



UNISCI Discussion Papers

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS MISIONES PESD

AUTOR:¹

XIRA RUIZ CAMPILLO
UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Introducción

La prevención de conflictos se puso de moda en la década de los noventa. Tras la Guerra Fría nos enfrentábamos a un nuevo escenario internacional donde aparecían nuevos tipos de conflictos, cada vez más de índole intraestatal, que requerían de una nueva aproximación para su resolución. Durante toda esa década, pero sobre todo, a raíz de los atentados del 11-S, los instrumentos civiles para la resolución de conflictos están en auge –al menos en la Unión Europea-.

Cuando estudiamos el ciclo de un conflicto apreciamos que durante la mayor parte de su desarrollo, las medidas que se necesitan para resolverlo no son de índole militar, sino civil. Sólo cuando se llega al punto álgido de una crisis, o ya se comienza la guerra, puede ayudar el recurso a la fuerza militar, o lo que se conoce como imposición de la paz. Pero durante el resto del ciclo del conflicto, aunque también se utilicen instrumentos militares, lo más importante pueden ser los civiles. Aunque es inexacto, porque existen instrumentos militares que se pueden emplear en la fase de escalada –como los acuerdos de no agresión-, el gráfico 1 nos muestra los momentos a lo largo del ciclo de vida de un conflicto en los que se emplean medios civiles y/o militares.

Si analizamos las numerosas respuestas que la Comunidad Internacional tiene a su disposición para intentar evitar o resolver un conflicto, apreciamos que la gran mayoría de esos instrumentos son de índole civil (medidas políticas, económicas, sociales, gestión no oficial, instrumentos de comunicación,...) e incluso las respuestas militares pueden no implicar el uso de la fuerza (reforma de las fuerzas de seguridad, acuerdos de no-agresión, embargo de armas,...).²

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

² Para profundizar sobre este tema ver Ruiz, Xira: “Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el siglo XXI”, *UNISCI Discusión Papers*, nº 4 (enero 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci/Xira4.pdf>.



La Unión Europea (de ahora en adelante UE o Unión) es conocida como uno de los mejores ejemplos de prevención de conflictos que existen. La propia Unión surgió para evitar una nueva guerra entre los países europeos, y durante más de 50 años ha cumplido con su principal objetivo. Pero no solo eso, también se ha ido dotando con el tiempo de una serie de instrumentos civiles –que hasta recientemente han sido principalmente de índole económica– que le han permitido desempeñar un gran papel en el área de la cooperación al desarrollo y la prevención de conflictos.

Será a finales de la década de los 90s y principios del 2000 cuando veamos una mayor evolución en la aproximación de la Unión Europea a la prevención de conflictos.³ La Estrategia Europea de Seguridad (EES)⁴ es uno de los documentos clave donde se pone de manifiesto la voluntad de la Unión de contribuir a resolver conflictos más allá de sus fronteras. En la EES se identifican las cinco amenazas principales a las que nos enfrentamos los europeos: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados fallidos, el crimen organizado y los conflictos regionales. Apreciamos que en ninguna de estas amenazas el uso de la fuerza nos conduciría a una solución de las mismas. El terrorismo debe resolverse a través con un incremento de la cooperación policial, con el intercambio en materia de inteligencia, o con el reforzamiento del sistema penal. La proliferación de ADM se resuelve con mayores medidas de control y supervisión e igualmente, con una mayor cooperación entre Estados. Lo mismo ocurre con las otras amenazas, que se podrían evitar con la promoción de principios democráticos, de transparencia, con el fortalecimiento institucional jurídico, penal o político. El mundo en el que hoy nos movemos no es tanto un mundo de unilateralismo militar como de cooperación económica y social. Y es aquí donde debemos situar a la Unión Europea.

1. La UE y su visión

De unos años a esta parte la Unión Europea ha venido desarrollando, dentro de su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), las llamadas misiones de gestión de crisis. Aunque conceptualmente este tipo de misiones están muy poco desarrolladas, lo cierto es que en la práctica, vemos cómo esas misiones se despliegan cada vez con más frecuencia. Sólo en el 2005 se desplegaron nueve misiones y dos más durante 2006.

Antes de continuar debemos hacer una puntualización en cuanto a la terminología utilizada por la Unión Europea en este área. Desde el Consejo parece asumirse la idea de que es la Comisión quien hace prevención de conflictos y es el Consejo quien hace gestión de crisis.⁵ Si analizamos las misiones de gestión de crisis que ha puesto en marcha el Consejo hasta el momento, rápidamente observamos que únicamente algunas de las misiones militares –que son una minoría– han sido estrictamente de gestión de crisis. Merece la pena incluir aquí una definición de conflicto y de crisis para validar esta afirmación.

³ Para profundizar en la evolución de la UE en el área de la prevención de conflictos ver Marquina Barrio, Antonio: “La Unión Europea y la prevención de conflictos”, *UNISCI Discusión Papers*, nº 1 (enero 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci/marq1.pdf>.

⁴ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

⁵ Para ver la confusión existente sobre la división de instrumentos entre Consejo y Comisión ver Niño Pérez, Javier: “EU Instruments for Conflict Prevention”, en Kronenberger, V. y Wouters, J. (2004): *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*. Asser Press, The Netherlands, p. 93.



