

# **LAS MISIONES PESD COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE**

por Dr. RAFAEL GARCÍA PÉREZ

Profesor Titular de Relaciones Internacionales  
Facultad de Ciencias Políticas  
Universidad de Santiago de Compostela

# SUMARIO

- 1. Presentación**
- 2. La UE como actor internacional en materia de seguridad**
  - 2.1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS
  - 2.2. INSTRUMENTOS Y CAPACIDADES
    - 2.2.1. *Capacidades militares*
    - 2.2.2. *Capacidades civiles*
- 3. Las operaciones de la UE de gestión militar y civil de crisis internacionales**
  - 3.1. OPERACIONES MILITARES
  - 3.2. OPERACIONES CIVILES
- 4. Organización operativa e institucional**
  - 4.1. EL DESPLIEGUE DE LAS MISIONES
  - 4.2. EL ENTRAMADO POLÍTICO-INSTITUCIONAL
  - 4.3. LAS APORTACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS
- 5. La afirmación de la Unión como actor internacional a través de su política de seguridad y defensa**
- 6. Anexos**

## **Resumen**

Las misiones PESD son el principal instrumento de actuación de la UE en materia de seguridad internacional. Desde que se iniciaron (enero 2003) hasta la actualidad, la UE ha desplegado 23 misiones (17 civiles y 6 militares) repartidas por Europa (Balcanes y antiguo espacio soviético), África Central, Próximo y Medio Oriente e Indonesia. Gracias a ello la UE se ha convertido en un actor internacional relevante en la gestión de crisis. Pero tendrá que realizar grandes esfuerzos para ganar en eficacia y poder ejercer una influencia estabilizadora sobre un entorno internacional crecientemente inestable.

## **Abstract**

ESDP missions are the main tool of the EU in international security action. Since the first mission (January 2003) to now, EU has deployed 23 missions (17 civil missions and 6 military ones) around Europe (Balkans and the post-Soviet space), Central Africa, Middle East and Indonesia. Thanks to these actions, EU has become a relevant international actor in the management of crisis. However, the EU should make an effort to acquire efficiency in order to implement a stabilizing strategy in the increasingly uneven international environment.

## **1. Presentación\***

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), integrada dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es una iniciativa de la Unión Europea (UE) consecuencia directa de la frustración e impotencia sentida por los gobiernos y los ciudadanos europeos ante los trágicos acontecimientos vividos en el territorio de la antigua Yugoslavia y en África Central en los años inmediatamente posteriores al término de la guerra fría. Pero es también la manifestación más evidente de la voluntad política de la Unión de desempeñar un papel relevante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

---

\* Agradezco a Miguel Ángel Acosta y a Amador Enseñat las sugerencias realizadas.

Como es sobradamente conocido, fue en la reunión franco-británica de Saint-Malo (noviembre 1998)<sup>1</sup> donde se decidió poner en marcha esta iniciativa con la intención de superar las dificultades que habían atenazado la capacidad de actuación de la Unión a nivel internacional, a pesar de las previsiones contenidas en el Tratado de la Unión (TUE). Para superar esa situación de bloqueo se puso en marcha un procedimiento propio<sup>2</sup>, definido a través de las Conclusiones de la Presidencia adoptadas en las sucesivas reuniones del Consejo Europeo, que desde la celebrada en Colonia<sup>3</sup>, hace ahora una década, ha dotado a la Unión de una significativa capacidad institucional<sup>4</sup> y operativa, para hacer frente a la gestión de crisis internacionales, de acuerdo con los objetivos generales de contribuir a la paz y la seguridad mundial enunciados en el Tratado de la Unión actualmente en vigor<sup>5</sup>.

La PESD se encuentra identificada, fundamentalmente, con la gestión de crisis<sup>6</sup>, tanto en su dimensión militar como civil, y se ejecuta a través de las misiones realizadas por la Unión. En los últimos años, desde enero de 2003 en que oficialmente dio comienzo la primera misión, la UE ha realizado un considerable esfuerzo operativo que le ha permitido desplegar una veintena de misiones en el exterior. Operaciones que se han convertido en el mejor instrumento que posee la Unión para ganar proyección y visibilidad exterior y lograr así una cierta capacidad de influencia sobre el inestable medio internacional actual. Son las misiones operati-

---

<sup>1</sup> Declaración franco-británica sobre la defensa europea (Saint-Malo, 4.12.1998) ([www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)).

<sup>2</sup> MISSIROLI, A: «Cómo funciona la PESD», en: GNSOTTO, N. (ed.): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. París, Instituto de de Estudios de Seguridad de la UE, 2004, pp. 59-78.

<sup>3</sup> Consejo Europeo de Colonia (3 y 4 de junio 1999), Conclusiones de la Presidencia, Anexo III: Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

<sup>4</sup> Entre el conjunto de los órganos creados por la PESD cabe destacar los siguientes: el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (Decisión 2000/354/PESC, DOCE L 127, de 27.05.2000), el Comité Político y de Seguridad (Decisión 2001/78/PESC, DOCE L 27, de 30.01.2001), el Comité Militar (Decisión 2001/79/PESC, DOCE L 27, de 30.01.2001) y el Estado Mayor de la UE (Decisión 2005/395/PESC, por la que se modifica la Decisión 2001/80/PESC DOUE L 132, de 26.05.2005).

<sup>5</sup> Todas las menciones al TUE hacen referencia a la versión actualmente en vigor (Niza), salvo que se indique lo contrario.

Artículo 11.1: «La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes:

- 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».

<sup>6</sup> TUE, artículo 17.2 y artículo 25 y siguientes.

vas, en definitiva, las que han convertido a la Unión en un actor internacional en materia de seguridad.

## 2. La UE como actor internacional en materia de seguridad

Existe un largo debate académico acerca de qué tipo de actor internacional es la Unión Europea. Este debate ha estado alimentado, en buena medida, por la indefinición institucional y política en que se ha desenvuelto tradicionalmente la Unión, y que ha dado pie a múltiples especulaciones. A lo largo de ese debate ha ido cobrando fuerza la noción de *potencia civil* que presenta a la UE como un actor internacional que renuncia a emplear recursos coactivos de poder en sus relaciones internacionales, bien sea como resultado de una opción moral, bien sea por la inexistencia de los recursos de poder tradicionales, teniendo que hacer de la necesidad virtud<sup>7</sup>. En mi opinión, la noción de *potencia civil* no nos ayuda gran cosa a la hora de determinar qué tipo de actor es la UE en materia de seguridad internacional.

El concepto de Europa en tanto que *potencia civil y civilizadora* fue acuñado por vez primera por François Duchêne en los años setenta<sup>8</sup>. Según sus previsiones Europa nunca se convertiría en un poder militar similar a cualquier otra gran potencia, lo cual no le impediría desempeñar un papel influyente en la escena internacional. Esta afirmación se insertaba en un doble contexto que le daba sentido y que no podemos obviar: la guerra fría y el mundo post-colonial. El duopolio del poder militar en manos de las dos superpotencias había conllevado la subordinación estratégica de buena parte del resto de los actores estatales a los líderes de cada bloque. Transferida la capacidad defensiva-militar a la respectiva superpotencia, a los estados europeos (y también a algunos asiáticos) no les quedaba más opción que desarrollar un comportamiento internacional *civil*, empleando los recursos de poder de que disponían. Al fin y al cabo, tal y como señaló Hanns Maull, ejemplos prototípicos de potencia civil habían sido la R.F. de Alemania y de Japón durante la guerra fría<sup>9</sup>. Por otra parte, la segunda referencia contextual remite directamente a la percepción interna vivida en las antiguas potencias imperiales tras la descolonización. Duchêne escribía en 1972 sobre Europa como potencia civilizadora. Una denominación evocadora de antiguos designios imperiales. Si las derrotadas potencias europeas, que habían perdido su poder militar en el mundo, carecían de influencia para seguir mandando, al menos que lo *civilizaran*.

---

<sup>7</sup> KAGAN, R.: *Poder y debilidad*. Madrid, Taurus, 2003, pp. 58-59.

<sup>8</sup> DUCHÊNE, R.: «Europe's role in world peace», en: MAYNE, R. (ed.): *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. Londres, Fontana, 1972, p. 43.

<sup>9</sup> MAULL, H.: «Germany and Japan: The New Civilian Powers», en: *Foreign Affairs* vol. 69 nº 5 /1990, pp. 91-106 (<http://www.foreignaffairs.com/articles/46262/hanns-w-maull/germany-and-japan-the-new-civilian-powers>). Según Maull el comportamiento internacional de un poder civil reúne tres rasgos distintivos: a) la cooperación (voluntaria o necesaria) con otros actores para lograr sus objetivos; b) emplear instrumentos no militares, principalmente económicos, aunque se disponga de una cierta capacidad militar; c) la voluntad de desarrollar estructuras supranacionales para gestionar crisis internacionales.

Por otra parte, la expresión *potencia civil* tiende a ser empleada no en un sentido descriptivo, para reflejar una realidad, sino que trata de destacar un rasgo distintivo. Una característica diferenciadora y original que permita contraponerla a un referente negativo; preferentemente, la política exterior impulsada por el gobierno estadounidense en los últimos años: frente a unos EE.UU. con un poder militar y agresivo, Europa se erige como un poder civil y benigno. Aunque los investigadores que utilizan este concepto no lo hacen siguiendo esta lógica simplista tengo la impresión de que la difusión del término, el que haya hecho fortuna en la literatura divulgativa, se debe a que, en la percepción popular, sí se produce esa contraposición<sup>10</sup>. En todo caso, también desde el mundo académico resulta difícil sustraerse a este tipo de interpretaciones maniqueas. Cuando al inicio de la presente década la UE comenzó a dotarse de instrumentos militares el debate se reavivó. Algunos observadores consideraron que ese paso convertía a la Unión, de hecho, en un actor militar<sup>11</sup>, afirmación cuando menos sorprendente al presuponer que la mera disposición de determinados medios condiciona, necesariamente, la forma en que serán empleados. De la misma manera que el disponer de cuerpos de seguridad no convierte a un Estado en «policial», el contar con una fuerza armada no convierte a un actor internacional en «militar».

Existe otra línea argumental que vincula la noción de potencia civil con el concepto de poder blando (*soft power*) acuñado por Joseph Nye. En términos muy esquemáticos, una potencia civil vendría a ser aquel actor que utiliza fundamentalmente el *soft power* mientras que la potencia militar sería el actor que utiliza su *hard power* de forma predominante. En una obra que ha alcanzado cierta difusión, John McCormick definía a la UE como un «superpoder» que utiliza el *soft power* para lograr sus objetivos<sup>12</sup>. Un *soft power* particularmente poderoso, en su opinión, dada la superioridad moral del comportamiento internacional de la Unión, siempre supeditado a las normas del Derecho internacional, y que cuenta, además, con la ventaja estratégica de disponer de unos instrumentos que resultan más acordes con las exigencias planteadas por el proceso de globalización.

Esta interpretación presenta también algunas dificultades. ¿Pueden clasificarse las actuaciones internacionales de un actor en compartimentos estancos? ¿Se trataría de una cuestión de *número* o de *calidad* de las mismas? Si se llegara a producir un acto de fuerza grave ¿se invalidaría al actor como potencia civil? ¿Y si es al contrario? La verdad es que por este camino no parece que se pueda llegar muy lejos. Por otra parte ¿es tan clara la diferencia entre los recursos de *poder blando* y *duro*? Su adjudicación a uno u otro grupo ¿depende únicamente de su naturaleza o de la finalidad para la que son empleados? La capacidad militar puede ser utilizada para defender los derechos humanos y la ayuda al desarrollo puede servir de apoyo a los intereses comerciales de un país.

---

<sup>10</sup> Un proceso parecido de simplificación ha ocurrido con el concepto de *choque de civilizaciones* de Huntington.

<sup>11</sup> TREACHER, A.: «From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation», *European Foreign Affairs Review*, vol. 9/2004, pp. 49-66.

<sup>12</sup> MCCORMICK, J.: *The European Superpower*. Nueva York, Palgrave - MacMillan, 2007, p. 6.

También parece difícil que, en esta ocasión, nos podamos sustraer a una simplificación maniquea. Porque la proposición ofrecida por Nye no transita por este camino. En su opinión, cualquier actor internacional, en la defensa de sus intereses, debe de emplear los recursos de poder que tenga a su disposición, sean duros o blandos, en función de las circunstancias y de las necesidades. Es ahí donde radica un comportamiento internacional inteligente. Y Nye hace, también, una segunda afirmación perspicaz: en la medida en que la globalización ha transformado la ecuación de poder internacional, los recursos de poder blando han ganado influencia en las actuales circunstancias. Por eso no pueden dejar de ser empleados<sup>13</sup>.

No parece que esta prolongada discusión sobre lo que la UE es o deja de ser haya permitido aclarar grandes cosas. Se trata de un debate *esencialista* sobre un objeto que no acaba de definir plenamente su naturaleza y que, en todo caso, difícilmente se convertirá en un Estado, o en un *superestado*, al uso. Al fin y al cabo, la Unión sólo es lo que los Estados miembros quieren que sea. Si eso es así, podemos convenir que aplicar categorías de análisis propias del comportamiento internacional de un Estado no nos puede conducir demasiado lejos<sup>14</sup>. En mi opinión, carece de sentido discutir si la UE es, o debe ser, un actor civil o militar, con *soft power* o *hard power*. Lo que tenemos que analizar es qué objetivos se ha fijado la Unión en materia de seguridad, de qué instrumentos dispone y qué medios emplea para alcanzarlos. Y la respuesta dada por la UE a estos dilemas ha sido consecuente a lo largo de toda la década: ni solo civil ni solo militar, ni solo preventiva ni solo reactiva, sino una combinación de todas ellas por medio de la cual la Unión no renuncia al empleo de la fuerza militar, aunque lo relega como último recurso<sup>15</sup>.

El trasfondo que ha alimentado este debate no es otro que el hecho de que la UE se haya convertido en un actor internacional en materia de seguridad cuando, durante la guerra fría, no lo era. Este cambio es, sin duda, uno de los hechos más notables del proceso de integración europeo. Cuando hace una década empezó a definirse la PESD en los Consejos de Colonia y Helsinki resultaba ya evidente que esta iniciativa no iba a constituir una militarización de la Unión<sup>16</sup>. Por el contrario, de lo que se trataba era de promocionar a la UE como un actor político global, capaz de movilizar todos los recursos de los que dispusiera (económicos, comerciales, humanitarios, diplomáticos y, desde luego, también militares) para llevar a cabo una acción internacional coherente y eficaz. Es este enfoque integral (*com-*

---

<sup>13</sup> NYE, J.: *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid, Taurus, 2003, pp. 33-34.

<sup>14</sup> Algunos autores han destacado lo inapropiado que resulta aplicar instrumentos de análisis propios de la política exterior de un Estado a un actor que no lo es. *Vid.* SMITH, M.: «The EU as an International Actor», en: RICHARDSON, J. (ed.): *European Union. Power and Policy-making*. Londres, Routledge, 2001, p. 297.

<sup>15</sup> BISCOP, S.: «In Search of a Strategic Concept for the ESDP», en: *European Foreign Affairs Review* n<sup>o</sup>4/2002, pp. 473-490.

<sup>16</sup> SCHMITT, B. (ponente): *Research for a Secure Europe*. Bruselas, Comunidades Europeas, 2004, pp. 9-10.

*prehensive approach*) el rasgo distintivo más original de la Unión como actor internacional en materia de seguridad<sup>17</sup>.

### GRÁFICO I

Modelo de conflicto armado



**Fuente:** SAMARASINGHE, S. / DONALDSON, B. / MCGINN, C.: *Conflict Vulnerability Analysis. Issues, Tools & Responses*. Arlington, VA, Tulane Institute for International Development, 1999, pág. 7 (<http://certi.org/publications/Manuals/CVA.pdf>).

El carácter integral y polifacético de este planteamiento de seguridad constituía una novedad estratégica en 1999, que hasta entonces sólo había sido desarrollado en medios académicos. En el gráfico I se muestra un esquema de la evolución de un conflicto armado tipo característico de la etapa posterior a la guerra fría, con sus sucesivas fases cronológicas y los distintos niveles de violencia que se alcanzan en cada una de ellas<sup>18</sup>. Atendiendo a su desarrollo integral resulta evidente que el em-

<sup>17</sup> MOSCA MOSCHINI, R.: «The Comprehensive Security Concept of the European Union», en: BRAUCH, H.G. / OSWALD SPRING, U. (y otros): *Globalization and Environmental Challenges. Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Berlín, Springer, 2008, pp. 651-657.

<sup>18</sup> **Nivel 1:** Situación pacífica estable: Existe un alto grado de legitimidad del régimen. No hay ninguna violencia política o, en el peor de los casos, sólo en raras ocasiones.

**Nivel 2:** Situación de tensión política. Niveles crecientes de conflictividad sistémica y el aumento de las divisiones sociales y políticas. Violencia esporádica que causa menos de 50 muertes de violencia política por año.

**Nivel 3:** Violentos conflictos políticos. Erosión de la legitimidad política del Gobierno nacional y/o creciente aceptación de las facciones políticas violentas. Se producen asesinatos, actos terroristas y represión violenta de Gobierno, pero las víctimas de actos políticos siguen siendo inferiores a 100 al año.

**Nivel 4:** Conflicto de baja intensidad. Hostilidad abierta y conflictos armados entre facciones, el gobierno y la insurgencia. Las muertes por causa política están por debajo de 1.000 pero superan las



pleo de la fuerza militar en estos casos no puede constituir la única opción, ni necesariamente es la mejor, e incluso puede resultar contraproducente. Dependerá de las condiciones específicas de cada conflicto y de la situación en que se encuentre. Ante este escenario, la UE trató de dotarse de aquellos recursos e instrumentos que, complementando las herramientas tradicionales de la política exterior de sus Estados miembros, le permitieran intervenir en el exterior, tanto para impedir o prevenir una crisis como para restaurar la paz y reconstruir las instituciones después de un conflicto.

