de esa relación depende el que la Comisión apruebe los fondos para financiar una misión PESD y el que se disponga de todo el material necesario para que se desarrolle una misión. Esto conduce a la extraña situación en que mientras una misión es del Consejo, todos los materiales, equipos e instalaciones

que utiliza son propiedad de la Comisión o se le alquilan a la Comisión. Incluso también el Jefe de Misión está contratado por la Comisión, siendo ésta a quién en última instancia responde y no teniendo ningún vínculo contractual con el Consejo. Por tanto, el que un Jefe de Misión quiera rendir cuentas ante el Consejo depende únicamente de su voluntad personal.

Aunque el Tratado Constitucional trata de solventar el problema de la coordinación entre pilares terminando con esa división, la situación actual es la existencia de dos instituciones que planifican acciones en el exterior sin saber qué está ocurriendo en el otro pilar.

La coordinación también se da en las misiones de recogida de datos, en las que participa personal de la Comisión y en la Célula Civil-Militar, que igualmente incluye representantes de la Comisión, aunque en la mayoría de ocasiones esos expertos de la Comisión son expertos en logística que ayudan a la pre-planificación de la misión y no a la coherencia de la acción entre pilares.¹⁶⁵ Sigue habiendo muchos problemas de coordinación e incoherencia cuando por ejemplo un documento de alerta temprana realizado en el Consejo no es tenido en cuenta en la Comisión o viceversa, o cuando a una institución se le impide tener acceso a documentos o informes de la otra.¹⁶⁶ Aunque el envío de personal de una y otra institución a una misión de recogida de datos a menudo puede ayudar a que haya una respuesta coordinada, también es posible que ocurra todo lo contrario

¹⁶⁵ Gourlay, Catriona: “Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management”, en Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian crisis management... op. cit.*, p. 114.

¹⁶⁶ Conversación con personal del Consejo, 12 de diciembre de 2006.

y que los expertos de una y otra institución redacten informes distintos abogando por una actuación o bien del Consejo o bien de la Comisión, como ocurrió –como se ha dicho más arriba- con las misiones MOA y EUPOL KINSHASA.

Aunque es cierto que ni la coordinación ni la comunicación entre estas dos instituciones son las mejores (al menos en Bruselas), el hecho es que sí se puede observar un cierto grado de coherencia en las actuaciones de una y otra. En el caso por ejemplo de la República Democrática del Congo, tanto Consejo como Comisión han estado allí aportando cada una unos instrumentos distintos. La misión EUSEC RD Congo y EUPOL KINSHASA no son sino una continuación de los programas de la Comisión en la mejora de las estructuras de la seguridad del país. Aunque la coordinación entre uno y otro debería haber facilitado la misión del Consejo, la realidad es que durante los inicios de EUPOL KINSHASA fue difícil conocer la marcha de las actuaciones de la Comisión sobre el terreno por la falta de comunicación entre ambas instituciones.¹⁶⁷ En el caso de MOA es el Consejo quien se encarga de la supervisión del desarme y la desmovilización de los excombatientes GAM, mientras que es la Comisión la encargada de poner en marcha los programas de reintegración en la sociedad.

No obstante, se han desarrollado algunos instrumentos para mejorar la coordinación y la planificación entre pilares, como el desarrollo de

¹⁶⁷ Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

un concepto de planificación global¹⁶⁸ y algunas sugerencias para mejorar la cooperación entre pilares hecha por la Comisión, entre las que se incluyen el trabajo conjunto en la identificación de prioridades estratégicas y en la planificación; la introducción de mayor flexibilidad en los recursos y en los expertos en respuesta a las necesidades; la mejora del entrenamiento; y un mayor número de reuniones entre personal de Consejo y de la Comisión.¹⁶⁹

4.2.1. Coordinación con otros actores

Uno de los puntos débiles de las misiones PESD es que todavía establece muy pocos contactos con ONGs y la sociedad civil cuando despliega una misión.¹⁷⁰ Una mejor coordinación con estos actores le podría proporcionar datos adicionales sobre la situación en el terreno o sobre la mejor manera de conseguir sus objetivos.

En el *Plan de Acción Civil* de la UE ya se mencionaba explícitamente la necesidad de realizar un intercambio de información con organizaciones no-gubernamentales y con la sociedad civil puesto que su experiencia y capacidad en el área de la alerta temprana era

¹⁶⁸ Council of the European Union: *Draft EU Concept for Comprehensive Planning* (13983/03), Brussels, 3 November 2003.

¹⁶⁹ Communication from the European Commission to the Council of the European Union: *Europe in the World: Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility* (COM (2006) 278 final), Brussels, 8 June 2006.

¹⁷⁰ EPLO et al.: *Partners in Prevention: moving from theory to practice. EU civilian crisis management and development policies, sustainable approaches to training, and involvement of civil society*. 2005, p. 5.

valiosa para la Unión.¹⁷¹ Aunque durante las presidencias griega, luxemburguesa y holandesa se planteó el potencial de las ONGs y la sociedad civil en la contribución a las misiones PESD y especialmente en el área de entrenamiento y formación, no se le ha vuelto a prestar una mayor atención en presidencias posteriores,¹⁷² e incluso parece que dentro del Consejo hay una tendencia a hacerlo todo de forma autónoma, sin consultar con otros actores porque, tal y como señalaba personal del Consejo, “el problema es que todos quieren opinar”. No obstante se ha adoptado la práctica de que cada Presidencia celebre algún tipo de encuentro con estos actores para tratar temas como la cooperación en materia de prevención de conflictos y consolidación de instituciones.¹⁷³ Además, en algunas ocasiones también ha habido encuentros entre representantes de estos actores y representantes del Consejo para tratar temas específicos sobre conceptos y estrategias a seguir en una misión, como sucedió por ejemplo con la misión de Aceh.¹⁷⁴

Aunque es cierto que no existe un intercambio formal de información entre UE y ONGs y sociedad civil en Bruselas, no se puede decir en ningún caso que no existe ese intercambio sobre el terreno. El intercambio se da aunque de un modo informal y a veces de forma puntual. Todos los expertos consultados han confirmado que

¹⁷¹ *Plan de acción “Perspectivas para el futuro de la gestión civil de crisis”* Anexo III al Informe de la Presidencia sobre la PESD (10547/04), Bruselas, 15 de junio de 2004, par. 22.

¹⁷² Gourlay, Catriona, *Partners Apart:...* *op. cit.*, p. 16.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 19.

¹⁷⁴ No obstante, puede decirse que todo lo relacionado con esta misión: su financiación, su despliegue y su gestación ha sido una excepción hasta el momento.

existía un intercambio con los actores presentes en la zona de despliegue (actores locales, regionales, nacionales e internacionales, y tanto actores gubernamentales como no gubernamentales), aunque da la impresión de que el contacto con otros actores sobre el terreno depende más de la voluntad del personal de la misión que de la existencia de una cooperación institucionalizada.

Durante las misiones de recogida de datos se ha adoptado la práctica de tener alguna reunión con representantes de ONGs, aunque todavía no incluyen reuniones con representantes locales, grupos religiosos, líderes tradicionales, o representantes del mundo académico.¹⁷⁵ No obstante, que no se produzcan encuentros con más ONGs durante la misión de recogida de datos no quiere decir que no se produzcan en Bruselas o a través de otros canales. Además, se ha de tener en cuenta que las misiones de recogida de datos apenas duran unos días, con lo que en muchas ocasiones hay un tiempo muy limitado para llegar a hacer más contactos.

La *EU-NATO Declaration on ESDP*¹⁷⁶ da las bases formales para la cooperación entre las dos organizaciones en las áreas de gestión de crisis y prevención de conflictos; para asegurar más implicación en estas tareas de los países europeos OTAN no miembros de la UE, y esboza los principios políticos por los que la UE tiene acceso a los instrumentos OTAN para sus propias operaciones militares.¹⁷⁷ Un

¹⁷⁵ Gourlay, Catriona, *Partners Apart: Enhancing Cooperation op. cit.*, p. 20.

¹⁷⁶ NATO, *EU-NATO Declaration on ESDP*, 16 Dec. 2002, in www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm

¹⁷⁷ *Ibid.*

ejemplo de esta cooperación es la Operación CONCORDIA en Macedonia, la primera operación de mantenimiento de la paz de la UE, y la primera en que la OTAN puso a disposición de la Unión sus instrumentos y capacidades a través de los acuerdos Berlín Plus.

Por otro lado, la UE también ha formalizado su relación con Naciones Unidas¹⁷⁸. La dilatada experiencia de esta organización en el área de la prevención es clave para que la Unión pueda seguir adquiriendo los conocimientos necesarios para llevar una política eficaz en el área de la PESH. Esta relación entre Naciones Unidas y la Unión Europea tiene lugar a distintos niveles: a través de contactos Ministeriales con el Secretario General/Alto Representante (SG/AR) de la ONU; entre el SG/AR y el Comisario de Relaciones Exteriores, con el SG y el vicesecretario de NNUU; entre el Comité Político y de Seguridad con el vicesecretario de la ONU y otros representantes; y entre la Secretaría del Consejo y los servicios de la Comisión, con la Secretaría de la ONU en los niveles apropiados.¹⁷⁹ La UE ha señalado tres áreas prioritarias sobre las que se asentará la cooperación con Naciones Unidas: la prevención de conflictos, los aspectos de la “gestión militar y civil de crisis” y los temas regionales. A finales de 2006 la Unión Europea había desplegado dos misiones a petición de Naciones Unidas, la misión ARTEMIS¹⁸⁰ y la misión EUFOR RD

¹⁷⁸ *EU-UN co-operation in Conflict Prevention and Crisis Management*, Summary Conclusions General Affairs Council, Brussels. June 12, 2001.

¹⁷⁹ Novosseloff, Alexandra: *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*. International Peace Academy (June 2004), p. 3.

¹⁸⁰ ARTEMIS se lanza a petición de Naciones Unidas: *UN-Security Council Resolution 1484(2003)*, adopted by the Security Council at its 4764th meeting, on 30 May 2003. Y se aprueba su despliegue a través de la *Council Joint Action*

Congo¹⁸¹, ambas militares y ambas en la República Democrática del Congo.

2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo.

¹⁸¹ EUFOR RD CONGO se lanza a petición de Naciones Unidas: *UN-Security Council Resolution 1671(2006)*, dopted by the Security Council at its 5421st meeting, on 25 April 2006. Y se aprueba su despliegue a través de la *Council Joint Action 2006/319/CFSP of 27 April 2006 on the European Union military operation in support of the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process.*

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES

En este último capítulo de la tesis se harán algunas reflexiones finales a las que se han llegado después del periodo de investigación. La investigación comenzó planteándose una serie de hipótesis que guiaron el comienzo del trabajo, y que me han conducido a profundizar en otros aspectos que, quizás, no consideraba tan importantes al principio, como la formación de expertos o el modo de financiación. Debo señalar aquí, que a lo largo de todo este tiempo estudiando las misiones PESD y después de hablar con más de un experto en la materia (y sobre todo con personal de la Unión Europea), llego a la conclusión –tal vez ingenua por el hecho de tenerla a estas alturas-, de que la Unión Europea no es ni blanca, ni negra; y que sus misiones PESD, tampoco son ni blancas, ni negras. No hay una dirección exacta en la que marche la PESD porque todos sus objetivos son ambiguos. Tal vez, esa ambigüedad es parte de la propia Unión Europea, porque, aunque siempre es “Europea”, sólo es “Unión” cuando los Estados así lo desean. Y esa ambigüedad se ve también en las conclusiones a las que llego, porque la Unión Europea ha conseguido mucho y poco a la vez. Mucho, en el área de la consolidación de la paz, y poco, en el área de la seguridad en general. Después de seis capítulos escritos, puedo decir que una cosa son las altas aspiraciones de la Unión Europea de ser un actor de peso en la escena internacional; y otra cosa es lo que hace para convertirse en ese actor de peso. Lo primero se ha podido ver, sobre todo, en el capítulo

2; mientras que lo segundo, se ha podido ver principalmente en los capítulos 4 y 6.

En este capítulo se realizará la comprobación de las hipótesis planteadas en el primer capítulo y se hará una valoración de los puntos más importantes que se han analizado a lo largo de la tesis, de la evolución de las capacidades, y de las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa hasta finales de 2006.

1. La Unión Europea como actor

En la tesis se ha optado por la aproximación constructivista para explicar el surgimiento de las misiones civiles de la PESD, porque se ha entendido que es la que mejor explica la creación y evolución de estas políticas como resultado de una visión del mundo compartida y a través del desarrollo de normas y estándares. También se ha entendido que, a pesar de que los intereses de los Estados miembros siguen teniendo un peso muy importante en la toma de decisiones, parece que se ha podido crear un interés que va más allá de esos intereses individuales a través de un proceso de *europaización*. Podría decirse, así, que la Unión Europea ha podido adquirir un papel propio en la escena internacional, con intereses particulares y con una visión en conjunto que sólo puede entenderse como fruto de la decisión de todos sus Estados miembros.

En el primer y segundo capítulo se ha analizado a la Unión Europea como actor. Se han valorado distintas concepciones desde el poder civil hasta el *soft* y el *hard power*. Si algo puede decirse, es que la UE

nace casi como un “antipoder”, nace para evitar que se enfrenten los países europeos entre sí, y nace como una manera de limitar los poderes de los Estados europeos. Esto ha convertido a la Unión Europea en uno de los ejemplos más grandes en prevención de conflictos, y hace que desde su origen se la haya identificado como un actor civil o *soft*.

A lo largo de la tesis, sin embargo, se ha visto que es muy difícil calificar a la Unión Europea como un *soft* o un *hard power*. Decantarse por uno u otro es, tal vez, simplificar demasiado el papel de la Unión. Sí podemos decir, no obstante, que hemos considerado que la posesión de instrumentos militares no invalida a la Unión como actor civil o *soft*, y de hecho, puede decirse que esa es una característica de la Unión que la puede fortalecer como actor. Puede decirse que en la UE seguirán predominando los instrumentos civiles a corto y medio plazo. El aparato burocrático, el sistema de toma de decisiones y la forma de financiación de las misiones civiles indican que éstas seguirán siendo las protagonistas dentro de la PESD; pero no tanto por la voluntad de los Estados miembros como por la mayor facilidad con que se toman las decisiones y por la trascendencia relativa de las misiones que se despliegan. Tal y como escribía el ex – Primer Ministro sueco, Carl Bildt, después de la guerra de Kosovo: *nuestro principal vacío de capacidades no está en las bombas inteligentes, sino en las políticas inteligentes.*¹ La capacidad de seguir

¹ Bildt, Carl: “We have crossed the Rubicon – but where are we heading next?”, *Reflections on the European Security Strategy versus the US National Security Strategy*. Joint seminar, 17 November 2003, London. Centre for European Reform /

actuando de forma conjunta ha dependido hasta el momento -y seguirá dependiendo-, de la voluntad de los Estados miembros. Las grandes trabas a la evolución de la PESD seguirán siendo cómo conciliar el mantenimiento de una Alianza Atlántica con el nacimiento de una Europa estratégica y política, cómo conjugar el respeto de las soberanías nacionales con las políticas europeas, la falta de voluntad política, y la falta de cooperación interinstitucional dentro de las estructuras de la Unión Europea. Todos estos elementos deben tenerse muy en cuenta, porque concluir que la Unión Europea actuará en bloque a partir de la aparición de la *Estrategia Europea de Seguridad*, no es realista. La *EES* ha sido un gran paso en la formación de una política exterior común y, de hecho, acierta al identificar los riesgos y amenazas para la Unión; sin embargo, no deja de ser, lo que hemos denominado, un documento de transición. La *EES* es un comienzo, es un esbozo de lo que quiere ser la aproximación europea a la seguridad y de las ambiciones que tiene en este área, y hay que tomarlo como un documento que sienta las bases de lo que quiere llegar a ser la Unión Europea en el ámbito de la seguridad.

La UE actuará en bloque si sus misiones –y aquí nos referimos principalmente a las misiones PESD- no suponen un riesgo para las estrategias e intereses de los Estados miembros. Ante el suceso de acontecimientos tan graves como los que ocurrieron en Iraq es posible que exista una nueva división entre los Estados. Y esto es así porque no existe ninguna obligación legal entre los miembros de la Unión de

seguir una postura común; y aunque en principio existiría una obligación moral, la UE ha sido ejemplo de que ésta sólo ha avanzado cuando los principales Estados no se han negado a hacerlo. A lo largo de la tesis se ha visto cómo la UE parece haber encontrado ya un pequeño espacio en el área de la reconstrucción postconflicto, de la consolidación de la paz y del fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, si la Unión quiere ser un actor de referencia en el ámbito de la seguridad, un actor de peso y de primer orden, debe estar dispuesto a hacerse también un hueco en las áreas del establecimiento de la paz y la imposición de la paz. Sólo así podrá ser un actor completo y no un actor que sólo puede actuar en determinados escenarios donde el uso de la fuerza es irrelevante. La Unión Europea tiene unos intereses y tiene que estar dispuesta a defenderlos con todos los medios posibles que tiene a su disposición. En la tesis se ha visto el amplio abanico de instrumentos civiles que la Unión tiene a su disposición –tanto en el Consejo como en la Comisión- y aunque la tesis no se ha centrado en los instrumentos militares, también dispone de un buen número de ellos que debe aprender a utilizar sin complejos. Será esa utilización de medios civiles y militares los que ayuden a confirmar a la Unión Europea como actor en el área de la seguridad.

A lo largo de la tesis se ha analizado el concepto de seguridad humana porque se ha considerado que es un concepto que se adapta a la concepción de la seguridad que se adopta en la *Estrategia Europea de Seguridad*, y porque se adapta a las actividades que conforman las misiones civiles PESD. La *EES* asume un concepto amplio de seguridad, donde tienen cabida desafíos y riesgos como el peligro que

suponen los Estados fallidos, la pobreza, las epidemias, el terrorismo o las armas de destrucción masiva. También asume que las principales herramientas para hacer frente a estos riesgos deberían ser –tanto como fuera posible- las herramientas civiles. Esto no quiere decir, como se ha explicado en el segundo capítulo, que se renuncie a la posesión y utilización de instrumentos militares. De hecho, podría decirse que un actor de la entidad y potencia que pretende ser la Unión Europea, no puede renunciar a los instrumentos militares, pero lo que sí puede hacer –si la circunstancia lo permite-, es limitar el uso de la fuerza a aquellos casos en los que sea estrictamente necesario.

Una de las críticas que quizás puede hacerse a la concepción del mundo que se dibuja en al *EES*, es que peca -tal vez-, de ser “eurocéntrica”. Es una visión demasiado ligada al escenario actual en el que se encuentra la Unión Europea, que prima el uso de instrumentos civiles porque no se siente amenazada militarmente y porque, por lo tanto, adopta un concepto de seguridad humana porque tiene garantizada su seguridad territorial. Ese concepto de seguridad humana, sin embargo, no podría aplicarse a otras zonas del mundo donde existen regímenes dictatoriales o donde la seguridad territorial no está garantizada, y donde por tanto, una aproximación a través de la seguridad humana es importante, pero no siempre definitiva o contundente para solucionar un conflicto o una situación internacional estancada.

Puede resaltarse también la idea de la UE como un actor “limpio”, que es algo que debe tener muy en cuenta durante toda la evolución de

la PESD. Los países acuden a la Unión para pedir ayuda, incluso las antiguas colonias. La Unión Europea es un actor sin pasado (en el sentido de que no se ha visto inmersa en desastres como el de Iraq), lo que es una verdadera ventaja que debe aprovechar para estructurar una buena política exterior. Puede decirse que lo que hace fuerte a la Unión no son sus capacidades militares, sino la posesión de un amplio abanico de capacidades civiles junto con un buen número de capacidades militares que deben seguir mejorando. Esto es lo que hace diferente a la Unión Europea de otros actores. Sin embargo, el actor “se forma”, no sólo poseyendo una serie de instrumentos, sino también haciendo uso de ellos. Hasta el momento, los instrumentos civiles y militares de la PESD se han desplegado en escenarios de estabilidad, de consolidación de la paz –y donde, de hecho, han desempeñado un buen papel-. No se puede poner en duda que las actuaciones de la Unión han tenido un impacto donde se han puesto en marcha; pero sí puede ponerse en duda que la Unión esté capacitada para actuar en escenarios de crisis, o incluso, de alta inestabilidad, y es precisamente ahí donde debe seguir haciendo esfuerzos.

Las misiones lanzadas hasta el momento muestran algunos de los elementos que se destacaban en la *Estrategia Europea*. Por ejemplo, la presencia de la UE en la República Democrática del Congo en cooperación con Naciones Unidas, muestra el compromiso de la Unión con el multilateralismo, tal y como defiende en la *EES*. También la presencia de la Unión en Aceh junto con países ASEAN demuestra el interés, no sólo por la multilateralidad, sino también y más importante, por la apropiación local de los procesos en que se

sumerge la Unión. Esto es de resaltar porque la idea de la Unión Europea no es tanto resolver problemas de otros Estados, como dotar a esos Estados de los instrumentos necesarios para que ellos mismos resuelvan sus problemas. Esta aproximación, que es interesante y hasta efectiva en algunos casos, ha demostrado, no obstante, que no siempre es la más adecuada, como en las misiones EUBAM RAFAH o MPUE. Y, posiblemente, esta experiencia en misiones anteriores ha conducido a que en las próximas misiones en Kosovo y Afganistán se pueda tener un mandato de sustitución. Algo también positivo de las misiones PESD es que en todas ellas se ha invitado a terceros Estados a contribuir con expertos, pudiendo encontrar en una misión personal europeo junto con personal de Marruecos, Túnez o Canadá. Este tipo de contribuciones, aunque puede establecer problemas de comunicación dentro de la misión debido a las restricciones de acceso a cierta información, también pueden enriquecer la misión en conjunto.

Los logros hasta el momento deben valorarse de forma cauta. Las actuaciones de la UE han sido un éxito relativo. Son un éxito porque en apenas cuatro años se ha conseguido que la Unión pasara de no hacer ninguna misión, a desplegar hasta catorce. Eso es un gran paso. Y son un éxito relativo porque los objetivos de las misiones, sin embargo, son excesivamente limitados para una entidad como la UE. La financiación y el número de expertos también son modestos, pudiéndose poner en duda la capacidad de movilización de la UE en el ámbito de la PESD. No obstante, hay que señalar que todos estos logros deben valorarse como un inicio, como un ensayo, como un

“aprender haciendo”, y que desde ese punto de vista sí que se han dado grandes pasos que muy pocos creían posible en el año 2000.

Como se ha visto a lo largo de la tesis, la capacidad de actuar y la efectividad de la Unión Europea depende actualmente de la coordinación entre Consejo y Comisión. Hasta que no se superen las diferencias interinstitucionales no habrá forma de que la Unión siga avanzando en el ámbito de la PESD de manera concluyente y rotunda. Y aún así, habrá que seguir salvando el gran obstáculo que supone la capacidad de veto por parte de los Estados miembros. La credibilidad de la Unión como actor en el área de la seguridad todavía está por demostrar, porque será su reacción ante situaciones de crisis complejas donde sus intereses estén amenazados, la que dé la medida de su credibilidad y valía como actor.

2. Las misiones PESD

Comenzamos la tesis diciendo que uno de los motivos por los que nos habíamos centrado en los aspectos civiles de la PESD era precisamente la escasa repercusión que estas misiones habían tenido en los medios de comunicación y en la literatura académica. Después de tres años desde el lanzamiento de la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE) se puede seguir afirmando que existe un gran desconocimiento sobre las misiones civiles PESD en la sociedad en general. Incluso cuando en un mismo país hay una misión civil y otra militar (como en el caso de la República

Democrática del Congo), los medios de comunicación se centran en los aspectos militares y no en los civiles.

Pero, aunque las capacidades militares han despertado mucha más atención académica y entre la opinión pública que las civiles, continúa pensando que en el escenario internacional actual que contempla la Unión Europea, son las misiones civiles las que más notoriedad le pueden reportar a la UE por la sencilla razón de que –en términos generales- es más problemático desplegar una misión civil que una misión militar (en el sentido de que es más difícil desplegar expertos civiles que expertos militares). Paradójicamente, la Unión ha sido capaz de desplegar más misiones civiles que militares. Por tanto, puede decirse que el área civil de la PESD viene a cubrir un vacío en la escena internacional y que, en ese sentido, puede entenderse como un valor añadido para la Unión.