Podríamos definir un conflicto como una *situación en la que un actor (individuo, Estado, grupos, etc.) se encuentra en oposición consciente con otro actor (del mismo o de diferente rango), a partir del momento en que persiguen objetivos incompatibles (o éstos son percibidos como tales), lo que les conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha.*⁶ Otra definición de conflicto es la que nos ofrece el Heidelberg Institute on International Conflict Research (HIIK por sus siglas en alemán) y que anualmente publica un barómetro sobre los distintos conflictos en el mundo. El HIIK define conflicto como el *enfrentamiento de intereses sobre valores nacionales durante algún tiempo y magnitud entre al menos dos partes (grupos organizados, Estados, grupos de Estados, organizaciones) que están decididas a perseguir sus intereses y ganar sus causas.*⁷ El HIIK también utiliza el término crisis para referirse a una situación tensa en la que al menos una de las partes utiliza la fuerza violenta en incidentes esporádicos que pueden aumentar en intensidad, pudiendo llegar a desembocar en una guerra.⁸ Otra definición es la que nos da Brecher, quien define una crisis internacional como *un cambio en el tipo y/o aumento en la intensidad de interacciones perturbadoras entre dos o más Estados, con una acentuada probabilidad de hostilidades militares que puede desestabilizar su relación y amenazar la estructura de un sistema internacional.*⁹

Con estas definiciones de crisis y conflicto lo que queremos hacer ver es que para que exista una crisis en este área, necesariamente tiene que darse el uso violencia. Cuando se da el uso reiterado de la violencia en una situación de crisis, los medios civiles que está desarrollando el Consejo en el área de la PESD difícilmente pueden contribuir a una estabilización. Las capacidades desarrolladas para el fortalecimiento del Estado de derecho, de la administración civil o de la protección civil, no están pensadas tanto para misiones de gestión de crisis como para misiones de *peacebuilding* o (re)construcción de la paz. Y para que este tipo de misiones pueda darse de forma efectiva tiene que existir un mínimo de seguridad.

Este hecho hace que desde aquí nos replanteemos la denominación de las llamadas misiones de gestión civil de crisis. En este artículo nos referiremos a esas misiones como misiones civiles PESD.

Quizás debemos hacer dos lecturas de esta creciente frecuencia con la que la UE lanza misiones PESD. Está claro que la UE –al igual que otras organizaciones u Estados- no actúa gratuitamente al desplegar este tipo de misiones. Detrás hay una serie de motivos –unos más egoístas que otros- que hacen que el esfuerzo económico y burocrático merezca la pena. Por un lado, podríamos hablar de la visibilidad que este tipo de actuaciones le dan a la Unión, a la vez que le consolidan como un actor internacional. Por otro lado, debemos hablar también de la propia seguridad dentro de las fronteras de la Unión Europea. Desde la publicación la Estrategia Europea de Seguridad, también conocida como Documento Solana, parece cada vez más evidente el compromiso de la UE con sus Estados fronterizos. Tal y como se manifiesta en la EES, para la UE la inseguridad es exportable, por lo que la seguridad en sus países vecinos es una de las prioridades.

El inicio de las misiones PESD no lo encontramos, sin embargo, en el Documento Solana, sino mucho antes, en 1992, en el Título V del Tratado de la Unión Europea. Podemos señalar dos fuentes principales en las que se basan las políticas de gestión de crisis y de prevención de

⁶ Fisas Armengol, Vicenç (1987): *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*, Barcelona, Lerna, p. 166.

⁷ HIIK: *Conflict Barometer 2005. 14th Annual Conflict Analysis*, 14 December 2005, en <http://www.hiik.de/en/barometer2005/ConflictBarometer2005.pdf>.

⁸ *Ibid.*

⁹ Brecher, Michael (1993): *Crises in World Politics*. Nueva York, Pergamon, p. 3.



conflictos del Consejo de la Unión Europea¹⁰. Por un lado, está conectado a los asesinatos masivos que la UE presencié en regiones como los Balcanes y en el África subsahariana a mediados de los 90s. Y por otro, encontramos la experiencia que sufrió la UE en la guerra de Kosovo –ante la que se sintió incapaz de actuar- y tras los atentados del 11 de Septiembre, cuando Estados Unidos lideró de tal forma la gestión de crisis internacional, que la UE no tuvo más remedio que seguir su liderazgo.¹¹

El Documento Solana aparece en diciembre de 2003, después de que la Unión sufriera una grave crisis ante la imposibilidad de que los Estados miembros consiguieran llegar a una posición común con respecto a la política de Estados Unidos hacia Iraq. Así, la EES se ve como un intento de aunar posturas. En este documento encontramos claros indicios de que efectivamente la Unión quiere “hacer las cosas a su manera”. Se reconoce que tras la Guerra Fría, son los Estados Unidos quienes tienen una posición dominante militarmente, pero se señala que ante los nuevos acontecimientos en la escena internacional, no hay ningún actor que –solo- pueda hacer frente a los nuevos desafíos.¹² La UE apuesta así por el multilateralismo y la cooperación entre Estados como instrumento para hacer frente a la nueva situación internacional. Además, a lo largo de todo el documento deja patente la intención que tiene de asumir progresivamente un papel de actor global en el área de la seguridad –más allá del de la economía, donde desde sus inicios se ha movido más fácilmente.

Poniendo de manifiesto que no puede haber seguridad sin desarrollo y que las amenazas que más le preocupan son los conflictos regionales, los Estados fallidos (el mal gobierno, el abuso del poder, la corrupción,...) o el crimen organizado, la Unión parece más dispuesta que nunca a utilizar medios civiles para hacer frente a estos problemas tanto como le sea posible. Precisamente en esta forma de afrontar la nueva realidad está la novedad de la UE.