Pasada una década, la UE es el actor internacional que más se ha comprometido con este planteamiento integral y que más se ha esforzado para dotarse de aquellas capacidades que le permitan «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»<sup>19</sup>. Es ahí donde se encuentra el principal valor añadido de la actuación de la Unión en materia de seguridad internacional. Ningún otro actor puede combinar la ayuda humanitaria y el apoyo a la construcción institucional y el buen gobierno con la capacidad de gestión de crisis, la ayuda técnica y económica y el diálogo político y la mediación. Es el enfoque conjunto, civil y militar, el que otorga a la Unión una ventaja comparativa en el ámbito de la seguridad internacional.

Para lograr esos objetivos la Unión Europea hubo de dar tres pasos fundamentales:

– Dotarse de un mínimo de instrumentos y capacidades, tanto civiles como militares, indispensables para poder actuar, lo cual permitiría superar la política meramente declarativa y reactiva y lograr así credibilidad internacional.

– Paralelamente, la UE debía dotarse de estructuras políticas y militares propias, de análisis, planificación y gestión, y había que probarlas sobre el terreno asumiendo la responsabilidad de gestionar crisis internacionales de forma autónoma.

– Y, por último, todos estos desarrollos debían de inscribirse en un concepto estratégico global y compartido por todos los Estados miembros: la Estrategia Europea de Seguridad (EES), aprobada por el Consejo Europeo de diciembre de 2003<sup>20</sup>.

El resultado de todo ello ha sido que, en tan sólo una década, la UE se ha afirmado como actor internacional en materia de seguridad. Incluso podría decirse que como un actor relevante, gracias al papel que desempeña en la estabilización de numerosas crisis internacionales. El que la Unión se haya convertido en un actor de seguridad internacional no quiere decir que sea ya, o que vaya a ser, un poder militar con capacidad y ambición para estar presente en todas las perturbaciones

---

100 por año y los desplazamientos forzados de población son inferiores al 5 % del total. Si se supera el umbral de ambos factores se convierte en un conflicto de alta intensidad.

**Nivel 5:** Conflicto de alta intensidad. Guerra abierta entre grupos rivales y desplazamiento en masa de la población civil. Las muertes superan el millar por año y la población desplazada supera el 5 % del total.

<sup>19</sup> Informe de la Presidencia sobre la PESD. Bruselas, 4.12.2000, p. 2.

<sup>20</sup> La UE ha elaborado, además, algunos documentos estratégicos sobre amenazas específicas como son la Estrategia de la UE contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (15708/3, de 10.12.003) y la Estrategia Contraterrorista de la UE (14469/4/05 rev 4, de 30.11.2005).

que se produzcan en el planeta. Y tampoco quiere decir que la Unión actúe como una potencia independiente y autónoma respecto de los Estados miembros, o de los propios EE.UU., en materia de defensa. Pero sí es un actor presente y reconocible, cada vez más demandado cuando las crisis surgen, y cada vez más indispensable en la estabilización financiera y militar, política y social de las crisis internacionales, en apoyo de NN.UU. y en colaboración con la OTAN.

Si se compara con lo logrado en los primeros cincuenta años de existencia de la Unión, el balance es sorprendente, y muy positivo. Hay, además, tres elementos significativos que refuerzan este comportamiento internacional de la UE en materia de seguridad: a) el respaldo de las opiniones públicas; b) la influencia que ejerce la UE sobre el concepto de seguridad que se está imponiendo en la comunidad internacional, y sobre la forma en que debe ser preservada; y c) la legitimidad sobre la que Europa asienta sus actuaciones.

a) El apoyo público que recibe la Política Europea de Seguridad y Defensa es constante a lo largo de toda la década transcurrida desde su inicial desarrollo, como regularmente muestran las encuestas del eurobarómetro. Ninguna política común de la Unión es más popular que la PESD, incluso en los países ingresados recientemente.

**TABLA I**

Respaldo de los ciudadanos comunitarios a la PESD

	<b>A FAVOR</b> %	<b>EN CONTRA</b> %
EB52 - Aut. 1999	73	14
EB53 - Sp. 2000	72	14
EB54 - Aut. 2000	73	15
EB55 - Sp. 2001	73	14
EB56 - Aut. 2001	73	17
EB57 - Sp. 2002	71	16
EB58 - Aut. 2002	73	17
EB59 - Sp. 2003	74	15
EB60 - Aut. 2003	70	19
EB61 - Sp. 2004	73	16
EB62 - Aut. 2004	77	14
EB63 - Sp. 2005	75	14
EB64 - Aut. 2005	75	15
EB65 - Sp. 2006	78	15
EB66 - Aut. 2006	77	16
EB67 - Sp. 2007	77	15
EB68 - Aut. 2007	76	13
EB69 - Sp. 2008	76	15

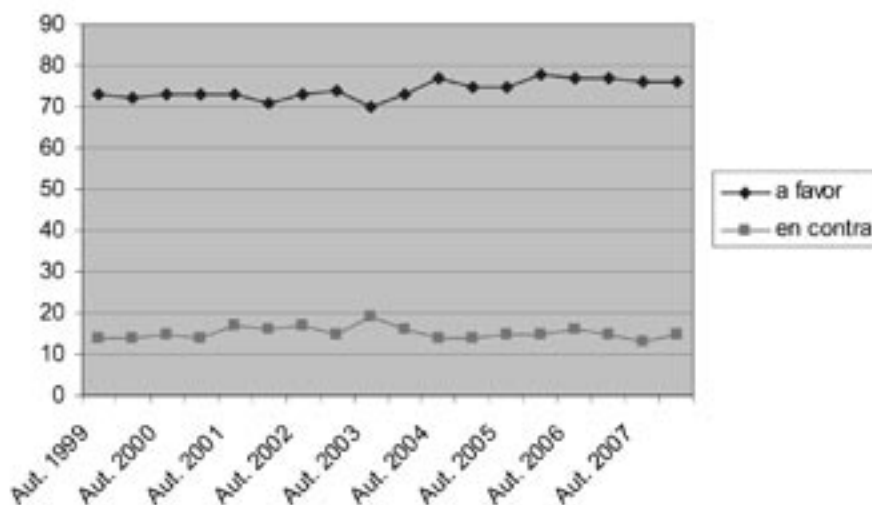
**Fuente:** Eurobarómetro<sup>21</sup>

<sup>21</sup> EUROBAROMETER STANDARD 69: *The European Union today and tomorrow*. 2008, página 23 ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_part3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_part3_en.pdf)).

Hay que reconocer que se trata de una simple encuesta a la que no debemos pedirle mayor precisión. Los mismos datos del eurobarómetro registran una opinión euroescéptica creciente. Y cuando se pregunta sobre las prioridades en que debería centrarse la UE, los europeos sitúan a los asuntos económicos y sociales muy por encima de la PESD. Y en todo caso, esta opinión, más emocional que fundamentada en la información y en un debate público a escala continental que no ha tenido lugar, puede bascular repentinamente debido a múltiples factores difíciles de controlar como pudieran ser la multiplicación de riesgos en una misión, o que se produjera un elevado número de víctimas propias, tragedia ante la cual las sociedades europeas manifiestan una tolerancia muy reducida<sup>22</sup>.

## GRÁFICO II

Respaldo de los ciudadanos comunitarios a la PESD



Fuente: Eurobarómetro<sup>23</sup>

Pero en la medida en que las respuestas favorables se mantienen sondeo tras sondeo sí puede admitirse la existencia de una tendencia entre la opinión pública europea favorable a que la UE adquiriera mayor presencia y protagonismo internacional en materia de seguridad y desempeñe un papel más autónomo. Otros estudios privados confirman esta tendencia, incluso con datos más contundentes. En una encuesta realizada en cinco países europeos en 2006<sup>24</sup> las respuestas no dejaban lugar a dudas: un 82% de los encuestados se manifestaba a favor de que una

<sup>22</sup> DUMOULIN, A. / BONNEU, M. / MANIGART, Ph. : «Du poids des opinions publiques européennes», en: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* n°526/2009, pp.174-178.

<sup>23</sup> EUROBAROMETER STANDARD 69: *The European Union today and tomorrow*. 2008, página 23 ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_part3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_part3_en.pdf)).

<sup>24</sup> Se trató de un encargo de la compañía EADS al Instituto Ipsos. Vid. BONIFACE, P.: «¿Defensa Europea?», en: *La Vanguardia* (25.5.2006).

política europea de defensa autónoma resulta «esencial y deseable» (Alemania 90%, España 83%, Francia 82 %, Italia 78% y R. Unido 75%), frente a un testimonial 4% que lo rechazaba.

Pero no es sólo entre los europeos. La opinión pública de otros países también se muestra favorable a una mayor implicación de la UE en la gestión de crisis internacionales, sobre todo, entiendo yo, por contraste ante el rechazo que produce la forma de intervenir que ha tenido EE.UU. durante la anterior presidencia republicana. En la edición de 2007 del sondeo *Voice of the People*, realizado por Gallup por encargo del *European Council on Foreign Relations* (ECFR), basado en entrevistas con 57.000 personas de 52 países, reveló que la UE contaba con más respaldo que cualquier otra potencia, para asumir un mayor protagonismo mundial<sup>25</sup>.

b) La UE ha ejercido una influencia creciente (seguramente tácita pero incontestable) sobre la concepción que está asumiendo la sociedad internacional con respecto a la seguridad. Una concepción que podríamos calificar como más *liberal*, en el sentido en que emplean ese término en los Estados Unidos, y menos realista, en su acepción tradicional. La prevención y la resolución de los conflictos, las misiones de paz, así como las nuevas formas de *gobernanza* en el ámbito de la seguridad se basan en la cooperación, una creciente integración y un mayor compromiso de la sociedad internacional para preservar la seguridad humana en todas sus dimensiones frente a las amenazas planteadas por los conflictos convencionales. La Unión ha estado a la vanguardia en reconocer doctrinal y operativamente que la globalización exige un enfoque integral (*comprehensive approach*) a la seguridad<sup>26</sup>. Ello implica, básicamente, que se rechaza privilegiar las amenazas, y las respuestas, estrictamente militares. La Estrategia Europea de Seguridad identifica una serie de amenazas<sup>27</sup> que, básicamente, coinciden con las señaladas por la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. en 2002. Pero la EES no establece jerarquía alguna con respecto a ellas: el terrorismo o la proliferación nuclear no son ni más ni menos importantes que las amenazas clásicas convencionales (como pueden ser las crisis regionales) o que las nuevas amenazas globales (el cambio climático o la criminalidad organizada). Y para combatir las trata de emplear todos los medios que tiene a su disposición: desde el diálogo político a la ayuda al desarrollo, pero también su capacidad militar, como un elemento más, sin ser el único ni tampoco el primero.

En la última década la Unión Europea ha adoptado, y promovido a nivel internacional, un concepto amplio y flexible de seguridad. La Unión ha hecho suyos el

---

<sup>25</sup> La UE recibía el 35% de respaldo global, seguida de India (27%) y Sudáfrica y EE.UU. (ambas con un 26%). Vid. KRASSTEV, I. / LEONARD, M.: *New World Order: The balance of soft power and the rise of herbivorous powers*. Londres, ECFR, 2008 ([http://ecfr.3cdn.net/03a2042f64dec620b1\\_2um6bsbtw.pdf](http://ecfr.3cdn.net/03a2042f64dec620b1_2um6bsbtw.pdf)).

<sup>26</sup> BRIONES RAZETO, S. / KAMMEL, A. / KERNIC, F.: «¿Buscando un nuevo paradigma? La Unión Europea en busca de un nuevo concepto de seguridad en las Relaciones Internacionales», en: *Revista Académica de Relaciones Internacionales* n°9/2008 ([www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)).

<sup>27</sup> La EES señala al terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado, como «amenazas clave» para la seguridad europea. Vid. *infra*. nota 30.

concepto de «responsabilidad de proteger», adoptado por las Naciones Unidas en 2005<sup>28</sup>, y el concepto de «seguridad humana»<sup>29</sup>, basado en la primacía del individuo y no del Estado. La UE asume estos principios como, seguramente, ningún actor convencional lo ha hecho. Ambos conceptos implican, además, consecuencias prácticas y establecen directrices políticas para la orientación estratégica de la PESD.

c) Por último, el comportamiento internacional de la UE en materia de seguridad busca una legitimidad de actuación que la haga incuestionable. Toda intervención de la Unión en una crisis internacional requiere una resolución del Consejo de Seguridad de NN.UU., aplicar y profundizar el Derecho internacional y promover el multilateralismo. Estos tres principios básicos de actuación han sido formalizados logrando el más alto nivel de consenso entre los Estados miembros.

La Unión Europea se ha convertido en un actor internacional en materia de seguridad, sin ningún género de dudas. En menos de una década, los europeos han sido capaces de poner en marcha una PESD consensuada y crecientemente operativa que cuenta con el respaldo mayoritario de la opinión pública de los Estados miembros. Además, la evolución del contexto internacional de seguridad parece validar, al menos hasta el momento, los principios estratégicos adoptados por los europeos que se revelan más adecuados que otros enfoques más tradicionales para enfrentarse a los desafíos planteados por la globalización.

## 2.1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS

Los objetivos que la Unión persigue en materia de seguridad internacional han sido identificados por la *Estrategia Europea de Seguridad*<sup>30</sup>. En este documento se analiza el actual contexto de seguridad (desafíos y principales amenazas), se fijan los objetivos principales de actuación y se deducen las implicaciones estratégicas para una Unión Europea que, con veintisiete Estados en la actualidad y con cerca de 500 millones de habitantes y una cuarta parte del PIB mundial, «tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor».

La EES considera que en el nuevo contexto de la globalización se encuentran indisolublemente vinculados los aspectos internos y externos de la seguridad. En este marco, determinados países y regiones se ven sumidos en un ciclo de conflic-

---

<sup>28</sup> NN.UU.: *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*. Nueva York, 20.9.2005 (A/60/L.1\*) ([www.un.org/spanish/summit2005/fact\\_sheet.html](http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html)).

<sup>29</sup> *Una doctrina de seguridad humana para Europa*. Informe de Barcelona, elaborado por el Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad. Barcelona, 15.9.2004; incluido en el número monográfico «Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas» de la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n° 76/2007, pp. 159-199 ([www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/](http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/)). Vid. también la tesis doctoral de FERNÁNDEZ PEREIRA, J.P.: *Seguridad Humana*. Universidad Autónoma de Barcelona, 2005.

<sup>30</sup> ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD: *Una Europa segura en un mundo mejor* (15895/2003 PESC 787). Bruselas, 8.12.03 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>).

to, inseguridad y pobreza, que condiciona de forma determinante sus posibilidades de desarrollo (para la UE «*la seguridad es una condición para el desarrollo*»). La EES considera que la UE debe afrontar «*nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles*». Entre las que destacan el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. La reciente actualización de la EES, adoptada en el Consejo Europeo celebrado en diciembre de 2008, titulada *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad – Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*<sup>31</sup>, se reafirma en esta clasificación a la que suma ahora la piratería y tres nuevas fuentes de amenaza: la *ciberseguridad*, el cambio climático, y la seguridad energética.

La EES establece tres objetivos estratégicos para la Unión<sup>32</sup>:

– «*hacer frente a las amenazas*», tanto cercanas como lejanas. Para cumplir esta misión Europa debe estar preparada para actuar antes de que se produzca una crisis. Al contrario de lo que ocurría durante la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es de carácter específicamente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Se requiere, por contra, una combinación de instrumentos de naturaleza diversa.

– «*crear seguridad en los países vecinos*», promoviendo un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que poder mantener unas relaciones estrechas y de cooperación.

– Impulsar «*un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz*». El objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones que funcionen adecuadamente, en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, cuyo Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad de mantener la paz internacional.

El mejor medio para consolidar un orden internacional más seguro es «*difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos*», en la confianza de que «*la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados*».

La Estrategia de Seguridad declara que si la Unión Europea quiere aportar una contribución que corresponda a su potencial debe ser más activa, más coherente, más capaz y cooperar más con sus socios:

– «*más activa*» con los que cuenta para la gestión de crisis y prevención de conflictos y desarrollando una estrategia que favorezca la rápida intervención. En todo caso, la UE no se compromete a asumir misiones en el exterior de forma uni-

<sup>31</sup> INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD: *Ofrecer seguridad en un mundo en evolución* (S407/8). Bruselas, 11.12.2008 ([http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf](http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf)).

<sup>32</sup> Vid. ENSEÑAT BEREÁ, A.: «La Estrategia Europea de Seguridad», en: *La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2005 (Cuadernos de Estrategia nº 129), pp. 77-117, a quien seguimos en la exposición.

versal, tanto civiles como militares, en todas las situaciones de crisis que se puedan producir<sup>33</sup>.

– «*más capaz*», convirtiendo los Ejércitos nacionales en fuerzas más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas; logrando una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis; reforzando la capacidad diplomática, mediante la combinación de los recursos de los Estados miembros con los de la Unión; incrementando el intercambio de inteligencia, para facilitar una evaluación conjunta de la amenaza; ampliando la gama de las operaciones llevadas a cabo y, aprovechando los dispositivos de cooperación permanente establecidos entre la UE y la OTAN (los acuerdos «Berlín Plus»<sup>34</sup>).

– «*más coherente*», buscando mayor armonía entre los instrumentos de la Unión y las actuaciones exteriores de cada uno de los Estados miembros. Además, deberá fomentar la cooperación multilateral en las Organizaciones Internacionales.

La conclusión a la que finalmente llega el documento es que «*una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido*».

Una contribución coherente con este planteamiento fue ofrecida por la Comisión Europea en el verano de 2006 bajo el título *Europa en el mundo – Propuestas concretas para reforzar la coherencia, la eficacia y la visibilidad*<sup>35</sup>. Este documento ofrece una idea clara de la imagen que la Unión quiere proyectar hacia el exterior con su comportamiento internacional. En sus páginas se ponen de relieve los desafíos que plantea la rápida y profunda transformación del sistema internacional actual, los cuales exigen una reacción conjunta, «*de los Estados miembros y de las instituciones de la UE*», actuando sobre tres ejes:

- desarrollar y aplicar la política exterior europea anticipando amenazas y oportunidades futuras;
- aumentar la eficacia, el impacto de las políticas y acciones de la UE utilizando todos los instrumentos a su disposición de forma más coherente;
- y reforzar la responsabilidad democrática y la visibilidad de las políticas de la UE para «*incrementar así su aceptación por el público*».