En la tesis se ha aplicado la aproximación constructivista al desarrollo de la PESD. Se ha considerado como uno de los más apropiados para explicar por qué la PESD sigue avanzando a pesar de que los Estados miembros no siempre se benefician de las actuaciones dentro de este área. También se ha explicado cómo las misiones PESD se insertan bien dentro de la concepción de la seguridad humana que aparece en la *Estrategia Europea de Seguridad*. La preocupación por la prevención estructural –y no la prevención directa-, y la apuesta por las actividades de construcción y consolidación de la paz confirma el interés de la Unión por una aproximación distinta a la seguridad. Uno de los propósitos de las misiones PESD es la consolidación de

instituciones débiles, mejorar la profesionalidad de la policía, cambiar y mejorar las estructuras de seguridad, o ayudar a la mejora del funcionamiento de la administración pública o el Estado de derecho. Todos estos son objetivos que caben dentro de la concepción de la seguridad humana, más preocupada por la seguridad individual de los ciudadanos que por la seguridad territorial de un Estado.

Una de las ideas fuerza detrás del desarrollo de los instrumentos civiles de la PESD es la ambición de ser más rápido y eficiente que otros organismos y actores internacionales en todo el ciclo de vida de la prevención de conflictos. Como se ha visto, por el momento la Unión no puede presumir ni de ser más rápido en su despliegue que otros organismos, ni de poder actuar a lo largo de todo el ciclo del conflicto, ya que ha tendido a centrarse en las actividades de consolidación y construcción de la paz.

Sin embargo, ya puede identificarse una aproximación distinta de la UE en relación a las operaciones de prevención de conflictos, estabilización y reconstrucción postconflicto en las que el papel militar ha sido un elemento de apoyo en una intervención civil amplia. Esto representa una aproximación distinta y la búsqueda de un espacio estratégico propio, aunque -tal vez-, todavía es muy temprano para decidir si realmente la combinación de instrumentos civiles y militares es una aproximación que hace única a la Unión, porque el alcance y la utilización de sus instrumentos ha sido muy limitado.

Si algo puede decirse después de tres años del despliegue de la primera misión PESD, es que están en construcción y en continuo

movimiento. En primer lugar, llama la atención la gran variedad de misiones civiles PESD que se han lanzado hasta el momento. Cada una tiene una modalidad diferente, por lo que no se puede intuir que sigan un patrón o regla. El hecho de que nos encontremos en los orígenes de este tipo de misiones provoca que los cambios sean constantes y que la “prueba-error” sea evidente. La Unión Europea parece haber apostado por el método de “aprender haciendo”, lo que hace que el proceso de aprendizaje sea lento y se repitan constantemente los mismos errores. La repetición de los mismos errores, no obstante, también ha de atribuirse al propio sistema de pilares y al propio funcionamiento de la Unión Europea. Por ejemplo, el hecho de que los materiales siempre lleguen tarde al comienzo de una misión, debe atribuirse al lento sistema de adquisición de materiales a través de la Comisión; al igual que la incorporación tardía de expertos, que también debe atribuirse al sistema de selección de personal de los Estados miembros. Por otro lado, entre los problemas que se encuentran en el desarrollo de las misiones PESD –como se ha visto a lo largo del resto de los capítulos-, están la ausencia de un mecanismo de financiación, y la falta de expertos, entre otros aspectos, que señalamos más adelante.

El análisis de las misiones que la Unión ha puesto en marcha desde el 2003 nos hace concluir que las misiones PESD se forman *ad hoc*, desplegándose según van surgiendo las necesidades, lo que es una debilidad a pesar de que parece que existe detrás una voluntad política de actuar de forma continuada en el futuro.

La escasa vida de las misiones hace que sea muy difícil hablar de lecciones aprendidas. Cada misión parece que ha sido una prueba en sí misma y no ha habido una asimilación real de las “lecciones aprendidas”. De hecho, no existe un proceso formal de “lecciones aprendidas” –tal vez por ser la PESD de tan reciente creación-, aunque sí que hay “lecciones identificadas”. Obviamente, durante y después de cada misión se sabe qué ha funcionado bien y qué ha funcionado mal, pero es un proceso de aprendizaje que se hace sobre la marcha, improvisando, aunque siempre intentando que cada misión funcione mejor que la anterior. Por otro lado, la sensación dentro del Consejo es que las lecciones aprendidas no sirven de mucho puesto que lo que no funciona es el sistema de pilares, que impide que cosas tan importantes como la financiación y la adquisición de material se eternice y ponga en entredicho la efectividad de la misión desde un principio.² Puede decirse que, aunque el proceso de lecciones identificadas se ha llevado a cabo de forma interna, para que fuera mucho más profundo debería incluir las opiniones de los socios o compañeros de la UE en las misiones, los gobiernos anfitriones y su población, algo que por el momento no se va a hacer porque implicaría un proceso de crítica que no puede permitirse la Unión Europea en estos momentos.

Si pasamos a evaluar la efectividad de las operaciones, hay que decir que, aunque se han dado pasos de gigante en poco tiempo, se debe ser crítico con los resultados obtenidos. Para hacer una

² Conversación con personal del Consejo, 16 y 30 de noviembre de 2006.

evaluación de cómo han evolucionado las misiones civiles PESD es necesario tener en cuenta dos cosas: cómo ha progresado el aparato institucional de la PESD, y cómo han progresado las misiones civiles sobre el terreno. En cuanto a lo primero, hay que valorar muy positivamente el gran esfuerzo hecho por los Estados miembros por acordar una política exterior y de defensa común, coordinando 27 aparatos políticos y de seguridad. En escasos seis años la PESD ha evolucionado de la nada, no pudiendo decirse que haya sido un fracaso. El Consejo se ha dotado de más instrumentos, más personal y mejores mecanismos de coordinación y financiación.

En cuanto a la evolución de las misiones sobre el terreno, habría que decir que los objetivos de las misiones se han alcanzado porque son poco ambiciosos. No obstante, esto deber ser visto como algo positivo en una primera etapa de la creación de la PESD, porque es importante tener éxitos al principio para que se pueda aumentar la confianza en el funcionamiento de este tipo de misiones, y para no frustrarse rápidamente ante la falta de financiación, personal, materiales, etc.

Las misiones analizadas aquí –pero también todas las misiones puestas en marcha hasta el momento- son relativamente modestas en términos económicos y de personal (a excepción de la de Kosovo, que rondaría los 1750 expertos³) Todas ellas han contribuido a la mejora de las misiones, al perfeccionamiento de los procesos de financiación, de coordinación, de despliegue, etc. El lanzamiento de todas estas

³ Ver anexo 2.

misiones confirma la voluntad de la Unión y de sus Estados miembros de seguir en una línea de actuación donde el compromiso con la prevención de conflictos es claro. Por supuesto, no hay que olvidar nunca que entre los objetivos principales de la Unión está, en primer lugar, la defensa de sus intereses y de su seguridad. De ahí su gran compromiso con los Balcanes.

Por otro lado, parece existir una presión continuada a nivel UE para justificar el desarrollo de la PESD en términos de “valor añadido”⁴. De hecho, puede decirse que prácticamente todas las misiones se han declarado como un éxito rotundo incluso antes de lanzarlas. En estos momentos parece que no cabe la posibilidad de fracaso en este tipo de misiones, por eso tal vez, los mandatos y los objetivos tienden a ser muy limitados en su alcance: cuantos menos objetivos a conseguir se establezcan, más posibilidades de que se alcancen y de que se pueda hablar de “éxito rotundo”.

Aunque hasta el momento todas las misiones han salido adelante, es posible que haya más problemas para que siga siendo así a partir de ahora, lo que es normal si se tiene en cuenta que cada vez se quieren lanzar más misiones. El problema vendrá cuando exista una misión en la que un Estado tenga intereses concretos a defender o cuando entre los objetivos de una misión se encuentre por ejemplo, una reforma profunda en los cuadros de seguridad de un Estado, cuando la

⁴ Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. ISIS Europe and CeMiSS Joint Report (June 2006). Brussels, p. 7.

envergadura de la misión sea mucho mayor que hasta el momento, o cuando se desenvuelva en entornos hostiles.

Una misión civil PESD tipo, está formada por unas pocas decenas de personas, con la excepción de MPUE y Kosovo. Incluso hay algunas en las que no están cubiertos todos los puestos por la incapacidad de los Estados de conseguir personal, algo que sorprende si se tiene en cuenta que ya en Feira, y en mucha mayor cantidad en el *Objetivo Principal Civil* de 2008, los Estados comprometieron a cientos de expertos en cada una de las áreas identificadas. Lo que parece claro es que para que una misión funcione tiene que haber voluntad política por parte de los Estados miembros, porque sobre ellos recae la responsabilidad de dotar a las misiones de personal y de presupuesto.

En cuanto a la valoración de las misiones, puede decirse que, las misiones son un éxito porque los objetivos son pequeños y porque hay un interés en maximizar los logros y disimular los fracasos. La mayoría de las misiones, como THEMIS, han sido simbólicas, y su mayor contribución ha consistido en facilitar la identificación de problemas de organización y de gestión de las misiones que ayudarán a que en un futuro las operaciones PESD sean más ambiciosas tanto en sus objetivos, como en su composición. Sin embargo, habría que valorar las misiones no sólo por lo que consiguen en el terreno, sino también por el significado político en ese Estado y en la región. Por ejemplo, la labor de EUJUST THEMIS en el área del Estado de derecho ha tenido un impacto en los países vecinos, y se espera que

las misiones en la RDC también contribuyan de alguna manera a la estabilidad de la región.

En el año 2008 se alcanzará, previsiblemente, el *Objetivo Principal Civil*, lo que significará que la Unión Europea hará pública su capacidad de actuar con un mayor peso del que lo ha hecho hasta ahora. El hecho es que la publicidad y la imagen que ha dado hasta el momento, de alguna forma “obliga” a la Unión a actuar, esté realmente preparada o no, y lo que ahora está en juego es la credibilidad de la Unión.

Dicho todo esto, lo más realista no es pensar que la UE está haciendo mucho en el área de la respuesta a conflictos, con una duplicación innecesaria de los esfuerzos en los pilares uno y dos, sino que está haciendo muy poco. Con las capacidades PESD todavía limitadas y con el siempre presente desafío de generar voluntad política, la Unión tendrá que demostrar que puede y quiere defender sus intereses sin complejos en el área de la seguridad y que está dispuesta a actuar en cualquier escenario. Será eso, y no la mera disposición de instrumentos, la que le dé un mayor peso en la escena internacional.

2.1. Las áreas civiles de la PESD

Uno de los principales problemas que encontramos en el análisis de las áreas civiles de la PESD es que los conceptos de cada una de esas áreas están muy poco desarrollados, en especial el concepto de la protección civil, que es problemático por su confusión con las tareas

del primer pilar. Por otro lado, parece incorrecto decir que existan seis áreas desarrolladas hasta el momento (policía, fortalecimiento del Estado de derecho, protección civil, administración civil, supervisión y genéricas para el apoyo del REUE), puesto que las capacidades genéricas que aparecen en el año 2004 para dar apoyo al Representante Especial de la Unión Europea, son más bien un subtipo de las otras cinco capacidades, como se ha visto en el capítulo 4.

Por otro lado, se ve claramente cómo el concepto de policía está mucho más elaborado que el resto, lo que quizás se deba a que la experiencia de los Estados miembros en este área está mucho más desarrollada y a que la coordinación y el concepto están más claros por el propio funcionamiento de este cuerpo en cada uno de los Estados. Así, los expertos de policía han sido formados para trabajar en equipo y responder a una cadena de mando, mientras que otros expertos civiles no tienen ese tipo de formación al ser su trabajo más individual en su entorno laboral.

Algo que puede decirse de las áreas civiles de la PESD es que los conceptos desarrollados en Feira son excesivamente estáticos y no corresponden con las necesidades reales de un escenario de pre o post-conflicto. En este tipo de escenarios no sólo se necesitan expertos legales o de policía, sino ambos, y precisamente será esa multifuncionalidad de las misiones la que marque la diferencia con respecto a otro tipo de actuaciones. Por ejemplo, la visión que tienen organizaciones como la OSCE sobre las misiones de policía es mucho más amplia que la que tiene la UE. Para la OSCE, una concepción

amplia de la policía incluye la promoción del papel de los ciudadanos y de ONGs en este área. La UE, sin embargo, está muy centrada en los puestos de alto nivel, sin prestar demasiada atención al papel de otros actores que trabajan con niveles más bajos.

De todas formas, hay que señalar que, a pesar de que las misiones se denominen “de policía” (en el caso de MPUE), o “de observación” (en el caso de MOA), lo cierto es que su composición es variada. En el caso de la misión de Aceh había expertos especializados en áreas como recursos humanos, reforma del sector de la seguridad, en mediación, o en desarme, desmovilización y reintegración de ex – combatientes; y en el caso de MPUE también habían expertos en el área legal, aunque su presencia era muy reducida y sus funciones eran de apoyo interno a la misión. Algo que también debe señalarse es que cuando la Unión Europea hace una llamada a contribuciones, en muchas ocasiones no la hace solicitando “policías”, sino “policías expertos en...”, lo que limita mucho más la búsqueda de personal. Así, el que España haya ofrecido 500 expertos de policía a la UE, no significa que pueda ofrecerlos para una misión (aunque esté dispuesto a ello) porque puede que no disponga de policías especializados exactamente en lo que se solicita desde la misión, como ha ocurrido en alguna ocasión.

Una de las muchas áreas en las que la Unión no ha entrado de lleno es la de Desarme Desmovilización y Reintegración de excombatientes, o en el área de las armas ligeras, uno de los principales elementos que aumentan la inseguridad en una situación

de post-conflicto. Este es un campo sin abonar en el que la Unión bien podría hacerse un hueco. En el año 2005 comenzó a desarrollar el concepto de la Unión Europea para la Reforma del Sector de la Seguridad,⁵ área en la que la UE ha comenzado a trabajar en misiones como EUSEC RD Congo. Actualmente la UE sigue estudiando la forma en que podría contribuir en las áreas del DDR y el RSS para ayudar en la transición del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz. Otros conceptos que también se han desarrollado han sido el de la vigilancia fronteriza, al que la Comisión ha puesto muchas objeciones porque lo considera su terreno.

A pesar de que hay áreas importantes que el Consejo no ha considerado entre sus prioridades, considero que el número de áreas y capacidades desarrolladas hasta el momento son suficientes para que la Unión pueda jugar un buen papel en el área de la consolidación y construcción de la paz. Desde mi punto de vista, no se debería ampliar el número de áreas prioritarias y debería seguir profundizándose mucho más seriamente en el contenido de cada una de ellas, dotándolas de medios y de un mayor número de expertos. El problema principal -considero-, no es tanto el disponer de múltiples áreas para actuar de forma flexible en distintos escenarios, sino tener áreas sólidas -aunque menos numerosas-, con personal dispuesto a ser desplegado en un corto periodo de tiempo, con mecanismos rápidos de financiación y con recursos materiales suficientes que permitan comenzar el trabajo en el terreno cuanto antes. Los esfuerzos para

⁵ Helly, Damien: "Developing an EU strategy for Security Sector Reform", *European Security Review*, nº 28 (February 2006), p. 7.

conseguirlo se realizarían a través de una doble vertiente: a través de un mayor esfuerzo por parte de los Estados miembros y a través de un mayor esfuerzo por parte de la Unión Europea.

En el caso de la Unión Europea, el esfuerzo debe concentrarse en los conceptos de cada una de las áreas, definiendo claramente en qué tipo de escenarios se quiere/puede actuar y qué tipo de expertos se necesitan. El esfuerzo también debe ir encaminado a encontrar modos de actuación que impliquen el despliegue de misiones multifuncionales con expertos de varias áreas, porque esta es la clave de una actuación diferenciada.

Este esfuerzo hecho desde Bruselas, repercutiría en los Estados miembros, que tendrían una idea exacta de qué tipo de entrenamiento deben recibir sus expertos para poder participar en estas misiones y facilitaría la selección de los mismos. Por otro lado, los Estados también deberían tratar de encontrar mecanismos rápidos para el despliegue de sus expertos nacionales, creando vías más flexibles que aceleren la respuesta nacional a una petición de expertos de la Unión Europea.

Uno de los adelantos en cuanto a capacidades es precisamente la constitución de los Equipos de Respuesta Civil que, como se ha visto, no es una idea original de la Unión Europea. El concepto de ERC (que recuérdese, pueden variar en el número de expertos y en la especialidad de los mismos) son más acordes con las necesidades de los escenarios de construcción y consolidación de la paz, debiendo ser –en mi opinión– en los que más énfasis se haga desde el Consejo y los

Estados miembros, si realmente la idea es que la Unión Europea ponga en marcha misiones integradas y no donde una de las capacidades predomine. Los primeros cien expertos están operativos desde finales de 2006. Mientras esto debe ser considerado como un éxito, no hay que dejar de pensar que son una solución para actuar en un corto espacio de tiempo hasta que se envía personal que esté a largo plazo en la misión. Los ERC pueden ser una buena solución para comenzar una misión inmediatamente, pero lo más importante es seguir desarrollando las capacidades que permanecerán en la misión a medio y largo plazo. En cuanto a la rapidez con que deben actuar los ERCs, no está claro, como se ha visto en el capítulo 4, que esa rapidez se pueda dar en países como España, porque, aunque es cierto que antes de que se oficialice un despliegue ha habido un tiempo de maduración que da margen para que los Estados busquen a personal disponible, los pasos burocráticos que hay que dar para que un experto español pueda ser desplegado pueden llevar hasta meses.

2.2. El personal de las misiones civiles PESD

A pesar de que los Estados miembros han ofrecido a la Unión Europea unos 13.000 expertos en las distintas áreas prioritarias de la PESD, la falta de personal sigue siendo uno de los principales problemas de las misiones civiles. Aquí puede decirse que, por un lado, la cifra de 13.000 expertos es posiblemente escasa para cubrir las grandes aspiraciones en materia de acción exterior de la Unión Europea. Y por otro lado, puede decirse que la UE no dispone actualmente de 13.000

expertos al ser ésta una cifra irreal. Las razones son varias, como se ha explicado a lo largo de la tesis y como a continuación se sintetiza.

Aunque los Estados miembros han comprometido a miles de expertos para todas las áreas, en realidad esos expertos sólo existen sobre el papel. España, por ejemplo, ha comprometido 500 policías para el *Objetivo Principal Civil* 2008, sin embargo, lo que ha puesto sobre el papel –e igual que ocurre en este caso en concreto, ocurre también con otros países- es el número aproximado de agentes que podrían ser desplegados en una misión internacional, pero sea de la Unión Europea, sea de Naciones Unidas, de OSCE o de cualquier otro organismo internacional. Además, en ningún caso podrían desplegarse los 500 a la vez puesto que entonces no podría haber rotación entre policías españoles. Se calcula que para que un policía pueda estar desplegado, debe haber cuatro policías en España para que se garantice la rotación.

La selección de personal es difícil porque, por lo general, los expertos que participan en estas misiones están, por un lado, realizando un trabajo en España; y por otro, no existen incentivos para los expertos dentro de su carrera profesional, lo que hace que tomar la decisión de irse a una misión no sea fácil para los funcionarios públicos. La Jefe de misión de EUJUST THEMIS, Sylvie Pantz, se quejaba de que después de más de un año fuera de su país, compañeros de su promoción hubieran ascendido dentro de su profesión mientras que a ella no se le había tenido en cuenta el haber estado un año fuera ayudando en la reforma del sector de la justicia de

otro país.⁶ El mayor problema de los civiles en este área es precisamente el temor a no poder ser readmitidos en su anterior puesto de trabajo o a perder oportunidades laborales por haberse marchado. En el Ministerio de Asuntos Exteriores de España se reconoce la falta de incentivos como uno de los principales problemas para la contratación de personal destacado,⁷ y uno de los expertos españoles consultados afirmaba que su participación sólo le servía como una experiencia de enriquecimiento personal, porque “mientras estudiar un curso de valenciano le contaba como tres años trabajados en su carrera profesional, participar en una misión de este tipo no le contaba para nada”.⁸ Todos estos son aspectos que deben tenerse en cuenta para mejorar la contribución de los Estados a estas misiones. Y la solución, en estos casos, está más en la mano de los Estados que de la Unión Europea.

Por tanto, aunque es importante tener a disposición un buen número de expertos en cada una de las áreas, en el caso de áreas como la administración civil, el énfasis debe hacerse, no tanto en la cantidad de personal, sino en el cambio de incentivos. Si la participación en misiones internacionales se tuviera en cuenta en el currículum o expediente del personal de la administración e incluso en la empresa privada, esto haría que muchos más expertos estuvieran dispuestos a

⁶ Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. “Lessons Learnt from ESDP Operations”, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

⁷ Conversación con personal del MAE, 21 de diciembre de 2006.

⁸ Conversación con experto desplegado en misión, 28 de noviembre de 2006.

abandonar sus puestos de trabajo durante un periodo si a la vuelta eso les supone una mejora en su puesto de trabajo habitual.

Una solución a la falta de personal podría ser que los Estados contrataran y formaran a personal específico en cada una de las áreas para ser desplegado en este tipo de misiones. Debe decirse que en España se tiene la intención –desde hace tres años- de crear un cuerpo de 1200 hombres en la Guardia Civil para participar exclusivamente en misiones de paz, aunque la creación de un cuerpo tan numeroso es prácticamente imposible en un país como España, que cubre las necesidades de su seguridad interior haciendo grandes esfuerzos. La idea, sin embargo, ha sido planteada tanto dentro como fuera de nuestro país. Lo que se pretende es, en vez de extraer de sus puestos de trabajo a, por ejemplo, policía o jueces, contratar a unas 30-200 personas (dependiendo del área) para ser entrenadas en tareas específicas en este tipo de misiones. Una vez estos expertos volvieran al país de origen podrían ser incorporados a la plantilla de la administración como personal de apoyo hasta que apareciera una nueva misión. Obviamente, esto supone un gasto muy importante en formación (porque deben recibir conocimientos específicos para actuar como policías o expertos legales en escenarios que nada tienen que ver con los que encuentran en sus países de origen), y los países sólo lo harán de consolidarse realmente las misiones PESD, y de convencerse que su participación en estas misiones civiles les reportan algún tipo de recompensa.

En cuanto a la selección de personal, puede decirse que está lejos de ser transparente. No está claro cómo funciona el proceso de selección, dejando a cada uno de los Estados miembros que establezca las condiciones y requisitos de los expertos. En algunos países existe una base de datos nacional de personal que ha participado en cursos de formación y que es utilizado para seleccionar a personal para ser desplegado en una misión PESD. En otros países como España, este tipo bases de datos no existen abiertamente, siendo poco transparente el proceso de selección de personal. Puede decirse también, que el hecho de que los expertos se busquen *ad hoc* hace que sea muy difícil poner en marcha una misión por los retrasos de los países. La creación de bases de datos a nivel europeo se ha planteado como una posible solución a la falta de expertos. Sin embargo, esto supondría que los Estados dejarían de tener la posibilidad de proponer a sus expertos en primera instancia, puesto que la selección se realizaría de forma directa desde Bruselas, lo que a su vez hace que los Estados miembros sean muy reacios a que se juzgue desde Bruselas quiénes de sus expertos son válidos para participar en una misión y quiénes no.

Como se ha señalado en el capítulo 4, otro de los problemas es el retraso en la incorporación de los expertos tanto al comienzo de una misión como en el periodo de rotación, lo que pone en duda la capacidad de despliegue de la Unión Europea. Esto ha tratado de paliarse anunciando a los Estados miembros con antelación a que se apruebe una misión, el perfil de expertos que se necesitarán, de forma que los Estados miembros cuenten con tiempo suficiente para el

proceso de reclutamiento.⁹ Sin embargo, los esfuerzos que se han hecho en este sentido han sido pequeños en muchos casos, en ocasiones porque no se encuentran expertos con un perfil tan específico como el que se pide; y en otros, porque –al menos en el caso de España- no existe un presupuesto específico en los Estados miembros para este tipo de misiones europeas. La creación de bases de datos de expertos nacionales y la dotación de un presupuesto específico para las misiones civiles PESD haría que mejorase tanto la selección de expertos como su despliegue.

