

Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010

Beatriz Pérez de las Heras
Cristina Churruca Muguruza

Documento de Trabajo 41/2009

Este documento se sometió a discusión en el seminario organizado por la Fundación Alternativas y la Dirección General de Relaciones Institucionales del Ministerio de Defensa, el 22 de junio 2009, en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid.



Beatriz Pérez de las Heras

Catedrática de Derecho comunitario de la Universidad de Deusto (UD) y directora del Instituto de Estudios Europeos de la UD. Es investigadora principal del Instituto de Estudios Europeos. Algunas de sus publicaciones más recientes son *Developing the international dimension of the European Union*, IISJ, Oñati, 2007, *El Mercado Interior Europeo*, 2.ª edición, Universidad de Deusto, 2008, y *La Agencia Europea de Defensa: su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la UE*” (Coord.), Thomson-Aranzadi, 2008.

Cristina Churruca Muguruza

Doctora en Relaciones Internacionales. Tras ser investigadora en la Universidad del País Vasco obtuvo una beca post-doctoral Marie Curie de la Unión Europea para trabajar en el Instituto de Derecho Internacional de la Paz y los Conflictos Armados de la Universidad del Ruhr en Bochum (Ruhr-Universitaet Bochum) en el proyecto *Humanitarian crises: Theory and Practice. The role of the European Union and Western European Union after the Amsterdam Treat*. Desde 2007 es profesora y directora del Máster NOHA Mundus en Acción Internacional Humanitaria en la Universidad de Deusto.


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Beatriz Pérez de las Heras, Cristina Churruca Muguruza

ISBN: 978-84-92424-84-9

Depósito Legal: M-32763-2009

Impreso en papel ecológico 



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción: objetivos y alcance del documento	9
2. De Helsinki al Objetivo Principal 2010: progresos y carencias en el estado actual de desarrollo de las capacidades militares y civiles de la UE	11
2.1 Las capacidades militares: adaptando las ambiciones iniciales a una visión más pragmática en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad	11
2.2 Las capacidades civiles: un componente esencial de la gestión de crisis de la UE	22
3. Más allá de 2010: visión de futuro y propuestas	38
3.1 Contexto internacional, político e institucional	38
3.2 Propuestas	42
4. Conclusiones	54
5. Bibliografía	57
6. Anexos	60

Siglas y abreviaturas

CDM	Capabilities Development Mechanism
CDP	Capabilities Development Plan
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CIVCOM	Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis
CPCC	Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción
CRT	Civilian Response Teams/Equipos Civiles de Respuesta
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
ECAP	European Capabilities Action Plan
EDA	European Defence Agency
EES	Estrategia Europea de Seguridad
FPU	Unidades de Policía Formadas
IISS	International Institute for Strategic Studies
IRIS	Institut de Relations Internationales
LTV	Long-Term Vision
MPUE	Misión de Policía de la Unión Europea
NRF	Nato Response Force
OCCAR	Conjunto de Cooperación en materia de Armamento
OI	Organizaciones Internacionales
ONG	Organizaciones no gubernamentales
OPC 2008	Objetivo Principal Civil 2008
OPC 2010	Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PESC	Política Europea de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
RSS	Reforma del Sector de la Seguridad
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UIP	Unidades Integradas de Policía

Abstract

El Consejo Europeo de Helsinki (1999) supuso el inicio de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y, al mismo tiempo, del proceso de desarrollo de capacidades militares y civiles destinadas a proporcionar a la Unión Europea (UE) una capacidad autónoma de respuesta rápida ante crisis internacionales. En la última década, se han realizado importantes avances, entre los que destaca, sin duda, la veintena de operaciones internacionales llevadas a cabo bajo bandera de la UE. Sin embargo, queda mucho camino por recorrer antes de que la UE pueda considerarse un actor, capaz y eficaz, de seguridad global.

España asumirá la Presidencia de la UE durante el primer semestre de 2010. Esta responsabilidad, de máxima representación internacional y de dirección política, le brinda la oportunidad de impulsar iniciativas y mejoras para avanzar en la construcción de una Europa de la Defensa.