Tal vez sea éste uno de los puntos más relevantes del documento<sup>36</sup> ya que en él se establece una estrecha vinculación entre el comportamiento internacional de la Unión y su legitimación como actor político, y podríamos añadir, tanto en

<sup>33</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia Europea de Seguridad y la PESD (2008/2202(INI)). Bruselas, 19.2.2009, punto 7 ([www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0075+0+DOC+XML+V0//ES](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0075+0+DOC+XML+V0//ES)).

<sup>34</sup> Gracias a estos acuerdos la Unión puede disponer de determinadas capacidades de la OTAN en la ejecución de sus misiones militares. Vid. LABORIE IGLESIAS, Á: «Berlín Plus: acuerdos permanentes OTAN-Unión Europea», en: *Ejército* nº 784/2006, pp. 64-71.

<sup>35</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de junio de 2006. Bruselas, 8.6.06 (COM(2006) 278 final).

<sup>36</sup> CEBADA ROMERO, A.: *La Unión Europea ¿una acción exterior inteligente?* Madrid, IUS-TEL, 2008, p. 86.



su dimensión interna (esto es, ante los ciudadanos europeos y los propios Estados miembros) como por parte del resto de la comunidad internacional. De tal manera que la política exterior de la UE sería el elemento empleado para lograr tanto su legitimidad como su visibilidad internacional, y para lograrlo la Comisión propone reforzar la coherencia y la eficacia de todas sus actuaciones. Unas actuaciones que, dado el creciente deterioro del entorno de seguridad mundial, deben incluir necesariamente, la gestión civil y militar de las crisis internacionales.

Además, la Unión ha incorporado la noción de *prevención de las causas de los conflictos*, y no únicamente en la resolución de los efectos de esos conflictos. De esta manera la Unión asume una mayor responsabilidad, en el largo plazo, en sus actuaciones, a diferencia de aquellos actores que siguen estrategias meramente defensivas, lo cual constituye un rasgo de originalidad de la Unión Europea como actor internacional en materia de seguridad<sup>37</sup>.

Como es bien sabido, desde el término de la guerra fría se ha producido un cambio significativo en la naturaleza de los conflictos armados que se producen, que han pasado de ser principalmente interestatales a ser mayoritariamente intraestatales. En estos nuevos conflictos las partes enfrentadas no suelen perseguir unos objetivos militares precisos, carecen de una estructura organizativa definida y la prolongación interesada de las hostilidades suelen encubrir actividades económicas delictivas que, en ocasiones, se encuentran vinculadas con el crimen organizado<sup>38</sup>. En estas circunstancias es del todo ineficaz pretender aplicar una gestión militar y diplomática de tipo tradicional. Los nuevos conflictos, por su naturaleza, no se resuelven con un tratado de paz entre las partes, exigen actuar directamente sobre sus causas estructurales, y para ello resulta necesario disponer tanto de una visión estratégica adecuada como contar con los medios precisos para acometer su gestión.

## 2.2. INSTRUMENTOS Y CAPACIDADES

El principal instrumento de actuación de la UE en materia de seguridad son las misiones en el exterior. Descartada, por la Unión, la defensa estratégica y convencional del territorio europeo, que sigue encomendada a los Estados miembros y a la OTAN, puede entenderse que la gestión de crisis internacionales haya devenido en la manifestación principal, y prácticamente única en su dimensión extracontinental, de la PESD. Si acaso, forzando un tanto el argumento, algunos han afirmado que la PESD se ha convertido en la «razón última» de la acción exterior de la Unión<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> BISCOP, S.: *The European Security Strategy A Global Agenda for Positive Power*. Ashgate, 2005, p. 25.

<sup>38</sup> Vid., entre otros: DUFFIELD, M.: *Las nuevas guerras en el mundo global*. Madrid, La Catarata, 2004; KALDOR, M.: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquets, 2001; y MÜNKLER, H.: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid, Siglo XXI, 2005.

<sup>39</sup> Así lo expresa la profesora Alicia Cebada (CEBADA: *Op. cit.*, p. 91). En la medida en que el entorno de seguridad internacional se ha ido deteriorando y se ha ampliado el concepto de seguridad,



Las misiones PESD se crean por medio de Acciones Comunes (artículo 14.1 del TUE)<sup>40</sup>. La Acción Común designa, de manera vinculante, una acción coordinada de los Estados miembros por la cual se emplean recursos de variada naturaleza (humanos, materiales, financieros, etc.) con el fin de lograr los objetivos fijados por el Consejo, que tienen como fundamento las orientaciones generales del Consejo Europeo. En la práctica, las Acciones Comunes que han sido adoptadas para activar misiones han contado con un núcleo material básico<sup>41</sup>, en el que se incluye el mandato de la misión, la cadena de mando, los medios que haya de facilitar la Unión, las condiciones de ejecución, disposiciones financieras y, eventualmente, su duración. Con respecto al estatuto de la operación y la participación de terceros Estados, ambas cuestiones son objeto de un Acuerdo Internacional (artículo 24) entre la UE y el Estado de acogida, y entre la UE y los terceros Estados participantes, respectivamente. En el caso de que la Acción Común tenga repercusión en el ámbito militar o de la defensa, son adoptadas por el Consejo de Ministros por unanimidad, y en caso contrario, por mayoría cualificada (artículo 23.2). Puede comprobarse, por tanto, que las Acciones Comunes constituyen el instrumento básico a través del cual la UE crea y define sus misiones en el exterior.

Formalmente, las operaciones de gestión civil y militar de crisis internacionales de la Unión Europea se iniciaron el 1 de enero de 2003<sup>42</sup>. En ese mismo año la UE desplegó cuatro misiones distintas<sup>43</sup> que, en todos los casos, relevaban a otras fuerzas desplegadas con anterioridad en esos territorios (por regla general de la OTAN o de Naciones Unidas). En los últimos años se ha dado un impulso decisivo en la capacidad operativa de la PESD que ha permitido efectuar 23 misiones fuera de las fronteras de la Unión<sup>44</sup>, 17 de las cuales han sido de naturaleza civil. Por razones obvias estas intervenciones se han concentrado en el entorno geográfico más cercano, aunque es significativa la presencia en regiones cada vez más lejanas

---

lo *securitario* se ha adueñado de la escena internacional, de la forma de concebirla y del modo en que los actores plantean sus acciones para influir sobre ella. La UE no es ajena a esta tendencia general.

<sup>40</sup> Artículo 14.1: «El Consejo adoptará acciones comunes. Las acciones comunes se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión. Las acciones comunes fijarán los objetivos, el alcance, los medios que haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración». Sobre esta cuestión *vid.*: ALVAREZ VERDUGO, M.: *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*. Madrid, Dykinson, 2004, pp. 180-192.

<sup>41</sup> ACOSTA SÁNCHEZ: *La Política Europea...*, p.171.

<sup>42</sup> Oficialmente, no son consideradas como tales las misiones de observación y los ejercicios de conducción de crisis realizados con anterioridad a esa fecha. Ni tan siquiera la muy exigente Misión de Observación de la UE en los Balcanes (MOUE), iniciada en 1991, ha sido reconocida como una operación PESD. Sobre este caso en particular *vid.*: ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: «La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: la Misión de Observación de la UE (MOUE) en los Balcanes (1991- 2007)», en: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 15/2008 ([www.reei.org](http://www.reei.org)).

<sup>43</sup> Nos referimos a la Misión de Policía (EUPM) en Bosnia – Herzegovina; la misión militar de gestión de crisis (*Concordia*) en Macedonia, ejecutada con recursos de la OTAN puestos a disposición de la UE; la misión militar (*Artemis*) en la R.D. del Congo, con recursos exclusivamente europeos; y finalmente la misión de policía en Macedonia (*Próxima*), continuación de la anterior misión militar *Concordia*.

<sup>44</sup> *Vid. Infra* tabla II, así como anexo final del presente trabajo.

en función de las crisis que han ido surgiendo, lo cual refleja una creciente capacidad de respuesta de la Unión para asumir sus responsabilidades internacionales.

Para afrontar la gestión de crisis internacionales, la UE debe emplear una amplia gama de recursos de muy variada naturaleza: políticos, diplomáticos, financieros y operativos<sup>45</sup>. Algunos de ellos ya se encontraban a disposición de la UE, ubicados dentro del denominado I Pilar, otros eran instrumentos propiamente PESD, situados en el II Pilar y, finalmente, hubo que desarrollar nuevos instrumentos de naturaleza tanto civil como militar para superar las carencias identificadas. Esta dispersión institucional ha hecho realmente compleja la organización y gestión de estas misiones. Hasta el punto de que la propia Comisión ha llegado a distinguir entre operaciones civiles del I pilar, operaciones PESD sin carácter militar y operaciones PESD militares<sup>46</sup>. Por su parte, desde el Consejo parece que en algún momento llegó a asumirse informalmente una cierta división de tareas, de manera que era la Comisión la encargada de hacer «prevención de conflictos» mientras que el Consejo asumía la «gestión de crisis»<sup>47</sup>. Esta división funcional entre pilares sólo se mantiene en la actualidad en términos «estrictamente institucionales» ya que en la práctica va perdiendo importancia<sup>48</sup>. De hecho, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, al establecer la doble naturaleza civil-militar de las misiones de gestión de crisis (artículo 43.1<sup>49</sup>) y eliminar la estructura de pilares, implica la superación de estas distinciones que tanto han afectado a la coordinación interna de la Unión y a la coherencia de su política exterior. De hecho, en el Consejo Europeo de diciembre de 2008 se acordó que desde la Secretaría General fuera creada una nueva

---

<sup>45</sup> Atendiendo únicamente a la dimensión civil de gestión de crisis, la UE realiza funciones de lo más heterogéneas: el envío de Representantes Especiales de la Unión Europea (REUE) a zonas conflictivas y otros instrumentos diplomáticos, dirigidos, especialmente a favorecer la estabilidad en la región afectada; asistencia económica, comercial y financiera, o en caso contrario, la imposición de sanciones, así como la ayuda humanitaria; el control de fronteras, la acción de retirada de minas y otro tipo de misiones técnicas como la supervisión del desarme de grupos contendientes; y la asistencia a las fuerzas policiales de un tercer Estado que, como en el caso de Bosnia-Herzegovina, pueden ampliarse a realizar, de modo directo, investigaciones para la búsqueda de pruebas que permitan encausar a los responsables de actos criminales. Instrumentos no militares de gestión de crisis (CON 11044/1/99 REV). Bruselas, 03.12.1999.

<sup>46</sup> Financiación de operaciones de gestión civil de crisis (COM (2001) 647). Bruselas, 28.11.2001. Citado por ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: las operaciones Petersberg*. Madrid, Dykinson, 2008, p. 331.

<sup>47</sup> Sobre la confusión en los instrumentos empleados por el Consejo y la Comisión *vid.*: NIÑO PEREZ, J.: «EU Instruments for conflict prevention», en: KRONENBERGER, V., WOUTERS, J. (ed.): *The EU and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*. La Haya, TMC Asser Press, 2004, pp. 93-117.

<sup>48</sup> MISSIROLI: «Cómo funciona la PESD», p.63.

<sup>49</sup> Artículo 43.1: «Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio».

estructura civil-militar de planificación estratégica para las operaciones PESD. En tanto esa integración entre las dos vertientes (civil y militar) de las misiones no se lleve a cabo por parte de la Unión, habrá que respetar su división administrativa, cada vez menos funcional.

Disponer de semejante conjunto de capacidades militares y civiles<sup>50</sup> no implica, sin embargo, contar con la voluntad política necesaria para decidir emplearlos en los momentos en que resulta necesario. Ahí radica un lastre importante de la capacidad operativa de la Unión y está por ver si el nuevo Tratado de Lisboa conseguirá mejorarla. En todo caso, la mera existencia de estos recursos otorga a la Unión Europea una ventaja comparativa con respecto a otros actores internacionales y le ofrece una oportunidad extraordinaria para lograr la visibilidad y la legitimidad a la que aspira<sup>51</sup>.

Veamos a continuación cómo ha llevado a cabo la UE el desarrollo de estas capacidades en la última década<sup>52</sup>. De las áreas que la EES identificó que debían ser desarrolladas para hacer una Europa «más capaz», han sido las capacidades militares y civiles los ámbitos en los que más se ha profundizado, debido al impacto mismo de la Estrategia y al hecho de que, al estar amparadas en el Tratado de la Unión Europea, no se han visto afectadas por las dificultades que ha atravesado el Tratado Constitucional y, más recientemente, el Tratado de Lisboa.

### 2.2.1. Capacidades militares

En Helsinki, en diciembre de 1999, los Estados miembros se comprometieron a cooperar voluntariamente en operaciones dirigidas por la UE para responder a crisis internacionales, siempre que la OTAN no estuviera interesada en participar. Se inició así un proceso de desarrollo de capacidades civiles y militares para dotar a la Unión de una capacidad de respuesta autónoma ante situaciones de crisis. En

---

<sup>50</sup> En realidad, la UE dispone de muchos más medios civiles que militares, especialmente si se le compara con cualquier otro actor internacional. La OTAN, que sufre carencias críticas en este ámbito, podía contemplar la firma de un acuerdo con la Unión para tener acceso a esos recursos, de la misma forma en que la UE accede a los recursos militares de la Alianza, una suerte de «Berlin Plus 'in Reverse' agreement». Vid. NAUMANN, K. /SHALIKASHVILI, J. (y otros): *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World: Renewing Transatlantic Partnership*, Noaber Foundation, 2007, pp.131-132 ([http://csis.org/files/media/isis/events/080110\\_grand\\_strategy.pdf](http://csis.org/files/media/isis/events/080110_grand_strategy.pdf)).

<sup>51</sup> Intervención de Javier Solana en el debate sobre «Gestión Civil de Crisis» celebrado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Nueva York, 22.9.04 ([www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/discours/82057.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/discours/82057.pdf)).

<sup>52</sup> Esta cuestión ha dado pie a una ingente cantidad de literatura académica en los últimos años. Entre las obras publicadas en español más actualizadas y completas vid.: ENSEÑAT BEREÁ, A.: «El desarrollo de las capacidades militares y civiles de la Unión Europea», en: *Seguridad y Defensa en Europa: implicaciones estratégicas*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2005 (Cuadernos de Estrategia nº 133), pp. 57-108; PÉREZ DE LAS HERAS, B. / CHURRUCÁ, C.: *Capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010*. Madrid, Fundación Alternativas, 2009 ([www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)); VERGARA MELERO, J.A.: «Capacidades militares al servicio de la Estrategia Europea de Seguridad», en: *Revista Académica de Relaciones Internacionales* nº 9/2008 ([www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)).

lo que a capacidades militares se refiere, fue fijado el denominado Objetivo Principal de Helsinki (*Helsinki Headline Goal*), con la finalidad de que al término de 2003 la Unión pudiera disponer de un considerable conjunto de fuerzas militares<sup>53</sup>. Para poder alcanzar estos objetivos se desarrollaron sucesivos mecanismos para identificar las carencias y generar las capacidades necesarias que fueron denominados Catálogo de Necesidades<sup>54</sup>, Catálogo de Fuerza<sup>55</sup> y Catálogo de Progreso<sup>56</sup>.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 darán lugar a una reorientación en el desarrollo de la PESD al identificar a la lucha contra el terrorismo como un objetivo prioritario. También llevó a la Unión a declarar, provisionalmente en Laeken<sup>57</sup> (diciembre 2001) y, más tarde de forma definitiva en Bruselas (mayo 2003), la capacidad para poder llevar a cabo operaciones de gestión de crisis en toda la gama de misiones Petersberg, si bien restringida por carencias significativas que limitaban una respuesta rápida. Para solucionarlas, se decidió poner en marcha (marzo 2002) el Plan de Acción Europeo de Capacidades (*European Capabilities Action Plan* - ECAP), basado en la constitución de grupos de expertos nacionales (19 paneles) especializados en cada una de las áreas en las que se habían detectado carencias<sup>58</sup>.

Tras dos años de aplicación, los resultados obtenidos, aunque positivos, no alcanzaron los objetivos previstos. Los problemas derivados de la deficiente coordinación en el trabajo, la propia complejidad de los proyectos y la financiación insuficiente

<sup>53</sup> Se trataba de crear una Fuerza de Reacción Rápida, de entre 50.000 y 60.000 efectivos, capaz de desplegarse en un plazo de 60 días y de mantenerse sobre el terreno al menos durante un año, para toda la gama de operaciones Petersberg, incluidas las más exigentes. Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre 1999), Conclusiones de la Presidencia.

<sup>54</sup> Elaborado en el otoño de 2000, el primer Catálogo de Necesidades identificaba hasta 144, agrupándolas en siete categorías: mando, control, comunicaciones e inteligencia (C31); inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento (ISTAR); capacidad de despliegue y movilidad; enfrentamiento efectivo; protección y supervivencia; sostenimiento y logística; y apoyo general. Vid. SCHMITT, B.: «Capacidades europeas ¿Cuántas divisiones?», en: GNESSOTO, N. (ed.): *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. París, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 2004, p. 100.

<sup>55</sup> Elaborado como resultado de la Conferencia de Compromisos de Capacidades celebrada en Bruselas en noviembre de 2000, recogía los ofrecimientos aportados por los Estados miembros. Estas aportaciones configuraban un conjunto de fuerzas de 100.000 efectivos, 400 aviones y 100 buques, lo que, al menos sobre el papel, parecía colmar el Objetivo de Helsinki. No obstante, se reconocía la necesidad de realizar «mejoras cualitativas» en las fuerzas ofrecidas. SCHMITT: *Ibidem* pp. 116-117.

<sup>56</sup> Elaborado en junio de 2001, puso de manifiesto las «diferencias entre los compromisos expresados y las necesidades reales», al tiempo que alertaba ya la conveniencia de dotarse de capacidades militares que fueran más allá de las misiones Petersberg.

<sup>57</sup> Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre 2001), Conclusiones de la Presidencia, Anexo II: Declaración sobre la Capacidad Operativa de la Política Común Europea de Seguridad y Defensa.