Que la Unión quiera ser visible se manifiesta en la cada vez mayor participación en misiones PESD. Será esa participación en terceros países lo que le dé un mayor peso en la escena internacional y lo que le proporcione influencia más allá de sus fronteras. Por supuesto, por motivos de seguridad -pero también por motivos económicos y estratégicos-, a la UE le interesa mucho más lo que ocurra en su entorno más inmediato que en zonas más lejanas a su territorio. De sus 16 misiones PESD (ver anexo 1) hasta ahora, nueve son en el entorno europeo: tres en Oriente Medio, una en el Cáucaso, y cinco en los Balcanes. La reciente presencia de la UE en territorios palestinos evidencia el compromiso de la Unión por contribuir a la paz en la zona, que ya se señalaba en la EES cuando se decía que el conflicto árabe israelí era una prioridad estratégica para Europa.¹³

Pero el interés de la UE va un poco más allá, llega hasta territorios africanos y asiáticos. La UE ha desplegado una misión en Dafur y cuatro en RD Congo y una en Aceh (Indonesia). Esto nos confirma, no solo que la Unión está comprometida con la seguridad en su entorno más inmediato, sino que también lo está por la seguridad en otras zonas del mundo, al ser

¹⁰ La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) está formada por tres componentes: un componente militar (asunción por parte de la UE de las operaciones Petersberg), un componente civil (formado por las capacidades que inicialmente se desarrollan en Feira), y el componente de la prevención de conflictos que se incorpora en el Consejo de Goteborg, 2001 (Presidency Conclusions, Goteborg, 15-16 June 2001, SN 2001/01 REV1, parr. 52).

¹¹ Rummel, Reinhardt: “The EU’s involvement in Conflict Prevention - Strategy and Practice”, en Kronenberger, y Wouters, *op. cit.*, p. 69.

¹² *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 3

¹³ *Ibid.*, p. 13



consciente de que la inseguridad es exportable y que la inestabilidad en un lugar remoto a nuestras fronteras puede afectar directa o indirectamente a los intereses europeos.

2. Las capacidades de la UE

Cuando hablamos de las misiones PESD en la UE es muy importante hacer una distinción entre las misiones civiles y las militares. Las misiones militares vendrían a coincidir con las misiones Petersberg que en 1992 desarrolló la UEO.¹⁴ Las misiones civiles representan una idea completamente nueva dentro de la UE. Desde su concepción, en 1999, las capacidades civiles se han desarrollado de forma paralela a las capacidades militares. Así, encontramos que en paralelo al *Military Headline Goal*, aparece el *Civilian Headline Goal*, que como veremos, se ha desarrollado mucho más rápidamente que el primero.

Cuando analizamos las capacidades civiles de la UE para las misiones PESD lo que estamos haciendo es analizar los instrumentos que tiene la UE para conseguir los objetivos que se plantearon en el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht en 1992:

- 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.

En el Consejo de Ámsterdam (1997) se toma la decisión de asumir las tareas de las misiones Petersberg que hasta entonces desempeñaba la UEO, pero sin embargo, no será hasta el Consejo de Helsinki (1999) cuando realmente la UE decida desarrollar capacidades efectivas, sobre todo en el área civil de la PESD, que serían concretadas posteriormente en el Consejo de Feira. Resaltamos esto porque defendemos aquí que las capacidades que la UE realmente ha desarrollado no son las militares, sino las civiles, como así lo demuestra el hecho de que la mayoría de misiones de la UE sean de carácter civil.

En Feira (2000) es donde se fijan los ámbitos prioritarios para los objetivos de los aspectos civiles de las misiones PESD.¹⁵ En el apéndice 3 del Informe de la Presidencia en Feira se pone de manifiesto “la determinación por aumentar y mejorar la eficacia de la

¹⁴ Las misiones Petersberg incluyen misiones humanitarias o de evacuación de nacionales; misiones de mantenimiento de la paz; y las misiones de fuerzas de combate para la gestión de las crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz.

¹⁵ “Consejo Europeo de Santa María de Feira. Conclusiones de la Presidencia”, 19 y 20 de junio de 2000, párrafo 11.



capacidad de la Unión para hacer frente a crisis, incluida la que suponga una actuación en zonas civiles”. Y añade,

la UE debería intentar aumentar su capacidad en los aspectos civiles de gestión de crisis en todas las áreas pertinentes, con un objetivo de mejorar su potencial para salvar vidas humanas en situaciones de crisis, para mantener el orden público básico, evitar una mayor escalada, facilitar el regreso a una situación pacífica, estable y auto sostenible, para gestionar los efectos adversos en los países de la UE y para tratar problemas pertinentes de coordinación. Además, se dice que el desarrollo de las capacidades civiles de la UE deben proporcionarle los medios para hacer frente a crisis políticas complejas mediante actuaciones para: 1) evitar el surgimiento y escalada del conflicto; 2) consolidar la paz y estabilidad interna en periodos de transición; 3) garantizar la complementariedad entre los aspectos militar y civil de la gestión de crisis cubriendo todas las misiones de Petersberg.¹⁶

Si analizamos estos objetivos vemos que realmente lo que está haciendo la UE es dotarse de instrumentos efectivos para intervenir en las primeras y últimas fases de los conflictos, o lo que es lo mismo, dotarse de los instrumentos necesarios para las misiones de construcción de la paz (*peace building*), antes y después del conflicto (ver gráfico 1).