Si la Unión Europea quiere realmente tener un lugar privilegiado con sus misiones civiles debe hacer una apuesta clara por la formación y el entrenamiento de personal, y debe buscar la vía para que el personal sin previa experiencia pueda adquirirla a través de alguna misión. Tal y como señala el *Final Training Report*, una de las principales debilidades del entrenamiento del Proyecto de la Comisión es precisamente que no hay ningún vínculo establecido entre la participación en cursos de entrenamiento y la participación en misiones, y de hecho, son muy pocos los que han sido desplegados después de este entrenamiento.¹⁰ La pérdida evidente de recursos que esto supone, debe cuestionar la valía de este tipo de cursos en la formación de expertos, sobre todo en el caso de policías y guardias civiles, que reciben un entrenamiento más que suficiente durante su carrera profesional, para poder participar en estas misiones. Por otro

⁹ *Civilian Capabilities Improvement Conference 2006*, Ministerial Declaration. Brussels, 13 November 2006, p. 2, par. 8.

¹⁰ *Final Training Report (FTR)* (10188/06), Brussels, 6 June 2006, p. 5.

lado, cuando se recluta a personal se suele acudir a aquel con experiencia, no siempre dando oportunidades a los expertos entrenados en estos cursos. Esta es la razón por la que se considera necesario desarrollar un proceso por el que los participantes de los cursos de entrenamiento tengan la oportunidad de participar en estas misiones, puesto que es la única manera de aumentar el número de expertos europeos disponibles para trabajar en estas misiones. Hay que señalar, no obstante, que la idea en un futuro es desplegar a personal que haya participado antes en estos cursos europeos de entrenamiento; sin embargo, las misiones europeas PESD son tan novedosas y hay unas expectativas tan altas puestas en ellas que se prefiere recurrir a personal con una amplia experiencia sobre el terreno en una primera etapa para reducir así la posibilidad de fracaso.

También hay que señalar que el hecho de que un experto haya realizado un curso no quiere decir que luego quiera participar en una misión, y que estar en la lista de expertos disponibles para participar en estas misiones tampoco quiere decir que luego se pueda participar, porque las circunstancias personales pueden variar. Esta falta de personal preparado para las misiones ha provocado que en alguna ocasión se ajusten los objetivos de la misión a las capacidades que se tienen. Por ejemplo, en la misión de supervisión en Aceh se limitó el mandato a la supervisión de los derechos humanos en relación con el proceso de DDR porque no había suficiente personal disponible para hacerlo en un contexto más amplio.

Algo que también podemos destacar es la falta de información con la que llegan los expertos a la zona de despliegue. Todos los expertos con los que se ha mantenido contacto han calificado la información que recibieron antes de ser desplegados entre “suficiente” y “escasa”. Aunque todos ellos recibieron información general sobre la labor de la misión en la que iban a ser desplegados, ninguno supo cuál sería su función dentro de la misión hasta que no estaban en el terreno, lo que es –hasta cierto punto–, lógico puesto que es el personal en el terreno el que mejor sabe las necesidades de la misión en cada momento y sus pormenores y el que informa al experto que se incorpora sobre su función. En todo caso, los participantes echaban de menos más información sobre los objetivos concretos de la misión, los procedimientos para que se cumplieran o incluso qué prácticas legales aplicar. Esto hacía que en ocasiones hubiera una confusión sobre cuál era el mejor método para resolver los problemas que iban surgiendo y que cada uno aplicara las prácticas nacionales de sus respectivos países.

La falta de información sobre la misión que tienen los expertos cuando llegan al terreno se podría solventar fácilmente con un par de días de introducción a los orígenes del conflicto, los objetivos concretos de la misión, y los objetivos de cada uno de los expertos enviados, lo que puede hacer que se gane mucho tiempo sobre el terreno, sin tener que perder semanas conociendo cada detalle de la misión. Obviamente, aunque no es posible conocer exactamente cómo se desarrolla la misión y cuáles son los principales problemas hasta que no se está desplegado, sí se puede acelerar el proceso de toma de

contacto, y por tanto, ayudar a que no se pierdan tiempo y recursos en las primeras semanas de despliegue. Algo positivo para la mejora del despliegue de una misión sería que el personal de las misiones de recogida de datos formara también parte de la misión, al menos en una primera fase. Aunque esto ya se hizo en la misión EUJUST THEMIS y en alguna otra, se podría adoptar como regla siempre que fuera posible, y se contribuiría así a la mejora de la puesta en marcha de la misión.

Otro de los puntos débiles de los expertos que son enviados a las misiones está en los idiomas. Muchos de ellos no tienen un suficiente conocimiento de la lengua inglesa, que suele ser el idioma oficial de las misiones. El escaso conocimiento de este idioma ha hecho que muchos expertos (entre ellos, españoles), no puedan tener acceso a este tipo de misiones a pesar de que posean la experiencia necesaria para cubrir un determinado puesto de trabajo. El pobre conocimiento del inglés es un problema que afecta sobre todo a los países mediterráneos y que por tanto, puede contribuir a que la presencia de personal de estos países sea menor que la de expertos procedentes de los países nórdicos. Sin embargo, puede decirse –en relación a los idiomas- que la misión EUPOL KINSHASA en particular se encontró con la dificultad de encontrar a miembros de habla francesa. Que los expertos tuvieran que dominar esta lengua fue problemático a la hora de cubrir todos los puestos de la misión, tanto por parte de los Estados miembros, como por parte de los terceros Estados. Esto hizo que buena parte de la misión estuviera compuesta por personal de Francia, lo que por algunos es visto como algo negativo, porque la idea no es

que un país o dos aporten todo el personal necesario para la misión llevando la bandera de la UE; la idea es, más bien, que las misiones estén formadas por expertos de varios Estados miembros¹¹, haciendo así una aportación multicultural que enriquezca la misión. El envío de un alto número de expertos de un solo país –como ha ocurrido en las misiones ARTEMIS, EUFOR RD CONGO, o EUPOL KINSHASA, puede hacer que la población local inconscientemente asuma que la misión no es de la Unión Europea, sino francesa, alemana o del país que mayoritariamente hay a desplegado a sus expertos.

Otro aspecto importante en cuanto a los expertos, es el hecho de que el envío de expertos depende en todo momento del interés que tengan los Estados por la participación en una misión. Ha habido algún caso en España en el que, después de comprometer a expertos, ha habido una retirada de esa voluntad política por haber cambiado los intereses nacionales en una zona en concreto. Los Estados no tienen ninguna obligación –más allá de la obligación moral-, de enviar a sus expertos a misiones en el exterior, ni de mantener a sus expertos durante más tiempo del que consideren necesario, lo que es otro problema añadido para las misiones PESD.

A pesar de que algunos de los expertos consultados a lo largo del periodo de investigación han puesto en duda la valía de otros expertos en la misión y quizás el excesivo protagonismo que algunos parecían tener, en general se puede decir que las misiones están compuestas por

¹¹ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre 2006.

personal altamente cualificado y preparado para cumplir con todos sus objetivos.

2.3. La financiación de las misiones civiles PESD

Lo que se puede destacar del análisis del presupuesto PESC es que hay un desequilibrio entre las aspiraciones de la Unión Europea como actor global y el presupuesto que tiene para conseguir sus objetivos. Una Unión Europea eficaz deberá tener a su disposición un presupuesto mucho más elevado, que no sólo le permita emprender nuevas misiones, sino también mantener por el tiempo que sea necesario las que tiene desplegadas. Es importante tener en cuenta que las misiones suelen ser extendidas en más de una ocasión, y que precisamente el éxito de una operación está en tener una fecha de salida flexible, ya que una retirada antes de conseguir los objetivos fijados puede hacer que todo lo puesto en marcha se pierda.

Aunque una de las soluciones a la falta de presupuesto para financiar las misiones han sido las contribuciones de los Estados miembros –como en el caso de la misión MOA–, no se puede dejar a ellos toda la responsabilidad de llevar a cabo las aspiraciones de la Unión. Es necesario que haya un aumento del presupuesto PESC porque sólo de esa manera será posible que la Unión se pueda considerar un actor global con capacidad de actuación.

En el año 2009 está previsto que se revise el presupuesto de la Unión Europea, y quizás ese será un buen momento para introducir un fondo presupuestario propio para la PESC con el que financiar las

misiones PESD. Algunos han sugerido que ese nuevo fondo financie tanto las misiones civiles como las militares¹²; sin embargo, tal vez todavía es pronto para que la Unión Europea financie misiones militares en su totalidad.

Para alcanzar sus aspiraciones, la Unión Europea inevitablemente tendrá que ser capaz de desplegar un número mayor de misiones, y esto no será posible si la mayor carga económica corre a cargo de los Estados. Puede decirse que las misiones PESD son posibles, no por el presupuesto PESC –que a todas luces es escaso–, sino por los Estados miembros, que financian el mantenimiento de sus expertos en las misiones, lo que supone un enorme esfuerzo económico. Esto también choca con las ambiciones que tiene la UE en este área, porque si bien hasta el momento no ha habido demasiados problemas (los Estados que no han participado en una misión lo han hecho en otra, o los que no han enviado más personal a una lo han enviado a otra), sí que puede ser un problema a medio y largo plazo. Una solución podría ser que Bruselas asumiera una mayor parte del coste del personal desplegado, lo que sólo podría darse si se aumentara el presupuesto para las misiones.

En general, puede decirse que primero se decide lanzar una misión y después se estudia cómo se va a financiar. Las posibilidades para financiar una misión son, como se ha visto a lo largo de la tesis, múltiples. Al igual que para la prevención de conflictos en general,

¹² Bendiek, Annegret & Whitney-Steele, Hannah: “The Financing of the EU’s Common Foreign and Security Policy”. *SWP Comments 16* (June 2006), Stiftung Wissenschaft und Politik, p. 5.

tampoco existe una receta única para la financiación y puesta en marcha de las misiones PESD, sean éstas civiles o militares. Así, se podría decir que no existe un patrón definido sobre el modelo de financiación de estas misiones. Aunque la mayoría de las misiones militares, por ejemplo, se han financiado a través del mecanismo ATHENA, la financiación de cada misión ha sido diferente por la voluntad de unos Estados de participar más activamente que otros en una misión. Las misiones militares ARTEMIS y EUFOR RD Congo se han desplegado utilizando una nación marco (Francia y Alemania respectivamente), lo que significa que esos países han contribuido con la mayor parte del personal, y por tanto, también con la mayor parte de los gastos de la misión. La misión CONCORDIA, por ejemplo, se desplegó haciendo uso de los acuerdos Berlín Plus, por los que se utilizaban capacidades OTAN. Lo mismo ocurre con las misiones civiles. Las opciones para financiar los costes administrativos y operativos de una misión son numerosas, y se ha demostrado un cierto ingenio a la hora de obtener recursos económicos de donde en principio, no había. Se podría decir que la financiación de las misiones PESD han tenido hasta el momento mucho de ingeniería financiera, y que el hecho de que la financiación de todas ellas haya sido *ad hoc* es una debilidad para la Unión.

La fórmula más utilizada hasta el momento para la financiación de las misiones civiles ha sido la de pagar los gastos comunes a través del presupuesto PESC y los gastos de personal bajo la fórmula de “*costs lie where they fall*”. La utilización de esta fórmula -si bien parece justa para los Estados que no participan en una misión-, puede limitar el

alcance de la misión a las contribuciones de los Estados, por lo que podría considerarse que no es el mejor método para perseguir las ambiciones que la Unión Europea expresaba en la *Estrategia Europea de Seguridad*. Otras organizaciones como Naciones Unidas pagan la totalidad de los costes de la misión, aunque no es lo más común. OSCE por ejemplo también funciona como la UE en el sentido de que son los Estados los que pagan a los desplegados en las misiones.

El todavía pequeño aumento de presupuesto en el área de la PESC indica que, o bien el Consejo no podrá llevar a cabo sus grandes ambiciones en este área, o bien serán los Estados miembros los que tengan que hacer los mayores esfuerzos económicos en estas misiones, algo que no parece muy probable. Uno de los cambios que se producirían con la aprobación de la Constitución sería precisamente la solución del problema de la financiación del área PESC/PESD. Al acabar el sistema de pilares el Consejo tendría plena autoridad sobre su presupuesto, no teniendo la obligación de negociar cada euro que se destina a sus misiones, mejorando la rapidez con que se despliega la misión, y teniendo un control absoluto sobre el personal de la misión.

El nuevo Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, que regula la financiación entre los años 2007 y 2013¹³, garantiza que la PESD estará dotada de presupuesto al menos hasta el 2013. Durante ese periodo el presupuesto para la PESC aumentará de 150 a 340 millones, lo que sí garantiza que las misiones

¹³ “Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management” (2006/C139/01). *Official Journal of the European Union*, 14 June 2006.

civiles no se paralizarán por falta de presupuesto, pero no garantiza que la UE pueda alcanzar las altas metas en materia de política exterior que se ha propuesto. Un actor global con voluntad de actuar allí donde se le necesita, no debería verse paralizado por una falta de recursos económicos que ponga en entredicho su capacidad de actuación, porque habiendo llegado a los niveles actuales de ambición, tener que renunciar a desplegar una misión porque no se llegue a un acuerdo de financiación puede ser muy perjudicial para la imagen y credibilidad de la Unión.

3. Comprobación de hipótesis

Después de valorar algunos de los aspectos analizados a lo largo de la tesis, en este apartado se valorarán las hipótesis planteadas en el primer capítulo y que de alguna manera han conducido la investigación.

Hipótesis 1: una de las razones por las que se crea la PESD es para dotar a la Unión Europea de las herramientas necesarias para cubrir su propia seguridad y para tener una mayor proyección (e influencia) en el exterior.

Como se vio en el capítulo 2, podemos distinguir entre dos tipos de misiones, unas que le reportarían a la Unión una seguridad inmediata, y otras que le reportarían una mayor visibilidad. Ambos tipos de misiones le reportan a la UE más credibilidad como actor internacional.

No puede negarse que lo que más preocupa a la Unión Europea es su seguridad inmediata, y por tanto, lo que más le interesa es actuar en

su vecindario. Esto explica el fuerte compromiso que la Unión mantiene en Bosnia y Herzegovina, en Macedonia o en Kosovo. La Unión Europea es consciente de que la consolidación de la paz en estas zonas es clave para la seguridad de Europa en general, y de la Unión Europea en particular. La Unión también es consciente de que la actuación en un país tiene repercusiones en países vecinos, así, los trabajos de la misión EUJUST THEMIS también repercutieron en Armenia y Azerbaiján, lo que políticamente es muy significativo.

Sin embargo, la Unión no sólo actúa para proteger su seguridad más inmediata. A veces, actúa donde puede. En Bruselas existe un interés porque la UE tenga un mayor papel en la escena internacional, y se tiene la idea de que, cuando se crea algo –como la PESD–, hay que utilizarlo, porque si no, es como si no existiera. Así, hay veces que se actúa allí donde surge la oportunidad. Dos ejemplos son la misión de observación en Aceh y la misión de apoyo a AMIS II en Sudán. No puede decirse que estas misiones le vayan a reportar a la Unión más seguridad, pero sí puede decirse que le pueden dar un mayor peso como actor, y convertirlo en un actor alternativo al que pedir ayuda. El hecho de que Naciones Unidas pidiera a la UE que interviniera en RD Congo y de que las partes implicadas en Aceh vieran a ésta como la única que podría actuar como tercera parte, significa que la Unión comienza a tener una credibilidad en el exterior y que la ven como un actor internacional válido en el área de la seguridad. Sin embargo, aunque la Unión pueda actuar en ocasiones en escenarios lejanos a petición de terceros actores, el hecho es, que la UE a lo que principalmente aspira con sus misiones PESD es a

defender sus intereses con todos los medios necesarios. La UE hasta el momento ha demostrado su compromiso con el área de la reconstrucción y consolidación de la paz, pero no siempre serán estas áreas donde tenga que actuar; surgirá la ocasión en que tenga que hacer uso de los instrumentos militares en escenarios inestables para defender sus intereses o preservar su seguridad, y en esas ocasiones tendrá que estar dispuesto y preparado a actuar sin dilaciones.

Puede decirse que las misiones PESD desplegadas hasta la fecha, sean militares o civiles, manifiestan la voluntad de la Unión de demostrar que es un actor con capacidad de actuación más allá de su ámbito regional. Puede decirse también, que el alcance de las misiones hasta el momento ha sido muy limitado, con objetivos muy específicos y poco ambiciosos tanto en las misiones de policía lanzadas, como en las misiones de fortalecimiento del Estado de derecho. Todavía está por llegar una misión que implique realmente elementos policiales, del Estado de derecho y de la administración civil, no como elementos residuales sino como ejes de una misma misión. Quizás la misión de la Unión en Kosovo (que previsiblemente comenzará durante el 2007) marque el salto cualitativo que la UE necesita para consolidar la PESD en el área de la construcción y consolidación de la paz. Esta misión apoyará y supervisará los esfuerzos del gobierno de Kosovo para promover la seguridad local y regional, la estabilidad política y social, el desarrollo sostenible de la

economía y la reconciliación,¹⁴ y pondrá en marcha instrumentos no sólo policiales, sino también del Estado de derecho y de la administración civil. Pero todavía están por llegar las primeras misiones en las áreas del establecimiento y la imposición de la paz que confirmen a la Unión como un actor capaz de actuar en todo el ciclo de vida de un conflicto.

Hipótesis 2: el mayor obstáculo para que haya un mayor avance en las misiones civiles PESD es el propio funcionamiento del sistema de pilares, que hace que haya una lucha interna entre Consejo y Comisión por hacerse con un espacio protagonista en la escena internacional.

Después del periodo de investigación puede afirmarse que no sólo el funcionamiento del sistema de pilares puede paralizar el avance de estas misiones, sino que también el sistema de toma de decisiones dentro del Consejo lo puede hacer.

Tal y como señala Rosecrance, la etiqueta de “Política Europea de Seguridad Común” es inadecuada porque Europa no habla con una sola voz en temas de defensa y política exterior.¹⁵ El fracaso en conseguir una única voz en conflictos como el de Yugoslavia durante la década de los 90, en Iraq en el 2002/2003, la débil voz de la UE en el conflicto de Oriente Medio, o las tensiones generadas a causa del conflicto de los Balcanes, ponen en duda la capacidad real de la Unión

¹⁴ “EU prepares for resolution to Kosovo’s political status”, *ESDP Newsletter*, nº 3 (January 2007), p. 13.

¹⁵ Rosecrance, Richard: “The European Union: A New Type of International Actor” en Zielonka, J. (1998): *Paradoxes of European Foreign Policy*. Great Britain, Kluwer Law International, p. 15.

Europea de actuar como un actor con voz propia, con decisión y con voluntad de actuar. Aunque se han hecho grandes progresos desde 1999 en relación a la Política Europea de Seguridad y Defensa, y se han creado nuevos compromisos, es necesario esperar a “otro Iraq” para de verdad comprobar que la Unión Europea es capaz de superar las diferencias entre Estados y de actuar como un único actor. La debilidad fundamental de la PESD es su dependencia absoluta de la voluntad política del momento de un grupo de Estados cada vez más amplio y heterogéneo.

Yendo ahora a las diferencias entre pilares, puede decirse que, mientras la capacidad de reaccionar de forma temprana a una crisis y de enviar una misión, está supeditada claramente a la voluntad política; la capacidad de reaccionar rápidamente y de desplegar una misión, depende de los medios financieros y logísticos, y de la capacidad de seleccionar a los expertos que formen parte de la misión.

En cuanto a la voluntad política, podemos decir que todas las misiones propuestas por los Estados miembros o por el Consejo en el área de la PESD se han desplegado hasta el momento. Eso sí, tal y como se señalaba en el capítulo seis, esto no significa que las misiones se desplegaran finalmente tal y como se habían propuesto en un principio. Más bien, se han desplegado siempre con unos mandatos limitados que garantizaran el apoyo de todos los Estados miembros al despliegue de la misión. La voluntad política, por tanto, existe, pero con limitaciones. Y son esas limitaciones las que seguirán marcando el futuro de la PESD aunque se resuelvan las diferencias entre pilares.

Como se ha visto, sobre todo en el capítulo cinco, uno de los principales escollos que debe salvar el Consejo cada vez que quiere lanzar una misión es conseguir que la Comisión ejecute el presupuesto para la misma y le dote de todo el material necesario para su funcionamiento. Mientras este sistema no cambie, el Consejo seguirá dependiendo de la Comisión para conseguir sus objetivos estratégicos y continuarán surgiendo obstáculos para la puesta en marcha de las misiones.

Es importante que el presupuesto PESC y el compromiso de los Estados aumente progresivamente. De ello depende que la Unión tenga capacidad para actuar más allá de la disposición de personal formado y disponible para ser desplegado. Sin dinero, será imposible actuar, y sin dinero suficiente, será imposible mantener misiones sobre el terreno que necesiten ser ampliadas por la evolución del conflicto (lo que ocurre en la mayoría de los casos). Por tanto, el presupuesto de las misiones no debe hacerse únicamente sobre el coste de un primer mandato (normalmente de 6 meses), sino sobre lo que costará si es necesario quedarse sobre el terreno durante más tiempo para asegurar la estabilidad en la zona. Como se ha visto, no obstante, el presupuesto para la PESD hasta el año 2013 es bastante modesto a pesar de que ha aumentado considerablemente con respecto al 2003, por lo que las ambiciones del Consejo difícilmente se podrán alcanzar si no se aumenta más el presupuesto para estas misiones.

También se ha visto a lo largo de la tesis, cómo otro de los puntos débiles de la PESD es la coordinación, no con otros actores

desplegados en la zona de una misión, sino principalmente con las propias instituciones de la Unión. Aunque parece que la descoordinación y los principales problemas se encuentran en Bruselas, también sobre el terreno hay graves problemas de coordinación entre Consejo y Comisión, algo que ya se advirtió en el 2004 y que sigue sin tener una solución¹⁶. También existe descoordinación entre el segundo y el tercer pilar, que es clave para que el área de la policía funcione bien.

La mejora de esta coordinación entre pilares es difícil porque podría decirse que es una “malformación congénita”. La UE nació así, y a no ser que cambie todo el sistema de pilares, el recelo entre estos seguirá, y por tanto, las dificultades del Consejo en lanzar misiones continuará.

Por otro lado, las diferencias entre pilares se han visto agudizadas porque las actividades de la Comisión y el Consejo en el área de la seguridad llegan a ser muy parecidas en algunos casos. No hay una diferencia clara entre quién hace qué en el área de la consolidación y construcción de la paz. La diferencia entre la actuación de uno y otro pilar es, en muchas ocasiones, demasiado débil y borrosa. No se trata de que la PESD duplique los esfuerzos que ya se hacen a través de la Comisión, sino más bien que saque partido de esos instrumentos y amplíe el área en el que puede actuar a través de nuevas capacidades.

¹⁶ *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP*. Adopted by the European Council, 17-18 June 2004, par. 10 y 11.

Mientras que las actuaciones de la Comisión pueden marcar una diferencia en la etapa del postconflicto y de la reconstrucción postconflicto a través de sus múltiples instrumentos económicos, las misiones PESD pueden marcar diferencias con la actuación de la Comisión y de otros organismos en varios aspectos: se pueden lanzar más rápidamente (si existe voluntad política); y tienen un gran contenido político, lo que en actuaciones en el área de la consolidación de las instituciones puede ser de gran valor para que se cumplan todos los objetivos establecidos para la misión. Esto, además, aumenta la capacidad de acción de la Unión Europea en conjunto y su credibilidad como actor.

Durante la presidencia alemana, en la primera mitad del 2007, se han producido algunos avances en el área de la coordinación entre pilares, y la presidencia ha transferido a Javier Solana más poder y capacidad de representación para mejorar la continuidad y coherencia de la acción exterior de la PESC/PESD.¹⁷ También durante la presidencia alemana se ha intentado volver a impulsar el Tratado Constitucional, que aliviaría parte de los problemas de las misiones PESD. En primer lugar, eliminaría el sistema de pilares en el ámbito de la política exterior y se crearía la figura del Ministro de Asuntos Exteriores que se encargaría tanto de los temas de la PESC y PESD, como de la cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria, u otras áreas que hasta ahora han estado bajo control de la Comisión. Por otro lado, uno de los grandes avances que obtendría la PESD con

¹⁷ Ver Zehetner, Thomas: "The role of the German Presidency in promoting ESDP", *European Security Review*, nº 32 (March 2007), p. 4.

la aprobación del Tratado Constitucional, sería la garantía del acceso rápido al presupuesto para iniciativas dentro de esa área, e incluso para los preparativos de las misiones Petersberg.

Sin embargo, que se solucione el problema de la lucha entre pilares con la aprobación de este Tratado, no garantizaría un mayor avance en las misiones civiles PESD, porque este área seguiría funcionando a través de la unanimidad de sus miembros. Por tanto, permanecería sin resolver el tema de la voluntad política de los Estados en materia de seguridad y defensa dentro de la Unión Europea.