<sup>58</sup> Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre 2001). Informe de la Presidencia sobre la PESD: Anexo I, Capítulo III. Entre otras, se consideraron las áreas de helicópteros, protección NBQ, fuerzas de operaciones especiales, transporte aéreo y naval, armas con guía de precisión, cuarteles generales, vehículos aéreos no tripulados, etc.

resultaron obstáculos insuperables. En el Consejo Europeo celebrado en junio de 2005<sup>59</sup> se decidió trasladar la mayoría de los grupos a un nuevo proceso más integrado supervisado por la Agencia Europea de Defensa recientemente creada<sup>60</sup>.

A pesar de todo no fue pequeño el logro alcanzado<sup>61</sup>. Por vez primera, la UE se dotaba de una capacidad militar propia para respaldar su política exterior y de seguridad común. Y conseguía eludir la parálisis que en tantas ocasiones han provocado las divergencias en materia de seguridad entre los Estados miembros. Además, debe ser valorado el esfuerzo realizado en muy poco tiempo para transformar a los ejércitos nacionales en fuerzas con capacidad para ser desplegadas lejos de su territorio, así como la puesta en marcha de nuevos programas de armamento y material cuyos plazos de ejecución son necesariamente prolongados.

Las fuerzas ofrecidas a la UE no constituyen un Ejército Europeo (nunca se intentó), ni en puridad pueden calificarse de Fuerza de Reacción Rápida Europea. No son «una fuerza», sino un conjunto (*un catálogo*) de unidades y capacidades aportadas voluntariamente por los Estados de las que extraer, llegado el momento, una fuerza para el cumplimiento de una misión, a través de un proceso de generación de fuerzas basado en la voluntariedad de los Estados miembros.

Una vez aprobada la Estrategia Europea de Seguridad, la Unión Europea se dotó, en mayo de 2004, de un nuevo Objetivo Principal para 2010 (*Headline Goal 2010*)<sup>62</sup>, que recogía sus postulados estratégicos así como las experiencias obtenidas en las operaciones ya realizadas. Frente al planteamiento más cuantitativo del Objetivo de Helsinki, introdujo un enfoque más cualitativo con respecto a la organización de las fuerzas, incidiendo en la necesidad de una mayor planificación y en un mejor uso de los recursos compartidos. Su intención es dotar a la Unión de capacidad para responder a toda la gama de misiones cuya lista ampliada había establecido la EES, y que incluyen la lucha contra el terrorismo. Incide, además, en la disponibilidad de fuerzas de despliegue rápido<sup>63</sup> que deberán ser más flexibles, móviles e interoperativas. Estas nuevas unidades se denominan «agrupaciones tácticas de reacción rápida» (*battlegroups - BG*)<sup>64</sup>.

Desde enero de 2007 la UE cuenta formalmente con 18 de estas unidades, multinacionales en su mayoría<sup>65</sup>, que la capacitan para asumir hasta dos operacio-

---

<sup>59</sup> Consejo Europeo, Bruselas (13.6.2005). Informe de la Presidencia sobre la PESD: Informe de Evaluación del PAEC.

<sup>60</sup> Acción Común 2004/551/PESC, DOUE L 245, de 17.07.2004.

<sup>61</sup> ENSEÑAT BERA: *Opus cit.* p. 73.

<sup>62</sup> Consejo Europeo de Bruselas (17 y 18 de junio 2004), Informe de la Presidencia sobre la PESD, Anexo I: El Objetivo Principal para 2010.

<sup>63</sup> El objetivo es que la UE sea capaz de iniciar una operación en los cinco días siguientes a la aprobación dada por el Consejo y que las fuerzas empiecen a llevar a cabo su misión en un plazo máximo de diez días, pudiendo sostenerse en la zona entre 30 y 120 días.

<sup>64</sup> Inspiradas en la *Nato Response Force* de la OTAN (creada en la Cumbre de Praga, de noviembre de 2002), las agrupaciones tácticas son unidades de 1.500 efectivos que cuentan con apoyo naval y aéreo y fuerzas de reserva.

<sup>65</sup> 1 BG francés; 2 BG italiano; 3 BG español; 4 BG británico; 5 BG franco-germano (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y España); 6 BG franco-belga; 7 BG 107 (Alemania, Finlandia y Holanda); 8 BG germano-checo-austriaco; 9 BG italo-húngaro-esloveno; 10 BG anfíbio hispano-

nes simultáneas de respuesta rápida en alguno de los cinco escenarios previstos para su intervención: separación de partes en conflicto por la fuerza; prevención de conflictos; estabilización, reconstrucción y asesoramiento militar a terceros países; operaciones de evaluación en un ambiente hostil; y apoyo a operaciones humanitarias<sup>66</sup>. Pero ninguna de estas unidades ha sido empleada hasta el momento<sup>67</sup>, corriéndose el riesgo de repetir lo ocurrido con la Fuerza de Reacción Rápida prevista en el Objetivo General de Helsinki.

El Objetivo Principal 2010 también asignó un papel fundamental a la Agencia Europea de Defensa (AED) creada en julio de 2004. La Agencia desempeña un papel de puente entre el planeamiento militar de capacidades de defensa y las capacidades de investigación, desarrollo y producción de armamento y material, haciendo converger las necesidades militares con los intereses y las capacidades industriales<sup>68</sup>. También ha contribuido a realizar una definición estratégica de las necesidades defensivas de la UE en el futuro<sup>69</sup>, dominado por un contexto globalizado en el que predominen los conflictos asimétricos. En ese escenario, las misiones emprendidas por la Unión son concebidas como operaciones expedicionarias, multinacionales destinadas a garantizar la seguridad y la estabilidad de las zonas en conflicto, más que a lograr una victoria.

La AED ha desarrollado el Plan de Desarrollo de Capacidades<sup>70</sup>, aprobado en junio de 2008, su objetivo es servir de guía a los Estados miembros a la hora de decidir el desarrollo de sus capacidades, estimular la cooperación y facilitar el lanzamiento de nuevos programas conjuntos que permitan superar las actuales y futuras carencias. Elaborado conjuntamente por la Agencia, el Comité Militar de la UE y los Estados miembros, identifica 24 áreas en las que se mantienen las principales carencias, asumiendo la Agencia, directamente la coordinación en 12 de ellas con la intención de asumir el resto en el futuro<sup>71</sup>.

---

italiano (España, Italia, Grecia y Portugal); 11 BG (Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania); 12 BG nórdico (Suecia, Finlandia, Noruega, Irlanda y Estonia); 13 BG británico-holandés; 14 BG balcánico (Grecia, Bulgaria, Chipre y Rumanía); 15 BG checo-eslovaco; 16 BG (España, Italia, Francia y Portugal); 17 BG italo-rumano-turco; y 18 BG sueco.

<sup>66</sup> VERGARA MELERO: *Opus cit.*

<sup>67</sup> Durante la crisis en Congo en 2008, Francia propuso el envío de un BG en misión humanitaria, pero las reticencias de Alemania y Reino Unido impidieron su despliegue. *Vid.* PÉREZ DE LAS HERAS / CHURRUCA: *Opus cit.*, p. 16.

<sup>68</sup> ENSEÑAT BERE: *Opus cit.*, pp. 95-96.

<sup>69</sup> AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: *An initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity needs*, 2006 ([www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146](http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146)).

<sup>70</sup> AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: *EU Governments endorse capability plan for future military needs, pledge joint efforts*, 2008 ([www.eda.europa.eu/Senevicitem.aspx?area=Organisation&id=115](http://www.eda.europa.eu/Senevicitem.aspx?area=Organisation&id=115)).

<sup>71</sup> El papel central que va a desempeñar la Agencia en la concepción y desarrollo de la PESD ha sido confirmado por el plan de trabajo previsto para los próximos años en el que se anuncia la elaboración de tres estrategias a largo plazo: la Estrategia Europea de Investigación y Desarrollo Tecnológico; la Estrategia Europea de Cooperación Armamentística; y la Estrategia Europea sobre una Base Industrial y Tecnológica de la Defensa. AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: *EDA Work Programme 2009* ([www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu))



### 2.2.2. Capacidades civiles

El desarrollo de las capacidades civiles de gestión de crisis también se inició en el Consejo de Helsinki de 1999. Concebidas, en un principio, como complemento de las capacidades militares consideradas prioritarias, no recibieron el impulso decisivo para su desarrollo hasta la aprobación de la EES. A partir de 2004, la mayoría de las misiones lanzadas por la Unión han sido de carácter civil, adquiriendo estas capacidades un protagonismo indiscutible.

Los objetivos definidos por la UE para las capacidades civiles de gestión crisis fueron establecidos en el Consejo Europeo de Gotemburgo, en junio de 2001<sup>72</sup>, identificando cuatro ámbitos: fortalecimiento del Estado de Derecho<sup>73</sup>, administración civil<sup>74</sup>, protección civil<sup>75</sup> y policía<sup>76</sup>. La Conferencia de Compromisos de Capacidades en Materia de Gestión Civil de Crisis, de noviembre de 2004 añadió a esta lista dos nuevas categorías en función de lo señalado por la Estrategia Europea de Seguridad: las misiones de observación, y las misiones de apoyo a los Representantes Especiales de la UE. A finales de ese mismo año, al menos sobre el papel, la Unión declaraba disponer de 5.761 policías, 631 expertos en el ámbito del Estado de derecho, 562 expertos en el ámbito de la administración civil y 4.988 efectivos en el ámbito de la protección civil<sup>77</sup>.

En el Consejo Europeo de diciembre de 2004 se adoptó un nuevo Objetivo Principal 2008<sup>78</sup> con el objetivo de desarrollar las capacidades civiles de forma paralela a las militares, aunque con un horizonte temporal más breve. Los objetivos fijados fueron ambiciosos y se centraron en ganar coherencia, rapidez de despliegue e interoperatividad.

---

<sup>72</sup> Consejo Europeo de Gotemburgo (de 11 de junio 1999), Informe de la Presidencia sobre la PECSO: Anexo.

<sup>73</sup> Estas misiones buscan la consolidación de la paz y la seguridad a través de la asistencia al restablecimiento del sistema judicial y penitenciario de los países afectados. Los Estados miembros se comprometían a poner a disposición de la UE hasta doscientos expertos en materia judicial y penitenciaria para poder ser desplegados en un tiempo breve en caso de necesidad.

<sup>74</sup> El objetivo era disponer de equipos de expertos para tareas de restablecimiento de sistemas administrativos que habían dejado de funcionar al tiempo que se formaba a funcionarios de la administración civil local en las sociedades en transición.

<sup>75</sup> Centradas en operaciones de salvamento de población afectada por catástrofes naturales o humanitarias. La UE deberá ser capaz, en un plazo de horas, de proporcionar entre dos y tres equipos de evaluación de diez expertos, y equipos de intervención compuestos por 2.000 personas en el plazo de un mes. La Unión contempla la posibilidad de crear una Fuerza Europea de Protección Civil (*Europe Aid*): *Pour une force européenne de protection civile: Europe Aid* – Informe de Michel Barnier (Consejo 9558/06), de 19.05.2006.

<sup>76</sup> Destinadas a fortalecer las capacidades policiales de aquellos Estados que atraviesan por una situación de crisis. Los Estados miembros deberán estar en condiciones de suministrar hasta 5.000 agentes, 1.000 de ellos en un plazo de 30 días, en misiones que van desde el restablecimiento del orden público en cooperación con fuerzas militares hasta la formación de los agentes de policía local y misiones de sustitución.

<sup>77</sup> *Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration* (Bruselas, 22.11.2004) ([www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/COMMITMENT%20CONFERENCE%20MINISTERIAL%20DECLARATION%2022.11.04.pdf)).

<sup>78</sup> Consejo Europeo de Bruselas (13 de diciembre 2004), Informe de la Presidencia sobre la PESD, Anexo III: Objetivo Principal Civil de 2008.

– Se trataba de garantizar la *coherencia* de las intervenciones de la UE, asegurando la coordinación entre las etapas de planteamiento y ejecución de una misión civil, siendo capaces de desplegar recursos heterogéneos de forma integrada y rápida, contribuyendo al refuerzo de las instituciones locales por medio de asesoramiento, formación, acciones de seguimiento.

– Había que asegurar capacidad de *despliegue rápido*, tomando la decisión de iniciar una misión dentro de los cinco días siguientes a la aprobación del concepto de gestión de crisis por el Consejo y desplegando las capacidades civiles dentro de los 30 días siguientes.

– Y tendrían que ser *interoperativas*: las misiones civiles podían ser autónomas, conjuntas con las militares o ser desarrolladas ambas en estrecha sintonía.

En la Conferencia de Mejora de Capacidades Civiles de 2007 se dio por concluido el Objetivo Principal 2008 y se acordó el nuevo Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010<sup>79</sup>. Entre sus objetivos se encuentran la mejora de la calidad y el incremento de la disponibilidad de los recursos civiles, el desarrollo de instrumentos y el logro de sinergias con las capacidades militares de la PESD y con las actividades del primer y tercer Pilar, así como el fortalecimiento de la cooperación y coordinación con actores externos. En los últimos dos años, la Unión Europea ha llevado a cabo un esfuerzo extraordinario de reflexión y organización para mejorar los instrumentos civiles disponibles y permitir un uso más eficaz de los mismos. En el Consejo de diciembre de 2008 se volvió a insistir sobre ello señalando prioridades semejantes<sup>80</sup> que han sido aplicadas a lo largo de 2009<sup>81</sup>.

Transcurrida una década desde su puesta en marcha, puede hacerse un balance positivo, aún siendo conscientes de las dificultades y limitaciones reconocibles en la actualidad: la Unión Europea dispone de las capacidades militares y civiles necesarias para cumplir con los objetivos fijados por la Estrategia de Seguridad, creando seguridad en los países vecinos y desempeñando un papel cada vez más relevante, aunque las carencias condicionan a la Unión en su acción internacional como actor de seguridad y limitan su capacidad de influencia en la definición de un orden internacional acorde con sus valores e intereses.

### 3. Las operaciones de la UE de gestión militar y civil de crisis internacionales

En los últimos diez años de puesta en marcha y ejecución de la PESD, la Unión Europea ha conseguido desplegar 23 misiones<sup>82</sup> fuera de sus fronteras, 17 de las

<sup>79</sup> Objetivo Principal Civil de 2010 (Consejo 14823/07), de 09.11.2007.

<sup>80</sup> El refuerzo de la capacidad de despliegue de la UE, la mejora de la estructura de gestión de crisis, el desarrollo de estrategias nacionales, la mayor coherencia con el resto de instrumentos de la UE, el desarrollo de herramientas, la mejora del adiestramiento, etc.

<sup>81</sup> En enero de 2009 fue aprobado el Plan de Mejora de la Capacidad Civil. Su aplicación se ha centrado en el desarrollo del programa informático *Goalkeeper* y en el despliegue de personal civil de la PESD por parte de los Estados miembros. Asimismo, se ha mejorado la disponibilidad de recursos humanos y financieros y el suministro de equipos. Consejo de la Unión Europea (19 de mayo 2009), Conclusiones del Consejo.

<sup>82</sup> Suele haber discrepancias con respecto al número total de las misiones que oficialmente ha llevado a cabo la UE, razón por la cual suele hablarse de «una veintena». Las diferencias en el cálculo se centran



cuales eran de naturaleza civil. Ofrecemos a continuación un breve catálogo de estas misiones manteniendo la división funcional, civil/militar, que todavía rige (ver tabla II).

### 3.1. OPERACIONES MILITARES

Aunque menos numerosas que las civiles, las seis misiones militares desplegadas por la UE en los últimos años han supuesto un esfuerzo significativo en el desarrollo de capacidades y la asunción de compromisos internacionales de exigencia creciente en materia de seguridad. Indican, además, una evolución bien rápida en la concepción y ejecución de las intervenciones que tienden a ser planteadas desde una dimensión global no exclusivamente militar.

**TABLA II**  
Misiones PESD de la UE – orden cronológico

Nº	CARÁCTER	NOMBRE	DURACIÓN	ESTADO
1	militar	EUMO fYRM Concordia	03/12 2003	concluida
2	militar	EUFOR Althea	12/2003	activa
3	civil	EUPM Bosnia y Herzegovina	01.2003	activa
4	civil	EUPM Próxima - Macedonia	12.2003/12.2005	concluida
5	militar	EUMO Artemis – RD Congo	06/09 2003	concluida
6	civil	EUJUST Themis - Georgia	07.2004/07.2005	concluida
7	civil	EUPOL Kinshasa– RD Congo	04.2005/06.2007	concluida
8	civil	EUSEC RD Congo	06.2005	activa
9	civil	EUJUST LEX – Iraq	07.2005	activa
10	civil	Apoyo de la UE a AMIS - Darfur	07.2005/12.2007	concluida
11	civil	MOA - Aceh	09.2005/12.2006	concluida
12	civil	EUPOL COPPS - Palestina	11.2005	activa
13	civil	EUBAM Rafah - Palestina	11.2005	activa
14	civil	EUBAM Moldavia/Ucrania	11.2005	activa
15	civil	EUPAT Macedonia	12.2005/06.2006	concluida
16	militar	EUFOR RD Congo	07/11.2006	concluida
17	civil	EUPOL Afganistán	06.2007	activa
18	civil	EUPOL RD Congo	11.2007	activa
19	militar	EUFOR Chad / RCA	01.2008/03.2009	concluida
20	civil	EULEX Kosovo	02.2008	activa
21	civil	UE RSS Guinea-Bissau	06.2008/05.2009	concluida
22	civil	MOUE - Georgia	10.2008	activa
23	militar	EU NAVFOR Somalia	12.2008	activa

**Fuente:** Unión Europea<sup>83</sup>

en dos operaciones que frecuentemente no son contabilizadas: EUPOL RD Congo, por ser considerada mera continuación de su precedente EUPOL Kinshasa– RD Congo; y EUBAM Moldavia/Ucrania, al haber sido delegada su ejecución al PNUD. En cambio, como ya ha sido comentado, nunca se contabiliza a la Misión de Observación de la UE en los Balcanes (MOUE) entre las misiones PESD.

<sup>83</sup> <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=268&lang=es>.

### **EUMO *Concordia***

La primera operación militar de gestión de crisis de la UE, denominada *Concordia*<sup>84</sup>, fue desplegada el 31 de marzo de 2003. Esta misión relevó a la fuerza de la OTAN destacada en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, atendiendo a la solicitud cursada por el presidente macedonio Trajkovski. Formaron parte de la misión unos 400 militares procedentes de 13 Estados de la UE y otros 14 de terceros países.