Si acudimos a la definición de construcción de la paz que da Boutros Ghali en *An Agenda for Peace*, vemos que las actividades que podrían abarcar van desde la repatriación de refugiados, el apoyo y el entrenamiento del personal de seguridad, la supervisión de elecciones, la reforma o el fortalecimiento de instituciones gubernamentales, la promoción de procesos de participación política, hasta el fortalecimiento de nuevas instituciones democráticas.¹⁷ Como vemos en el gráfico 1, las fases en las que podría actuar la UE con los instrumentos civiles PESD serían el pre-conflicto, la escalada, la resolución y el post-conflicto, a través de misiones de *peace building* (antes de que estalle el conflicto) o de *post-conflict peace building* (después del conflicto).

Hasta ahora, las misiones militares de gestión de crisis que ha puesto en marcha la Unión podría decirse que se han desplegado en lo que se consideraría la última fase del conflicto violento, cuando la paz aún es muy débil y se sigue necesitando de una presencia militar para evitar que el conflicto vuelva a resurgir. Estos han sido los casos de las misiones militares de la UE en Macedonia, en Bosnia Herzegovia o en RDC. Debemos señalar que en ningún caso el personal militar de la Unión ha entrado en combate directo durante el desarrollo de estas misiones. Lo mismo se puede decir de la misión cívico-militar de la UE en Darfur.

En las fases de escalada y de resolución del conflicto, la presencia militar es muy importante, no para entrar en combate, sino para asegurar que la violencia no siga escalando o para contribuir a que la paz se consolide. Así, durante la fase de escalada es tan importante la presencia civil como la militar, siendo esta última más necesaria en la medida en que avance el conflicto. Durante la fase de resolución del conflicto la presencia militar y civil son igualmente importantes para asegurar una transición pacífica y segura hacia la paz. Y a diferencia de lo que ocurre en la fase de escalada del conflicto, en la de resolución, la presencia militar iría reduciéndose progresivamente conforme la paz se va consolidando.¹⁸

¹⁶ *Ibid.*, Anexo I, apéndice 3, párrafo A.

¹⁷ *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-S/24111, 17 June 1992, párrafos 55-59.

¹⁸ Ver Marquina, A. y Ruiz, X.: “A European Competitive Advantage? Civilian instruments for Conflict Prevention and Crisis Management”, *The Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3, nº 1 (Spring 2005), pp. 71-87.



Las capacidades para asumir las distintas tareas civiles de las misiones PESD de las que en un principio se dota la UE en Feira son cuatro, que posteriormente serán ampliadas:

La policía: en Feira, los Estados ofrecieron 5000 policías para este tipo de misiones, de los que 1000 deberían estar desplegados en un máximo de 30 días. Esta cifra se vio aumentada en la Conferencia de Compromiso de Capacidades Civiles (noviembre 2004)¹⁹ –al igual que el resto de capacidades- gracias en parte a la incorporación de los 10 nuevos Estados Miembros. Actualmente hay identificados 5761 policías en este área.

Ya en Niza, se identifican dos tipos de misiones de policía: de fortalecimiento de las fuerzas locales y de sustitución.²⁰ Así, en las misiones de fortalecimiento de la policía local, las tareas de los policías europeos sería el entrenamiento, la educación, supervisar y aconsejar a la policía local. En cambio, las misiones de sustitución, basadas en situaciones de crisis tipo Kosovo, implicarían tres tareas: actividades generales de mantenimiento del orden; investigación criminal y preparación de la selección, entrenamiento, ayuda y control para el retorno gradual del orden a las instituciones locales²¹.

El fortalecimiento del Estado de derecho²²: al igual que ocurre con las misiones de policía, las de fortalecimiento del Estado de derecho pueden ser de fortalecimiento como tal o bien de sustitución, donde la UE se haría cargo de todo o de parte del aparato del Estado de derecho allí donde fuera necesario. Así, las misiones de fortalecimiento tendrían como objetivo proporcionar ayuda técnica para la reforma o la organización del sistema judicial y penitenciario, entrenar a funcionarios, o el desarrollo de sistemas para hacer frente a la corrupción, entre otros.

Las misiones de sustitución se pondrían en marcha cuando las estructuras locales fueran inefectivas o inexistentes y tendrían como objetivo asumir total o parcialmente las funciones en el sistema de tribunales, en la fiscalía y como abogados de la defensa. Hasta ahora, todas las misiones de la UE dentro de este área han sido de fortalecimiento del Estado de derecho y no de sustitución.

Hasta ahora, los Estados han ofrecido unos 631 expertos legales²³ para este tipo de misiones, que con toda seguridad serán muchos más en el 2008, fecha del *Civilian Headline Goal*.

Fortalecimiento de la administración civil:²⁴ las principales funciones de los expertos en este área son la de 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,...). Hasta ahora, los Estados miembros han ofrecido 562 expertos en este área²⁵.

¹⁹ Ver “Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration”, Bruselas, 22 November 2004.

²⁰ 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.

²¹ *Progress Report on Civilian Aspects of Crisis Management*, 15625/03, 2 December 2003, p. 12

²² *Ibid.*, p. 18.

²³ “Civilian Capabilities...” *op. cit.*

²⁴ “Presidency Report to the Göteborg European Council on European Security and Defence Policy”, 9526/1/01 REV 1, Brussels, 11 June 2001, pp. 28-29.