Hipótesis 3: a pesar de que tradicionalmente se ha puesto más énfasis en los aspectos militares de la PESD, han sido los instrumentos civiles los que más rápidamente se han desarrollado, entre otras razones, porque el sistema de financiación hace que sea la propia UE, y no los Estados, quienes financien las misiones, y porque en el área civil los compromisos políticos y nacionales son menos sensibles que en el área militar.

La corta historia de la PESD adelanta que la UE será más tendente al envío de misiones civiles que de misiones militares. Las misiones civiles son muchas más que las misiones militares a pesar de que son estas últimas las que están dotadas de más personal (ver anexo 2). Esto se explica porque, mientras las misiones civiles están compuestas por personas individuales, las misiones militares están formadas por compañías, batallones, etc. Los objetivos de las misiones militares necesitan de un gran número de personal para conseguir estabilizar o garantizar la paz en un lugar, y si no hubiera una gran presencia de personal militar no se conseguirían estos objetivos. En cambio, el

envío de miles de policías a un país con el objetivo de consolidar sus instituciones podría ser, no sólo contraproducente para la imagen de la Unión Europea, sino además, innecesario para el tipo de misiones que hasta el momento se han puesto en marcha.

A lo largo de la tesis se ha visto que la Unión Europea dispone de un presupuesto para las misiones civiles PESD, lo que hace que los Estados miembros sean reacios a aportar más dinero para este tipo de misiones¹⁸. Esta puede ser una de las razones por las que es más fácil que se despliegue una misión civil que una militar, en las que los Estados deben asumir todo el gasto de la misión (ver anexo 6). No obstante, como ya se ha dicho, aunque una buena parte del presupuesto ya está disponible para las misiones civiles, son los Estados los que siguen sufragando el enorme gasto que supone el envío y mantenimiento de sus expertos civiles en la misión.

También hay que añadir que en las misiones PESD desplegadas hasta el momento, no ha existido un riesgo elevado para los expertos (porque se despliegan en lugares donde la paz está relativamente estabilizada), y que por tanto, tienen el beneplácito de buena parte de la opinión pública, que se tiene muy en cuenta dentro de la Unión Europea.¹⁹ La Política Europea de Seguridad y Defensa tiene un apoyo mayoritario entre la población europea,²⁰ de lo que se puede

¹⁸ De ahí que la misión en Aceh, que tuvo que ser financiada en parte con aportaciones nacionales, despertara un cierto rechazo inicial entre los Estados miembros.

¹⁹ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2007.

²⁰ El Eurobarómetro revela que un 75% de los encuestados están a favor de la PESD, un porcentaje que se ha mantenido a lo largo de todo el año 2006. Los que más

deducir que seguirá apostándose por las misiones PESD y por el desarrollo de este área en lo sucesivo. Así, el área civil de la PESD seguirá desarrollándose porque existen menos problemas que en el área militar, tanto a nivel de la opinión pública como por parte de ciertos Estados, como Dinamarca, contrarios a participar en misiones militares.

El hecho de que sean las misiones civiles las más numerosas hasta el momento, debería ser utilizado por la Unión Europea en su propio beneficio. Buena parte de la reconstrucción postconflicto se realiza, no a través de medios militares, sino a través de medios civiles en el área de la policía, del fortalecimiento del Estado de derecho o de la administración civil. También son los instrumentos civiles los que en buena manera servirán para hacer frente a las amenazas que se identificaron en la *Estrategia Europea de Seguridad*. Esta aproximación a los conflictos y a las amenazas hace diferente a la Unión Europea, proporcionándole unas características especiales que la hacen única. Si bien esto es visto desde posturas realistas como una debilidad, la Unión debería seguir apostando por esta línea de resolución de conflictos, que le podrá dar un lugar propio en la escena internacional convirtiéndola en un actor distinto a los que ya hay.

Pero, como ya se ha dicho, es importante que el elemento militar siga presente en la PESD. El uso de estos instrumentos seguirá siendo

apoyan esta política son chipriotas y belgas con un 89% y 85% respectivamente, frente a los que menos la apoyan que son Irlanda y Suecia con un 52% y 56% respectivamente. *Eurobarometer 66. Public Opinión in the European Union. First Results*. December 2006, pp. 25-26.

necesario en algún momento, tanto para actuar en un escenario con un alto grado de la violencia, como para simplemente estar respaldado por unos instrumentos creíbles que validen la amenaza, las advertencias o los ultimátum de la Unión. Además, hay que tener en cuenta que la escena internacional puede cambiar dentro de unos años (o de unos meses) pudiendo los instrumentos militares recuperar su protagonismo, y la Unión debe estar preparada para utilizarlos en ese momento.

Dicho esto, habría que añadir que será el uso conjunto de los aspectos militares y civiles de las misiones PESD los que le proporcionen a la Unión la ventaja real sobre otros actores en escenarios de inmediato postconflicto o de la escalada de la violencia. Sin embargo, este tipo de misiones está lejos del alcance de la UE a medio plazo, principalmente porque actualmente es impensable que civiles y militares actúen bajo una única cadena de mando, y porque la UE no parece preparada para actuar en escenarios de establecimiento e imposición de la paz. Hasta el momento no ha habido ninguna misión que coordine los aspectos civiles con los militares. La misión de apoyo a AMIS en Sudán la hemos considerado en nuestro análisis una misión civil-militar porque su financiación procedía de los presupuestos PESD y de los Estados a través del mecanismo ATHENA. Sin embargo, como ya se ha explicado, el hecho de que se financiara a través del mecanismo ATHENA es anecdótico, pudiéndose decir que sus objetivos son básicamente civiles.

La UE ha desplegado misiones militares y civiles simultáneamente en una misma región, pero que tenían cadenas de mando distintas (caso de la República Democrática del Congo, o de Bosnia y Herzegovina), y también ha desplegado misiones civiles después de que se replegara una misión militar (caso de la Antigua República Yugoslava de Macedonia). Pero lo que realmente significaría una ventaja para la Unión sería desplegar en una misma misión elementos civiles y militares bajo una misma cadena de mando.

Hipótesis 4: considero que, aunque bajo la etiqueta de “misiones civiles”, parte de las misiones se han puesto en marcha con personal militar en atuendo civil, lo que pondría en duda si realmente la misión es civil o militar, y por tanto, ayudaría a comprender la evolución real de este tipo de misiones. Además, la mayoría de las misiones civiles PESD desplegadas hasta el momento se han limitado casi exclusivamente al área de la policía a pesar de que se han desarrollado instrumentos para intervenir en áreas como el Estado de derecho, la protección civil, la administración civil o la supervisión. Esto nos hace poner en duda el que haya existido una verdadera evolución de estos instrumentos.

La primera parte de esta hipótesis surgió durante mi periodo de investigación en el SIPRI (agosto-octubre 2005). Durante esos meses estuve colaborando en la redacción del *SIPRI Yearbook*, y los investigadores de este centro consideraron que la misión de observación en Aceh era una misión militar porque la mayor parte de su personal era militar.

Durante mi posterior periodo de investigación he considerado que este punto de vista no tenía en cuenta de dónde procedía la

financiación y únicamente defendía que la misión era etiquetada como civil, y no como militar, por motivos políticos. A lo largo de esta tesis se ha estimado, sin embargo, que el peso que tiene la Comisión en la ejecución del presupuesto de la PESC es muy importante, y que la Comisión es muy firme en su decisión de no financiar ninguna misión en la que se ejerza el uso de la fuerza.

Tal y como aparece en el anexo 3, el área de la seguridad abarca, no sólo los despliegues preventivos o el uso de la fuerza, sino también actividades relacionadas con el desarme, la desmovilización o la reforma del sector de la seguridad. De acuerdo con esto, podría decirse entonces, que la misión de Aceh es una misión que pertenece al ámbito de la seguridad militar. Entre estas actividades también encontramos la firma de acuerdos de no-proliferación, que a pesar de pertenecer a la seguridad militar, se llega hasta ellos –normalmente- a través de personal civil, como puedan ser ministros de defensa o de presidentes. Con esto se quiere decir que no todas las actividades realizadas en el ámbito de la seguridad militar implican directamente un uso de la fuerza e implican que las tenga que desempeñar personal militar.

También a lo largo de la investigación se ha tenido la oportunidad de profundizar un poco más en temas como el DDR o la RSS a través de la participación en distintos cursos. Estas son áreas que suelen realizar militares, pero también policías. Cualquiera de estas actividades requiere que los expertos tengan un alto conocimiento del manejo de las armas, para poder garantizar, por ejemplo, que las

armas que los excombatientes entregan son realmente destruidas. Este ha sido el caso de la misión de Aceh, donde quienes han verificado la destrucción de armamento y la desmovilización de tropas han sido expertos militares vestidos de civil. Y lo mismo ha ocurrido en la misión EUSEC RD Congo, formada por un alto número de militares y financiada por la Comisión.

En cuanto a la segunda parte de la hipótesis, hay que decir que de 10 misiones civiles desplegadas hasta finales de 2006, seis eran de policía, y dos más tenían un alto número de policías entre sus expertos. Debe señalarse aquí, que las misiones que más se demandan desde el exterior son las que están formadas por policías, jueces, fiscales y personal de prisiones, y no por expertos de otras áreas como la protección civil o la administración civil. Incluso la presencia de expertos en Estado de derecho sigue siendo marginal, aunque haya habido una misión de este tipo y aunque la misión de Kosovo tenga un alto número de expertos legales.

Esta tendencia podría entenderse como resultado de las necesidades del momento, o bien, como resultado de las capacidades de que se disponen. En cuanto a lo primero, es posible que los países en los que se han desplegado misiones pidieran a la UE ayuda en el área de la seguridad interna. Podría decirse entonces, que la policía se ha desarrollado más porque ha sido el área en el que más demanda ha habido.

Sin embargo, también podría decirse que este área se ha desarrollado más porque para los Estados miembros es más fácil

desprenderse de policía que de expertos legales. Es más fácil identificar a expertos de policía que tengan cabida en una misión PESD, porque han recibido un tipo de formación que les permitiría desenvolverse en escenarios hostiles. El resto de expertos civiles, en cambio, necesitan entrenamientos específicos para enfrentarse a este tipo de entornos, y el hecho de que no existan incentivos en su carrera profesional complica más su despliegue.

Por tanto, podría decirse que son dos los motivos que han conducido a que la misión despliegue más misiones de policía que de las otras áreas: el hecho de que se disponga de más policías (ya preparados) que de otro tipo de expertos, y el hecho de que los Estados en los que se ha intervenido hayan demandado o aceptado una misión de este tipo. Así, es posible que la más rápida disposición de policía haya inducido de alguna manera a que la UE ofreciera a terceros Estados misiones en el área de la policía y no en otras áreas.

No obstante, hay que señalar que todas las misiones de policía que se han desplegado hasta el momento han tenido o están teniendo una importancia considerable en el proceso de consolidación de la paz. Garantizar la seguridad de los ciudadanos es uno de los pasos clave que lleva a la consolidación del resto de las instituciones de un Estado. Pero la idea de la Unión Europea no es conformarse en una potencia en la consolidación de las instituciones de policía y de la reforma del sector de la seguridad, sino que debe ir mucho más allá, interviniendo en todas las áreas que se establecieron en Feira y en la Conferencia de Compromisos sobre Capacidades Civiles en el 2004 y que permiten

dar un mayor paso en la reconstrucción de los tejidos sociales; y dotándose de más instrumentos que le permitan actuar en otras fases del ciclo del conflicto y en escenarios más complejos.

Si la Unión Europea quiere de verdad ser un actor de peso no puede especializarse únicamente en el área de la policía, o en el área de la consolidación/construcción de la paz, sino que tiene que ser mucho más ambiciosa y ofrecer a la Comunidad Internacional más instrumentos. Para ello necesitará, claro está, de un gran esfuerzo en materia económica y en recursos humanos, y sobre todo, de mayor voluntad política para que Consejo y Comisión trabajen de forma conjunta en este área y de mayor voluntad política por parte de los Estados que permita a la Unión actuar en todo tipo de escenarios.

Hipótesis 5: la calificación de “gestión civil de crisis” a las misiones civiles PESD no es académicamente correcta.

Después de analizar las distintas misiones que ha desplegado la Unión Europea y los documentos más importantes sobre su creación, podemos decir que la UE no dispone de un concepto de “gestión de crisis” a pesar de haberse declarado operativa en este área.²¹ Desde 1999 a 2006 se pueden diferenciar dos periodos: de 1999 a 2003, en el que hay una gestación teórica de las misiones PESD; y de 2003 a 2006, en el que hay un lanzamiento práctico de las misiones. Sin embargo, desde el punto de vista académico podría decirse que no ha

²¹ *El futuro de la Unión Europea –Declaración de Laeken-*. Declaración adoptada por el Consejo Europeo. Laeken, 15 de diciembre de 2001.

existido un fundamento ni académico ni teórico en la concepción de las misiones civiles PESD.

Tal y como se ha venido señalando a lo largo de toda la tesis, la etiqueta de “gestión civil de crisis” no parece la más adecuada para la denominación de lo que está haciendo la Unión Europea a través de su segundo pilar. En primer lugar, hemos considerado para nuestro análisis que una crisis es el momento previo al estallido de una guerra, y por tanto, en ese momento no son los instrumentos civiles los más adecuados para resolverla. En segundo lugar, las áreas que ha desarrollado la PESD (policía, protección civil, fortalecimiento del Estado de derecho, administración civil, observación y apoyo al Representante Especial), no parecen ser áreas que se puedan identificar en una crisis como las más urgentes, puesto que si estamos ante una crisis se debe actuar de forma rápida, y en muy pocas de las áreas prioritarias de la PESD se puede llevar una actuación en un periodo corto de tiempo (que recuérdese, se había establecido como una de las características del Consejo y una de las diferencias entre las misiones del Consejo y las de la Comisión). En tercer lugar, y como se vio en el capítulo cuarto, aunque la etiqueta de “gestión civil de crisis” y las áreas prioritarias se pudieran aplicar a esa fase del ciclo de vida de un conflicto, el hecho es que las misiones que se han llevado a cabo a través de la PESD, hasta el momento, no se han realizado en un escenario de crisis, sino en escenarios de consolidación y reconstrucción post-conflicto, concretamente a través de actividades para la consolidación de instituciones.

Tal y como se ha señalado a lo largo de la tesis, la construcción o consolidación de la paz se podrá dar tanto en una primera fase del conflicto, cuando no haya violencia o ésta sea muy esporádica (con el fin precisamente de consolidar y fortalecer las instituciones); o bien se podrá dar en la última fase del ciclo del conflicto, cuando se haya llegado a un acuerdo de paz y el objetivo sea construir unas instituciones sólidas que impidan que vuelvan a repetirse las causas que llevaron a un enfrentamiento.

Todas las misiones lanzadas hasta el momento se han desplegado en un entorno de paz estable, inestable e incluso de crisis. Los escenarios más inestables en los que la Unión Europea ha desplegado sus misiones son, tal vez, los de Sudán, Iraq y la República Democrática del Congo. Si consideramos los dos primeros escenarios como de crisis, ratificamos lo que venimos diciendo a lo largo de la tesis, que los instrumentos civiles no son los más apropiados para resolver crisis. En el caso de Sudán, la actuación de la UE es tan pequeña que realmente no está consiguiendo ningún éxito notable que detenga la crisis por la que está atravesando. Una crisis de este tipo se podría gestionar con el envío de un alto número de efectivos militares y con una alta dosis de diplomacia y negociación, pero no con el envío de personal militar para el refuerzo de la cadena de mando de AMIS II. Por tanto, pueden afirmarse dos cosas: si la misión de la Unión Europea es una misión de “gestión civil de crisis” en la que intenta “gestionar una crisis”, se demuestra que los instrumentos puestos en marcha en esta misión no sirven para gestionar ninguna crisis. En segundo lugar, puede afirmarse que si el objetivo de la misión era

consolidar la cadena de mando de AMIS II, entonces esa no es una actividad de gestión de crisis, sino de consolidación de estructuras e instituciones.

La misión de Iraq también es un ejemplo en el que sí se podría hablar de existencia de crisis por el permanente peligro de que estalle una guerra civil en todo el país. En este caso, la misión de la Unión Europea se despliega fuera del territorio iraquí, precisamente por el alto nivel de inseguridad en la zona. Esto viene a demostrar que la Unión Europea no dispone de los instrumentos para actuar en un escenario de crisis, optando por actuar en territorio europeo. Por otro lado, con la misión EUJUST LEX, la UE no está gestionando ninguna crisis, sino que está más bien consolidando instituciones. Aunque esto es algo muy positivo, el caso de Iraq demuestra que las actuaciones de consolidación de instituciones y de construcción de la paz necesitan de un mínimo de seguridad garantizada para que tengan éxito, porque de otro modo no puede existir ningún tipo de seguimiento de los entrenamientos puestos en marcha. Por tanto, lo que queremos decir es que, si bien la misión EUJUST LEX estaría en un escenario de crisis, no está desplegada en el terreno por falta de seguridad y sus actividades resultan un tanto infructuosas precisamente por esa falta de estabilidad. Además, las actividades concretas de la misión no tienen como objetivo gestionar ninguna crisis, sino formar a expertos que –alcanzada una situación de paz o estabilidad- puedan poner en marcha los conocimientos adquiridos en el área de los derechos humanos o de la investigación criminal.

Los escenarios de la República Democrática del Congo -pero también las misiones de Macedonia y Bosnia y Herzegovina-, no corresponden tanto a un escenario de crisis como a uno de paz inestable, tal y como lo define Michael Lund, en los que se encuentra una situación de alta tensión y desconfianza entre las partes pero en los que la violencia es esporádica.²² En estos escenarios sí que se pueden emplear instrumentos de consolidación y construcción de la paz, siendo además, efectivos y necesarios para evitar un resurgimiento de la violencia.

Además de la incorrecta denominación de las misiones civiles de la PESD también hemos encontrado a lo largo de la tesis dificultades conceptuales en cada una de las capacidades. Es importante que las misiones correspondan con los conceptos o que, *sensu contrario*, los conceptos se cambien en función de las misiones habidas hasta el momento. Clarificar en qué consiste cada una de las capacidades ayudará sin duda a que los objetivos sean más claros. Por ejemplo, una actuación de policía a corto plazo (como en un principio son las misiones civiles PESD) no puede tener como objetivo final el formar una “policía de acuerdo a prácticas democráticas”, objetivo que llevaría años alcanzar, porque no únicamente implicaría reformar el cuerpo de la policía, sino que también realizar cambios a nivel jurídico y social. Sin embargo, un objetivo de las misiones civiles PESD sí podría ser la mejora de la lucha contra el crimen organizado, algo que se conseguiría en un plazo más corto de tiempo. Adaptar los objetivos

²² Lund, Michael S. (2001): *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington D. C., United States Institute of Peace Press, p. 39.

a las capacidades y recursos de que se disponen ayudaría, por tanto, a aumentar la posibilidad de éxito de las misiones y, sobre todo, a maximizar esfuerzos en áreas más concretas.

A pesar de que las misiones civiles PESD están pensadas para las actuaciones a corto plazo, parece que hasta el momento han adoptado objetivos de consolidación/construcción de la paz y de democratización, ambos objetivos a largo plazo. Aunque no existe (o no debería existir) una clara barrera entre las actuaciones a corto, medio y largo plazo, o entre las actuaciones de mantenimiento de la paz, de reconstrucción postconflicto y de construcción de la paz, estando todos los objetivos relacionados, lo cierto es, que no tener claros conceptos y objetivos en las misiones hace que surjan problemas de coordinación entre la Comisión y el Consejo en Bruselas por ver quién hace qué, y que repercuta en la credibilidad, coherencia e imagen de la UE en el exterior es uno de los puntos débiles de la Unión Europea.

Delimitar y definir exactamente qué tipo de actividades realiza el Consejo a través de sus misiones civiles PESD ha sido una de las mayores dificultades que he encontrado a lo largo de todo mi periodo de investigación. Llego a la conclusión de que puede decirse que es incorrecto decir que la Comisión hace prevención de conflictos y el Consejo “gestión civil de crisis”. Si bien esta distinción puede ser útil desde el punto de vista político, académicamente es muy confusa. Hasta el momento, ambas instituciones realizan actividades de consolidación de la paz (el Consejo se limita exclusivamente a este

área, mientras que la Comisión está, además, involucrada en otras actividades como la cooperación al desarrollo), ya sea antes o después de que haya estallado un conflicto, y las actividades de consolidación de la paz son uno de los instrumentos del área de la prevención de conflictos y no de la gestión de crisis.

4. La evolución de la planificación de las misiones

Tal y como se ha señalado en el capítulo 4, la Unión Europea considera que son cuatro los elementos que deben tenerse en cuenta durante la planificación de las misiones civiles²³: 1) el tiempo y los recursos en la planificación de una misión; 2) el establecimiento de canales y procedimientos de coordinación con otros actores sobre el terreno; 3) el establecimiento de una estrategia de salida de la misión desde el principio; y 4) un compromiso a largo plazo. A continuación se van a analizar estos puntos para medir cómo han evolucionado las misiones en estos aspectos hasta la fecha.

1.- Tiempo y recursos en la planificación de la misión. Las primeras misiones civiles PESD se han desplegado después de varios meses de preparación y después del envío de una o varias misiones de recogida de datos, y en ocasiones, después de formar un grupo de expertos que profundizara más en las condiciones de una misión PESD, como en el caso de la misión de Iraq. En los casos de las

²³ *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration* (15311/03), Brussels, 25 November 2003, p. 10.

misiones EUJUST THEMIS y de MOA puede decirse que la Unión Europea ha actuado con más rapidez, poniéndolas en marcha en apenas un mes y medio. La necesidad de hasta 10 meses para planificar una misión –como en el caso de MPUE- se le puede atribuir a la inexperiencia de la Unión en el despliegue de misiones civiles dentro de este ámbito y a la búsqueda en las primeras misiones de una perfección que le reportara éxitos que consolidaran la PESD. No obstante, los despliegues de las misiones han sido tardíos, con incorporaciones irregulares por parte de los expertos llegándose a retrasar hasta tres meses, y con una capacidad logística deficiente en todas las primeras fases de las misiones. Mientras esto último puede atribuirse a la falta de rapidez de la Comisión en el área de las adquisiciones de material, la incorporación tardía del personal debe atribuirse a la rigidez burocrática de los Estados miembros para enviar a sus expertos en comisión de servicios.

En este sentido, hay que decir que si bien disponer de mucho tiempo hace que la misión esté mejor preparada, y por tanto, que haya menos margen para el error, la idea en estas misiones es la de ser capaces de lanzarlas en un periodo muy corto de tiempo, algo que se apunta en la *Estrategia Europea de Seguridad* y en el *Objetivo Principal Civil*.

En las primeras misiones civiles PESD se utilizó el sistema comunitario de adquisición de material que -como se demostró en las misiones MPUE, PROXIMA y EUJUST THEMIS-, no ha resultado práctico, redundando en la efectividad de las misiones en sus primeras

semanas de despliegue. Por ejemplo, en MPUE no se recibieron ordenadores ni equipo básico de oficina hasta tres meses después de que comenzara la misión, haciendo que las actuaciones fueran inefectivas durante ese periodo. En EUPOL KINSHASA tampoco se recibieron los ordenadores y coches para la misión hasta tres e incluso cinco meses después de que comenzara la misión.

La falta de rapidez en el despliegue de la misión es uno de los elementos que más afectan a la credibilidad de la Unión Europea en este área, y aunque se llevan anunciando cambios para aligerar la llegada de material²⁴, las dificultades siguen estando presentes hasta la fecha. La falta de rapidez en el despliegue también afecta a la distribución de los puestos dentro de la misión. En el caso de España, por ejemplo, puestos importantes de la misión EUBAM RAFAH quedaron en manos de otros Estados por la tardía incorporación de expertos.²⁵ Sin embargo, no puede decirse que, en general, esa falta de despliegue rápido afecte gravemente al desarrollo de la misión en conjunto. La logística de cada una de las misiones y los recursos materiales y humanos han sido valorados por la mayoría de expertos con los que se ha mantenido contacto como de muy alto nivel, aunque es cierto que la mayoría de ellos se habían incorporado a la misión una vez ésta ya llevaba algún tiempo desplegada.

²⁴ Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

²⁵ Correo electrónico a la autora de experto desplegado en misión, 2 de marzo de 2007.