The Helsinki European Council (1999) marked the start of the European Security and Defense Policy (ESDP) and at the same time, the development process of military and civilian capabilities to provide the European Union (EU) with a rapid response autonomous capacity for international crisis management. In the last decade, significant progress have taken place, above all, the operations carried out under EU flag. However, there is a long way to go before the EU can be regarded as a capable and effective global security actor.

Spain will assume the EU presidency during the 1st semester of 2010. This responsibility, of the highest international representation and political leadership, provides an opportunity to promote initiatives and improvements to move forward in the building of European Defence.

Resumen ejecutivo

La Cumbre de Helsinki (diciembre 1999) supuso el inicio del proceso actual de configuración de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y, con ello, del desarrollo de las capacidades militares y civiles que la UE precisa para responder de forma autónoma a las crisis internacionales.

En lo que respecta a capacidades militares, el Objetivo Principal de Helsinki vislumbró la constitución de una Fuerza de Reacción Rápida de 60.000 efectivos en el horizonte de 2003. La constatación de la falta de cumplimiento pleno de aquellos primeros compromisos y el nuevo marco conceptual y estratégico proporcionado por la Estrategia Europea de Seguridad (EES) llevaron, en mayo de 2004, a la formulación del actual Objetivo Principal 2010. Elementos claves en el marco de realización de este Objetivo han sido la constitución de 18 *battlegroups* y la creación de la Agencia Europea de Defensa (EDA). El desarrollo de las capacidades civiles ha seguido un proceso paralelo al de las capacidades militares, si bien con algún desajuste temporal y de forma menos armónica. La pretensión actual es conseguir la máxima y óptima coordinación entre capacidades civiles y militares, siendo la prioridad una capacidad civil de reacción rápida ante situaciones de crisis.

Todos estos desarrollos permiten concluir que, al final de la presente década, la UE dispondrá, en términos cuantitativos, de las capacidades militares y civiles para poder responder a las amenazas y a los objetivos estratégicos fijados por la EES. Sin embargo, desde un punto de vista cualitativo, siguen detectándose, desde Helsinki, numerosas carencias, cuya superación resulta determinante para convertir a la UE en un actor, capaz y creíble, de seguridad global (mayor

agilidad en la toma de decisiones, interoperabilidad, transporte estratégico, apoyo a las fuerzas...). La voluntad política de los Estados miembros es la fortaleza y, al mismo tiempo, la debilidad de la PESD, en la medida en que su falta impide también cumplir en la práctica los compromisos asumidos y emprender mejoras para superar las debilidades.

La próxima Presidencia española de la UE (primer semestre de 2010) contará, como factor positivo de política internacional, con la postura de EE UU, explícitamente favorable a que la UE desarrolle una capacidad de defensa autónoma. En el ámbito jurídico e institucional interno, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ofrece la posibilidad de implementar las nuevas disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa y, entre ellas, las relativas a la Cooperación Estructurada Permanente. En cualquier caso, si hay voluntad política entre los europeos, por la vía gubernamental podrían formularse nuevos retos y profundizar, al mismo tiempo, en la línea de algunas iniciativas en marcha (trabajos preparatorios de un Libro Blanco de la Seguridad y Defensa Europea, la constitución de grupos pioneros, la creación de un Fondo Común para las operaciones PESD, promover la labor de la EDA, etc.).

1. Introducción: objetivos y alcance del documento

La Unión Europea (UE) dispone de un complejo marco civil y militar de gestión de crisis. En la actualidad, se desarrollan misiones civiles y militares en tres continentes, cuyas tareas abarcan desde la pacificación y la observación de la aplicación de un proceso de paz hasta el asesoramiento y la asistencia en los sectores militar, de policía, de vigilancia de fronteras y de Estado de Derecho.

Como actor que pretende contribuir a la seguridad internacional, la UE tiene ante sí un doble desafío: por un lado, dotarse de una capacidad autónoma para la gestión militar y civil de crisis respaldada por las capacidades y estructuras necesarias; por otro, ser capaz de utilizar coherentemente toda la gama de capacidades y recursos potenciales, civiles y militares, seleccionando entre ellos los más adecuados para responder de forma comprensiva a la totalidad de las operaciones de gestión de crisis (prevención de conflictos, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y la estabilización posterior a los conflictos).