²⁵ “Civilian Capabilities...” *op. cit.*



Protección civil: este área está basada principalmente en los servicios de protección y rescate en situaciones de emergencia civil, desastres naturales o medioambientales. Las misiones que se prevén de este tipo son las relacionadas con el apoyo a actores humanitarios, apoyo logístico, reconstrucción de telecomunicaciones, o la construcción de campos de refugiados.²⁶ En este área el objetivo es formar a dos o tres equipos de coordinación de 10 expertos cada uno que podrían ser desplegados en 3-7 horas. Por el momento, hay 4988 expertos en este área.²⁷

A partir del 2004 las capacidades civiles de la UE para las misiones PESD se ampliaron para dar cabida a expertos en el área de los derechos humanos, en asuntos políticos, reforma del sector de la seguridad, mediación, control de fronteras, desarme, desmovilización y reintegración, y las políticas de medios de comunicación.²⁸ Así, encontramos que en noviembre de 2004 se da luz verde a dos capacidades más²⁹ que por otro lado, están muy poco desarrolladas y definidas:

Supervisión: vista como una herramienta importante para la prevención de conflictos y que cuenta ya con 505 expertos; y

Apoyo entre otros, al Representante Especial de la UE (RSUE): en este área hay 391 expertos en áreas como los derechos humanos, asuntos políticos, género y reforma del sector de la seguridad.

Finalmente, encontramos el desarrollo de las **Equipos de Respuesta Rápida** que se dio durante el pasado año. La idea es la de formar equipos de expertos que variarán dependiendo de la misión (pero que en general estarán integrados por expertos de distintas especialidades) para la valoración temprana de una situación de crisis, el apoyo para el establecimiento de una misión civil PESD y para el apoyo temporal al RSUE o una operación PESD que ya esté en marcha.³⁰

Actualmente hay ya identificados 100 expertos³¹ para formar parte de este tipo de equipos de respuesta rápida que deberán ser operativos para finales del 2006. Esta iniciativa es muy importante porque consigue integrar equipos formados por especialistas de las distintas áreas dentro de una misma misión. En una situación de pre-crisis o de post-crisis no será la policía o los expertos en Estado de derecho quienes consigan contribuir a la estabilización de la zona, sino la policía, los expertos en Estado de derecho, la administración civil y los expertos en asuntos políticos, todos juntos dentro de un marco coherente.³² Este tipo de equipos de respuesta es muy similar a los que Brahimi recomendaba en su conocido informe, donde recomendaba la formación de equipos de tareas integrados formados por responsables en

²⁶ "Presidency Report to the Göteborg...", *op. cit.*, p. 31

²⁷ "Civilian Capabilities..." *op. cit.*

²⁸ Ver "Action Plan for Civilian Aspects of ESDP", Adopted by the European Council (17-18 June 2004), p. 3

²⁹ "Civilian Capabilities..." *op. cit.*

³⁰ Civilian Headline Goal 2008. General Secretariat Document: Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in an Integrated Format – Civilian Response Teams. 10462/05, 23 June 2005

³¹ Los 100 expertos están divididos en las siguientes capacidades y especialidades: **Policía:** ley y orden público (8), investigación (8), 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). Fuente: CRT Generic Terms of Reference, 14745/05, Brussels, 21 November 2005

³² Gourlay, Catriona: "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", *International Peacekeeping*, vol. 11, nº3 (Autumn 2004), p. 417.



materia de análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, derechos humanos, desarrollo, asistencia humanitaria, desplazados y refugiados, contratación de personal, etc.³³

3. Evolución de las misiones civiles PESD

A pesar de que la UE se ha dotado de toda esta serie de capacidades para poder actuar ante situaciones de post-crisis o de prevención de las mismas, lo cierto es que si hacemos un repaso a las misiones que ha puesto en marcha la UE, vemos que el área civil se ha centrado casi exclusivamente en las capacidades de policía y de fortalecimiento del Estado de derecho.

Hasta ahora la UE ha desplegado 16 misiones (ver anexo 1). Del análisis de estas misiones podemos sacar varias conclusiones.

En primer lugar, el avance conseguido en las misiones de carácter civil es patente. Frente a 4 misiones militares, tenemos 10 civiles y 2 cívico-militares. De las tres misiones puramente militares, dos –Artemis y Eufor RD Congo–, se han llevado a cabo a través de instrumentos de la UE. En la misión Artemis, Francia actuó como nación marco llevando gran parte del peso de la misma. Las otras dos misiones, Concordia y Eufor Althea se han llevado a cabo a través de los acuerdos Berlín Plus con la OTAN. Se ha criticado el hecho de que Artemis, compuesto en un 85% por personal francés, y por tanto, con la mayor responsabilidad económica en manos de Francia, precisamente saliera adelante gracias a este país y no por el verdadero interés del resto de países, cuestionando así el hecho de que esta misión fuera verdaderamente de la UE o simplemente, un despliegue francés. Sin embargo, opinamos que la utilización de una nación marco para desplegar una misión de la UE es un sistema válido en este tipo de actuaciones y que bien lo podemos comparar con las misiones que despliega Naciones Unidas, formadas principalmente por efectivos asiáticos o africanos.

Vemos cómo las capacidades militares, a pesar de la gran expectación que despiertan en los medios de comunicación y entre los analistas, es un área a la que le cuesta desarrollarse por motivos que no vamos a analizar aquí. Son en cambio, las capacidades civiles de las misiones PESD las que más rápidamente se han desarrollado. Entre las razones de este rápido desarrollo podemos destacar dos: por un lado, la financiación de las misiones civiles, que se hace a través del presupuesto comunitario, lo que acelera todos los trámites burocráticos. Las misiones militares, en cambio, se financian a través del mecanismo Athena,³⁴ que coordina los gastos de cada Estado miembro. El hecho de que sean los propios Estados los que hagan frente a todo el gasto de una misión hace que no siempre se pueda actuar, a lo que hay que sumarle lo sensibles que son los Estados y la opinión pública al envío de personal militar como fuerza.