En general, puede decirse que el despliegue de las misiones ha probado ser algo desastroso, sobre todo durante la puesta en marcha de la misión, afectando tanto a la llegada de material relevante para la misión (ordenadores, etc.), como a la llegada de personal, llegando algunos puestos a no cubrirse nunca. No obstante, tal y como se señala en el documento de Lecciones Aprendidas de la misión militar CONCORDIA²⁶, una de las bases de la credibilidad de la Unión Europea radica precisamente en demostrar su voluntad de tener las capacidades necesarias para iniciar cualquier tipo de misión en cualquier momento y destino. Esto es algo en lo que el Consejo debe centrarse por mejorar porque dice mucho de su capacidad de despliegue y puede afectar a su credibilidad. Algo que también afectó a los despliegues de las misiones fue el hecho de que ningún miembro de las misiones de recogida de datos formara parte del equipo inicial de la misión desplegada posteriormente. La participación de al menos uno de esos expertos facilitaría en mucho la puesta en marcha de una misión puesto que ya conocería las condiciones sobre el terreno y a los contactos que se hubieran hecho durante la recogida de datos.

En las misiones EUPOL KINSHASA y MOA las misiones de recogida de datos que se habían enviado antes habían tenido componentes tanto del Consejo como de la Comisión, resultando en informes que sugerían actuaciones opuestas. Esto resultó negativo para la coordinación en el terreno. Aunque la coordinación desde el principio es positiva y es a lo que se debe tender, la práctica parece

²⁶ *Military Operations – Financial Issues, Lessons learned from the first EU military operation (CONCORDIA)* (11154/1/03), Brussels, 15 September 2003.

indicar que sigue habiendo un enfrentamiento institucional que impide una comunicación fluida.

Son muchas las propuestas sobre la mesa para acelerar el despliegue de una misión, como la aceleración del proceso de planificación, a través del por ejemplo, “*Simplification of Procedures for EU Crisis Management*”, en el que trabaja la Comisión, o la celebración de seminarios entre personal del Consejo y los Representantes Permanentes con la misma intención.²⁷ También se están lanzando ideas continuamente para flexibilizar los tortuosos sistemas de financiación. Una de las propuestas es la contratación del Jefe de Misión antes de que se llegue a aprobar la Acción Común, lo que permitiría comenzar con algunos procedimientos técnicos relacionados con la transferencia de fondos y que haría que se acelerara bastante todo el proceso de adquisición de material para la misión.

2.- Establecimiento de canales y procedimientos de coordinación con otros actores sobre el terreno. La coordinación con otros actores es muy importante en el contexto de una misión porque aumenta su eficacia y evita la duplicidad de esfuerzos. En este punto podemos distinguir entre la coordinación que existe entre Consejo y Comisión y la coordinación con otros actores presentes en el terreno.

²⁷ EU Exercise Study 06 Seminar 27-28 November 2006. *Chairmen’s Reflections*.

A pesar de que se reconoce desde todos los ámbitos la necesidad de coordinación con todos los actores desplegados en el lugar de una misión, lo cierto es que sigue siendo uno de los mayores déficit. Como se ha visto en varios capítulos, la coordinación entre Consejo y Comisión es históricamente difícil en el ámbito de la prevención de conflictos y de la PESD, porque existe una lucha por establecer los límites de actuación de cada institución. Mientras el sistema de pilares siga vigente seguirán existiendo estas dificultades en su coordinación y seguirá repercutiendo, tanto en la efectividad de las misiones, como en la capacidad de despliegue.

La aprobación del Tratado Constitucional es vista como una posible solución a los desafíos institucionales que presenta en estos momentos el hecho de que la acción exterior de la Unión esté dividida entre las políticas de la Comisión y las del Consejo. El nombramiento de un único Servicio de Acción Exterior, con un único representante legal para la Unión, evitaría muchos de los problemas de coordinación y la lucha por el poder entre una institución y otra.

En cuanto a la coordinación con otros actores en el terreno, es importante porque -como se ha dicho-, ayuda a no duplicar esfuerzos y a conocer qué están haciendo el resto de actores presentes en el terreno. Esto es útil, ya que en un momento determinado se puede acudir a otros actores para que presionen en una determinada

dirección si el mandato de la misión no puede hacerlo, tal y como sucedió en Aceh.²⁸

3.- Establecimiento de una estrategia de salida de la misión desde el principio. Este es uno de los elementos más difíciles de prever porque no siempre es posible establecer una estrategia de salida desde el principio. Cuando un actor se involucra en un conflicto desde una fase temprana es casi imposible saber cómo evolucionará el conflicto, y por tanto, cuánto tiempo se tendrá que estar desplegado. Así, puede decirse que es más fácil establecer una estrategia de salida cuando se actúa en el área de la consolidación y construcción de la paz (tras un conflicto), que cuando se interviene durante la escalada del conflicto.

Es importante, no obstante, señalar que una salida prematura puede hacer que todos los esfuerzos (y todo el dinero invertido) se pierdan rápidamente, por eso es importante establecer salidas realistas del terreno. En el caso de la misión MOA, los mandatos se fueron prorrogando sucesivamente porque no existían las condiciones necesarias para que se terminara de consolidar la paz en Aceh. La UE debía permanecer en el terreno hasta al menos la celebración de elecciones. Así, la misión permaneció a pesar de que las elecciones se

²⁸ En la misión de observación en Aceh se acudió a otras organizaciones sobre el terreno para que presionaran cuando la misión no tenía mandato para hacerlo. Correo electrónico a la autora de personal desplegado en misión, 24 de enero de 2007.

retrasaron en más de una ocasión, lo que garantizó un periodo más extenso de estabilidad.

Otro problema de las misiones es el establecimiento de mandatos poco realistas para la consecución de todos sus objetivos, como ocurrió con la misión EUJUST THEMIS. El mandato (reformular el sistema penal en Georgia) era demasiado amplio para que se pudiera conseguir en un año, lo que hizo que en los últimos meses hubiera una presión muy grande sobre la misión para que alcanzara algún resultado por pequeño que fuera. En el resto de casos las misiones los mandatos se han ampliado cuanto se ha considerado necesario.

Si lo que se quiere es ser una fuente de estabilidad y ser un actor creíble, la Unión Europea deberá establecer mandatos accesibles y prorrogar sus mandatos tanto como sea necesario, lo que implica prever un desembolso económico muy fuerte durante varios años en una misma misión. De mantenerse el actual presupuesto económico para la PESD, podrá entenderse que el número de misiones simultáneas que la UE podrá tener en marcha será limitado, no pudiendo actuar en más de un determinado número de misiones por falta de presupuesto, pero también por falta de personal.

4.- Compromiso a largo plazo. Este cuarto elemento es muy importante, pero en cierto modo entra en contradicción con el punto anterior, que abogaba por el establecimiento de una estrategia de salida de la misión desde el principio. Si el compromiso que se quiere establecer es a largo plazo, será muy difícil establecer una estrategia

de salida al inicio de la misión. De hecho, puede decirse que uno de los grandes valores de estas misiones es, sin duda, el compromiso a largo plazo que hace la Unión Europea una vez decide actuar. Esto ha sido tenido en cuenta por la Unión desde el nacimiento de la PESD y así lo ha expresado en sus documentos.²⁹ Por ejemplo, tras finalizar PROXIMA se lanzó EUPAT, que bajo la supervisión del Representante Especial, consolidaría lo conseguido por la misión anterior, y tras finalizar EUPAT se ha reforzado la actuación del REUE en el país para que los esfuerzos de la Unión Europea a través de las diferentes misiones PESD que ha desplegado, se consoliden en la medida de lo posible.

Después de EUJUST THEMIS, dos expertos de la misión continuaron apoyando el trabajo conseguido desde la oficina del REUE para el Cáucaso a través de la Comisión. Esto es significativo porque pone de manifiesto la voluntad de la Unión Europea de seguir permaneciendo en la zona una vez ha terminado la misión, algo muy importante dentro de las actividades de consolidación de la paz.

También al finalizar MOA se ha asegurado que exista un seguimiento de la paz alcanzada y que la Unión Europea siga vinculada a la zona de alguna manera a través de la Comisión.

Pueden igualmente mencionarse los compromisos que ha adquirido la Unión Europea después de una actuación militar. En los casos de Macedonia y Bosnia y Herzegovina, a las misiones militares les siguió

²⁹ *Presidency Report to the Goteborg European Council on European Security and Defence Policy*, (9526/1/01), Brussels, 11 June 2001, p. 24 par. 7.

una misión civil. En el caso de la República Democrática del Congo el compromiso de la Unión es más que evidente, habiendo desplegado hasta cuatro misiones (dos militares y dos civiles) en una misma zona.

Lo que se puede decir de las misiones puestas en marcha hasta el momento es, que cuando la Unión Europea decide actuar en un determinado lugar, existe un compromiso de permanecer en la zona a largo plazo, algo que es muy importante para consolidar los logros alcanzados durante las misiones. Y por otro lado, también puede decirse que el hecho de que exista un compromiso a largo plazo (que significa años de permanencia en la zona a través de unos u otros instrumentos), es en cierto modo incompatible con la idea de que las misiones PESD son actuaciones a corto plazo. Las misiones de construcción, consolidación de la paz y de las instituciones no son en ningún modo misiones que se puedan alcanzar en el corto, o incluso, en el medio plazo; sino que requieren de un compromiso de permanencia a largo plazo. Por tanto, puede concluirse que las misiones PESD –hasta la fecha- son misiones de larga duración, algo positivo porque se pueden conseguir los objetivos marcados, pero algo que no corresponde con la idea inicial que se tenía de estas misiones, como se ha visto en el capítulo 4.

* * *

El área de la construcción y la consolidación de la paz es clave para garantizar la seguridad de los Estados que han salido de un conflicto. Las actividades de consolidación de las instituciones que hasta el momento han realizado las misiones PESD, son -a pesar de que por el momento han tenido un gran peso simbólico-, un gran paso para la Unión Europea en ese área. Todas las misiones que se han desplegado han tenido objetivos que son importantes en el área de la consolidación de las instituciones, y en ese sentido hay que valorarlas.

Puede decirse que todas las misiones puestas en marcha hasta finales de 2006 han servido a la Unión Europea para “aprender haciendo” y para adquirir experiencia en un área en la que quiere ser un actor privilegiado. Sin embargo, habría que señalar que, tal vez, las aspiraciones de la Unión Europea como actor sobrepasan en mucho sus actuales capacidades. Como se ha explicado a lo largo de la tesis, los obstáculos que hay que salvar no son pocos. Aparte de la inexistencia de una concepción teórica de todo lo que rodea a la PESD (que en el ámbito político tal vez carece de importancia), existen dificultades en la toma de decisiones, en la coordinación entre pilares, en el reclutamiento de expertos, en la capacidad de despliegue rápido, en la financiación o en la adquisición de material, entre otros. Ser una gran potencia o un actor con un peso relevante no consiste únicamente en desear y en querer hacer; sino que implica disponer de todos los instrumentos necesarios para poder actuar allí donde sea necesario (y no solamente allí donde se pueda).

Desde finales de 2006 y durante la primera mitad de 2007 se han planificado dos nuevas misiones en el ámbito de la PESD que confirman el compromiso de la Unión Europea con el ámbito de la seguridad regional y con su intención de tener un mayor peso como actor internacional. La primera de ellas –que será la misión más ambiciosa de la UE y el compromiso más claro de la UE con la seguridad regional- es la misión de la UE en Kosovo. Esta es una misión en el ámbito del Estado de derecho, relacionada con el sistema penal y judicial, la policía y los servicios de fronteras. El objetivo es ayudar en la adaptación de Kosovo de estándares internacionales en este ámbito.³⁰ Algo novedoso del mandato de esta misión es que, por primera vez, la Unión se reserva la asunción de poderes ejecutivos en sectores clave como el control de disturbios, investigaciones financieras o de anticorrupción, la investigación de crímenes entre inter-étnicos o de crímenes de guerra.³¹ La misión en Kosovo expresa el compromiso de la Unión en la zona con la intención de enviar hasta 1,750 expertos civiles,³² siendo ésta la mayor contribución de expertos en una misma misión que ha habido hasta el momento, pero pudiéndose poner en duda que realmente la misión pueda estar formada por una cifra tan alta de expertos si se tiene en cuenta que la misión MPUE (la más numerosa desplegada hasta 2006, con unos

³⁰ *Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning EU Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo.*

³¹ European Union: “Preparing for a future international and EU presence in Kosovo” – Background document prepared by the ICO-EUSR preparation team – EUPT Kosovo, (May 2007).

³² Correo electrónico a la autora de personal desplegado en misión, 26 de abril de 2007.

400-500 expertos), tuvo que dejar muchos puestos vacantes porque no podía encontrar a expertos. La presencia de la UE será, en principio, de dos años, que previsiblemente se prorrogará porque ese tiempo no será suficiente para alcanzar todos los objetivos marcados.

La otra misión que debe entenderse como el compromiso de la Unión con la idea de ser un actor a tener en cuenta en la escena internacional, es la previsible misión en Afganistán. Aunque a fecha de junio de 2007 aún no se ha recibido la carta de invitación formal de este país a la Unión Europea, parece poco probable que EUPOL Afganistán no se despliegue a lo largo de este año. Esta ha sido una misión en la que ha habido que negociar mucho el papel y contribución de la Unión debido a diferencias entre Estados sobre la necesidad de que la UE tuviera un papel en el conflicto³³. Ésta será una misión en el área de la reforma del sector de la seguridad, y previsiblemente estará formada por unos 160 expertos de policía que centrarán su actuación en Kabul.³⁴ Algo novedoso de esta misión –y que empezaría a demostrar la debilidad de la falta de personal UE-, es la posible utilización de empresas privadas de seguridad para formar a la policía afgana.³⁵ La posible subcontratación de los expertos y el compromiso inicial de 160 hombres, en un entorno tan inestable y volátil como Afganistán, demuestra la debilidad de la Unión en el área de la formación, por un lado; y pone en cuestión el compromiso de los Estados miembros con esta misión, por otro.

³³ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

³⁴ Gya, Giji: “EUPOL Afganistán – an opportunity for whom?”, *European Security Review*, nº 33 (May 2007), p. 7.

³⁵ *Ibid.* p. 9.

A la pregunta que se planteaba en el primer capítulo de si la PESD en general, y los instrumentos civiles en particular, suponen una ventaja comparativa para la Unión Europea, habría que responder que, a pesar de que se han dado pasos de gigante en poco más de seis años, no puede decirse que la UE esté preparada para actuar en escenarios de alta inestabilidad ni que, por tanto, pueda ser considerada como un actor de peso en el área de la seguridad. Sin embargo, hay que decir, en su favor, que hasta el momento, la Unión ha conseguido desplegar todas las misiones que se han propuesto de alguna u otra manera. Los objetivos de muchas de ellas se han visto completamente distorsionados desde su propuesta en el Consejo hasta su despliegue, pero lo importante es que se ha considerado que la Unión Europea debía tener un papel determinado en un lugar en concreto. Pero también hay que decir que si hasta el momento todas las misiones propuestas han tenido el visto bueno de los Estados ha sido, tal vez, porque sus objetivos han sido bastante limitados, no afectando a intereses de Estados miembros ni a cambios radicales en la estructura de ningún país. Esto es de resaltar porque puede considerarse que la falta de independencia de la UE a la hora de actuar, es uno de los principales obstáculos para que la Unión se fortalezca como actor.

A pesar de todas las debilidades que se han señalado a lo largo de este trabajo, no se quiere terminar esta tesis resumiendo la PESD como un fracaso. Más bien todo lo contrario. La PESD ha de entenderse como un recién llegado al área de la seguridad que está comenzando a caminar y, por tanto, a tropezar constantemente. Las misiones PESD comenzaron en el año 2003, no hace ni tres años, y la

evolución ha sido sorprendente a pesar de todas las deficiencias. Hay que dar, por tanto, un margen de confianza y apostar porque la Unión consiga hacer frente a todos los obstáculos interinstitucionales y estatales que ha encontrado hasta el momento y desear que pueda continuar aunando voluntades para que se convierta en el actor que desea ser.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

CAPÍTULO 1

Libros

- Álvarez Verdugo, Milagros (2004): *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson.
- Barbé, Esther (2003): *Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos.
- Blaxter, Loraine, Hughes, Christina y Tight, Malcolm (2002): *Cómo se hace una investigación*. Barcelona, Ed. Gedisa.
- Bretherton and Vogler (2006): *The European Union as a Global Actor*. London, Routledge.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003): *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Carlnaes, W., Sjursen, H., White, B. (2004): *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage Publication.
- Davidson, E; Eriksson, A. y Hallenberg, J. (eds) (2001): *Europeanization of Security and Defence Policy*. A Conference held at the Swedish National Defence College, 5 December 2001. Stockholm, Stockholm Swedish National Defence College.
- Duke, Simon (2002): *The EU and Crisis Management. Development and Prospects*. European Institute of Public Administration, The Netherlands.
- Elgström, Oleg and Smith, Michael (2006): *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and analysis*. New York, Routledge.
- Eric K.Stern (2001): *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*, Crismart, Stockholm.
- García, Rafael (2003): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Serie Estudios de la UNED.
- Hampson, Fen Osler (et al.) (2002): *Madness in the Multitude. Human Security and World Disorder*. Canada, Oxford University Press.
- Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Kagan, Robert (2003): *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid, Taurus.

- Korhonen, Senja y Sumuvuori, Johanna (eds.) (2006): *From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management*. Finland, Committee of 100 in Finland and KATU.
- Lister, Marjorie (1997): *The European Union and the south: relations with developing countries*. London, Routledge.
- Lund, Michael (2001): *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington, United Institute of Peace Press.
- McCormick, John (2007): *The European Superpower*. New York, Palgrave MacMillan.
- Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge
- Moravcsik, Andrew (1999): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. UK, UCL Press.
- Nye, Joseph Jr. (2004): *Soft Power. The means to success in world politics*. New York, Public Affairs.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Yale University Press.
- Page, E. A. and Redclift, M. (2002): *Human Security and the Environment. International Comparisons*. Great Britain, Edward Elgar Publishing Limited.
- Peterson, John and Sjursen, Helene (eds) (1998): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, United Kingdom, Routledge.
- Ramoneda, Arturo (2004): *Manual de Estilo. Guía práctica para escribir mejor*. Biblioteca Espiral. Alianza Editorial. Madrid.
- Rieker, Pernille (2006): *Europeanization of National Security Identity. The EU and the Changing Security Identities of the Nordic States*. Great Britain, Routledge.
- Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*, London, MacMillan.
- S. Larsson, E. Olsson and B. Ramberg (2005): *Crisis Decision Making in the European Union*, Crismart, Stockholm.
- Smith, Michael(2004): *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Snyder, Glenn H. y Diesing, Paul (1977): *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis*. Princeton, Princeton University Press.

Capítulos de libros

- Adler, Emanuel: “Constructivism and International Relations”, en Carlsnaes, W.; Risse, T. and Simmons, B. A. (2005): *Handbook of International Relations*. London, Sage Publications.
- Allen, David: “Who speaks for Europe? The search for an effective and coherent external policy”, en Peterson, John and Sjursen, Helen (eds) (1998): *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Routledge, United Kingdom.
- Andreatta, Fillippo: “Theory and the European Union’s International Relations” en Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Duchêne, R., “Europe’s role in world peace”, en R. Mayne (ed.) (1972): *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London, Fontana.
- Dunne, T. and Schmidt, B. C.: “Realism”, en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Dunne, T.: “Liberalism”, en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Dwan, Renata: “Civilian tasks and capabilities in EU operations”, en M Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge.
- Feathersone, K.: “Europeanization in Theory and Practice”, en Davidson, E., Eriksson, A. and Hallenberg, J. (eds) (2002): *Europeanization of Security and Defence Policy*. A Conference held at the Swedish National Defence College, 5 December 2001. Stockholm, Stockholm Swedish National Defence College.
- Gelpi, C.: “Alliances as instruments of intra-allied control”, en Haftendorn, H., Keohane, R. and Wallander, C. (1999): *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*. Oxford, Oxford University Press.
- Glasius, M. and Kaldor, M.: “A human security vision for Europe and beyond” en Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge.
- Glasius, M. and Kaldor: “A vision for Europe and beyond”, en M Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge.

- Grant, Charles: “Conclusion: the significance of European defence”, in Everts, S (et al.) (2004): *A European Way of War*. London, Centre for European Reform.
- Haine, Jean-Yves: “Una perspectiva histórica”, en Gnesotto, Nicole (ed.) (2004): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. Francia, Instituto de Estudios de Seguridad.
- Halonen, Anna: “The First Six Years of Civilian Crisis Management”, en Korhonen, S. and Sumuvuori, J. (2006): *From Conflict to Development. An introduction to EU Civilian Crisis Management*. Finland, KATU and Committee of 100 in Finland.
- Hill, Christopher. y Smith, Michael: “Acting for Europe: Reassessing the European Union’s Place in International Relations”, en Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Hill, Christopher and Smith, Michael: “International Relations and the European Union: Themes and Issues”, en Hill, Christopher and Smith, Michael (2005): *International Relations and the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Hyde-Price, Adrian: “‘Normative’ power Europe: a realist critique”, en Sjørnsen Helene (ed.) (2007): *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*. New York, Routledge.
- Lamy, S. L.: “Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism”, en Dunne, T.: “Liberalism”, en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Manners, Ian: “Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads”, en Sjørnsen Helene (ed.) (2007): *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*. New York, Routledge.
- Manners, Ian: “The symbolic manifestation of the EU’s normative role in world politics”, en Elgström, Oleg and Smith, Michael (2006): *The European Union’s Roles in International Politics. Concepts and analysis*. New York, Routledge.
- Marquina, Antonio: “Environmental Security and Human Security”, en Marquina, Antonio (ed.) (2004): *Environmental Challenges in the Mediterranean 2000-2050*. The Netherlands, Kluwer Academic Publishers.
- Møller, Bjørn: “National, Societal and Human Security: Discussion-Case Study of the Israel-Palestine Conflict”, en Brauch, Hans Günter; Liotta, P. H.;

- Marquina, Antonio, et al. (eds) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean: Conceptualizing Security and Environmental Conflict*. Berlin: Springer.
- Niño Pérez, Javier: “EU instruments for conflict prevention”, en Kronenberger, V. y Wouters, J. (2006): *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*. The Hague, Asser Press.
- Rosecrance, Richard: “The European Union: A New Type of International Actor” en Zielonka, J. (1998): *Paradoxes of European Foreign Policy*. Great Britain, Kluwer Law International.
- Serrano, Pedro: “A strategic approach to the European Security and Defence Policy”, en Nowak, Agnieszka: *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper n° 90, June 2006.
- Sjursen, Helene: “Making Sense –or not- of the EU’s External Policy”, en Davidson, E., Eriksson, A. and Hallenberg, J. (2002): *Europeanization of Security and Defence Policy*. A Conference held at the Swedish National Defence College December 5, 2001. Swedish National Defence College, Stockholm.
- Sjursen, Helene: “The EU as a “normative” power: how can this be?”, en Sjursen Helene (ed.) (2007): *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*. New York, Routledge.
- Sjursen, Helene: “Values or rights? Alternative conceptions of the EU’s ‘normative’ role”, en Elgström, Oleg and Smith, Michael (2006): *The European Union’s Roles in International Politics. Concepts and analysis*. New York, Routledge.
- Smith, Michael: “The EU as an International Actor”, en Richardson, J. (ed.) (2001): *European Union. Power and Policy-making*. London, Routledge.
- Smith, Steve: “Reflectivist and constructivist approaches to international theory”, en Baylis, J. and Smith, S. (2001): *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press.
- White, Brian: “Foreign Policy Analysis and the New Europe” en Carlanaes, W.; Sjursen, H. and White, Brian (2004): *Contemporary European Foreign Policy*. London, Sage Publishers.
- Whitman, Richard: “Muscles from Brussels, the demise of civilian power Europe?”, en Elgström, Ole and Smith, Michael: *The European Union’s Roles in International Politics. Concept and Analysis*. New York, Routledge 2006.