Desde la cumbre de Helsinki, en diciembre de 1999, prácticamente todas las reuniones del Consejo Europeo han tratado de desarrollar las capacidades civiles y militares de los Estados miembros necesarias para la realización de operaciones autónomas o en coordinación con Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Con este fin, se han adoptado sucesivos Objetivos Principales en el ámbito militar y en el ámbito civil.

En este estudio, partiremos de Helsinki para llegar a los Objetivos Principales de 2010, actuales referentes del desarrollo de las capacidades militares y civiles. En este contexto, se analizará el estado de consecución de los objetivos inicialmente trazados, resaltando los logros más relevantes, en tanto que elementos dinamizadores de la PESD, y las deficiencias más determinantes, aquellas que coartan la ambición de la UE de dar una respuesta autónoma y rápida (Capítulo 2). Sobre la bases de este diagnóstico y a la luz de los factores políticos, institucionales e internacionales que confluyen de aquí a finales de 2010, se valorará la oportunidad de que la Presidencia española de la UE proponga un nuevo Objetivo Principal, o bien formule propuestas para profundizar y optimizar en la línea de las ambiciones trazadas (Capítulo 3).

2. De Helsinki al Objetivo Principal 2010: progresos y carencias en el estado actual de desarrollo de las capacidades militares y civiles de la UE

2.1 Las capacidades militares: adaptando las ambiciones iniciales a una visión más pragmática en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad

A) Helsinki (1999): el inicio del progreso de la PESD, el fracaso de una respuesta militar rápida

El Consejo Europeo, reunido en Colonia en junio de 1999, formalizó políticamente la aspiración de la UE de dotarse de una capacidad de acción exterior propia, respaldada por unos recursos militares creíbles. Esta declaración supuso el inicio del desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), cuyos primeros objetivos de progreso concretaría seis meses más tarde el Consejo Europeo de Helsinki.

Esta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno adoptó lo que se conoce como el “Objetivo Principal de Helsinki” (“*Helsinki Headline Goal*”), conforme al cual los Estados miembros se comprometían a cooperar voluntariamente en operaciones dirigidas por la UE para responder a crisis internacionales, siempre que la OTAN en su conjunto no estuviera interesada en participar. A tal fin, para finales de 2003, aportarían a la UE fuerzas militares que configurarían 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 (Consejo de la UE, 1999), incluidas las más exigentes.

Desde entonces, y con objeto de materializar este objetivo, se han venido adoptando sucesivamente diversos mecanismos de identificación de necesidades y de generación de las correspondientes capacidades militares. Se trata, esencialmente, de los Catálogos de Necesidades, de Fuerza y de Progreso. 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; apoyo general.

Para colmar estas necesidades, y a resultas de la Conferencia de Compromisos de Capacidades celebrada en Bruselas en noviembre de 2000, los entonces 15 Estados miembros procedieron a efectuar sus contribuciones nacionales. Recogidas en el Catálogo de Fuerza, estas aportaciones configuraban un conjunto de más de 100.000 efectivos, 400 aviones y 100 buques, lo que, en términos cuantitativos, parecía colmar el Objetivo de Helsinki. No obstante, se reconocía la necesidad de realizar “mejoras cualitativas” en las fuerzas ofrecidas, en la línea de los requerimientos establecidos en el Catálogo de Necesidades.

El siguiente eslabón, el Catálogo de Progreso de Helsinki, dejó establecidas, en junio de 2001, las “diferencias entre los compromisos expresados y las necesidades reales”, al tiempo que anunciaba ya la conveniencia de dotarse de capacidades militares que fueran más allá de las misiones Petersberg.

Sin tiempo para proceder a los avances necesarios, la Cumbre de Laeken de diciembre de 2001 acordó la Declaración de operatividad de la PESD, en la que se afirmaba que la UE era capaz de llevar a cabo algunas operaciones de gestión de crisis, si bien se seguía reconociendo la existencia de carencias significativas.