Las funciones de la operación *Concordia* eran, principalmente, asistir al gobierno macedonio con objeto de mantener la paz y la seguridad en el territorio, de forma especial en sus fronteras, apoyando la labor de los observadores internacionales y permitiendo la aplicación del Acuerdo Marco de Ohrid (agosto 2001)<sup>85</sup>. Fue la primera ocasión en que se pusieron en práctica los acuerdos de coordinación entre la OTAN y la UE conocidos como «Berlín Plus» gracias a los cuales la Unión puede disponer de determinadas capacidades de la Alianza en la ejecución de sus misiones militares. Finalizó el 15 de diciembre de 2003, dando paso a la operación de policía *Próxima*. Contó con un presupuesto anual de 6,2 millones (m) € del que se ejecutaron 4,7.

### **EUFOR *Althea***<sup>86</sup>

La Unión Europea inició esta operación militar en Bosnia el 2 de diciembre de 2004, con el acto formal de transferencia de autoridad por parte de la OTAN que de esta forma ponía término a su presencia en este país, iniciada en 1995, a través de IFOR y SFOR.

Con el despliegue de EUFOR *Althea*<sup>87</sup> la UE profundizó su compromiso con Bosnia-Herzegovina que se sumaba a la acción política, de asistencia y a las misiones de observación y policiales puestas en marcha desde la descomposición del Estado yugoslavo. La finalidad de la operación era asegurar el cumplimiento de los aspectos militares de los Acuerdos de Dayton y de París (1995) que pusieron término a la guerra civil, y se ejecuta gracias a la aplicación de los acuerdos «Berlín plus». Por otra parte, EUFOR-*Althea* colabora con el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia para la detención de las personas perseguidas por crímenes de guerra. Igualmente, trata de proporcionar un entorno de seguridad favorable para que la policía pueda actuar contra el crimen organizado.

---

<sup>84</sup> Acción Común 2003/92/PESC, DOUE, L 34, de 11.02.2003. Resolución 1371, del Consejo de Seguridad de NN.UU.

<sup>85</sup> CORNAGO, N.: «La UE y la ARYM», en: *Revista General de Derecho Europeo*, nº1/2003 (www.iustel.com); CORRAL SUÁREZ, M.: «La operación militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia», en: *Revista Española de Derecho Internacional* vol. LV nº1/2003, pp. 560-563; GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la UE», en: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº15/2003, pp. 653-682.

<sup>86</sup> Acción Común 2004/570/PESC, DOUE, L 252, de 28.07.2004.

<sup>87</sup> ACOSTA SÁNCHEZ, M.A.: «La evolución de las operaciones Petersberg de la UE: la Operación *ALTHEA* en Bosnia-Herzegovina», en: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº23/2006, pp. 47-84.

Pasados dos años desde su inicio, y a la vista de la mejora experimentada por la seguridad en la región, el 27 de febrero de 2007 la Unión Europea decidió reducir el contingente militar de 7.000 a más de 2.000 militares, procedentes de 21 Estados miembros y otros cinco países (Albania, Chile, Macedonia, Suiza y Turquía). El presupuesto anual se acerca a los 72 m €, en gastos comunes.

Durante la reunión de los Ministros de Defensa de la Unión, celebrada en Praga el 13 de marzo pasado, se destacó que la misión había alcanzado los objetivos de seguridad originalmente establecidos y que el traspaso de responsabilidades a las fuerzas armadas bosnias había terminado prácticamente. En todo caso, la UE considera que es conveniente seguir apoyado a las autoridades bosnias manteniendo algún tipo de presencia y asesoramiento militar<sup>88</sup>.

### **Operación Artemis**

*Artemis*<sup>89</sup> fue la primera operación militar de la UE que se va a realizar sin acudir a los recursos de la OTAN. Iniciada el 11 de mayo de 2003 en la República Democrática del Congo, Francia actuó como nación marco aportando la gran mayoría de los cerca de 2.000 efectivos que fueron desplegados, procedentes de otros 13 Estados miembros además de Brasil, Canadá y Sudáfrica. Contó con un presupuesto de 7 m €.

Desde el punto de vista jurídico fue la primera misión de imposición de la paz realizada por la UE. Concluyó el 30 de septiembre de ese mismo año, transfiriendo la responsabilidad sobre el mantenimiento de la situación a las NN.UU.

Desempeñó su trabajo en estrecha relación con la MONUC (Misión de NN.UU. para la RD del Congo). El objetivo común de ambas misiones fue contribuir a estabilizar las condiciones de seguridad y la mejora de la situación humanitaria en la región nororiental del país.

### **EUFOR RD Congo<sup>90</sup>**

Esta operación fue concebida para prestar apoyo a la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas en este país previstas para el día 30 de julio de 2006. Celebrada la segunda vuelta de las elecciones, el 29 de octubre, sin que se produjesen incidentes de consideración, la misión concluyó. Sólo estuvo operativa entre el 29 de julio y el 30 de noviembre de ese año. Fueron desplegados 2.400 soldados procedentes de 21 Estados miembros, además de Suiza y Turquía y contó con un presupuesto de 17 m €.

---

<sup>88</sup> «Las reformas políticas no están todavía terminadas, aunque las condiciones de seguridad son estables, por lo que la misión *Althea* ha de transformarse. Esto no significa que la Unión Europea quiera abandonar a su suerte a Bosnia-Herzegovina. Esto sería un paso prematuro y arriesgado». Declaraciones de la ministra checa de Defensa, Vlasta Parkanová (13.03.2009) ([www.eu2009.cz/en/](http://www.eu2009.cz/en/)).

<sup>89</sup> Acción Común 2003/423/PESC, DOUE, L 143, de 11.06.2003. Resolución 1484, de 30 de mayo de 2003, del Consejo de Seguridad de NN.UU. autorizando el desplazamiento de una fuerza multinacional a Bunia (en la región Ituri de la RD del Congo).

<sup>90</sup> Acción Común 2006/319/PESC, DOUE, L 116, de 29.04.2006.

### **EUFOR Chad - República Centroafricana<sup>91</sup>**

Esta misión daba respuesta a la petición realizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la Resolución 1778 (del 25.09.2007) por la que se establecía una presencia multinacional en Chad y la República Centroafricana dirigida a ayudar a crear las condiciones de seguridad para favorecer el regreso voluntario de refugiados y desplazados por el conflicto en la región fronteriza de Darfur (Sudán). Esta Resolución autorizaba a la Unión Europea a desplegar una operación en la zona, con el objetivo de contribuir a la protección de civiles en peligro, particularmente refugiados y personas desplazadas; facilitar el reparto de ayuda humanitaria; permitir el libre movimiento del personal que lo ejecuta; y proteger al personal e instalaciones de las Naciones Unidas.

La misión estuvo operativa entre junio de 2008 y el 15 de marzo de 2009, fecha en que la autoridad fue transferida a Naciones Unidas. Fueron desplegados 3.700 soldados procedentes de 23 Estados miembros, además de Albania, Croacia y Rusia. Contó con un presupuesto de 100 m €.

### **EU NAVFOR Somalia (*Atalanta*)**

La operación *Atalanta*<sup>92</sup>, es la primera operación militar naval ejecutada por la Unión Europea. Está destinada a combatir la piratería en las costas de Somalia, objetivo compartido por otras dos misiones internacionales simultáneas: una de la OTAN y un combinado multinacional (*Task Force 150*).

El 8 de diciembre de 2008 la Unión Europea decidió su despliegue «para contribuir a la disuasión, prevención y represión de actos de piratería y robos a mano armada en aguas somalíes», en apoyo a la Resolución 1816 del Consejo de Seguridad de la ONU. El mandato inicial se prolonga hasta finales de 2009 con un presupuesto común estimado para el primer año de 8,3 m € con unas contribuciones nacionales estimadas en unos 400 m € y más de 1.800 militares desplegados.

## **3.2. OPERACIONES CIVILES**

Hasta el momento, la Unión Europea ha desplegado 17 misiones civiles que exponemos en función de los distintos ámbitos identificados por la propia Unión: Estado de Derecho, administración civil, protección civil y policía, misiones de observación, y misiones de apoyo a los Representantes Especiales de la UE

### *Misiones de fortalecimiento del Estado de Derecho*

Buscan la consolidación de la paz y la seguridad a través de la asistencia al restablecimiento del sistema judicial y penitenciario. Estas misiones están integradas por jueces y otros expertos legales. La UE ha desplegado tres misiones con este contenido:

---

<sup>91</sup> Acción Común 2007/677/PESC, DOUE, L 279, de 23.10.2007.

<sup>92</sup> Acción Común 2007/749/PESC, DOUE, L 252, de 20.09.2007.

– **EUJUST THEMIS<sup>93</sup> en Georgia** (2004). Iniciada el 16 de julio de 2004, fue la primera misión de la UE de fortalecimiento del estado derecho, finalizó el 15 de julio de 2005 con el acuerdo de las autoridades georgianas de reformar la justicia penal. Sus objetivos eran ayudar a las autoridades georgianas a realizar cambios urgentes en su sistema de justicia penal y contribuir a una reforma global de sus instituciones reforzando los principios del Estado de Derecho. A pesar de ser muy pequeña (apenas diez expertos y un presupuesto modesto de sólo 2 m €), estaba integrada por un equipo mixto de expertos civiles internacionales y personal local de apoyo. Esta misión representó un paso importante para evaluar las capacidades operativas de la Unión en este campo y contribuir a la democratización interna del país<sup>94</sup>.

– **EUJUST LEX<sup>95</sup> Misión integrada por el Estado de Derecho en Irak**. La Presidencia de la UE envió una misión de exploración a Irak en agosto de 2004, seguida de una misión de investigación en octubre del mismo año, para valorar la posibilidad de llevar a cabo una intervención de gestión civil de crisis en el país. Una vez realizadas las elecciones de enero de 2005, el Consejo Europeo decidió el 21 de febrero iniciar una operación con dos objetivos, por una parte responder a las necesidades urgentes del sistema judicial penal iraquí, formando a los funcionarios de nivel medio y alto en las técnicas de gestión e investigación judicial. Paralelamente, se trataba de favorecer una cooperación más estrecha entre los diferentes actores del sistema judicial penal iraquí, reforzando las capacidades de gestión de los altos funcionarios de policía y del sistema judicial y penitenciario. Está previsto prolongar esta misión hasta julio de 2010. El presupuesto atribuido hasta junio de 2009 es de 30 m €.

– **EULEX Kosovo<sup>96</sup>** (2008), desplegada el 15 de junio de 2008, tiene prevista su actividad hasta el junio de 2010 con un presupuesto de 265 m €. Es la misión civil más grande ejecutada hasta ahora por la Unión. Cuando alcance su plena capacidad operativa, a finales de 2009, contará con una plantilla de 1.900 policías, jueces, fiscales y oficiales de aduanas de procedencia internacional y 1.100 locales. Entre sus objetivos se encuentra apoyar a las autoridades kosovares en todas las áreas relacionadas con el Estado de Derecho, en particular fuerzas policiales, sistema penal, aduanas e instituciones penitenciarias. Desarrolla funciones de observación, tutoría y asesoramiento y ejercerá limitados cometidos ejecutivos, especialmente en la investigación de delitos.

### *Misiones de Administración Civil de un territorio*

Este tipo de misiones<sup>97</sup> cuenta en su haber con un antecedente importante en la administración de la ciudad de Mostar, asumida por la UE entre 1994 y 1996. Desde 2003 no se ha desplegado ninguna operación de estas características.

<sup>93</sup> Acción Común 2004/523/PESC, DOUE, L 228, de 29.06.2004.

<sup>94</sup> RUIZ CAMPILLO, X.: «La Misión 'EUJUST THEMIS' en Georgia», en: *UNISCI Discussion Papers*, nº 7/2005 ([www.ucm.es/info/unisci/Xira5.pdf](http://www.ucm.es/info/unisci/Xira5.pdf)).

<sup>95</sup> Acción Común 2005/190/PESC, DOUE, L 62, de 9.03.2005.

<sup>96</sup> Acción Común 2008/124/PESC, DOUE, L 42, de 16.02.2008.

<sup>97</sup> *Basic Guidelines for Crisis Management Missions in the field of Civil Administration* (Consejo 9282/02), de 28.05.2002; y *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civil Administration* (Consejo 15311/03), 26.05.2003.

### *Misiones de Protección Civil*

Centradas en operaciones de salvamento de población afectada por catástrofes naturales o humanitarias. La Unión contempla la posibilidad de crear una Fuerza Europea de Protección Civil (*Europe Aid*).

### *Misiones de Policía y de Reforma del Sector de Seguridad*

Destinadas a fortalecer las capacidades policiales de aquellos Estados que atraviesan por una situación de crisis. Se han desarrollado las siguientes misiones de estas características:

– **MPUE en Bosnia y Herzegovina.** En su primera etapa se mantuvo activa entre enero de 2003 y diciembre de 2005<sup>98</sup>, tomando el relevo a la Fuerza Internacional de Policía de NN.UU. Su función fue establecer dispositivos policiales bajo la autoridad del gobierno de aquel país. Reunió a 500 funcionarios de policía procedentes de más de 30 países. En diciembre de 2005, tras tres años de operaciones, y atendiendo a una invitación del Gobierno bosnio, la UE consideró necesaria la prolongación de la misión<sup>99</sup> con el objetivo de establecer una fuerza policial profesional y multiétnica según los estándares internacionales. Bajo la dirección del Representante Especial de la Unión Europea y reforzando su cooperación con EUFOR ALTHEA, la nueva EUPM reorientó sus cometidos para, a través de sus actividades de observación, inspección y tutoría, apoyar la reforma de la policía y la lucha contra la delincuencia organizada, en línea con los objetivos generales señalados por los Acuerdos de Dayton. A finales de 2007, el Consejo decidió continuar con la misión por un periodo de dos años, con revisiones semestrales. La plantilla de EUPM está compuesta por 170 oficiales de policía, 30 expertos civiles y 220 miembros locales y cuenta con un presupuesto anual de unos 15 m €.

La EUPM persigue contribuir al establecimiento de unas fuerzas de seguridad profesionales y multiétnicas en Bosnia-Herzegovina. La misión forma parte de la aplicación de los acuerdos de paz en el país y es un instrumento fundamental de la política general de la Unión Europea hacia la región, que ha permitido la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación con el gobierno bosnio.

– **MPUE Próxima, en Macedonia**<sup>100</sup>. De conformidad con el Acuerdo Marco de Ohrid de 2001, y en estrecha relación con las autoridades locales, se inició el 15 diciembre de 2003. Un año más tarde<sup>101</sup>, la Unión amplió su mandato hasta finales de 2005, cuando concluyó. En su primera fase estuvo integrada por 186 agentes de policía y en su segunda etapa por 138 oficiales de policía, tres civiles y 28 consejeros policiales, bajo la supervisión del Representante Especial de la UE. Contó con un presupuesto total de 30 m €. Su objetivo fue la consolidación del orden

---

<sup>98</sup> Acción Común 2002/210/PESC, DOCE, L 70, de 11.03.2002. y Acción Común 2007/749/PESC, DOUE, L 303, de 21.12.2007.

<sup>99</sup> Acción Común 2005/824/PESC, DOUE, L 307, de 25.11.2005.

<sup>100</sup> Acción Común 2003/681/PESC, DOUE, L 249, de 01.10.2003.

<sup>101</sup> Acción Común 2004/789/PESC, DOUE L 348, de 24.11.2004.

público a través de la formación de un cuerpo de policía respetuoso con el Estado de Derecho.

– **EUPOL Kinshasa**, en la R.D. del Congo<sup>102</sup>. Activa entre abril de 2005 y junio de 2007, fue la primera misión civil de la UE en África. Su objetivo fue asesoramiento y asistencia en materia de reforma del sector de la seguridad a la policía congoleña en Kinshasa. La integraron 30 personas, procedentes de seis Estados miembros de la Unión, y contó con un presupuesto total de 4,3 m €.

– **EUSEC RD Congo**<sup>103</sup>. La misión de apoyo a la reforma del sector de seguridad en la RD Congo complementa a la misión EUPOL RD Congo, centrada en los servicios policiales y su relación con la justicia. Ambas se enmarcan en el Plan de acción PESD para el apoyo a la paz y seguridad en África. Fue lanzada atendiendo a una petición del Presidente Kabila iniciándose en junio de 2005, siendo ampliado su mandato, sucesivamente, hasta septiembre de 2010. La misión ofrece asistencia técnica al Ministerio de Defensa congoleño para mejorar su administración y asegurar el pago regular de los salarios a todos los miembros de las Fuerzas Armadas<sup>104</sup>, aunque en junio de 2007 fueron ampliados sus cometidos buscando lograr un impacto más amplio en la reforma del sector de seguridad. Dispone de un presupuesto anual de 10,9 m € y, en la actualidad, participan unos sesenta expertos de distintas nacionalidades.

– **EUPOL COPPS Palestina**<sup>105</sup>. El Consejo Europeo de junio de 2004 declaró su disposición a ayudar a la Autoridad Nacional Palestina en la asunción de responsabilidades en materia de seguridad y orden público y, en especial, en la mejora de su policía civil. En octubre de ese mismo año el Consejo decidió crear una Oficina de Coordinación para el Apoyo a la Policía Palestina (EU-COPPS), en el seno de la Oficina del Representante Especial y bajo su mandato. El 7 de noviembre de 2005 el Consejo decidió lanzar una Misión de Policía en los Territorios Palestinos, EUPOL COPPS, para continuar el trabajo de EU-COPPS (desplegada el 1 de enero de 2006). La duración inicial de esta misión era de tres años pero en diciembre de 2008, el Consejo decidió ampliar su duración a cinco años<sup>106</sup>. Cuenta con una plantilla de 50 policías y expertos judiciales y dispone de un presupuesto para 2009, de 6,3 m €.

– **EUPAT Macedonia**<sup>107</sup>. El Equipo Policial Consultivo de la Unión Europea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia se puso en marcha a finales de 2005 para sustituir a la UEPM Próxima, con una duración de seis meses. Su objetivo era seguir apoyando el desarrollo profesional de los servicios policiales del país en tres áreas críticas: la aplicación de la reforma en las áreas rurales, la cooperación con el sistema judicial y el control interno. Contó con una plantilla de 30 asesores y un presupuesto de 1,5 m €.