Fuentes en publicaciones periódicas

- Andersen, Svein S.: “On a clear day you can see the EU. Case Study Methodology in EU Research”. *ARENA Working Papers* WP 03/16 (2003).
- Barbé, Esther y Sabiote, María A.: “Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa”, Observatori de Política Exterior Europea. *Dossiers de investigación especiales*.
- Ben Tonra: “Constructing the Common Foreign and Security Policy: The Utility of a Cognitive Approach”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, nº 4 (2003).
- Bono, Giovanna: “Introduction: The Role of the EU in External Crisis Management” en Bono, Giovanna and Ulriksen, Stale (eds.): *The EU, Crisis Management and Peace Support Operations. International Peacekeeping*, vol. 11, nº 3 (Autumm 2004).
- Borinski, Philipp: “Realism and the analysis of European security”, en *Revue d’Intégration Européenne*, vol. 20 nº 2-3 (1997).
- Brecher, Michael: “Introduction: Crisis, Conflict, War-State of the Discipline”. *International Political Science Review*, vol. 17, nº 2 (1996).
- Bull, H.: “Civilian Power Europe: A contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21 nº 2 (September 1982).
- Doyle, Michael W. and Sambanis, Nicholas: “International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis” en *The American Political Science Review*, vol. 94 nº 4 (December 2000).
- Duke, Simon: “The Rethoric-Resources Gap in EU Crisis Management”, *EIPASCOPE*, vol. 3 (2002).
- Ehrhart, Hans-Georg: “The EU as a civil-military crisis manager. Coping with internal security governance”, *International Journal*, vol. LXI nº 2 (Spring 2006), Canadian Institute of International Affairs.
- Haine, Jean-Yves: “The EU’s Soft Power, Not Hard Enough?”, *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 5 nº 1 (winter/spring 2004).
- Hall, P. y Taylor, R.: “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, vol. 44 nº 4 (1996).
- Hill, Christopher: “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nº 3 (September 1993).
- Hill, Christopher: “The EU’s Capacity for Conflict Prevention”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 6 nº 3 (2001).

- ICG: "EU Crisis Response Capability. Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management", *Issues Report* N° 2, (June 2001).
- ICG: "EU Crisis Response Capability: an update", *Thematic Issues Briefing* N° 2, (April 2002).
- ICG: "EU Crisis Response Capability Revisited", *Europe Report* N° 160, 17 January 2005.
- Jeffrey, Anderson J.: "Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945-2000", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 n° 5 (2002).
- Keukeleire, Stephan: "The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, traditional, and Structural Diplomacy", *Diplomacy & Statecraft*, vol. 14 n° 3 (September 2003).
- Legpold, J.: "NATO's Post-Cold War Collective Action Problem", *International Security*, vol. 23 n° 1 (Summer 1998).
- Manners, Ian: "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, Volume 40. N° 2, 2002.
- Marquina, A. y Ruiz, Xira: "A European Competitive Advantage? Civilian Instruments for Conflict Prevention and Crisis Management", *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3 n° 1 (Spring 2005), Edinburgh University Press.
- Maull, Hanns W.: "Europe and the new balance of global order". *International Affairs*. Volume 81 Number 4. July 2005.
- Maull, Hanns: "Germany and Japan: The New Civilian Powers", *Foreign Affairs*, vol. 69 n° 5 (1990).
- Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: "ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges", *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 n° 2 (2005).
- Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: "Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Macedonia", *Alternatives*, 20 (2005).
- Moravcsik, Andrew: "The Quiet Superpower", *Newsweek*, 17 June 2002.
- Nathan, Lauri: "The Four Horsemen of the Apocalypse. The structural cause of violence in Africa", *Track Two*, vol. 10 n° 2 (August 2001) Centre for Conflict Resolution, University of Cape Town.
- Newman, Edward: "Human Security and Constructivism", *International Studies Perspectives*, vol. 2 n° 3 (2001).

- Olsen, Johan P.: "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40 n° 5 (2002).
- Oneal, J.: "The Theory of Collective Action and Burden sharing in NATO" *International Organization*, vol. 44 n° 3 (Summer 1990).
- Prins, Gwyn: "The Four-Stroke Cycle in Security Studies", *International Affairs*, vol. 74, n°4 (October 1998).
- Rieker, Pernille: "EU Security Policy: Contrasting Rationalism and Social Constructivism", *NUPI Paper*, n° 659 (2004).
- Romsloe, Børge O.: "EU's External Policy: Are the Lilliputians Impotent or Potent? The Case of Crisis Management in the Amsterdam Treaty", *ARENA Working Paper*, WP 04/22 (2004).
- Rummel, Reinhardt: "How Civilian Is the ESDP?", *SWP Comments* 6 (April 2003).
- Smith, Karen E.: *Still 'Civilian Power EU'?*, *European Foreign Policy Unit Working Paper 2005/1*, London School of Economics.
- Stavridis, Stelios: "'Militarising' the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited", *The International Spectator*, vol. 36, n° 4 (October-December 2001).
- Stavridis, Stelios: "Why the 'Militarising?' of the European Union is Strengthening the Concept of a *Civilian Power Europe*", *Robert Schuman Centre Working Paper* n°. 2001/17, Florence, European University Institute.
- Treacher, A.: "From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation", *European Foreign Affairs Review*, vol. 9 (2004).
- Wagner, Wolfgang: "Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: a rationalist institutional choice analysis of European crisis management policy", *Journal of European Public Policy*, vol. 10 n° 4 (August 2003).
- Waltz, Kenneth: "Structural realism after the Cold War", *International Security*, vol. 25 n° 1 (2000).
- Waltz, Kenneth: "The emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18 n° 2.
- Weber, M., Croft, S., Howorth, J., Terriff, T. and Krahnmann, E.: "The governance of European security", *Review of International Studies*, vol. 30 n° 1 (January 2004).

Wend, Alexander: "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, vol 46 n° 2 (Spring 1992).

White, Brian: "The European Challenge to Foreign Policy Analysis". *European Journal of International Relations*, vol. 5 n° 1 (1999).

Whitman, Richard: "The Fall and Rise, of Civilian Power Europe?", *National Europe Centre Paper* n° 16, Australian National University, 2002.

Documentos de la Unión Europea

EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts –Endorsed by the Göteborg European Council, June 2001.

European Commission: *Civilian instruments for EU crisis management*, (April 2003).

European Parliament, N5 0172/2001, Minutes of 15/03/2001, Provisional Edition.

Reglamento (CE, EURATOM) n° 2342/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002 sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/02 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre 2003.

Otras fuentes

Boutros-Ghali, Boutros: *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. A/47/277. 17 June 1992. New York, United Nations 1992.

CAII: *Conflict Prevention. Practitioner's Guide*. En www.caii.org

Dwan, Renata: *The European Union Security Strategy: Coherence and Capabilities*. Seminar #3. Swedish Institute of International Affairs, Stockholm. 20 October 2003.

En http://www.peacewomen.org/resources/Early_Warning/EWFEWER.pdf

External Action of the European Union in Crisis Situations. Conclusions of a Workshop at the Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) in Madrid, 21 and 22 April 2005.

Flournoy, M. and Smith, J.: *European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, CSIS, October (2005).

- García González, Javier Ignacio: *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*. Tesis doctoral presentada en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (UCM), 2006.
- GECHS: *Human Security*. En <http://www.gechs.org/human-security/>
- Government Report to Parliament on the human rights policy of Finland*, (2004) Publications of Ministry for Foreign Affairs.
- HIK: *Conflict Barometer 2005. 14th Annual Conflict Analysis*, (December 2005), www.hiik.org
- Informe del grupo especial sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, presidido por Lakhdar Brahimi, Agosto 2000. En http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/
- Landaburu, Eneko: *Defining Europe's "Soft Power"*, 25 April 2006, Coffee Crossfire Evening Debate organizado por Friends of Europe. En <http://www.friendsofeurope.org/download/CC/CC%20Soft%20power%2025-04-2006/Summary%20of%20Debate%20CC%20on%20Soft%20Power.pdf>
- Mitzen, Jennifer: "Ontological Security in World Politics, and Implications for the Study of European Security", Paper Prepared for the CIDEL Workshop: *From Civilian to Military Power: the European Union at a Crossroads*, Oslo, October 22-23 2004.
- NATO: *Military Operations other than War* AJP-3.4 (2000).
- NATO: *NATO Glossary of Terms and Definitions* AAP-6(2006).
- Royal Institute for International Relations: *A European Security Concept for the 21st Century*, Brussels, IRRI-KIIB (2003)
- Samarisingue, S., Donaldson, B., & McGinn, C.: *Conflict Vulnerability Analysis Workbook*, (1999). En <http://www.carleton.ca/cifp/docs/CVA.pdf#search=%22conflict%20vulnerability%20analysis%20workbook%22>
- Schmid, Alex P. (1998): *Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms* (abridged version), Fewer.
- Seminar *The Future of ESDP*. EU Institute for Security Studies, 6 February 2006, Paris.
- Smith, Dan: *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview report to the Joint Study of Peacebuilding*. Evaluation Report 1/24. PRIO – International Peace Research Institute, Oslo.

Speech by Commissioner Chris Patten, OSCE, Permanent Council, 23 November 2000.

Speech by Mr. Poul Nielson, European Commissioner for Development Co-operation and Humanitarian Aid: *Building Credibility: The Role of European Development Policy in preventing conflicts*, Foreign Policy Centre, London, 8 February 2001. En http://www.europaworld.org/DEVPOLAWAR/Eng/Conflict/Conflict_DocC_eng.htm

Study Group on Europe's Security Capabilities; *A Human Security Doctrine for Europe (The Barcelona report of the Study Group on Europe's security capabilities)*. 15 September 2004.

Study Group on Europe's Security Capabilities; *Terms of Reference*, The Centre for the Study of Global Governance, en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/StudyGroup/StudyGroupTOR.htm>

UNDP (1994): *Human Development Report, New dimensions of human security*. En <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>

United Nations Security Council Resolution 1484 (2003) of 30 May 2003.

CAPÍTULO 2

Libros

Biscop, Sven (2007): *The European Security Strategy*. England, Ashgate.

Capítulos de libros

Gärtner, Heinz: "European Security, the Transatlantic Link, and Crisis Management" en Gärtner, H., Hyde-Price, A. and Reiter, E. (2001): *Europe's New Security Challenges*. United Kingdom, Lynne Rienner Publishers.

Wulf, Herbert: "The challenges of re-establishing a public monopoly of violence", en Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge.

Fuentes en publicaciones periódicas

Bailes, Alyson: "The European Security Strategy. An Evolutionary History". *SIPRI Policy Paper* n° 10 (February 2005). Sweden, SIPRI.

Beaver, Sarah: "The EU, a New Partner for the UN in Peacekeeping", *RUSI Journal*, vol. 149 n° 4 (August 2004), The Royal United Services Institute.

- Council of the European Union: “Conférence Annuelle de L’IES. L’Union européenne, acteur global”, *ESDP Newsletter*, nº 3 (January 2007).
- Duke, Simon: “The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances in a Better World?”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 9 (2004).
- Gowan, Richard: “The EU, Regional Organisations and Security: Strategic Partners or Convenient Alibis?”, en Biscop, Sven (ed.): *Audit of European Strategy, Egmont Paper 3*, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB), Brussels, December 2004.
- Jones Parry, Emyr: “International Conflict Prevention and Intervention”, *RUSI Journal*, vol. 149 nº 6 (December 2004), The Royal United Services Institute.
- Karkoszka, Andrzej: “Crisis Management: The Transformation of National and International Systems of Response”. *Connections, The Quarterly Journal*, vol. IV, nº 2 (Summer 2005).
- Menon, Anand: “From crisis to catharsis: ESDP after Iraq”, *International Affairs*, vol. 80 nº 4 (2004).
- Missiroli, Antonio: “The European Union: Just a Regional Peacekeeper?”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 8 (2003).
- Moravcsik, A: “Striking a new transatlantic bargain”, *Foreign Affairs*, vol. 28 nº 4 (2003).
- Quille, Gerard: “The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests?”, *International Peacekeeping*, vol. 11 nº 3 (Autumn 2004).
- Rocard, Michel: “The Costs of Conflict to the EU”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 3 nº 2 (1998).
- Waltz, Kenneth: “Structural realism after the Cold War”, *International Security*, vol. 25 nº 1 (2000).

Documentos de la Unión Europea

- Communication from the Commission to the European Council of June 2006. Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility.* (COM(2006)278 final). Brussels, 8 June 2006.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo* (Com(2003)526final), Bruselas, 10/09/2003.

Draft EU Concept for Comprehensive Planning (13983/05). Brussels, 3 November 2005.

Dublin Action Agenda on the prevention of violent conflict. Adopted at the European Conference on “The Role of Civil Society in the prevention of armed conflict”, Dublin Castle, Dublin, March 31-April 2, 2004.

Final report of Working Group VIII – Defence (CONV 461/02) (Informe Barnier), Brussels, 16 December 2002.

Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management, New York, 24 September 2003, http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_2768_es.htm

Tratado de la Unión Europea.

Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Otras fuentes

Ajello, Aldo: Seminario Internacional, *Acción exterior de la Unión Europea en situaciones de crisis*, organizado por Fride, Cidob y CIT, Madrid, 21 de abril de 2005.

Bailes, Alyson: *The EU as a “Force for Good”: The Challenge of ESDP*. Speaking Note by Alyson J.K. Bailes, Director, SIPRI, UI, 12 May 2005.

Bailes, Alyson J.K.: *National Power and Sovereignty: What is the significance of the EU’S example?*. Speaking Notes for Alyson J.K. Bailes, Director, SIPRI. ENSS, Washington DC, 27 September 2005.

CSCE: *Acta Final*. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Helsinki 1975.

GCSP: *The EU and Peace Operations. Proceedings of a Workshop held at the Geneva Centre for Security Policy, 22-23 September 2003*. Geneva Centre for Security Policy.

Group of Personalities in the field of Security Research: *Research for a Secure Europe*. Report of the Group of Personalities in the field of Security Research. Belgium, 2004.

HIIC: *Conflict Barometer 2005 - 14th Annual Conflict Analysis*, Heidelberg Institute on International Conflict Research.

Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. ISIS Europe and CeMiSS Joint Report (June 2006). Brussels.

- Quille, Gerard (director): *An Action Plan for European Defence. Implementing the Security Strategy*. A joint study ISIS-CEMISS. Supplemento All'Osservatorio Strategico nº 5 (2005).
- Rintakoski, K.; Setälä, M. y Ricci, A.: "From Needs to Solutions: Enhancing the Civilian Crisis Response Capacity of the European Union", *CMI Background paper 1/2006* (April 2006) Crisis Management Initiative.
- Saferworld/International Alert: *Strengthening global security through addressing the root causes of conflict: priorities for the Irish and Dutch presidencies in 2004* (February 2004).
- Scharioth, Klaus: "The New Security Challenges and Europe's International Role", Opening Speech at the "Young Faces Conference". Berlin, 20 January 2005. En <http://www.iep-berlin.net/veranstaltungen/2005/youngfaces20050120.htm#papers>
- Solana, Javier: "Europe's growing role in world security", *Fresh Perspectives on Europe's Security*. Winter 2004.
- Solana, Javier: Intervención en el debate "Gestión Civil de Crisis" en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas", Nueva York, 22 de septiembre de 2004. En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/discours/82057.pdf
- Study Group on Europe's Security Capabilities; *A Human Security Doctrine for Europe (The Barcelona report of the Study Group on Europe's security capabilities)*. 15 September 2004.
- Tonra, Ben: *The European Union's Global Role*. FORNET Working Group 1: Theories and Approaches to the CFSP. London School of Economics, 7/8 November 2003.
- WEU: *European security: a common concept of the 27 WEU Countries*. WEU Council of Ministers. Madrid, 14 November 1995.

CAPÍTULO 3

Libros

- Lindley-French, Julian y Flückiger, Katia (2005): *A Chronology of European Security & Defence 1945-2005*. Switzerland, Geneva Centre for Security Policy.

Capítulos de libros

- Gnesotto, Nicole: “Introducción. PESD: balance y perspectivas”, en Gnesotto, Nicole (ed.) (2004): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. Francia, Instituto de Estudios de Seguridad.
- Niño Pérez, Javier: “EU instruments for conflict prevention”, en Kronenberger, Vincent and Wouters, Jan (2004): *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*. The Netherlands, Asser Press.
- Van den Broek, Hans: “CFSP: The View of the European Commission”, en Pappas, S.A. and Vanhoonacker, S. (1996): *The European Union’s Common Foreign and Security Policy. The Challenges of the Future*. European Institute of Public Administration, Maastricht.

Fuentes en publicaciones periódicas

- Bailes, Alyson: “The European Security Strategy. An Evolutionary History”. *SIPRI Policy Paper* n° 10 (February 2005). Sweden, SIPRI.
- Bono, Giovanna: “European Security and Defence Policy: the rise of the military in the EU”. *Peace Studies Working Paper 4*, Fourth Series (March 2002).
- Cameron, F. & Quille, G.: “ESDP: The State of Play”. *EPC Working Paper* n° 11 (September 2004).
- Dehousse, F., “After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union”, *European Journal of International Law*, vol. 9, 1998.
- Ehrhart, Hans-Georg: “The EU as a civil-military crisis manager”, *International Journal*, vol. 61, n° 2 (Spring 2006) Canadian Institute of International Affairs.
- Hill, Christopher: “The EU’s Capacity for Conflict Prevention”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 6 n° 3 (2001).
- Keukeleire, Stephan: “The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy”, *Diplomacy & Statecraft*, vol. 14, n° 3. September 2003.
- Marquina, Antonio: “La Unión Europea y la prevención de conflictos”, *UNISCI DISCUSSION PAPERS*, n° 1 (enero 2003).
- Menon, Anand: “From crisis to catharsis: ESDP after Iraq”, *International Affairs*, vol. 80 n° 4 (2004).

- Nowak, Agnieszka (2003): “L’Union en action: la mission de police en Bosnie”, *Occasional Papers*, nº 42, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Rocard, Michel: “The Costs of Conflict to the EU”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 3 nº 2 (1998).
- Solana, Javier: “Europe’s growing role in world security”, *Fresh Perspectives on Europe’s Security*. Winter 2004.

Documentos de la Unión Europea

- “Joint Declaration by the Council and the Commission on the use of the Community civil protection mechanism in crisis management referred to in title V of the Treaty on European Union” (annex IV) in *Progress Report on civilian aspects of crisis management* (15625/03), Brussels, 2 December 2003.
- Adoption of Council conclusions on the database of military assets and capabilities relevant to the protection of civilian populations against the effects of terrorists attacks, including CBRN*, Brussels, 3 December 2003.
- Annual Report 2003 from the Commission to the Council and the European Parliament on the EC development policy and the implementation of external assistance in 2002* (COM(2003)527 final), Brussels, 3/09/2003.
- Civilian Capabilities Improvement Conference. Ministerial Declaration* (14713/05). Brussels, 21 November 2005.
- Communication from the Commission on Conflict Prevention* (COM(2001)211final), Brussels, 11 April 2001.
- Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation*, COM(2000) 191 final, Brussels, 11.4.2000.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Linking Relief, Rehabilitation and Development – An Assessment.* (COM(2001)153final).
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financing of Civilian Crisis Management Operations* (COM/2001/647 final), Brussels, 28 November 2001.
- Communication from the Commission to the Council. The European Union and the issue of conflicts in Africa: peace-building, conflict prevention and beyond* (SEC(96)332final), Brussels, 06.03.1996.

- Communication of the Commission to the Council and the European Parliament. Co-operation with ACP countries involved in armed conflicts (COM(1992)240final), Brussels, 19 May 1999.*
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999.*
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002.*
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001.*
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999.*
- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000.*
- Conclusions of the Development Council, "The Role of Development Cooperation in Strengthening Peace-Building, Conflict Prevention and Resolution", 30 November 1998.*
- Consejo de la Unión Europea: *"Implementation of the EU Programme for the Prevention on Violent Conflicts"*, Informe de la Presidencia al Consejo Europeo, 18 junio 2002.
- Council of the European Union/European Commission (2006): *EU Annual Report on Human Rights*. Belgium, Office for Official Publications of the European Communities.
- Council Regulation Creating a Rapid Reaction Mechanism, Directorate CFSP Conflict prevention, crisis management, and ACP political issues, Information Note, 26 February 2001.*
- Draft EU Concept for Comprehensive Planning (13983/05), Brussels 3 November 2005.*
- Draft Presidency report on the European Security and Defence Policy (14056/2/00), Brussels, 4 December 2000.*
- Draft Presidency report to the European Council on EU activities in the framework of prevention, including implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts (10327/04), Brussels, 8 June 2004.*
- El futuro de la Unión Europea –Declaración de Laeken-. Declaración adoptada por el Consejo Europeo. Laeken, 15 de diciembre de 2001.*

- EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*, Endorsed by the Goteborg European Council, June 2001.
- European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit: *Civilian instruments for EU crisis management*, April 2003.
- European Commission, *European Initiative for Democracy and Human Rights Programming Document 2002 – 2004*, Commission Staff Working Document, European Commission, Brussels, 20 December 2002, REV 1 – Final
- Franco-British Summit – Joint Declaration on European Defence*, Saint Malo, 4 December 1998.
- Implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts* (9991/02), Brussels, 18 June 2002.
- Improving the coherence and effectiveness of European Union action in the field of conflict prevention*, Report presented to the Nice European Council by the Secretary General / High Representative and the Commission (14088/00), Brussels, 30 November 2000.
- Instrumentos no militares de la gestión de crisis* (11044/99), Nota de la Secretaría. Bruselas, 16 de septiembre de 1999; *Instrumentos no militares de gestión de crisis disponibles en los Estados miembros* (12323/99), Nota de la Secretaría. Bruselas, 24 de noviembre de 1999.
- Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria. Diario Oficial n° L 163 de 02/07/1996.*¹
- Reglamento (CE) n° 381/2001 del Consejo de 26 de febrero de 2001 por el que se crea un mecanismo de reacción rápida.*
- Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management* (11127/03), Brussels, 3 July 2003.
- Summary of the Italian Presidency of the Council of the European Union*, December 2003.
- The Amsterdam Treaty: a Comprehensive Guide. An effective and coherent external policy*, May 1999. En <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a19000.htm>
- The Rapid Reaction Mechanism supporting the European Union's Policy Objectives in Conflict Prevention and Crisis Management*, Nota Informativa de la Dirección General de Relaciones Exteriores al Consejo, April de 2003.

Posición común de 2 de junio de 1997 definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre prevención y resolución de conflictos en África (97/356/PESC).

Presidency Conclusions, Madrid European Council, 15 and 16 December 1995, Annex 13.

Presidency report to the Feira European Council on “Strengthening the common European policy on security and defence” (June 2000). En <http://www.rpfrance.eu/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>

Council Regulation (EC) n° 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid-reaction mechanism.

2012th Council meeting –Development- (8631/97(Presse 183), 5 June 1997.

Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000.

Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19-20 June 2003.

Otras fuentes

Barnier, Michel: *For a European civil protection force: Europe aid*, May 2006, en http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf

Conflict Prevention: Speech by João de Deus Pinheiro, former EU Development Commissioner, March 1999, en

EUSR: *European Union Monitoring Mission*. En <http://www.eusrbih.org/gen-info/?cid=23,1,1>

http://www.europaworld.org/DEVPOLAWAR/Eng/Conflict/Conflict_DocE_eng.htm

NGO VOICE: *EU Crisis Management – A Humanitarian perspective*. Briefing Paper (January 2004), Brussels.

Patten, Chris: *Europe in the World: CFSP & its relation to development*, Speech at the Overseas Development Institute, 7 November 2003.

Permanent representation of France to European Union: *Brief Guide to European Security and Defence Policy (ESDP)*, December 2005.

Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS (June 2006). Brussels.

CAPÍTULO 4

Libros

Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge.

Capítulos de libros

Dwan, Renata: “Civilian tasks and capabilities in EU operations”, en Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) (2006): *A Human Security Doctrine for Europe. Project, principles, practicalities*. London, Routledge.

Häikiö, Antti: “Narrow and Broad Interpretation of the Priority Areas in Civilian Crisis Management”, en Korhonen, Senja y Sumuvuori, Johanna (eds.) (2006): *From Conflicts to Development. An Introduction to EU Civilian Crisis Management*. Finland, Committee of 100 in Finland and KATU.

Häikiö, Antti: “Through Training to Cutting Edge Crisis Management”, en Korhonen, S. and Sumuvuori, J. (2006): *From Conflict to Development. An introduction to EU Civilian Crisis Management*. Finland, KATU and Committee of 100 in Finland.

Nowak, Agnieszka: “Civilian crisis management within ESDP”, en Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper n° 90, Institute for Security Studies.

Fuentes en publicaciones periódicas

Ancil, Adrian-Paul: “Women, Peace Building and Development: A Role for the European Union”, *Conflict Prevention Newsletter*, vol. 3 n° 1 (February 2000).

Conteh-Morgan, Earl: “Peace-building and Human Security: A Constructivist perspective”, *IPSHU English Research Report Series* n° 19 (2004).

Gourlay, Catriona: “EU Civilian Crisis Management: Preparing for Flexible and Rapid Response”, *European Security Review* n° 25 (March 2005).