Otra razón para el rápido desarrollo de las misiones civiles PESD es precisamente esto último. Genera mucha menos controversia entre los Estados el ponerse de acuerdo para el despliegue de una misión civil que para el de una misión militar. Además, está la opinión pública, a la que le suele parecer como algo lógico la prestación de ayuda para la

³³ Informe Brahimi, A/55/305-S/200/809, 21 agosto 2000, p. 40.

³⁴ El mecanismo ATHENA fue creado en el 2004 como una forma de acelerar y de mejorar la coordinación de los gastos militares que cada Estado debe asumir en las misiones PESD. Ver 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.



reconstrucción de un país, pero no tanto la prestación de esa ayuda en la fase más álgida de una crisis, donde se requiera presencia de personal militar.

En segundo lugar, si analizamos las misiones civiles encontramos que a pesar de que se han desarrollado hasta seis capacidades civiles, la mayoría de las misiones son de policía. Excepto la misión en Georgia (Eujust Themis), que era para el fortalecimiento del Estado de derecho –que estaba formada por expertos legales en exclusiva-, el resto son de policía. Si vemos la relación de todas las misiones civiles que se han desplegado, encontramos que las misiones Proxima, Mpue, Eupat, Eupol Copps y Eupol Kinshasa, son claramente de policía. No es tan evidente que el resto de misiones civiles también lo sean, pero en realidad, la mayor parte del personal de esas misiones son policías o militares. Por ejemplo, la misión Mafue-Rafah, en los territorios palestinos es una misión civil de asistencia fronteriza, formada por unas 90 personas, que en su mayoría son policías, y la misión de observación en Aceh, está formada por unas 200 personas y que en su mayoría son, o bien policías, o bien militares en atuendo civil. Esto hace que existan dudas sobre la verdadera naturaleza de algunas misiones. ¿Una misión puede ser civil cuando gran parte de sus componentes son militares? ¿Dónde está la barrera entre lo militar y lo civil?

El hecho de que la gran mayoría de las misiones sean de policía hace que nos planteemos el verdadero desarrollo de las capacidades civiles. Es cierto que la Unión está haciendo grandes esfuerzos por el desarrollo de las áreas del Estado de derecho, la administración civil y protección civil; pero en la práctica, las misiones que hay en curso se limitan exclusivamente a la utilización de personal de policía. Entre las razones que podemos encontrar a esto podemos destacar el que la policía de los distintos Estados miembros es un personal con unos conocimientos que pueden ser adaptados con más facilidad para las tareas de las misiones PESD, mientras que los expertos en el resto de áreas deben recibir un entrenamiento especial para participar en este tipo de misiones. El entrenamiento de civiles para las distintas áreas que cubren estas misiones ya se está llevando a cabo a través de la Comisión. Sin embargo, no existe una relación clara entre participar en este tipo de cursos (que duran unas dos semanas) y ser desplegado en una misión europea. Además, se calcula que más de la mitad de los participantes en este tipo de cursos no tienen intención de ser desplegados en una misión PESD.³⁵

Por otro lado, hay que señalar la dificultad de los Estados miembros para desplegar a expertos en materia de Estado de derecho o en protección/administración civil. En el caso de los militares parece más fácil desplegarlos cuando los Estados miembros se encuentran con una seguridad territorial prácticamente garantizada. Igualmente, en el área policial ha sido más habitual su despliegue en misiones en el exterior. Pero cuando hablamos de otras áreas empezamos a encontrar dificultades. No es fácil que los Estados se desprendan de funcionarios de la administración pública durante el periodo que pueda durar una misión (6-12 meses), porque además de tener que pagarle más habría que sustituir la vacante de ese funcionario. Desde la UE, además, se pide que no todos los civiles desplegados sean funcionarios, de forma que cada misión sea mucho más polivalente y se representen mucho menos los intereses nacionales de cada Estado participante. Esto viene a añadir otro problema, porque extraer a un profesional de su trabajo habitual durante un periodo tan elevado no es fácil.

³⁵ Gourlay, Catriona, *op. cit.*, p. 415.



La misión Eujust Themis en Georgia fue la primera —y hasta ahora única— misión para el fortalecimiento del Estado de derecho.³⁶ Fue importante para la UE porque a pesar de ser muy pequeña, supuso un gran paso para la puesta a examen de las capacidades civiles en ese momento. Formada por unos 10 expertos (que incluían jueces, abogados y expertos penitenciarios) y con un escaso presupuesto de 2,050,000 €, esta misión fue un intento por abordar uno de los principales problemas internos del país. Algunas tareas de la misión en Georgia fueron³⁷:

- Prestar orientación urgente a la nueva estrategia de reforma de la justicia penal;
- Apoyar la planificación para una nueva legislación
- Establecer un nuevo marco para la defensa de los derechos humanos.
- Apoyar el desarrollo de la cooperación internacional y regional en el área de la justicia penal.
- Apoyar a las autoridades georgianas a coordinar medidas de reforma judicial y anticorrupción
- Apoyar la cooperación internacional y regional en el área de la justicia penal.