---

<sup>102</sup> Acción Común 2004/847/PESC, DOUE L 367, de 14.12.2004.

<sup>103</sup> Acción Común 2005/355/PESC, DOUE L 117, de 2.5.2005.

<sup>104</sup> Acción Común 2007/406/PESC, DOUE L 151, de 13.6.2007.

<sup>105</sup> Acción Común 2005/797/PESC, DOUE L 300, de 17.11.2005.

<sup>106</sup> Acción Común 2008/958/PESC, por la que se modifica la Acción Común 2005/797/PESC. DOUE L 338, de 17.12.2008.

<sup>107</sup> Acción común 2005/826/PESC DOUE L 307, de 25.11.2005.



– **EUPOL Afganistán**<sup>108</sup>. Desplegada en junio de 2007 y aún en vigor. Esta misión tiene por objetivo contribuir al despliegue duradero de efectivos civiles locales eficaces en el mantenimiento del orden público y el respeto a los derechos humanos y en el marco del Estado de Derecho. Trabaja en estrecho contacto con la OTAN, que proporciona apoyo técnico sobre el terreno, y con los EE.UU. La duración mínima de la misión será de tres años y para el desarrollo de sus cometidos cuenta con 200 expertos internacionales, con la intención de que lleguen a ser 400, con un presupuesto de 64 m €.

– **EUPOL RD Congo**<sup>109</sup>, es la continuación de EUPOL Kinshasa, cuyo mandato finalizó el 30 de junio de 2007. La Misión asiste a las autoridades congoleñas en la reforma y reestructuración de la Policía Nacional Congoleña y en la mejora del funcionamiento del sistema de justicia penal, contribuyendo a la reforma del sector de la seguridad. Su presencia, limitada a la capital Kinshasa en la anterior misión, se ha ampliado al este del país para apoyar el proceso de estabilización. Cuenta con una plantilla de 39 expertos procedentes de nueve Estados miembros y dispone de un presupuesto anual de 6 m €. El Consejo ha acordado la prórroga del mandato.

– **EU RSS Guinea Bissau**<sup>110</sup>. Se trata de la primera misión enteramente planificada por la unidad de Planificación y Conducción de la Capacidad Civil (CPCC) creada para dirigir las operaciones civiles de gestión de crisis, dependiente del Comité para los Aspectos Civiles de Gestión de Crisis (CIVCOM). Se desarrolló entre el 12 de febrero de 2008 y el 31 de mayo de 2009, en asociación con el gobierno guineano que conserva la dirección del proceso de reforma. Se enmarca dentro de la Asociación Estratégica UE-África adoptada en el Consejo de Lisboa de diciembre de 2007. Sus objetivos eran asesorar en la reorganización de las Fuerzas Armadas de los Cuerpos de Seguridad del Estado. Contó con una plantilla de 14 expertos procedentes de seis Estados miembros y 13 locales, tanto militares como civiles, bajo el mando de un General de Brigada del Ejército español. El presupuesto asignado fue de 5,6 m €.

### *Misiones de observación*

Contando con el precedente de la Misión de Observación de la UE (MOUE) en los Balcanes, el ámbito de actuación de las misiones PESD de observación «no abarca la observación de elecciones y no incluye la realización de otras actividades correspondientes al primer pilar»<sup>111</sup>. Hasta el momento han sido desplegadas dos operaciones:

– **MOA-Aceh**, Misión de observación de la UE en Aceh (Indonesia)<sup>112</sup>. Esta misión, iniciada en septiembre de 2005 y finalizada en diciembre de 2006, tenía

<sup>108</sup> Acción Común 2007/369/PESC, DOUE L 139, de 31.05.2007.

<sup>109</sup> Acción Común 2007/405/PESC, DOUE L 151, de 13.6.2007.

<sup>110</sup> Acción Común 2008/112/PESC, DOUE L 40, de 14.02.2008.

<sup>111</sup> Concepto para las misiones de observación de la UE (Consejo 14536/03), de 28.10.2003.

<sup>112</sup> Acción Común 2005/643/PESC, DOUE, L 234, de 10.09.2005.



como función principal la vigilancia del cumplimiento de los Acuerdos de paz entre el Gobierno de Indonesia y el Movimiento separatista para Aceh Libre. Estuvo compuesta por 125 observadores procedentes de cinco Estados miembros de la Unión, más Noruega y Suiza, a los que se sumaron 93 procedentes de los países de la ASEAM. Contó con un presupuesto de 15 m €.

– **MOUE Georgia**, Misión de supervisión y análisis de situación de la UE en Georgia<sup>113</sup>, vigente en la actualidad, que trata de contribuir a estabilizar la situación en el país vigilando el cumplimiento de los acuerdos del 8 de septiembre de 2008 que pusieron término a las hostilidades desarrolladas entre Georgia y Rusia hasta entonces. Ha sido la misión con un despliegue más rápido: en sólo dos semanas la Unión consiguió situar sobre el terreno a más de 200 observadores, hasta llegar a los 350 previstos. Cuenta con un presupuesto de 35 m €.

Dentro de este ámbito tal vez puedan ser incluidas las misiones civiles de vigilancia fronteriza<sup>114</sup> que la Unión ha desplegado en los últimos tiempos:

– **EU BAM Rafah**, Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah<sup>115</sup>. A partir del Acuerdo para facilitar el movimiento y acceso, alcanzado entre el Gobierno de Israel y la Autoridad Nacional Palestina el 15 de noviembre de 2005, y en respuesta a una invitación de ambas partes, la UE decidió establecer una misión para la observación de las actividades operativas de la policía y servicio de aduanas palestinos en el puesto fronterizo de Rafah, en la frontera entre Gaza y Egipto. Para el cumplimiento de sus funciones, la misión dispone de una plantilla de 75 expertos y un presupuesto de 7 m €. Con una duración prevista inicialmente para un año, se ha ido prolongando sucesivamente, aunque sus actividades se encuentran suspendidas desde el 14 de junio de 2007, tras el cierre del puesto fronterizo de Rafah. La misión ha sido reconfigurada, conservando la capacidad para volver a ser desplegada tan pronto como las circunstancias lo permitan.

– **EU BAM Moldavia/Ucrania**<sup>116</sup>. La misión de la UE de asistencia a la frontera entre Ucrania y Moldavia se estableció en diciembre de 2005, a raíz de la petición conjunta de estos países (junio de 2005) y tras la firma de un memorándum de acuerdo (noviembre de 2005). Su objetivo es permitir a los dos países supervisar mejor su frontera, prevenir el contrabando y el fraude aduanero, y mejorar las capacidades de los cuerpos de seguridad locales asimilándolos a las normas europeas. Dispone de un método de gestión original: el Consejo Europeo decidió confiar la misión a la Comisión, y su ejecución fue delegada al programa de NN.UU. para el desarrollo (PNUD). Dispone de una plantilla de unas 200 personas: 119 expertos procedentes de 22 Estados miembros reforzados por personal local. El presupuesto atribuido a la misión durante el periodo noviembre de 2007 a noviembre de 2009 es de 24 m €.

---

<sup>113</sup> Acción Común 2008/736/PESC, DOUE, L 248, de 17.09.2008.

<sup>114</sup> Consejo Europeo de Bruselas (12 de diciembre de 2006), Informe de la Presidencia sobre la PESD, punto I.1.

<sup>115</sup> Acción Común 2005/889/PESC, DOUE, L 327, de 14.12.2005.

<sup>116</sup> Acción Común 2005/776/PESC, DOUE, L 292, de 8.11.2005.

### *Misiones de apoyo a los Representantes Especiales de la UE (REUE)*

En realidad, lo que hace la Unión en esta área es identificar una necesidad y desarrollar una capacidad para prestar apoyo a los Representantes Especiales en el desarrollo de sus funciones, aunque su contenido se encuentra muy poco definido. La UE dispone de varios centenares de expertos en temas como los derechos humanos, asuntos políticos, género o reforma del sector de seguridad. Con estos recursos se han formado dos equipos de apoyo:

– el equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo (Equipo de Preparación MCI/REUE)<sup>117</sup>; y

– el equipo de apoyo fronterizo del REUE en Georgia<sup>118</sup>

Pero sólo en una ocasión estos despliegues han adquirido la consideración de misión:

– **Misión de apoyo civil y militar a la misión de la Unidad Africana en Darfur (AMIS)**<sup>119</sup>. Se trata de la primera misión de naturaleza cívico-militar desplegada por la UE. Su objetivo era atender a la petición presentada por la Unión Africana (UA) para respaldar su misión en el territorio de Darfur, en Sudán (AMIS). Iniciada en 2005, su mandato concluyó el 31 de diciembre de 2007 cuando AMIS se transformó en una operación híbrida UA – ONU en Darfur (UNAMID). La UE entrenó a las tropas africanas y a fuerzas de policía. También facilitó medios de transporte (táctico y estratégico) y desplegó observadores militares. En total participaron 30 policías, 15 expertos militares y 2 observadores. Contó con un presupuesto global de 300 m €.

#### **4. Organización operativa e institucional**

El catálogo anteriormente expuesto ilustra, con claridad, la capacidad de despliegue operativo que ha alcanzado la Unión Europea en el exterior. El resultado es más significativo, teniendo en cuenta el breve tiempo transcurrido y el hecho de que haya coincidido con la crisis institucional y política por la que ha atravesado la Unión en los últimos años como consecuencia del fracaso del Tratado Constitucional y de la incertidumbre que ha rodeado la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Trascurridos seis años y medio, desde que la primera misión fuera desplegada en los Balcanes, puede afirmarse que la Unión se ha convertido en un actor internacional en materia de seguridad, sin ningún género de dudas.

Siendo positivo este resultado no puede obviarse, sin embargo, la necesidad de hacer un balance crítico sobre su desarrollo y los resultados alcanzados. Y es que con demasiada frecuencia la Unión, en sus documentos oficiales y en las declaraciones de sus principales responsables políticos, difunde un discurso particularmente optimista y acrítico, cuando no autocomplaciente, que no se corresponde

---

<sup>117</sup> Acción Común 2006/623/PESC, DOUE, L 253, de 16.09.2006.

<sup>118</sup> Acción Común 2006/121/PESC, DOUE, L 49, de 21.02.2006.

<sup>119</sup> Acción Común 2005/557/PESC, DOUE, L 188, de 20.07.2005.

con la realidad y que, como poco, resulta contraproducente porque son muchos los aspectos que deben ser mejorados.

Las carencias, limitaciones y obstáculos a los que se enfrenta el despliegue de misiones en el exterior en particular, y la PESD en general, es objeto de atención permanente por parte de la comunidad de investigadores dedicados a estos temas<sup>120</sup>. No van a señalarse en estas páginas problemas sobre los que no se haya llamado la atención previamente, con más o menos énfasis, con mayor o menor sustento empírico que permita corroborar las percepciones críticas que sobre múltiples aspectos, sin duda demasados, se han forjado los observadores. Para su exposición vamos a distinguir tres ámbitos de valoración: la dimensión operativa, el plano político-institucional y las aportaciones de los Estados miembros.

#### 4.1. EL DESPLIEGUE DE LAS MISIONES

La primera impresión que se desprende al observar el catálogo de misiones desplegadas por la UE es el absoluto predominio de las misiones de carácter civil sobre las militares, que sólo en contadas ocasiones alcanzan un nivel de esfuerzo destacado (los casos de *Althea* y, en menor medida, *Atalanta*). Se ha especulado mucho sobre ello (en relación con el carácter *civil* del poder europeo o como reflejo de su *impotencia*), pero entiendo que existen razones fundadas, más prosaicas, que permiten explicar este desequilibrio.

El desarrollo doctrinal en materia de seguridad realizado por la UE conduce, necesariamente, al predominio de este tipo de misiones sobre aquellas otras de naturaleza militar. Dada la creciente especialización de la Unión en intervenir en Estados sumidos en situaciones de crisis con la intención de estabilizarlos y consolidar sus estructuras de gobierno democrático, el uso de la fuerza militar, en sentido estricto, se vuelve ocasional y, en todo caso, se verá acompañada (precediéndola, acompañándola o sucediéndola) de una intervención civil. Incluso durante la etapa más grave de un conflicto armado abierto resulta difícil pensar que no se pueda llevar a cabo alguna intervención de esta naturaleza.

Tanto la experiencia operativa como la reflexión doctrinal realizada por la Unión durante los últimos años conducen a una conclusión: cada vez tiene menos sentido mantener la división funcional entre las misiones civiles y las militares. La capacidad de gestión de crisis de la UE es única y aspira a ser global. Los medios que sean empleados en cada caso dependerán de la exigencia planteada específicamente por cada situación de conflicto. Es posible que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa contribuya a superar la distinción establecida hasta el momento,

---

<sup>120</sup> Entre los más recientes *vid.*: KORSKI, D. / GOWAN, R.: *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*. European Council on Foreign Relations, 2009 ([www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)); LASHERAS, B. / AYALA, E. (y otros): *A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Madrid, Fundación Alternativas, 2009; PÉREZ DE LAS HERAS / CHURRUCA: *Capacidades civiles y militares de la UE... op.cit.* ([www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)); WITNEY, N.: *Re-energising Europe's Security and Defence Policy*. European Council on Foreign Relations, 2008 ([www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)); entre otros muchos.

pero siendo un requisito necesario, no es suficiente. Será necesario realizar un esfuerzo político y organizativo para trasladar la concepción doctrinal integral (*comprehensive approach*) al plano operativo.

Por otra parte, hay un cúmulo de razones de orden práctico y político que explican por qué es mucho más fácil desplegar una misión civil que militar. En primer lugar, el personal requerido suele ser mucho menos numeroso que en las militares (EUROLEX Kosovo constituye, hasta el momento, una excepción con sus 1.900 miembros previstos de personal multinacional y 1.100 local) y, en consecuencia, son bastante más económicas de mantener. Además, la financiación de las misiones civiles se hace a través del presupuesto comunitario, lo cual facilita la toma de decisiones y acelera todos los trámites burocráticos para su lanzamiento. Por el contrario, las misiones militares son financiadas en su práctica totalidad por los Estados participantes a través del mecanismo *Athena*<sup>121</sup> que permite coordinar el conjunto de los gastos efectuados. El hecho de que sean los propios Estados los que hagan frente a la práctica totalidad del gasto de una misión militar puede ser determinante a la hora de decidir su despliegue, especialmente porque sólo son unos pocos los que asumen el grueso del esfuerzo militar<sup>122</sup>. Urge reformar estos métodos de financiación poco equitativos asegurando que todos los Estados miembros paguen una parte proporcional del precio de la seguridad común<sup>123</sup>.

A esta situación se suma, además, el problema de las capacidades. Las misiones militares requieren de unos medios más costosos y más difíciles de lograr que, en muchos casos, sólo estarán disponibles como resultado de los programas industriales puestos actualmente en marcha y que aun tardarán años en ser completados.

Y, finalmente, existen razones políticas que también favorecen el predominio de las misiones civiles. La sensibilidad de las opiniones públicas nacionales, y de muchos de los gobiernos, dificultan el empleo de la fuerza militar en múltiples ocasiones. Especialmente cuando los riesgos se multiplican y pueden producirse bajas propias. Por múltiples razones, la Unión se encuentra mucho más cómoda con el empleo de medios civiles.

Aunque oficialmente reciban la caracterización de misiones civiles, 9 de las 17 misiones desplegadas por la UE hasta la fecha son, en realidad, misiones de policía ejecutadas tanto por miembros de las fuerzas de seguridad de los Estados miembros como, en menor medida, por personal militar. Resulta lógico este predominio. Las fuerzas de seguridad se encuentran militarizadas en buena parte de los países europeos. Son, por tanto, mucho más fáciles de movilizar y de encuadrar que los

---

<sup>121</sup> Se trata de un mecanismo permanente con capacidad jurídica, creado por la UE en 2004, para gestionar la financiación de los costes comunes de las operaciones que tuvieran implicaciones de tipo militar. Está administrado bajo la autoridad de un comité especial integrado por representantes de los países contribuyentes. La Comisión y los Estados terceros contribuyentes asisten a sus reuniones sin tomar parte en sus votaciones. Decisión 2007/384/ PESC (14.5.2007), DOUE L 152, de 13.6.2007.

<sup>122</sup> *Vid. infra* tabla III.

<sup>123</sup> Sobre la financiación de estas misiones véase el completo estudio, para el caso español, de FAJARDO DEL CASTILLO, T.: «La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz», en: LIÑÁN, D. / ROLDÁN, J. (eds.): *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*. Madrid, Plaza y Valdés, 2009, pp.99-158.

funcionarios civiles y a diferencia de lo que ocurre con éstos, la mayoría de los países cuentan con planes específicos para su movilización y algunos, incluso, participan en iniciativas colectivas como la Fuerza de Gendarmería Europea<sup>124</sup>, que ponen a disposición de la Unión un número determinado de efectivos. Las fuerzas de seguridad tienen, además, un alto nivel formativo que les permite asumir tareas especializadas de alta exigencia profesional. Y son, por lo general, mucho más eficaces que el ejército para estabilizar situaciones pre y post conflicto y proteger a la población civil.

Las misiones desplegadas hasta el momento muestran una notable dispersión geográfica<sup>125</sup>. Con todo, resulta reconocible la concentración de esfuerzos realizada en determinadas áreas donde la UE se ha convertido en un actor esencial en el mantenimiento de la estabilidad regional. La Unión ha asumido la responsabilidad principal en la gestión del legado dejado por las guerras yugoslavas, constituye un respaldo esencial a las iniciativas de NN.UU. en África Central y se esfuerza por reforzar la capacidad estatal en el Próximo Oriente. La concentración de recursos en estas áreas resulta coherente con las prioridades identificadas por la Estrategia Europea de Seguridad y muestran, en todo caso, el compromiso a largo plazo asumido por la Unión en la solución de aquellos conflictos en los que se involucra. También corresponde a determinados condicionantes operativos. Las capacidades militares disponibles hasta la actualidad resultan particularmente críticas en todo lo que tiene que ver con vehículos de transporte de gran capacidad y a larga distancia.