Para solucionarlas, Laeken impulsó el denominado “Plan de Acción Europeo de Capacidades” (*European Capabilities Action Plan* o ECAP). En marcha desde marzo de 2002, el ECAP introdujo una nueva línea de trabajo dirigida a conseguir la convergencia entre los Estados miembros en materia de equipamiento militar. Metodológicamente, funciona en grupos de proyecto, centrados en las áreas donde se detectan carencias y liderados cada uno por un Estado miembro¹. Desde marzo de 2003, coincidiendo con una nueva fase del ECAP, todo este proceso reiterativo de catálogos e instrumentos de seguimiento y evaluación de los objetivos de

¹ Entre otras, se incluyeron las áreas de helicópteros, protección nuclear, biológica y química (NBQ), Cuarteles Generales (HQ), Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF, en inglés), transporte aéreo estratégico, recursos espaciales, etc.

capacidades ha quedado formalizado a través del Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM, en sus siglas en inglés) (Enseñat y Berea, 2005). Con todo, se trata de un proceso de generación de fuerzas basado en la voluntariedad de los Estados miembros, lo que resta eficacia al procedimiento establecido.

Para entonces, la UE y la OTAN habían concluido ya los acuerdos de Berlín Plus (noviembre de 2002), en los que se reafirmaba la preeminencia absoluta de la OTAN en el apartado de la defensa colectiva, reiterándose que, únicamente cuando la OTAN en su conjunto no estuviera implicada, la UE podría llevar a cabo una operación de gestión de crisis.

A pesar de persistir las limitaciones y carencias reconocidas, estos acuerdos permanentes con la OTAN y la evaluación de un nuevo Catálogo de Fuerza llevaron al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores a declarar, en mayo de 2003, la plena capacidad operativa de la Fuerza de Reacción Rápida para toda la gama de misiones Petersberg. Esta declaración fue refrendada poco después por el Consejo Europeo de Salónica, en junio de 2003, que consideraba alcanzado el objetivo de Helsinki y reiteraba el compromiso de los Estados miembros de superar las limitaciones existentes.

Con carácter anticipador a todas estas manifestaciones relativas a la consecución de los objetivos de Helsinki, la UE había iniciado el 31 de marzo de 2003 su primera misión militar en el exterior: la operación CONCORDIA, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, de alcance reducido y en sustitución de las tropas de la OTAN, que habían supervisado hasta entonces el desarme de la guerrilla albanesa. En junio de ese mismo año, al tiempo que se declaraba operacional la Fuerza de Reacción Rápida, la UE, con el impulso de Francia como Estado marco, quiso demostrar que tenía capacidad autónoma de intervención exterior, desplegando la operación ARTEMIS en la República Democrática del Congo. Realizada sin apoyo de la OTAN y respaldada, no obstante, por una resolución de la ONU, la misión europea tenía autorización para utilizar la fuerza en el marco de su misión, pero carecía del mandato para hacer prisioneros o entrar en combate, dos funciones imprescindibles para desarmar a las milicias rebeldes. Estas carencias, entre otras, demostraban que la capacidad de la UE para intervenir militarmente de forma autónoma era todavía muy limitada.

En cualquier caso, las misiones que se han desplegado desde entonces claramente evidencian que las fuerzas ofrecidas por los Estados miembros a la UE en el marco del Objetivo Principal de Helsinki no constituyen una Fuerza de Reacción Rápida, ni mucho menos un Ejército Europeo.

En efecto, a pesar de ser conocidas con este nombre, hay que subrayar que:

1. No son en realidad “una fuerza”, sino un conjunto de unidades y capacidades de las que extraer una fuerza para la realización de una misión concreta, y
2. Su conformación y despliegue no son automáticos, ya que dependen de la participación voluntaria de los Estados miembros, que deciden caso por caso, por lo que el reclutamiento de fuerzas acaba convirtiéndose en una coalición de voluntarios. Por otra parte, las carencias no superadas al día de hoy en cuanto a despliegue, interoperabilidad, transporte estratégico, etc., cuestionan lo apropiado de su calificativo de “reacción rápida” (Enseñat y Berea, 2005).

Ante la falta evidente de cumplimiento efectivo del *Headline Goal* de Helsinki, como consecuencia de la evolución del entorno internacional y, en particular, de la profunda división que la crisis de Irak había generado entre los Estados miembros, en diciembre de 2003 se aprobó la esperada “Estrategia Europea de Seguridad” (EES). Este documento, además de expresar el deseo de alcanzar un consenso, abriría el camino hacia un nuevo Objetivo Principal.