Gourlay, Catriona: “European Union Procedures and Resources for Crisis Management”, *International Peacekeeping*, vol. 11, n° 3 (Autumm 2004).

Hansen, Annika S.: *Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM onwards*. Study 10/06 (September 2006). Norwegian Defence Research Establishment & Center for International Peace Operations.

- Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 nº 2 (2005).
- Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Macedonia”, *Alternatives*, 20 (2005).
- Tappert, Malin: “Developing Civilian Crisis Management Capabilities”, *European Security Review*, nº 20 (December 2003).

Documentos de la Unión Europea

- “Method through which phased targets can be met and maintained through voluntary contribution. Annex”, *Definition and implementation of EU capabilities in the civilian aspects of crisis management: concrete targets for police – methodology* (14882/1/00 REV 1), Brussels 12 January 2001.
- “Police Action Plan. Annex I to the Annex”. *Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy* (doc. 9526/1/01 REV 1), Brussels, 11 June 2001.
- “Strengthening of European Union Capabilities for Civilian Aspects of Crisis Management” Annex II to Annex VI. Presidency Conclusions. Nice European Council Meeting. 7, 8 and 9 December 2000.
- A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*. (11760), Brussels, 23 July 2003, p. 8.
- Basic Guidelines for Crisis Management missions in the field of Civilian Administration*. (9369/1/02), Brussels, 30 May 2002.
- Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration*, Brussels, 22 November 2004.
- Civilian Capabilities Improvement Conference 2006*, Ministerial Declaration. Brussels, 13 November 2006.
- Civil-Military Co-ordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations* (8926/06), Brussels, 2 May 2006.
- Common Criteria on Training for EU Civilian Aspects of Crisis Management*. (15310/03), Brussels, 25 November 2003.
- Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management, including annexes*. (14513/02), Brussels, 19 November 2002.

- Concept of the rule of law. Application in a police operation under an EU-led crisis management measure* (13309/01), Brussels, 29 October 2001
- Concept for EU Monitoring Missions.* (14536/03), Brussels 28 October 2003.
- Concrete targets for Civil Protection in Crisis Management.* (7173/01), Brussels, 15 March 2001.
- Consejo Europeo de Santa María da Feira, 19 y 20 de junio de 2000. Conclusiones de la Presidencia.
- Consolidating Council Resolutions on Civil Protection / Strengthening EU capabilities in the field of Civil Protection.* (8300/00), Brussels, 15 May 2000.
- CRT Generic Terms of Reference* (14745/05), Brussels, 21 November 2005.
- Definition and implementation of European Union capabilities in the civilian aspects of crisis management: concrete objectives for civil protection.* (11597/01), Brussels, 5 September 2001.
- Draft EU Training Programme in ESDP.* (5561/06), Brussels, 23 January 2006.
- EU Comprehensive Concept for Strengthening of Local Police Missions* (9535/02), Brussels, 31 May 2002.
- EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration.* (15311/03), Brussels, 25 November 2003.
- EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration.* “Description of functions in crisis management missions in the field of civilian administration”, Annex I. (15311/03), Brussels, 25 November 2003;
- EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration.* (15311/03), Brussels, 25 November 2003. “Administration of Local Communities” y “Electoral Services” Anexo II y Anexo III respectivamente.
- Final Report of the International Workshop “The Role of the EU in Civilian Crisis Management”*, Viena, 12 and 13 January, 2006. Organizado por Union of European Federalist y Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution.
- Final Training Report (FTR).* (10188/06), Brussels, 6 June 2006.
- Financing of EU civilian crisis management operations* (IP/01/1684), Brussels, 28 November 2001.

- Harmonisation of Training for EU Civilian Aspects of Crisis Management and Recruiting*. (11675/03), Brussels, 18 July 2003.
- Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*, Autumm 2001-December 2002.
- Objetivo Principal Civil de 2008*, Documento de la Secretaría General: Recursos multifuncionales de gestión civil de crisis en un formato integrado –Equipos de Respuesta Civil. (10462/05), Bruselas, 23 de junio de 2005.
- Objetivo Principal Civil de 2008* (15863/04), Bruselas, 7 de diciembre de 2004.
- Plan de acción “Perspectivas para el futuro de la gestión civil de crisis” Anexo III al Informe de la Presidencia sobre la PESD* (10547/04), Bruselas, 15 de junio de 2004.
- Presidency Conclusions. Nice European Council Meeting, 7, 8 and 9 December 2000. Annex VII to Annex VI, Strengthening of European Union Capabilities for Civilian Aspects of Crisis Management.
- Presidency Report on ESDP* (10418/06), Brussels, 12 June 2006.
- Presidency report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy* (9526/1/01), Brussels, 11 June 2001.
- Presidency Reports to the Helsinki European Council on: -Strengthening the common European policy on security and defence; -non-military crisis management of the European Union. (13619/1/99 REV 1), Brussels, 8 December 1999.
- Progress Report on Civilian Aspects of Crisis Management* (15625/03), 2 December 2003.
- Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.
- Strengthening the Common European Security and Defence Policy –Presidency Report to the Feira European Council* (9149/00), Brussels, 15 June 2000.
- Training Civilian Experts for International Peace Missions. EC project on training for civilian aspects of crisis management*. Luxembourg, European Communities, 2003.

Otras fuentes

- Debiel, Tobias and Fischer, Martina: “Concepts, Crisis Prevention & Capacities and Conflict Management. Problems of Coherence by the European Union”. *Berhof Report* n° 4 (September 2000).

- EPLO et al.: *Partners in Prevention: moving from theory to practice. EU civilian crisis management and development policies, sustainable approaches to training, and involvement of civil society*. 2005.
- European Approaches to Civilian Crisis Management*. A BASIC Special Report on Roundtable Discussions held in Washington, D.C., October 2001. British American Security Information Council.
- Gourlay, Catriona: *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*. Civil Society Conflict Prevention Network, CMI and EPLO, 2006.
- Helinä Kokkarinen, *Core Training for Civilian Aspects of Crisis Management, EU Concept Core Course*, 18-29 September 2006, Kuopio (Finlandia).
- House of Lords (Select Committee on the European Union): *EU: effective in a Crisis?* HL Paper 53, London, Stationery Service (2003).
- ONU: *Informe Brahimi* (A/55/305-S/200/809), 21 agosto 2000.
- OSCE: *Documento de Estambul*, 1999.
- Viggo Jakobsen, Peter: *The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity –A “real added value” for the UN?*. Background paper for The Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management arranged by the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, June 8 – 9, 2004. En <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/5BC4E781-AEC8-4A5D-BBAB-8780ED673EA5/0/TheEmergingEUCivilianCrisisManagementCapacityAreIaddedvaluefortheUN.pdf>

CAPÍTULO 5

Libros

- Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge.
- Missiroli, Antonio and Schmitt, Burkard (2002): *More Euros for European Capabilities. Budgetary discipline and/or defence expenditure?*, Paris, Institute for Security Studies.

Capítulos de libros

- Gourlay, Catriona: “Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management”, en Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, Institute for Security Studies.

Fuentes en publicaciones periódicas

- Bendiek, Annegret y Whitney-Steele, Hannah: “The Financing of the EU’s Common Foreign and Security Policy. Solving the Conundrum”. *SWP Comments* 16 (June 2006).
- Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni: “The EU mission in Aceh: implementing peace”. *Occasional Paper* n° 61 (December 2005), Institute for Security Studies.
- Ehrhart, Hans-Georg: “The EU as a civil-military crisis manager. Coping with internal security governance”, *International Journal*, vol. LXI n° 2 (Spring 2006), Canadian Institute of International Affairs.
- Elías Boada, Joan: “El Consejo y el Parlamento Europeo ante la financiación de la PESC”, *Working Paper* n° 15 (mayo 2001), Observatori de Política Exterior Europea.
- González Alonso, Luis Norberto: “De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 n° 15 (mayo-agosto 2003).
- Henry L. Stimson Center: “Funding for post-conflict operations: NATO and the EU”. *Peace Operations Factsheet Series* (March 2004).
- House of Lords: “EU-effective in a crisis? With evidence”. *HL Paper* 53 (February 2003) Select Committee on the European Union.
- ICG: *EU Crisis Response Capability Revisited*. Report n° 160, 17 January 2005.
- Missiroli, Antonio: “Euros for ESDP: financing EU operations”. *Occasional Papers* n° 45 (June 2003), Institute for Security Studies.
- Missiroli, Antonio: “Paying for EU crisis management”, *ISS-EU Newsletter* n° 2 (May 2002).
- Scannell, David: “Financing ESDP Military Operations”, *European Foreign Affairs Review*, n° 9 (2004).
- Woodbridge, Jaime: “Breakthrough in ESDP funding”, *European Security Review* (July 2002).

Documentos de la Unión Europea

- A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) – Civcom advice* (doc. 12269/03), Brussels, 5 September 2003.
- Aceh: Commission’s contribution to the peace process and post-tsunami reconstruction* (MEMO/05/310), Brussels, 9 September 2005.

- Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario* (1999/C 172/01). Diario Oficial C 172, 18 de junio de 1999. Art. 39.
- Adoption of a Council Decision setting up a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (8598/00), Brussels, 17 May 2000.
- Auvinen, Juha: *Public Hearing*. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. "Lessons Learnt from ESDP Operations", European Parliament, Brussels, 9 October 2006.
- Chairman's Reflections: *EST 06 Seminar*, 27-28 November 2006.
- Civil Military Cell – Terms of Reference* (10580/1/04), Brussels, 8 September 2005.
- Civil-Military Co-ordination (CMCO)* (14457/03), Brussels, 7 November 2003.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financing of Civilian Crisis Management Operation*. (COM (2001) 647 final), Brussels, 28.11.2001.
- Communication from the European Commission to the Council of the European Union: *Europe in the World: Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility* (COM (2006) 278 final), Brussels, 8 June 2006.
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Financiación de operaciones de gestión civil de crisis* (COM/2001/0647final), Bruselas, 28 noviembre 2001.
- Concept paper on procedures for the termination, extension and refocusing of an EU civilian crisis management operation* (5136/06). Brussels, 9 January 2006.
- Council approves agreement with Parliament on budgetary discipline for the 2007-13 period*. (8012/06 (Presse 97)), Brussels, 15 May 2006.
- Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications*.
- Council Decision 2005/395/CFSP of 10 May 2005 amending Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union*.
- Council Decision concerning the financing of common costs of operation ARTEMIS. Common Guidelines* (114116/03), Brussels, 16 July 2003.

- Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union (2001/79/CFSP).*
- Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo.*
- Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia.*
- Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina.*
- Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan.*
- Council Joint Action of 11 March 2002 on the European Union Police Mission (2002/210/CFSP).*
- Council of the European Union, Draft EU Concept for Comprehensive Planning (13983/05).*
- Council Regulation (EC) 381/2001 of 26 February 2001 creating a rapid reaction mechanism. OJ L57, 27.2.2001.*
- Council Regulation (EC, EURATOM) n° 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. Official Journal L 248, 16/09/2002.*
- DG External Policies of the Union. Policy Department: Note: prepared for SEDE meeting of 26 January 2006 on the Financing of ESDP, Brussels, 25 January 2006.*
- Draft EU Concept for Comprehensive Planning (13983/05), Brussels 3 November 2005.*
- EU Council Secretariat: Financing of ESDP operations – Factsheet (June 2006).*
- EU crisis management and conflict prevention –Guidelines on Fact-finding missions (15048/01), Brussels, 6 December 2001.*
- EUPM Reporting Procedures (11364/03), Brussels, 10 July 2003.*
- European Commission: Multiannual Financial Framework 2007-2013, Fiche n° 94 REV1, 11 April 2006.*
- European Union: Financial Report 2004.*
- Final Adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2007-Official Journal L 77 of 16/03/2007.*

- Final Adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2006*-Official Journal L 78 of 15/03/2006.
- Final Adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2005*-Official Journal n° L 60 of 08/03/2005.
- Follow-up to Hampton Court: CFSP and ESDP – Initial orientations by SG/HR* (doc. 15780/05), Brussels, 14 December 2005.
- Information note to the Council. Subject: *Rapid Reaction Mechanism, Georgia/Rule of Law and Democratic Processes/RRM 5-2004*, Brussels, 29/06/2004, RE A4 PD REG (04) D/516811.
- “Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management” (2006/C139/01). *Official Journal of the European Union*, 14 June 2006.
- Military Operations-Financial Issues. Lessons learned from the first EU military operation (CONCORDIA)* (11154/03), Brussels, 15 September 2003.
- Nota de la Presidencia: Financiación PESC/PESD (11910/01)*, Bruselas, 17 de septiembre de 2001.
- Plan de acción “Perspectivas para el futuro de la gestión civil de crisis” Anexo III al Informe de la Presidencia sobre la PESD (10547/04)*, Bruselas, 15 de junio de 2004.
- Reglamento (CE, EURATOM) n° 2342/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002 sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/02 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas.
- Serrano, Pedro: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. “Lessons Learnt from ESDP Operations”, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.
- Suggestions for Procedures for Coherent, Comprehensive EU Crisis Management* (7116/03), Brussels, 6 March 2003.
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.*
- Tratado de la Unión Europea.*
- Unión Europea: *Informe Financiero 2001.*
- Unión Europea: *Informe Financiero 2002.*
- Unión Europea: *Informe Financiero 2003.*

Otras fuentes

Hansen, Annika S.: *Against all Odds – The Evolution of Planning for ESDP Operations. Civilian Crisis Management from EUPM onwards*. Study 10/06 (September 2006). Norwegian Defence Research Establishment & Center for International Peace Operations.

Missiroli, Antonio: *Analysis. Financing ESDP*. Real Instituto Elcano, 21 April 2003.

Seminario Internacional *Acción exterior de la Unión Europea en situaciones de crisis*, organizado por Frida, Cidob y CIT, Madrid, 21 de abril de 2005

ZIF: *The European Security and Defence Policy (ESDP). Decision-Making, Planning and Organization of ESDP Field Missions –An Interactive Guide-*. Berlin, February 2006.

CAPÍTULO 6

Libros

Gleichmann, C., Odenwald, M., Steenken, K. y Wilkinson, A. (2004): *Disarmament Demobilisation and Reintegration. A Practical Field and Classroom Guide*. Germany, GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC.

Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge.

Capítulos de libros

Gourlay, Catriona: “Civil-Civil Co-ordination in EU crisis management”, en Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, Institute for Security Studies.

Ioannides, Isabelle: “EU Police Mission Proxima: testing the “European” approach to building peace”, en Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, Institute for Security Studies.

Nelly, Damien: “EUJUST Themis in Georgia: an ambitious bet on rule of law”, en Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, Institute for Security Studies.

Nowak, Agnieszka (ed.) (2006): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, Institute for Security Studies.

Fuentes en publicaciones periódicas

- “EU helps Georgia with Rule of Law”, *Bakutoday*, 23 July 2004.
- “Sexual exploitation by UN peacekeepers targeted anew”, *United Nations Week*, 8 January 2007.
- Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni: “The EU mission in Aceh: implementing peace”. *Occasional Paper* n° 61 (December 2005), Institute for Security Studies.
- Conteh-Morgan, Earl: “Peace-building and Human Security: A Constructivist perspective”, *IPSHU English Research Report Series* n° 19 (2004).
- González Alonso, Luis Norberto: “De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 n° 15 (mayo-agosto 2003),.
- ICG: “Aceh: Now for the Hard Part”, *Update Briefing. Asia Briefing* n° 48, Jakarta/Brussels, 29 March 2006.
- ICG: “Aceh: So Far, So Good”. *Update Briefing. Asia Briefing* n° 44, Jakarta/Brussels, 13 December 2005.
- ICG: “Bosnia’s Stalled Police Reform: No Progress, No EU”, *Europe Report* n° 164, 6 September 2005.
- Marquina, A. y Ruiz, Xira: “A European Competitive Advantage? Civilian Instruments for Conflict Prevention and Crisis Management”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3 n° 1 (Spring 2005), Edinburgh University Press.
- Martinelli, Marta: “Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes”. *European Foreign Affairs Review*, vol. 11 n° 3 (2006).
- McLennan, C.: “Peacekeepers and Aid Workers: a Source of Abuse?” *Canadian Red Cross preventionnexus*, vol. 7, n° 1 (February 2007).
- Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 n° 2 (2005).
- Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Macedonia”, *Alternatives*, 20 (2005).
- Nowak, Agnieszka: “L’Union en action: la mission de police en Bosnie”, *Occasional Papers* n° 42 (Janvier 2003), Institute for Security Studies.

Osland, Kari M.: "The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina", *International Peacekeeping*, vol. 11 n° 3 (Autumm 2004).

Rajoo, Carisma: "Sexual Abuse and Exploitation: Power Tools in Peacekeeping Missions", *Conflict Trends*, vol, 4 (2005).

Documentos de la Unión Europea

"Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the extension of the Aceh Monitoring Mission", *Press releases* (S057/06). The Council of European Union, Brussels, 27 February 2006. En www.consilium.europa.eu

A Review of the first 100 day of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) (11760/03), Brussels, 23 July 2003.

Acción Común del Consejo de 11 de marzo de 2002 relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (2002/210/PESC).

Agreed documents by Israel and Palestinians on Movement and Access from and to Gaza, Jerusalem, 15 November 2005.

Background information. Supporting the Peace Process: the Aceh Monitoring Mission (AMM), www.consilium.europa.eu

Civil-Military Co-operation (CIMIC) Concept for EU-Led Crisis Management Operations (7106/02), Brussels, 18 March 2002

Civil-Military Co-ordination (CMCO) (14457/03), Brussels, 7 November 2003.

Communication from the European Commission to the Council of the European Union: *Europe in the World: Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility* (COM (2006) 278 final), Brussels, 8 June 2006.

Coordination aspects of PROXIMA (13532/1/03). Brussels, 16 October 2003.

Council establishes EU Police Mission in the Palestinian Territories (14402/05 (Presse 295)), Brussels, 14 November 2005.

Council extends mandate of EUBEM Rafah mission (9951/1/07 REV 1 Presse 117)), Brussels, 24 May 2007.

Council extends the mandate of the EU Police Mission in Kinshasa (EUPOL "Kinshasa") (16525/06 (Presse 358). Brussels, 8 December 2006.

Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "PROXIMA").

- Council Joint Action 2004/494/CFSP of 17 May 2004 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of the Congo (DRC).*
- Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS.*
- Council Joint Action 2004/789/CFSP of 22 November 2004 on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA).*
- Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL “Kinshasa”).*
- Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX.*
- Council Joint Action 2005/355/CFSP of 2 May 2005 on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (DRC).*
- Council Joint Action 2005/557/CFSP of 18 July 2005 on the European Union civilian-military supporting action to the African Union mission in the Darfur region of Sudan.*
- Council Joint Action 2005/643/CFSP on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM), 9 September 2005.*
- Council Joint Action 2005/776/CFSP of 7 November 2005 amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova.*
- Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories.*
- Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM).*
- Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah).*
- Council Joint Action 2006/319/CFSP of 27 April 2006 on the European Union military operation in support of the United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) during the election process.*

- Council Joint Action 2006/49/CFSP of 30 January 2006.*
- Council Joint Action on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo (DRC) – Adoption Common Guidelines (8084/05), Brussels, 19 April 2005.*
- Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA) (1444/04), Brussels, 17 November 2004.*
- Council Joint Action on the extensión of the European Union Police Mission (EUPOL KINSHASA) in the Democratic Republic of Congo (15021/04), Brussels, 24 November 2004.*
- Council of the European Union: Draft EU Concept for Comprehensive Planning (13983/03), Brussels, 3 November 2003.*
- Crisis Management Initiative: Aceh negotiations, www.cmi.fi*
- Draft Council Joint Action 2005/.../CFSP of ... on the European Union on the Integrated Rule of Law Mission for Iraq EUJUST LEX, Brussels, 21 February 2005 (6545/2/05).*
- Draft Council Joint Action on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of Congo (DRC), Brussels, 11 May 2004 (9252/04).*
- Draft Council Joint Action on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS (10650/04), Brussels, 18 June 2004.*
- Draft Council Joint Action on the extensión of the European Union Police Mission (EUPOL KINSHASA) in the Democratic Republic of Congo (15021/04), Brussels, 24 November 2004.*
- El futuro de la Unión Europea –Declaración de Laeken-. Declaración adoptada por el Consejo Europeo. Laeken, 15 de diciembre de 2001.*
- End of written procedure for the adoption of: Council Joint Action 2005/.../CFSP on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM), (CM 3060/1/05. REV 1), Brussels, 12 September 2005.*
- EU Civilian Crisis Management Capability Conference at ministerial level, Brussels, 19 November 2002.*
- EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration (15311/03), Brussels, 25 November 2003.*

- EU Council Secretariat Background. EU Rule of Law Mission for Iraq, June 2006.
- EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)*, 7 September 2006, p. 2; y EPLO: *Conflict Prevention Partnership Newsletter*, nº 3 December 2005.
- EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*. March 2006.
- EU crisis management and conflict prevention – Guidelines on Fact-finding missions* (15048/01), Brussels, 6 December 2001.
- EU Rule of Law Mission to Georgia – Eujust THEMIS: *Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS*, 22 July 2005.
- EUJUST THEMIS Mission Assessment Report (MAR)* (13782/04), Brussels, 21 October 2004.
- EUPOL-KINSHASA. The first European Police mission in Africa*. Press Document EUPOL-Kinshasa (October 2006).
- European Union Rule of Law Mission to Georgia: *Facts on EUJUST THEMIS*, www.consilium.europa.eu
- EU-UN co-operation in Conflict Prevention and Crisis Management*, Summary Conclusions General Affairs Council, Brussels. June 12, 2001.
- Ferrero-Waldner, Benita: *Conflict Prevention-looking to the future*. (Speech/06/513) Conflict Prevention Partnership dialogue on “Five years after Goteborg: the European Union and its conflict prevention potential”, Brussels, 12 September 2006.
- Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001-December 2002* (11206/03), Brussels, 14 July 2003.
- Pantz, Sylvie: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. “Lessons Learnt from ESDP Operations”, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.
- Plan de acción “Perspectivas para el futuro de la gestión civil de crisis”*, Anexo III al Informe de la Presidencia sobre la PESD (10547/04), Bruselas, 15 de junio de 2004.
- Proyecto de Acción Común del Consejo por la que se crea un equipo de expertos con vistas a la conducción de una posible Misión Integrada de Policía, Estado de Derecho y Administración Civil de la Unión Europea en Iraq*. Bruselas, 24 de noviembre de 2004 (15183/1/04).

- Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.
- Report of the Secretary-General and High Representative of the Common Foreign and Security Policy of the European Union on the activities of the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, covering the period from 1 July to 31 December 2004. (S/2005/66), New York, 11 February 2005.
- Schumacher, Pascal (Former Head of Operation, EUBAM Rafah, Palestine): Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.
- Serrano, Pedro: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

Otras fuentes

- Agreed documents by Israel and Palestinians on Movement and Access from and to Gaza*, Jerusalem, 15 November 2005.
- Brief Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Permanent representation of France to European Union. December 2005. En <http://www.rpfrance.eu/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>
- Civilian aspects of ESDP –reply to the annual report of the Council*. Document A/1929. Assembly of Western European Union. The Interparliamentary European Security and Defence Assembly. 20 June 2006.
- Consejo de Seguridad: *Informe del Secretario General sobre la misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina* (S/1999/284), 16 de marzo de 1999.
- EPLO et al.: *Partners in Prevention: moving from theory to practice. EU civilian crisis management and development policies, sustainable approaches to training, and involvement of civil society*. 2005.
- Feith, Pieter en EPLO et al.: *Partners in Prevention: moving from theory to practice. EU civilian crisis management and development policies, sustainable approaches to training, and involvement of civil society*. 2005.
- Gourlay, Catriona: *Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP*. Civil Society Conflict Prevention Network, CMI and EPLO, 2006.