¿Es, por tanto, la UE un actor regional en materia de seguridad? Visto retrospectivamente, el comportamiento que ha seguido en esta primera década de ejecución de la PESD así lo permite calificar. En todo caso, no parece que esta situación colme las aspiraciones de la Unión en este campo. Tanto por su planteamiento doctrinal sobre seguridad como por el hecho de haber asumido, desde sus inicios, misiones operativas en regiones muy distantes o la ambición que reflejan los programas actualmente en marcha de desarrollo de medios de proyección estratégica a larga distancia coordinados por la Agencia Europea de Defensa y que deberán permitir la puesta en servicio, en los próximos años, de nuevas capacidades. Todo ello apunta a que la UE aspira a convertirse en un actor global en materia de gestión de crisis, con capacidad de intervenir en los conflictos que lo requieran, con independencia de su naturaleza, de dónde se produzcan o del nivel de violencia que alcancen.

Pero si la Unión Europea se plantea trascender el ámbito regional de sus intervenciones deberá replantearse el modelo de misión que la práctica de esta década

---

<sup>124</sup> La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR) surge en la reunión informal de Ministros de Defensa de la UE celebrada en Roma en octubre de 2003. Hasta el momento se han sumado a esta iniciativa seis países: Francia, España, Italia, Países Bajos, Portugal y Rumanía (Polonia se integrará próximamente). No tiene fuerzas asignadas en permanencia e inicialmente se dotó con una capacidad de reacción rápida de aproximadamente 800 personas en un tiempo de 30 días ([www.eurogendfor.eu](http://www.eurogendfor.eu)). Sobre su creación *vid.*: ESQUIVEL LALINDE, E.: *La nueva Fuerza de Gendarmería Europea*. Real Instituto Elcano, 2005 (<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/722/Esquivel%20pdf.pdf>).

<sup>125</sup> *Vid. infra* Anexo c, mapa de las misiones.

transcurrida ha consolidado: el *modelo bosnio*<sup>126</sup>. En sus misiones civiles, la UE suele movilizar equipos restringidos de expertos dedicados a instruir a los responsables locales de seguridad, pero se resiste a asumir un mandato ejecutivo (a excepción, tal vez, de EULEX Kosovo). Y en las militares se ha evitado, por todos los medios, el riesgo de asumir víctimas mortales<sup>127</sup>. Cuando se han desplegado misiones civiles en otras regiones ha sido bajo el paraguas protector de otro actor (OTAN, EE.UU. o NN.UU.) y, ocasionalmente, se ha contratado a escoltas privados (como en Bagdad y Kabul).

Las misiones en los Balcanes se han desarrollado siempre en unas condiciones de seguridad bastante elevadas, mucho tiempo después de que las acciones armadas hubieran concluido. Se trata, además, de sociedades europeas modernas y con voluntad democratizadora cuya mayor aspiración seguramente sea su futuro ingreso en la Unión. Pero ésta es una situación única, difícilmente repetible. Los escenarios de inestabilidad actual que indican posibles intervenciones futuras de la UE no atienden a estos parámetros: ni en el mundo árabe, ni en África, ni en Asia Central, menos aún si se produce una quiebra del Estado en Pakistán. En ninguno de estos casos la experiencia balcánica puede servir como modelo. Si fuese necesario intervenir habría que hacerlo en circunstancias más inestables y volátiles donde las condiciones de seguridad para la misión serían mucho menos firmes que las vividas hasta ahora. Las necesidades operativas previsibles imponen, por lo tanto, que se desarrolle una integración efectiva entre el componente civil y militar de las misiones PESD, tanto en su acción coordinada de restablecimiento de la estabilidad, como en garantizar la seguridad y protección de la propia misión.

#### 4.2. EL ENTRAMADO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

La organización institucional de la Unión Europea, y ciertas pugnas políticas libradas en su seno, han condicionado en buena medida el lanzamiento y ejecución de las misiones PESD. Existen problemas conocidos que se han puesto muchas veces de relieve, como es el conflicto sostenido entre la Comisión y el Consejo<sup>128</sup> cuyas atribuciones competenciales se han solapado, en parte, desde el Tratado de Ámsterdam. Las diferentes perspectivas de trabajo, las diferencias y rivalidades personales y las inercias burocráticas han contribuido a hacer la intervención europea más lenta y menos eficiente de lo que podría haber sido<sup>129</sup>.

Pero el problema no se limita a un deficiente reparto de competencias y atribuciones que, muy posiblemente, el Tratado de Lisboa contribuya a solucionar. En el

---

<sup>126</sup> KORSKI / GOWAN: *Opus cit.*, pp. 27-43. Una versión resumida de este trabajo, en castellano, puede consultarse en: KORSKI, D. / GOWAN, R.: «Las capacidades civiles de la UE y los Estados fracasados», en: *Política Exterior*, nº132/2009, pp.121-132.

<sup>127</sup> Las primeras muertes de militares en combate se produjeron en Chad en 2008.

<sup>128</sup> *Vid. supra* notas 46 y 47.

<sup>129</sup> Las diferencia surgidas entre la Comisión y el Representante Especial sobre el Plan Bosnia en 2003, y sus negativas consecuencias para la situación del país, han sido bien explicadas. *Vid.*: EMERSON, M. / GROSS, E. (eds.): *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*. Bruselas, CEPS, 2007.



seno mismo del Consejo la excesiva burocratización de la toma de decisiones y de la gestión limitan las capacidades potenciales de la Unión<sup>130</sup>.

---

<sup>130</sup> KORSKI / GOWAN (*Opus cit.*, pp.77) han esquematizado el procedimiento seguido para lanzar una misión civil en los siguientes pasos:

**1.-** Identificación de la situación de crisis por el Alto Representante y sus órganos asesores (la Unidad Política - PU).

**2.-** El Comité Político y de Seguridad (COPS) envía una misión de investigación (FFM), llega a la conclusión de que la acción de la UE es apropiada y encarga a la Unidad de Conducción y Planificación Civil (*Civilian Planning and Conduct Capability* – CPCC) la elaboración del Concepto de Gestión de Crisis (*Crisis Management Concept* - CMC).

– La Comisión Europea, representada por la Dirección General de Relaciones Exteriores, participa en la planificación en cada etapa.

– Antes de enviar la misión de investigación (FFM), el COPS consulta con los Estados miembros, el Centro de Situación (SITCEN), la Unidad Política (UP), la Agencia Europea de Defensa o el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

**3.-** Presentación al COPS del proyecto de Concepto de Gestión de Crisis. El Comité solicita el asesoramiento del Comité Civil (CIVCOM) y del Estado Mayor de la UE (EMUE)

**4.-** Finalizada la redacción del Concepto de Gestión de Crisis por el COPS lo remite al COREPER (Comité de Representantes Permanentes ante la UE) para su discusión.

**5.-** El COREPER discute el Concepto de Gestión de Crisis y lo envía al Consejo para su aprobación.

**6.-** El Consejo aprueba el Concepto de Gestión de Crisis y encarga al Comité Político y de Seguridad la ejecución de las decisiones estratégicas acordadas.

**7.-** Consulta del Comité Político y de Seguridad al CIVCOM para desarrollar el PSO/CSO, Opciones Estratégicas de Policía (*Police Strategic Options*) / Opciones Estratégicas Civiles (*Civilian Strategic Options*).

**8.-** La Unidad de Conducción y Planificación Civil (CPCC) y el CIVCOM preparan juntos el PSO/CSO y lo presentan al Comité Político y de Seguridad.

**9.-** El COPS evalúa todas las opciones estratégicas y trabaja con la Comisión en la definición de los objetivos estratégicos de la misión. Una vez acordados, se envían al Consejo y al COREPER.

**10.-** El CIVCOM presenta una propuesta del plan de la misión (CONOPS) al COPS para su aprobación. El Comité, si se muestra de acuerdo con el CONOPS, lo eleva ante el Consejo. El CONOPS es el concepto operativo para la misión donde se definen los objetivos de la misión y el establecen los requisitos de fuerza (SOR).

**11.-** El Consejo encarga al COPS que inicie la planificación de la operación. El PSC pide al CIVCOM y a la Unidad de Conducción y Planificación Civil la elaboración del proyecto del CONOPS.

**12.-** Tras considerar las Opciones Estratégicas (PSO/OSC) y consultar a la Comisión, el Consejo adopta una Acción Común.

**13.-** El Consejo aprueba el CONOPS y encarga al Comité Político y de Seguridad el desarrollo final del Plan Operativo (OPLAN). A continuación se inicia el proceso de «generación de fuerza» – donde cada Estado miembro se compromete a aportar un número determinado de personal para la misión. El OPLAN es el documento operativo final. Es elaborado por el jefe de la misión con el respaldo de la Unidad de Conducción y Planificación Civil. Basado en el CONOPS, su objetivo es precisar todos los detalles de la misión, el número de personal, despliegue, elementos de apoyo para la misión, etc.

**14.-** El Comité Civil (CIVCOM) presenta el OPLAN al Comité Político y de Seguridad. Si el PSC está de acuerdo, se somete al Consejo para su aprobación. En ese momento se establece un Comité de Colaboradores para la misión, que sirve como foro principal de enlace con los Estados miembros participantes.

**15.-** El Consejo aprueba el OPLAN y se inicia formalmente la misión.

Algunos autores han destacado también lo que denominan cultura de la «microgestión» (*micromanagement*)<sup>131</sup>. Se trata de la tendencia que muestran los organismos de Bruselas, y de modo especial del Comité Político y de Seguridad, a discutir trivialidades como una forma de aproximación al debate de fondo. Una de las consecuencias de ese procedimiento es que a los agentes desplegados sobre el terreno les llegan muy pocas orientaciones estratégicas pero sí una gran cantidad de instrucciones sobre cuestiones de funcionamiento interno de la misión que ellos se encuentran en condiciones de decidir de forma autónoma con más criterio.

Y, desde luego, sigue estando pendiente el problema de la integración civil-militar. El enfoque integral (*comprehensive approach*) del que hace gala la Unión a nivel doctrinal encuentra demasiadas dificultades para ser trasladado al plano operativo. Desde que las primeras misiones policiales fueron desplegadas en los Balcanes se puso de manifiesto la necesidad de crear algún mecanismo que permitiera integrar ambas dimensiones. El resultado fue la creación de la Célula Civil y Militar<sup>132</sup>. Esta unidad administrativa desempeñó un papel central en la planificación de las misiones en Aceh y Darfur, pero las posibilidades que ofrece no han sido aprovechadas en la mayor parte de las intervenciones. Como ha sido destacado en varias ocasiones a lo largo de estas páginas, la integración civil-militar sigue siendo uno de los problemas más acuciantes a los que se enfrenta la PESD.

#### 4.3. LAS APORTACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Aquí radica, posiblemente el principal obstáculo al que se enfrenta la Unión Europea en la ejecución de su política de seguridad y defensa. Las aportaciones que realizan los Estados miembros, por regla general, no se encuentran a la altura de las necesidades ni de los ofrecimientos que, previamente, han comprometido todos ellos. El resultado práctico es que la PESD se desenvuelve en un estado de permanente escasez de personal susceptible de ser desplegado. El problema es común tanto en el ámbito civil como militar. Pero como ya ha sido puesto de manifiesto, las circunstancias hacen que las carencias resulten particularmente críticas en determinadas dimensiones de las misiones civiles.

En el caso de los efectivos militares, las dificultades se aprecian en una doble dimensión. Por un lado son pocos los Estados miembros con capacidad efectiva para desplegar sobre el terreno a fuerzas de un volumen significativo (ver la tabla III). Más de la mitad de las tropas desplegadas por la Unión en la última década han sido aportadas por tan sólo dos países: Francia (37,16%) y Alemania (13,9%). El desequilibrio con respecto a las aportaciones de los demás socios resulta elocuente. En el inmediato escalón siguiente se sitúan tan sólo tres países que han contribuido

---

<sup>131</sup> KORSKI / GOWAN: *Opus cit.*, p.56.

<sup>132</sup> Creada en 2004 en el seno del Estado Mayor de la UE se encarga de tareas como el planeamiento estratégico de la reacción a una crisis en la perspectiva de las operaciones civiles y militares conjuntas. La Célula constituye el núcleo permanente del centro de operaciones de la UE y colabora en la coordinación de las operaciones civiles.



individualmente con algo más del 5% del conjunto de tropas desplegadas (Italia: 8,65%, R. Unido: 5,47%, Polonia: 5,26%), el resto no ha logrado alcanzar ese porcentaje.

**TABLA III**  
Aportación de personal de los Estados miembros a las misiones PESD  
(2003 -2009)

Estados Miembros	Operaciones Militares		Operaciones Civiles			
	Militares	%	Funcionario	Contratado	Total	%
Alemania	2.045	13,89	236	23	259	11,10
Austria	272	1,85	37	5	42	1,80
Bélgica	304	2,06	45	10	55	2,36
Bulgaria	140	0,95	57	25	82	3,51
Chipre	1	0,01	2	0	2	0,09
Dinamarca	-	-	80	7	87	3,73
Eslovaquia	41	0,28	15	2	17	0,73
Eslovenia	139	0,94	18	3	21	0,90
España	708	4,81	45	19	64	2,74
Estonia	4	0,03	10	6	16	0,69
Finlandia	256	1,74	99	25	124	5,31
Francia	5.470	37,16	247	28	275	11,78
Grecia	222	1,51	42	9	51	2,19
Hungría	145	0,98	60	8	68	2,91
Irlanda	500	3,40	19	15	34	1,46
Italia	1.274	8,65	242	40	282	12,08
Letonia	5	0,03	14	4	18	0,77
Lituania	2	0,01	15	4	19	0,81
Luxemburgo	1	0,01	4	0	4	0,17
Malta	0	0	3	1	4	0,17
Países Bajos	504	3,42	57	5	62	2,66
Polonia	774	5,26	141	17	158	6,77
Portugal	313	2,13	34	12	46	1,97
R. Checa	92	0,62	43	3	46	1,97
Reino Unido	805	5,47	66	59	125	5,36
Rumanía	233	1,58	214	16	230	9,85
Suecia	472	3,21	131	12	143	6,13
TOTAL	14.722	100,00	1.976	358	2.334	100,00

**Fuente:** GREVI, G./ HELLY, D. / KEOHANE, D. (eds.): *European Security and Defence Policy: The first 10 Years (1999-2009)*. París, EU Institute for Security Studies, 2009, pp. 414-415 ([www.iss.europa.eu](http://www.iss.europa.eu)); KORSKI, D. / GOWAN, R.: *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*. European Council on Foreign Relations, p. 82 ([www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)); *Anuario Internacional CIDOB 2009*. Barcelona, CIDOB, 2008, pp. 275-278.

Semejante desequilibrio representa un grave problema por la injusticia que supone la desigual atribución de los gastos de seguridad común a sólo unos pocos países. Estas modestísimas contribuciones de la mayoría de los Estados miembros pueden reflejar falta de compromiso político con la PESD por parte de algunos países que prefieren canalizar su participación en otras misiones a través de organizaciones como la OTAN, como tal vez pueda ser el caso del Reino Unido, principal potencia militar de la UE. Pero, por lo general, reflejan las dificultades presupuestarias y de adaptación de las fuerzas armadas europeas al nuevo marco estratégico que hacen muy complicado disponer de unidades operativas con capacidad para ser proyectadas en el exterior durante un tiempo prolongado. Y cuando estas unidades existen, habitualmente se encuentran sobrecargadas de compromisos al haber sido ofrecidas en diferentes listas de capacidades puestas a disposición tanto de la UE como de la OTAN y NN.UU. El resultado es que los ofrecimientos nacionales de capacidades con los que cuenta la Unión resultan difícilísimos de materializar en el momento de lanzar una misión. Aunque estas dificultades eran más agudas al comienzo de esta década, y en la actualidad siguen perviviendo, el esfuerzo de transformación llevado a cabo por el conjunto de las fuerzas armadas europeas ha conseguido sobreponerse, en buena medida, a estos estrangulamientos.

Las divergencias entre los Estados miembros en los compromisos respectivos asumidos en materia de seguridad común hacen que, por la vía de los hechos, nos encontremos ya ante una UE que se desempeña sobre estos temas en una dinámica de «dos velocidades». La puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente, prevista por el Tratado de Lisboa<sup>133</sup>, posiblemente contribuya a mejorar la eficacia de la Unión para responder a los desafíos de seguridad que se puedan plantear en el futuro. Pero se corre el riesgo implícito de que este sistema consagre la dualidad, existente en la actualidad, definiendo dos grupos entre aquellos países que *proporcionan* seguridad y aquellos que sólo la *consumen*. Este tipo de cooperaciones reforzadas tienen sentido en tanto que medidas transitorias que permiten dinamizar la acción comunitaria, pero si el número de sus integrantes no se eleva hasta alcanzar un porcentaje representativo del conjunto, la Unión seguirá teniendo dificultades para desempeñar un cierto papel internacional en materia de seguridad. A medio plazo, la creación de una verdadera política común resulta imprescindible.

En comparación con los recursos de personal militar, las dificultades que encuentran los Estados miembros de la Unión para movilizar personal civil no uniformado resultan mucho más graves. Los compromisos contraídos en el Objetivo Global 2010 son sistemáticamente incumplidos, a pesar de que, desde finales de 2008, cada país dispone de un plan de acción nacional para hacer frente a sus compromisos en esta materia. Sin embargo, pese al rigor metodológico del procedimiento seguido, las dificultades para desplegar al personal sobre el terreno son evidentes (ver tabla IV).

Tan solo unos cuantos países cuentan con listas de personal, funcionario o contratado, seleccionado previamente, susceptible de ser enviado a una misión, lo

---

<sup>133</sup> Artículos 42.6, 46 y Protocolo anexo nº 26.