A lo largo del año que duró esta misión se elaboró una estrategia conforme a estándares europeos para la mejora del estado de derecho en Georgia. Aunque se reconocieron algunas deficiencias en la estrategia, la misión acabó con éxito llevando a cabo los principales objetivos que se habían propuesto.³⁸ Después de su finalización formal, se decidió que el equipo del Representante Especial de la UE ayudara durante seis meses más a las autoridades georgianas para poner en marcha el plan de acción para la reforma de la justicia criminal que se había elaborado durante la misión, asegurando así la continuidad de la ayuda de la misión a través de programas financiados por la Comisión³⁹.

Las misiones en la República Democrática del Congo muestran que el compromiso en la zona es claro. Hasta ahora, las cuatro misiones desplegadas han ido destinadas a crear un entorno de seguridad (misión Artemis y Eufor RD Congo), a colaborar con el entrenamiento de policías (Eupol Kinshasa) y a contribuir a la reforma del sector de la seguridad (Eusec RD Congo). Este compromiso de la Unión Europea es muy importante por dos motivos. Primero, porque demuestra una actitud que va algo más allá de una ayuda puntual. Hay un compromiso de contribuir no sólo a detener puntualmente la violencia (Artemis), sino también de contribuir a que esa violencia no vuelva a surgir, mejorando las fuerzas de seguridad del país, colaborando con el entrenamiento de policía civil, promoviendo políticas acordes a los derechos humanos y a los estándares democráticos, promoviendo la transparencia, en definitiva, contribuyendo a que haya un paso de la seguridad militar a la seguridad civil.

Otro ejemplo de este compromiso es el de Macedonia. Además de con efectivos militares que contribuían a la seguridad territorial (Operación Concordia), la Unión ha estado presente en el país con las misiones de policía Próxima y Eupat (que ha sustituido a Próxima). Ambas

³⁶ Ver Ruiz, Xira: “La Misión ‘EUJUST THEMIS’ en Georgia”, en *UNISCI Discusión Papera*, nº 7 (enero 2005), en <http://www.ucm.es/info/unisci/Xira5.pdf>.

³⁷ “Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia”, EUJUST THEMIS.

³⁸ Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS, 22 July 2005, at http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/050722_Themis_UPDATE_3_final_briefing.pdf

³⁹ “Presidency Report on ESDP”, 15678/05, 12 December 2005, p. 7.



misiones tienen como objetivo mejorar la efectividad de la policía fronteriza, el orden, la transparencia, y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado.

También es importante decir que además de la labor de estas misiones, está la labor del Representante Especial, que de alguna manera coordina las actividades en el terreno y que una vez terminada la misión siempre permanece en la zona como un elemento de refuerzo del trabajo de cada misión, como ocurrió en el caso de Georgia.

Consideraciones finales

El desarrollo de los instrumentos PESD en la Unión Europea le ha proporcionado al Consejo una nueva forma de contribuir a la consolidación de la paz en distintas áreas. Este hecho, a su vez, le convierte en un actor más válido y creíble en la escena internacional. Además, la disponibilidad por parte de la Unión de capacidades tanto militares como civiles le convierte en un actor único en materia de gestión de crisis y prevención de conflictos.

Aunque es cierto que todo está en su estado embrionario, no podemos dejar de resaltar la sorprendente rapidez con que se han desarrollado los aspectos civiles de las misiones PESD. Y a pesar de que de entre las distintas capacidades, parece que la que verdaderamente ha progresado ha sido la de policía, existe un gran interés por parte de los distintos Estados miembros en que otras capacidades salgan adelante. Para que la UE pueda ser un actor influyente y un actor decisivo, deberá estar respaldada de una serie de instrumentos que le permitan actuar allí donde se le necesita, instrumentos tanto civiles como militares. El desarrollo de estos últimos parece que seguirá haciéndose de forma más lenta debido a la sensibilidad que produce este tema, pero los instrumentos civiles pueden seguir desarrollándose a buen ritmo de forma que se puedan desplegar misiones con mayor frecuencia y en áreas más diversas. No obstante, hay que recordar que las misiones PESD, lanzadas desde el Consejo, deben darse con la unanimidad de todos los Estados miembros, por lo que son ellos los que al final marcan el camino y la velocidad que debe seguir la Unión Europea.

Quizás lo más difícil para los Estados sea seleccionar a expertos civiles lo suficientemente preparados como para ser desplegados. Además, las misiones estarán compuestas por personal de distintos países miembros, con lo que todos deberán tener una formación similar y unos mecanismos de coordinación muy claros. 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. Todos son problemas que podrían resolverse conforme se van identificando deficiencias y se va acumulando experiencia. Por lo tanto, debe mejorarse tanto la formación de los expertos de cada Estado miembro como todos los aspectos prácticos a la hora de lanzar una misión.