- Grevi, Giovanni, Lynch, Dov y Missiroli, Antonio: *ESDP operations*. Institute for Security Studies, <http://www.iss-eu.org/esdp/09-dvl-am.pdf>
- Instituti di Ricerca Specializzati: *Le Missioni PESD. Operazioni, strutture, capacità*. Senato della Repubblica. Servizio studi/Servizio affari internazionali, n° 49 (Luglio 2006).
- NATO: *EU-NATO Declaration on ESDP*, 16 Dec. 2002. En www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm
- Novosseloff, Alexandra: *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*. International Peace Academy (June 2004).
- Pantz, Sylvie: Seminario Internacional, *Acción exterior de la Unión Europea en situaciones de crisis*, organizado por Fride, Cidob y CIT, Madrid, 21 de abril de 2005.
- Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS (June 2006), Brussels.
- UN: *UN-Security Council Resolution 1484(2003), adopted by the Security Council at its 4764th meeting*, on 30 May 2003. Y se aprueba su despliegue a través de la *Council Joint Action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union military operation in the Democratic Republic of Congo*.
- UN: *UN-Security Council Resolution 1671(2006), dopted by the Security Council at its 5421st meeting*, on 25 April 2006.
- Viggo Jakobsen, Peter: "The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity –A "real added value" for the UN? Background paper for The Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management arranged by the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, June 8 – 9, 2004. En <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/5BC4E781-AEC8-4A5D-BBAB-8780ED673EA5/0/TheEmergingEUCivilianCrisisManagementCapacityArealaddedvaluefortheUN.pdf>

CAPÍTULO 7

Libros

- Lund, Michael S. (2001): *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington D. C., United States Institute of Peace Press.

Capítulos de libros

Rosecrance, Richard: "The European Union: A New Type of International Actor" en Zielonka, J. (1998): *Paradoxes of European Foreign Policy*. Great Britain, Kluwer Law International.

Fuentes en publicaciones periódicas

"EU prepares for resolution to Kosovo's political status", *ESDP Newsletter*, nº 3 (January 2007).

Bendiek, Annegret & Whitney-Steele, Hannah: "The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy". *SWP Comments 16* (June 2006), Stiftung Wissenschaft und Politik.

Gya, Giji: "EUPOL Afganistán – an opportunity for whom?", *European Security Review*, nº 33 (May 2007).

Helly, Damien: "Developing an EU strategy for Security Sector Reform", *European Security Review*, nº 28 (February 2006).

Zehetner, Thomas: "The role of the German Presidency in promoting ESDP", *European Security Review*, nº 32 (March 2007).

Documentos de la Unión Europea

"Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management" (2006/C139/01). *Official Journal of the European Union*, 14 June 2006.

Action Plan for Civilian Aspects of ESDP. Adopted by the European Council, 17-18 June 2004.

Civilian Capabilities Improvement Conference 2006, Ministerial Declaration. Brussels, 13 November 2006.

Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning EU Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo.

El futuro de la Unión Europea –Declaración de Laeken-. Declaración adoptada por el Consejo Europeo. Laeken, 15 de diciembre de 2001.

EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration (15311/03), Brussels, 25 November 2003.

EU Exercise Study 06 Seminar 27-28 November 2006. *Chairmen's Reflections. Eurobarometer 66. Public Opinion in the European Union. First Results*. December 2006.

European Union: "Preparing for a future international and EU presence in Kosovo" – Background document prepared by the ICO-EUSR preparation team – EUPT Kosovo, (May 2007).

Final Training Report (FTR) (10188/06), Brussels, 6 June 2006.

Military Operations – Financial Issues, Lessons learned from the first EU military operation (CONCORDIA) (11154/1/03), Brussels, 15 September 2003.

Presidency Report to the Goteborg European Council on European Security and Defence Policy, (9526/1/01), Brussels, 11 June 2001.

Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.

Otras fuentes

Bildt, Carl: “We have crossed the Rubicon – but where are we heading next?”, *Reflections on the European Security Strategy versus the US National Security Strategy*. Joint seminar, 17 November 2003, London. Centre for European Reform / Svenska Institutet för Europapolitiska Studier. En http://www.cer.org.uk/articles/speech_bildt_17nov03.html

Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. ISIS Europe and CeMiSS Joint Report (June 2006). Brussels.

LISTA DE EXPERTOS CONSULTADOS¹

Alyson Bailes
Annika Öberg
Antti Häikiö
Antonio Garrote
Brita Ramberg
Carlos Benito
Csaba Sandberg
David Derevell
Federico Bordas Martínez
Fernando Jiménez Páez
Francisco Esteban
Genoveva Hernández Úriz
Helina Kokkarinen
Jakob Hallgren
Jose Félix Carod Paracuellos
Leonardo Sánchez
Mika Markus Leinonen
Santiago Eguren-Secades
Sharon Wiharta
Vicente Hueso
Xavier Bellmont

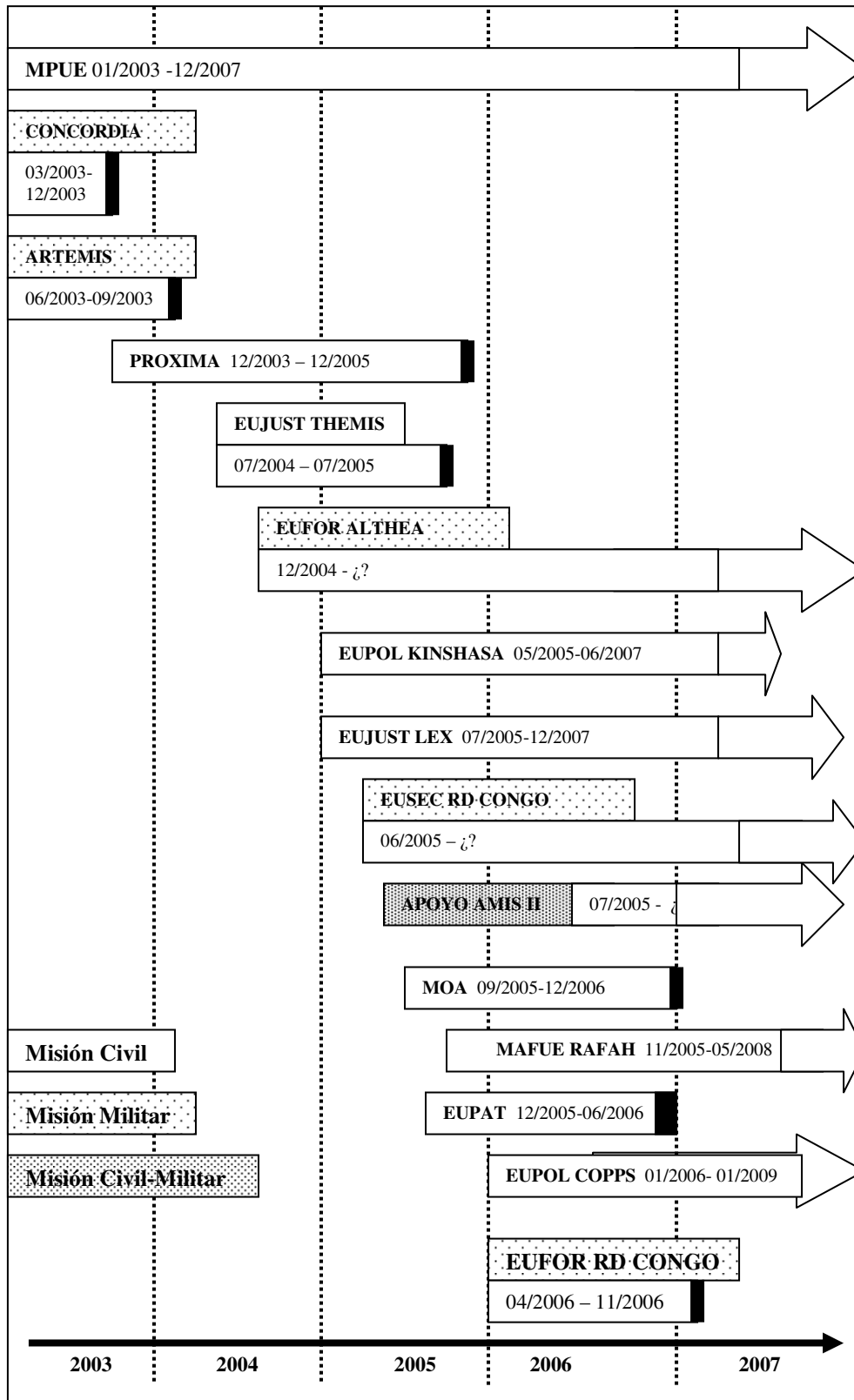
¹ Algunos de los expertos que aparecen aquí han pedido no ser citados expresamente, y por esa razón no se identifica a ninguno de ellos con la institución a la que pertenecen. Con algunos he mantenido más de una conversación y otros de ellos me han servido de fuente para informarme sobre pequeños detalles que necesitaba conocer. Desde aquí mi más sincero agradecimiento a todos ellos. Sin embargo, creo que es útil señalar con qué instituciones e institutos he tenido contacto a lo largo del periodo de investigación: personal del CIVCOM durante la Presidencia finlandesa, personal de la DG 9 de la Secretaría del Consejo de la Unión Europea, personal de la Representación Española de España ante la Unión Europea, investigadores del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), personal del Estado Mayor de la Unión Europea, personal del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y de Suecia, personal de la OTAN, personal de la Dirección General de la Guardia Civil, personal de CRISMART, personal de la Academia Folke Bernadotte (Suecia), investigadores del *Institute European des Relations Internationales* (IERI), y personal de la Escuela de Guerra (España).

EXPERTOS PARTICIPANTES EN MISIONES²

Enrique Pedrosa Carrera
Francisco Alberto Sánchez Cid
Jesús Castilla Paz
José Maximiliano Pandiella García
Marta Nogareda
Miguel Casán Llopis
Rafael Hernández Rodríguez

² Todos los expertos que aquí se mencionan me han proporcionado información, bien a través de conversaciones o bien a través del correo electrónico. También, mi más sincero agradecimiento por haberme dedicado parte de su tiempo. Misiones en las que participaron los expertos con los que se ha mantenido contacto: misión EUJUST LEX en Iraq, Misión de Observación en Aceh, Misión EUBAM RAFAH en Territorios Palestinos, Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina, Misión EUPOL PROXIMA en Macedonia, EUPOL COPPS en Territorios Palestinos. (Algunos de estos expertos han participado en dos misiones PESD, proporcionándome información sobre su experiencia en ambas misiones).

ANEXO 1. Gráfico misiones PESD lanzadas hasta el año 2006



ANEXO 2: Misiones PESD lanzadas hasta diciembre 2006

MISIÓN	LUGAR	TIPO	FECHA	ACCIÓN COMÚN	PRESUPUESTO ¹	JEFE DE LA MISIÓN	PERSONAL
1.MPUE (Misión de policía de la UE en ByH)	Bosnia y Herzegovina	CIVIL	01/2003 - 12/2007	2002/210/PESC de 11 de marzo de 2002	€38M anuales	Vicenzo Coppola (Italia)	400-500
2.PRÓXIMA (misión de policía de la UE en la ex república yugoslava de Macedonia)	Macedonia	CIVIL	12/2003-12/2005	2003/681/PESC de 5 de junio de 2003	€15 M anuales	Jürgen Scholz (Alemania)	200-250
3.EUJUST THEMIS (misión de la UE en pro del Estado de derecho en Georgia)	Georgia	CIVIL	07/2004 – 07/2005	2004/523/PESC de 28 de junio de 2004	€2.1M anuales	Sylvie Pantz (Francia)	10 + 18 locales
4.EUPOL KINSHASA (misión de policía de la UE en Kinshasa)	RDC	CIVIL	05/2005 – 06/2007	2004/847/PESC de 9 de diciembre de 2004	€4.37M/anuales	Achilio Custodio (Portugal)	29
5.EUSEC RD Congo	RDC	CIVIL	06/2005 - ¿?	2005/355/PESC de 2 mayo 2005	€1.6M anuales	Pierre Joana (Francia)	8
6.EUJUST LEX (misión integrada de la UE por el Estado de derecho en Iraq)	Iraq	CIVIL	07/2005 - 12/2007	2005/190/PESC de 7 marzo 2005	€10M anuales	Stephen White Reino Unido	23
7.MOA (misión de observación de la UE en Aceh)	Aceh	CIVIL	09/2005-12/2006	2005/643/PESC de 9 septiembre 2005	€9M 6 meses	Peter Feith (Holanda)	230
8.MAFUE-RAFAH (Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah en los territorios palestinos)	Territorios Palestinos	CIVIL:	11/2005-05/2008	2005/889/PESC de 12 diciembre 2005	€7,6M anuales	Pietro Pistolese (Italia)	70

¹ El presupuesto que aquí aparece es el presupuesto anual para cada misión. Además, únicamente se refleja el presupuesto para los gastos comunes de la misión, no figurando los gastos individuales para cada uno de los Estados miembros que participan.

ANEXO 2: Misiones PESD lanzadas hasta diciembre 2006 (continuación)

9.EUPAT (equipo policial consultivo de la UE en la Antigua República yugoslava de Macedonia)	Macedonia	CIVIL	12/2005-06/2006	2005/826/PESC de 24 de noviembre de 2005	€1.5M 6 meses	Jürgen Scholz (Alemania)	30
10.EUPOL COPPS (Misión de policía de la UE para los territorios palestinos)	Territorios Palestinos	CIVIL	01/2006-01/2009	2005/797/PESC de 8 de noviembre de 2005	6.1M anuales	Jonathan McIvor (Gran Bretaña)	33
11.AMIS II (apoyo de la UE a AMIS II)	Darfur	CIVIL/MILITAR	07/2005 - ¿?	2005/557/PESC de 18 julio 2005	€2.1M (parte civil) + €1.9M (parte militar) cada 6 meses	Pekka Haavisto (Finlandia)	56 (29 policías y 27 militares)
12.CONCORDIA	Macedonia	MILITAR	03/2003-12/2003	2003/92/PESC de 27 enero 2003	€4.7M 9 meses	Rainer Feist (Alemania) P. Maral (Francia) Ferreira dos Santos (Portugal)	400
13.ARTEMIS	RDC	MILITAR	06/2003-09/2003	2004/494/PESC de 5 junio 2004	€7M 3 meses	Bruno Neveux (Francia) Jean Pierre Thonier (Francia)	1500-1800
14.EUFOR ALTHEA	ByH	MILITAR	12/2004 - ¿?	2004/570/PESC de 12 julio 2003	€71.7M anuales	John Reith (Gran Bretaña) Marco Chiarini (Italia)	7000
15.EUFOR RD CONGO	RDC	MILITAR	04/2006-11/2006	2006/319/PESC de 7 abril 2006	€16.7M 7 meses	Karlheinz Viereck (Alemania) Christian Dmay (Francia)	400-450

ANEXO 3

Instrumentos de la Comunidad Internacional para terminar conflictos

DIPLOMACIA PREVENTIVA

- buenos oficios
- certificación
- comisiones de la verdad y reconciliación
- conciliación
- condenas internacionales/apelaciones
- conferencias de paz, consultas formales
- diplomacia coercitiva
- enviados especiales
- gestos unilaterales de buena voluntad
- mediación
- negociaciones
- prevención de conflictos o centros de crisis
- reconocimiento diplomático
- sanciones diplomáticas

MEDIDAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

- Ayuda al desarrollo
- Ayuda alimentaria
- Ayuda condicionada
- Ayuda humanitaria
- Cooperación económica y de recursos
- Intercambios comerciales
- Inversión económica privada
- Programas agrícolas
- Proyectos mixtos
- Reformas económicas
- Repatriación o reasentamiento de refugiados y desplazados
- Sanciones económicas

MEDIDAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

- Apoyo al diálogo político entre las partes
- Arbitraje
- Comisiones constitucionales y de reformas
- Conferencias nacionales
- Desarrollo de instituciones políticas
- Desarrollo de la sociedad civil
- Desarrollo de partidos políticos
- Descentralización del poder
- Entrenamiento de funcionarios públicos
- Fideicomisos
- Inclusión de las minorías en la Constitución
- Intercambios entre parlamentarios
- Promoción de la propiedad privada
- Promoción, supervisión y desarrollo de instituciones de derechos humanos
- Reforma, apoyo y supervisión electoral
- Reformas policiales y legales
- Tribunales de crímenes de guerra

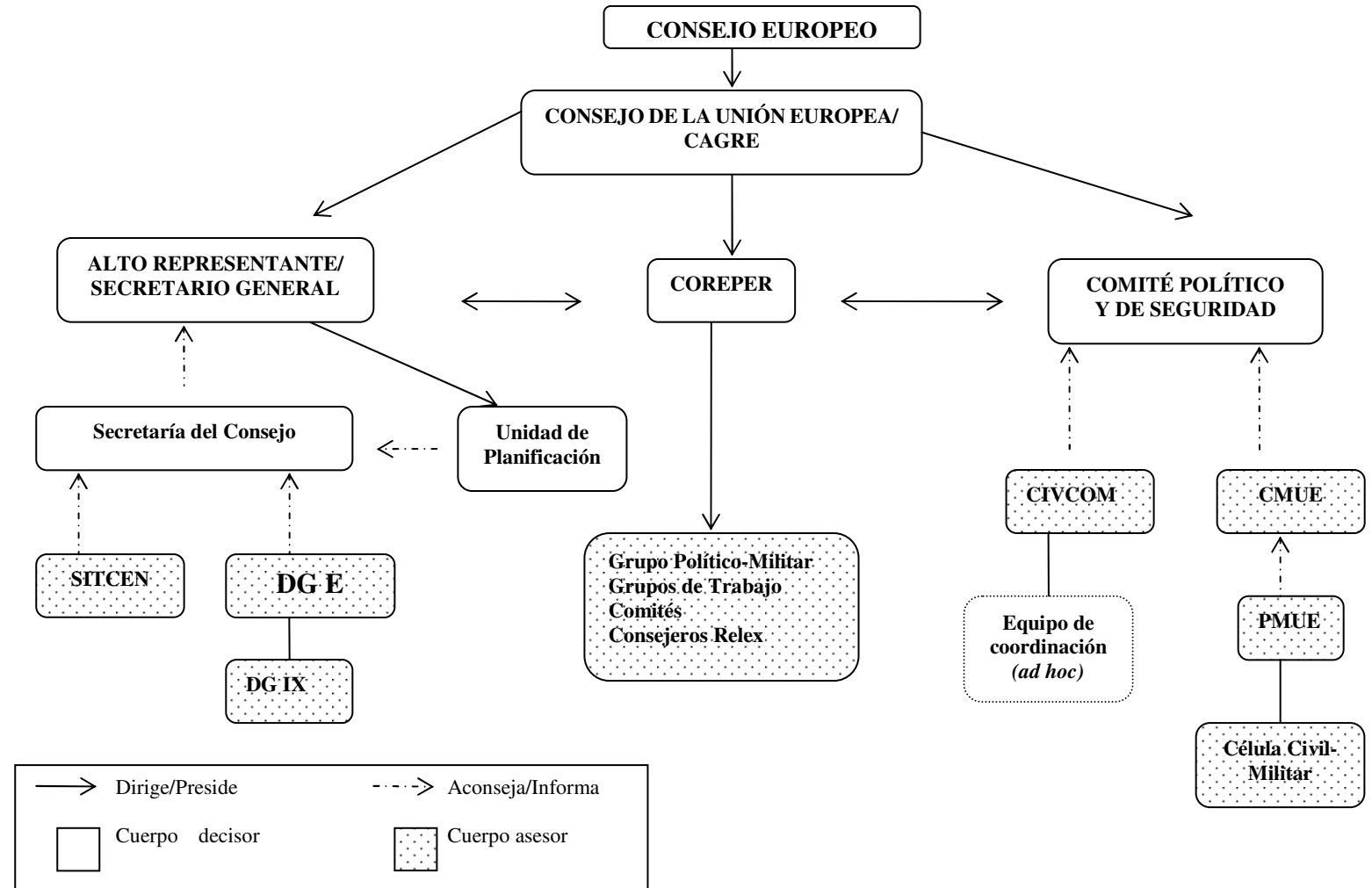
MEDIDAS MILITARES

- Acuerdos de control de armas
- Acuerdos de no-agresión
- Amenaza de la fuerza
- Ayuda militar
- Control de proliferación de armamento
- Desarme
- Desmovilización y reintegración de combatientes
- Despliegues preventivos
- Disuasión
- Embargo de armas y bloqueos
- Fuerzas preventivas de mantenimiento de la paz
- Imposición de la paz
- Intervención militar limitada
- Medidas de seguridad y de confianza
- Profesionalización/reforma de las fuerzas armadas
- Programas de intercambio entre militares
- Reestructuración/integración de fuerzas militares
- Sistemas de defensa colectiva y cooperación
- Zonas desmilitarizadas

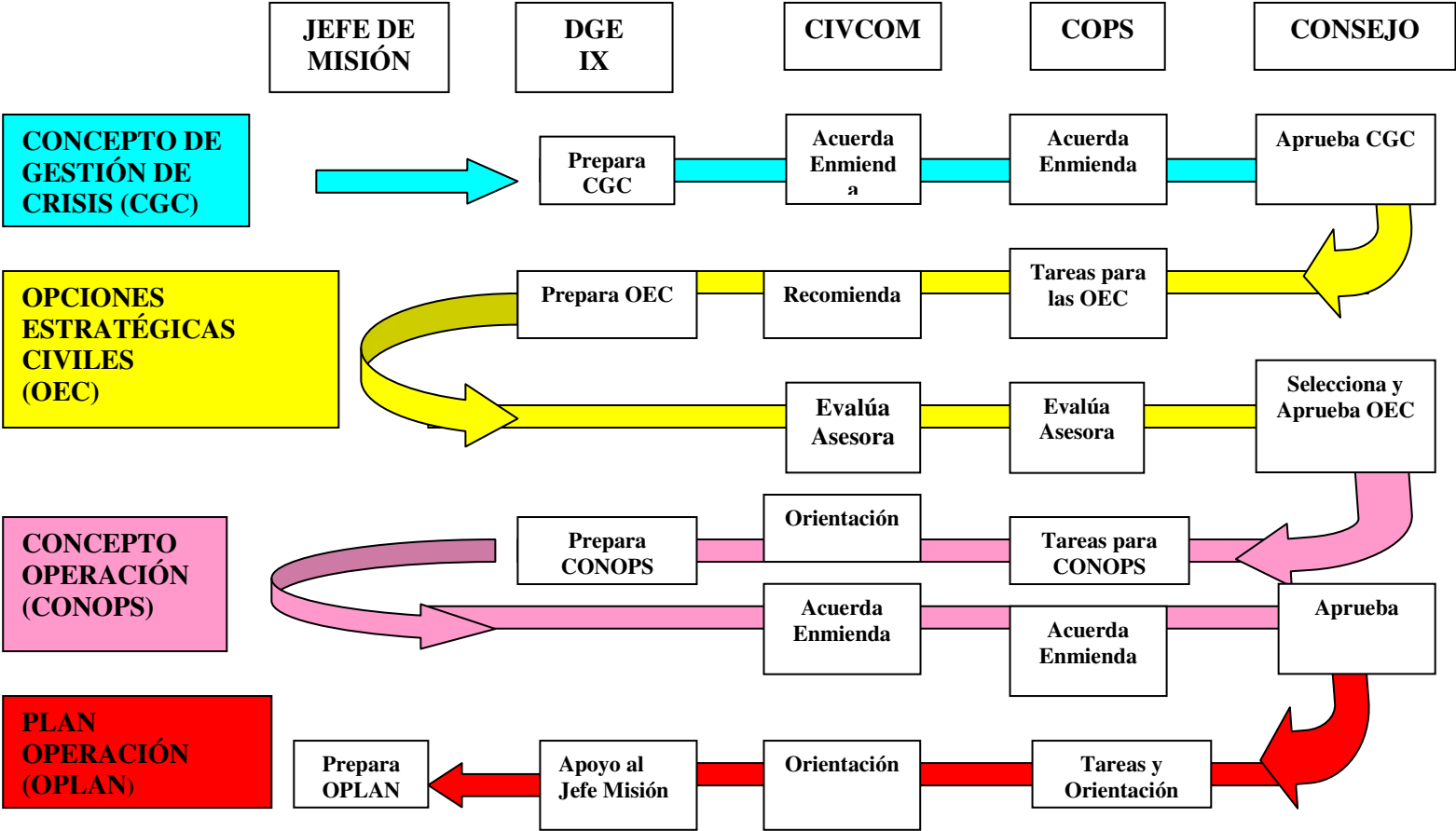
MEDIDAS COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN

- Educación cívica
- Educación para la paz
- Emisiones internacionales
- Entrenamiento de periodistas
- Entrenamiento en prevención, gestión y resolución de conflictos
- Intercambio de visitas
- Profesionalización de los medios
- Promoción de información alternativa y fuentes de comunicación
- Proyectos de educación formal
- Radio/Prensa/ TV para la paz

ANEXO 4: Toma de decisiones para el despliegue de una misión PESD



ANEXO 5: Proceso de planificación de las misiones civiles



ANEXO 6: Financiación de las misiones