**TABLA IV**  
Aportación de personal de los Estados miembros a las misiones civiles  
(2003 -2009)

Estados Miembros	Personal ofrecido Objetivo Global 2010	Personal desplegado en 2009	%
Alemania	1.228	205	16,69
Austria	149	32	21,48
Bélgica	467	47	10,06
Bulgaria	302	46	15,23
Chipre	2	2	100,00
Dinamarca	241	77	31,95
Eslovaquia	145	16	11,03
Eslovenia	180	21	11,67
España	1.238	35	2,83
Estonia	124	11	8,87
Finlandia	296	104	35,14
Francia	1.424	244	17,13
Grecia	324	40	12,35
Hungría	188	66	35,11
Irlanda	95	16	16,84
Italia	1.208	237	19,62
Letonia	94	13	13,83
Lituania	147	14	9,52
Luxemburgo	44	2	4,55
Malta	41	4	9,76
Países Bajos	240	54	22,50
Polonia	345	151	43,77
Portugal	747	29	3,88
R. Checa	101	45	44,55
Reino Unido	769	54	7,02
Rumanía	580	209	36,03
Suecia	484	139	28,72
TOTAL	11.203	1.913	17,08

**Fuente:** KORSKI, D. / GOWAN, R.: *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*. European Council on Foreign Relations, p.83-99 (www.ecfr.eu).

cual lleva implícita la previsión de cobertura temporal de las plazas que estaban desempeñando en sus países de origen. Los profesores Koski y Gowan<sup>134</sup> han dividido en cuatro categorías a los Estados miembros, en función del rigor con el que

<sup>134</sup> KORSKI / GOWAN: *Opus cit.*, pp.12-14.

cumplen sus compromisos. De esta forma distinguen entre los *profesionales* (Alemania, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, R. Unido y Suecia), los *esforzados* (Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Italia y Rumanía), los *agnósticos* (Eslovaquia, Eslovenia, España, Hungría, R. Checa, Polonia y Portugal), y los *indiferentes* (Bulgaria, Chipre, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta). Entre los países del primer grupo y los del último existe una diferencia creciente entre las respectivas capacidades de movilización, organización administrativa y formación específica recibida por el personal desplegado. Las diferencias son tan sustanciales que reproducen también en este ámbito la dualidad manifestada en la dimensión militar aunque, en cada caso, los países implicados sean distintos.

La responsabilidad de los gobiernos nacionales es manifiesta, en la medida en que sólo depende de ellos tomar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas. Algunas de estas medidas pueden ser más difíciles de asumir o implican reformas en el estatuto de personal de la función pública. Pero otras muchas son elementales como, por ejemplo, la creación de unidades administrativas de coordinación entre todos los ministerios adscritas al de Asuntos Exteriores. Existe, por lo tanto, una manifiesta falta de voluntad política en muchos gobiernos para revertir esta situación.

### **5. La afirmación de la Unión como actor internacional a través de su política de seguridad y defensa**

El impulso que ha animado a la PESD en su primera década de vida es posible que se mantenga en el futuro y que, incluso se profundice. Contradiciendo los temores de los europeístas más federalistas sobre esta política por su carácter intergubernamental, es muy posible que en las actuales circunstancias este rasgo se acabe convirtiendo en una ventaja. Con el Tratado de Lisboa en vigor, la única vía abierta para seguir avanzando va a ser la intergubernamental: las cooperaciones reforzadas y la específica cooperación estructurada permanente, habilitada para las cuestiones de defensa. No hay que descartar que ese camino pueda conducirnos a una integración más estrecha en ese ámbito y entre algunos Estados miembros. Pero estos resultados positivos estarán condicionados a que el número de países participantes en estas iniciativas acabe siendo mayoritario y sus integrantes no sean percibidos como miembros de un club selecto y reducido. Como ya se ha apuntado, estas cooperaciones pueden servir como elemento transitorio para favorecer la eficacia en la acción exterior de la Unión y, a la postre, la propia integración. Pero no sustituyen la necesidad de que la UE se dote de una política exterior y de seguridad común como un paso imprescindible para afirmarse como el actor internacional global en que aspira convertirse.

La dinámica política en los últimos tiempos no ha favorecido la definición de la UE como sujeto político y, consecuentemente, como actor internacional. Se ha extendido el pesimismo sobre el proyecto europeísta, de lo que da buena muestra las últimas elecciones al Parlamento Europeo celebradas en el pasado mes de mayo. Las dinámicas conjuntas de la ampliación (la práctica imposibilidad de lograr consensos a 27) y la globalización (para muchos responsables europeos la

globalización suprime la necesidad de dar nuevos pasos en el camino de la integración) no hacen sino agudizar las contradicciones que los europeos mantenemos con respecto a dotar a la Unión de poder político internacional<sup>135</sup>.

La primera contradicción tiene que ver con la noción de *potencia*, concepto que despierta un profundo rechazo en la memoria colectiva europea al evocar los grandes conflictos bélicos del pasado. Es más, el propio proyecto europeo ha sido asumido como una fórmula para diluir a las potencias nacionales en un entramado comunitario bajo la protección militar de EE.UU. La definición de Europa como una potencia internacional obliga, además, a los europeos a responder a respuestas incómodas como la finalidad del proyecto europeo o rediseñar la relación estratégica establecida con los Estados Unidos durante la guerra fría.

La segunda contradicción radica en la relación entre la potencia de la UE y el papel de los Estados miembros que deberían redefinir su papel en el marco europeo de responsabilización colectiva en el mantenimiento de la seguridad internacional. A día de hoy, ningún Estado está en disposición de transferir soberanía diplomática y militar a la Unión.

La tercera contradicción enfrenta al proceso de integración política con la defensa común. Es evidente que un mínimo de política común de defensa resulta imprescindible para que la Unión gane eficacia en su acción internacional. Pero, de forma simultánea, la inclusión de la defensa (de la defensa territorial y estratégica) entre las competencias de la Unión implica extender el método intergubernamental frente al comunitario conservando, por tanto, el derecho de veto sobre el conjunto de las cuestiones políticas y de seguridad. La defensa se convierte así en una coartada suplementaria para reducir al mínimo estricto el progreso de la integración y reforzar el control de los Estados sobre cualquier ambición colectiva de la UE.

La cuarta contradicción tal vez sea la más determinante: existe una incompatibilidad entre la alianza estratégica con los EE.UU., tal y como existe en la actualidad, y la eventualidad de una Europa potencia política y militar. La vulnerabilidad compartida por Occidente frente a los desafíos de la globalización paraliza la autoafirmación de los europeos. El liderazgo estadounidense se opone a cualquier diferenciación política europea que cuestione su papel como líder único del campo occidental.

Siendo reconocibles estas tendencias de fondo, agudizadas, acaso, por la incertidumbre institucional que ha dominado los últimos cinco años, existen también factores que, sin invitar al optimismo hacen pensar que la UE no va a poder restringir su función internacional a ejercer de actor normativo centrado en la regulación de la globalización. ¿Qué factores impulsan, y en cierta forma exigirán, a la Unión para asumir una mayor responsabilidad internacional?: En primer lugar, la debilidad relativa de la que da muestras la *hiperpotencia* estadounidense. A los EE.UU. les va a resultar muy difícil gestionar en solitario las crisis internacionales que puedan surgir en el futuro si no promueven en el sistema internacional una dinámica de consenso y, sobre todo, de legitimidad. Al mismo tiempo que el poder esta-

---

<sup>135</sup> GNESOTTO, N.: *Europa y el poder*. Barcelona, Bellaterra, 1999, pp. 9-14.

dounidense se ha relativizado, tanto en términos de eficacia como de legitimidad, la UE se ha afirmado como una contribución necesaria en el mantenimiento de la gestión internacional de crisis.

Por otra parte, en contra de lo que parece ser la opinión más extendida, la globalización no está «allanando» la tierra<sup>136</sup>, ni la intensificación de los flujos comerciales y financieros va a conducir, necesariamente, a una etapa de estabilidad democrática. Por el contrario, parece que los riesgos de tensiones graves en el sistema internacional no dejan de crecer en el horizonte: los nuevos poderes emergentes, la competencia por los recursos básicos, la militarización que se vive en Asia y un largo etcétera de factores alimenta una dinámica particularmente inestable. Como ha señalado Nicole Gnesotto «*la mundialización se geopolitiza*»<sup>137</sup> y en este nuevo escenario la contribución de una Europa más política, que una el poder a la norma, resulta necesaria. Pero es que, además, la globalización al tiempo que limita las soberanías estatales pone en valor el procedimiento de actuación europeo.

La globalización entraña una monumental redistribución de la riqueza y del poder mundial en beneficio de Asia<sup>138</sup>. Este basculamiento tectónico pone en entredicho la superioridad de Occidente y obliga a construir una nueva forma de gestión de los asuntos mundiales. Una suerte de *gobernanza* capaz de vincular a los diferentes polos de poder a través de un conjunto de reglas e instituciones colectivas. Eso que en el lenguaje político de la Unión se denomina «multilateralismo eficaz». Europa tiene la necesidad de impulsar ese proceso. Si no somos capaces de insertar el mundo multipolar que está surgiendo en un sistema multilateral se corre el riesgo de sumirnos en un escenario mundial conflictivo y desestabilizado, sin reglas ni instituciones comunes en el que Europa carezca de relevancia como actor internacional. La Europa potencia no refleja la ambición de una estrategia de poder, será la respuesta necesaria a los desafíos globales en busca de la supervivencia.

## 6. Anexos

- a) Misiones de la UE actualmente en curso (julio de 2009)<sup>139</sup>.
- b) Misiones de la UE ya concluidas (julio de 2009).
- c) Mapa de las misiones desplegadas por la UE (abril 2009).
- d) Tabla ISIS – Europe de las misiones PESD de la UE (mayo 2009)<sup>140</sup>.

<sup>136</sup> FRIEDMAN, T.: *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*. Barcelona, Martínez Roca, 2005.

<sup>137</sup> GNESOTTO, N.: «L'Europe politique a-t-elle un avenir?», en: ROCARD, M. / GNESOTTO, N. (eds.): *Notre Europe*. París, Robert Laffont, 2008, p. 306.

<sup>138</sup> Aún cuando no se cumplan todas las previsiones difundidas en el último año, la tendencia parece confirmarse. Vid.: MAHBUBANI, K.: *The New Asian Hemisphere: the irresistible shift of global power to the East*. Nueva York, Public Affairs, 2008.

<sup>139</sup> Una información completa sobre las misiones de la Unión Europea puede encontrarse en la página web: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=268&lang=es>, de donde proceden los datos utilizados para la elaboración de las siguientes tablas.

<sup>140</sup> [www.isis-europe.org](http://www.isis-europe.org).

## ANEXO A.- MISIONES DE LA UE ACTUALMENTE EN CURSO (JULIO DE 2009)

**Balcanes Occidentales**

Misión	Lugar	Fecha	Tipo	Acción Común	Presupuesto	Personal	Jefe Misión
EUFOR Althea	Bosnia y Herzegovina	12/2004-11/2009	Militar	2004/570/PESC de 12.7.2003	71,7 m € anuales	2.125	español
MPUE Bosnia-Herzegovina	Bosnia y Herzegovina	1/2003-12/2008	Civil	2002/210/PESC de 11.3.2002	14,8 m € anuales	200 + 220	alemán
EULEX Kosovo	Kosovo	6/2008-6/2010	Civil	2008/124/PESC de 4.2.2008	265 m €	1.900	francés

**Espacio ex soviético**

Misión	Lugar	Fecha	Tipo	Acción Común	Presupuesto	Personal	Jefe Misión
EUBAM Moldavia - Ucrania	Moldavia Ucrania	12/2005 11/2009	Civil	2005/776/PESC de 7.11.05	24 m € anuales	119 + 80	húngaro
MOUE - Georgia	Georgia	10/2008-9/2009	Civil	2008/736/PESC de 15.9.2008	35 m €	352	alemán

**Próximo y Medio Oriente**

Misión	Lugar	Fecha	Tipo	Acción Común	Presupuesto	Personal	Jefe Misión
EUJUST LEX Iraq	Iraq	07/2005	Civil	2005/190/PESC de 7.3.2005	30 m €	37	británico
EUPOL COPPS Palestina	Territorios Palestinos	1/2006-2/2009	Civil	2005/797/PESC de 14.11.2005	6,4 m €	50	británico
EUBAM Rafah	Territorios Palestinos	11/2005-9/2009	Civil	2005/889/PESC de 12.12.2005	7 m € anuales	75	francés

**Asia**

Misión	Lugar	Fecha	Tipo	Acción Común	Presupuesto	Personal	Jefe Misión
EUPOL Afganistán	Afganistán	5/2007-5/2010	Civil	2007/369/CFSP de 30.5.2007	64 m €	200	danés



## África

Misión	Lugar	Fecha	Tipo	Acción Común	Presupuesto	Personal	Jefe Misión
<b>EUSEC RD Congo</b>	RD Congo	6/2005- 9/2010	Civil	2005/355/ PESC de 2.5.2005	10,9 m € anuales	60	francés
<b>EUPOL RD Congo</b>	RD Congo	6/2007- 6/2009	Civil	2007/405/ PESC de 12.6.2007	6 m €	40	portugués
<b>EU NAVFOR Somalia/ ATALANTA</b>	Somalia	11/2008	Militar	2008/851/ PESC de 10.11.2008	8,3 m €	1.800	británico español griego

## ANEXO B.- MISIONES DE LA UE YA CONCLUIDAS (MAYO DE 2009)

**Balcanes Occidentales**

Misión	Lugar	Fecha	Tipo	Acción Común	Presupuesto	Personal	Jefe Misión
<b>EUMO FYRM Concordia</b>	Macedonia	03/2003-12/2003	Militar	2003/92/ PESC de 27.1.2003	4,7 m € 9 meses	400	alemán francés portugués
<b>EUPM Próxima</b>	Macedonia	12/2003-12/2005	Civil	2003/681/ PESC de 5.6.2003	15 m € anuales	86-150	alemán
<b>EUPAT Macedonia</b>	Macedonia	12/2005-06/2006	Civil	2005/826/ PESC de 24.11.2005	1,5 m € 6 meses	30	alemán

**Cáucaso Meridional**

Misión	Lugar	Fecha	Tipo	Acción Común	Presupuesto	Personal	Jefe Misión
<b>EUJUST Themis</b>	Georgia	07/2004-07/2005	Civil	2004/523/ PESC de 28.6.2004	2 m €	10 + 18 locales	francés

**Sudeste Asiático**

Misión	Lugar	Fecha	Tipo	Acción Común	Presupuesto	Personal	Jefe Misión
<b>MOA - Aceh</b>	Indonesia	09/2005-12/2006	Civil	2005/643/ PESC de 9.9.2005	15 m €	125 + 93	holandés

**África**

Misión	Lugar	Fecha	Tipo	Acción Común	Presupuesto	Personal	Jefe Misión
<b>EUMO Artemis</b>	RD Congo	05/2003-09/2003	Militar	2004/494/ PESC de 5.6.2004	7 m € 3 meses	2.000	francés
<b>EUPOL Kinshasa</b>	RD Congo	05/2005-06/2007	Civil	2004/847/ PESC de 9.12.2004	4,37 m € anuales	30	portugués
<b>Apoyo de la UE a AMIS - Darfur</b>	Chad	07/2005-12/2007	Civil – Militar	2005/557/ PESC de 18.7.2005	300 m €	47	finlandés
<b>EUFOR RD CONGO</b>	RD Congo	04/2006-11/2006	Militar	2006/319/ PESC de 7.4.2006	16,7 m € 7 meses	2.400	alemán francés
<b>EUFOR TCHAD/RCA</b>	Chad R.Centroafricana	3/2008-3/2009	Militar	2007/677/ PESC de 15.10.2007	99,2 m €	3.700	irlandés francés
<b>EU SSR Guinea Bissau</b>	Guinea Bissau	2/2008-2/2009	Civil	2008/112/ PESC de 12.2.2008	5,65 m €	14 + 13	español

ANEXO C.- MAPA DE LAS MISIONES DESPLEGADAS POR LA UE (ABRIL 2009)



ANEXO D.- TABLA ISIS – EUROPE DE LAS MISIONES PESD DE LA UE (MAYO 2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011								
	Greece	Italy	Ireland	Netherlands	Luxembourg	UK	Austria	Finland	Germany	Portugal	Slovenia	France	Cz. Republic	Sweden	Spain	Belgium	Hungary
	* EUMM in Former Yugoslavia																
	EUPH BH: Followed on from UN Truce Task Force in January 2003.																
	CONCORDIA (1)																
	(2)																
	EUPOL PROXIMA																
	EUJUST THEMIS Georgia (cont. from)																
	succeeded by EUPAT																
	EUPOR AL THEA BH (3)																
	EUPOL Kinshasa -> succeeded by EUPOL RD Congo																
	EUSEC RD Congo																
	EUJUST LEK Iraq																
	AMIS EU Supporting Action - Sudan																
	COMPLETED 31 December 2007																
	AMM Ash																
	COMPLETED 15 Dec. 2008																
	EUSR BST																
	Georgia																
	EUBAM Rafah																
	EUBAM Ukraine-Moldova																
	EUPOL COPPS in the Palestinian Territories																
	EUPAT (4)																
	EUP Kosovo																
	EUPOR RD Congo																
	EUPOL Afghanistan - mandated to 30 May 2010																
	EUPOR TOHADIRCA Compt 1503/09																
	EUNSR Guinea-Bissau																
	extended to 30 May 2010																
	EULEX Kosovo - mandated to 15 Jun 2010																
	EU MM Georgia																
	EUWACO (7)																
	EUNAVFOR Somalia																
	ext. to 12 December 2010																
	EUTM Somalia																

Border mission  
 Police mission  
 Military mission  
 Rule of Law mission  
 UN mission  
 Assistance mission  
 Planning mission  
 Monitoring mission

From the EUBAM Programme begins 1998 as EUBAM W. Mission and then transitioned to EUBAM in 2003.  
 (1) LATTERDAY FORC (19th Mission completed)  
 (2) EULEX AL and K (ongoing - extended every six months)  
 (3) EUBAM TRM Mission completed  
 (4) EUPAT completed on 31 March 2008 and replaced by EULEX  
 (5) EUPOR RD Congo completed on 13 March 2009  
 (6) EUPOR TOHADIRCA completed on 13 March 2009  
 (7) EUNAVFOR - replaced by EU NAVFOR Somalia

M1 - from 1 September 2008 with the implementation of the Lisbon Treaty, the system of 14 month Presidency and its role will change. The PSC may not be the only body to monitor transparency in the security policy in the EU. Foreign Affairs Council