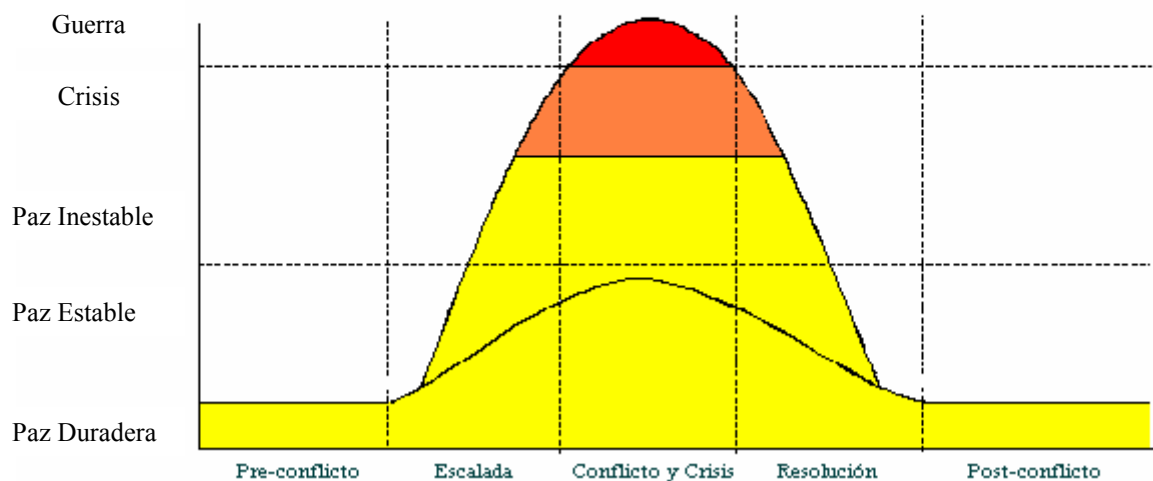
El que hasta ahora se haya desarrollado más la parte civil que la militar no debe verse como un punto débil de la Unión. Es más, hay quien dice que dotarse de mayores capacidades militares haría que el territorio europeo fuera visto como mucho más “militarizado” que hoy día, y así, más proclive a adquirir “enemigos” tradicionales.⁴⁰

⁴⁰ Bailes, Alyson: “The EU as a Force of Good: The Challenge of ESDP”, *Speaking Note*, UI, 12 May 2005.

También es importante que se identifiquen claramente los objetivos del Consejo para las misiones PESD, y sobre todo, es importante que se mejore la coordinación entre las políticas del Consejo y la Comisión, de forma que las actuaciones de ambos en el área de la prevención de conflictos se lleven a cabo de forma coherente.

Finalmente, señalar que la Unión Europea no tiene más remedio que contribuir activamente a la paz y la seguridad internacional dado el nuevo escenario internacional en el que estamos. El querer dotar de instrumentos militares, pero sobre todo, de los civiles, también nos da una idea de la forma en que la UE quiere contribuir a esa paz. Y aunque es cierto que sus instrumentos de cooperación y asistencia económica son los más eficaces en el área de la prevención de conflictos, lo cierto es que serán los instrumentos PESD que ha desarrollado el Consejo los que le den una mayor dimensión estratégica y los que le conviertan en un actor creíble en el área internacional.

Fig. 1 ⁴¹



Instrumentos civiles

Instrumentos cívico/militares

Instrumentos militares

⁴¹ Adaptación propia del modelo de Samarisinghe, S; Donaldson, Brian y McGinn, C. (1999): *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*, en <http://certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf>.

Fig. 2⁴²

Misión	Lugar	Tipo	Fecha	Presup.	¿Activa?	Pers.
1. PRÓXIMA (misión de policía de la UE en la ex república yugoslava de Macedonia)	Macedonia	CIVIL	15/12/2003-14/12/2005	€15 M	No	200
2. EUJUST THEMIS (misión de la UE en pro del Estado de derecho en Georgia)	Georgia	CIVIL	16/07/2004-14/07/2005	€2.5M	No	10
3. MPUE (Misión de policía de la UE en ByH)	Bosnia y Herzegovina	CIVIL	1/01/2003-12/2007	€38M anuales	Sí	500-400
4. EUPAT (equipo policial consultivo de la UE en la Antigua República yugoslava de Macedonia)	Macedonia	CIVIL	15/12/2005 (mandato de 6 meses)	€1,5M	Sí	30
5. EUPOL COPPS (Misión de policía de la UE para los territorios palestinos)	Territorios Palestinos	CIVIL	01/2006 (mandato de 3 años)	€6,1M anuales	Sí	33
6. MAFUE-RAFAH (Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah en los territorios palestinos)	Territorios Palestinos	CIVIL:	25/11/2005 (mandato de 12 meses)	€11,5M	Sí	75
7. EUPOL KINSHASA (misión de policía de la UE en Kinshasa)	RDC	CIVIL	05/2005-12/2006	€4,4M anuales	Sí	29
8. MOA (misión de observación de la UE en Aceh)	Indonesia	CIVIL	15/09/2005-06/2006	€15M	Sí	200
9. Misión fronteriza de la UE para Moldova y Ucrania	Moldavia y Ucrania	CIVIL	1/12/2005 (Mandato de 2 años)	€8M	Sí	120
10. CONCORDIA	Macedonia	MILITAR	03/2005-03/2005	€6,2M	No	600
11. ARTEMIS	RDC	MILITAR	07/2003-12/2003	€7M	No	2000
12. EUFOR ALTHEA	ByH	MILITAR	2/12/2004-¿?	€71,7M	Sí	6200
13. EUJUST LEX (misión integrada de la UE por el Estado de derecho en Iraq)	Iraq	CIVIL	1/07/2005 (mandato de 12 meses)	€10M	Sí	¿?
14. AMIS II (apoyo de la UE a AMIS II)	Darfur	CIVIL / MILITAR	07/2005-¿?	€4M	Sí	9
15. EUSEC RD Congo	RDC	CIVIL	8/06/2005 (mandato de 12 meses)	€1,6M	Sí	¿?
16. EUFOR RD CONGO	RDC	MILITAR	25/04/2006 (mandato de 4 meses)	€16,7M	Sí	400-450

⁴² Elaboración propia a través de los datos sobre las distintas misiones que proporciona el Consejo de la Unión Europea en http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=es&id=268&mode=g&name