B) La Estrategia Europea de Seguridad: un marco conceptual y estratégico para la PESD

Elaborada por el Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, la EES² desgrana las amenazas más diversas, menos visibles y previsibles que Europa ha de afrontar, concretando los objetivos estratégicos y los medios para combatir dichos riesgos. Aun no formulando una estrategia militar, este documento constituye un referente obligado para cualquier opción de desarrollo de capacidades militares.

La EES comienza afirmando que Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad como actor de seguridad global utilizando todos los medios disponibles (políticos, diplomáticos, militares, civiles, comerciales y de desarrollo) para hacer frente a las nuevas amenazas, entre las que destacan el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada.

Sin contener una mención explícita al uso de la fuerza e incidiendo en los aspectos preventivos, la EES planteó la necesidad de ampliar el espectro de misiones a

2 “Una Europa segura en un mundo mejor”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

realizar. Esto suponía añadir a las tradicionales operaciones Petersberg (misiones humanitarias, de rescate, de mantenimiento y de restablecimiento de la paz), las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad.

Esta ampliación de misiones UE requería incrementar las capacidades civiles y militares, por lo que la EES proponía, entre otras, las medidas siguientes:

- Poner en marcha una agencia en el ámbito de la defensa (cuya creación estaba ya prevista en el fallido Tratado Constitucional).
- Transformar los ejércitos europeos en fuerzas móviles más flexibles y eficaces, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas, que son más diversas, menos visibles y menos previsibles.
- Dedicar mayores recursos a defensa y mejorar su eficiencia, realizando inversiones conjuntas en programas comunes de cooperación.
- Lograr una mayor comunicación entre los servicios de inteligencia para llevar a cabo una evaluación conjunta de las amenazas.
- Reforzar la asociación estratégica UE-OTAN, iniciada a través de los acuerdos de Berlín Plus y de la Fuerza de Reacción Rápida (*Nato Response Force, NRF*) creada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Praga, en noviembre de 2002.

Aun de carácter muy general e inconcreto en numerosos aspectos, esta primera versión ha constituido un documento relevante para orientar las opciones estratégicas de la UE y el consiguiente desarrollo y despliegue de las capacidades necesarias. La credibilidad de la EES y su puesta en práctica fueron respaldadas, unos meses más tarde, por la aprobación de un nuevo Objetivo Principal que concretaba nuevas necesidades de respuesta rápida para el horizonte de 2010.

C) El Objetivo Principal 2010: un planteamiento más cualitativo de la organización de las fuerzas militares

Aprobado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, en Bruselas en mayo de 2004, el Objetivo Principal 2010 (Consejo de la Unión Europea, 2004b) es reflejo de los planteamientos de la EES y del fracaso en los objetivos marcados en 1999. Coherentemente, amplía las misiones consideradas en la propia EES, asume la importancia de un enfoque preventivo y considera como elementos claves la disponibilidad de fuerzas de despliegue rápido y la creación de una Agencia Europea de Defensa.

Frente al planteamiento más cuantitativo del *Headline Goal* de Helsinki, el nuevo Objetivo introduce un enfoque más cualitativo con respecto a la organización de las fuerzas, incidiendo así en la necesidad de una mayor planificación militar y en un mejor uso de los recursos compartidos y puestos en común.

Las nuevas fuerzas resultantes, más flexibles, móviles e interoperables, se denominan “agrupaciones tácticas de reacción rápida” o “*battlegroups*”. Inspiradas en la Nato Response Force de la OTAN (Cumbre de Praga, Compromiso de Capacidades, noviembre de 2002), las agrupaciones tácticas son unidades de 1.500 efectivos, con apoyo naval y aéreo y, en su caso, por fuerzas de reserva. El procedimiento de la decisión y de planeamiento prevé que la UE sea capaz de iniciar una operación en los cinco días siguientes a la aprobación del 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.

Para enero de 2007 numerosos *battlegroups* habían quedado formalmente constituidos, la mayoría de carácter multinacional, proporcionando a la UE la posibilidad de asumir hasta dos operaciones simultáneas de respuesta rápida (Anexo I). Desde su configuración en 2007, dos de estos *battlegroups* se encuentran en turno de alerta durante seis meses, rotando entre todos los disponibles, para alguno de los cinco escenarios en los que se considera su actuación:

- 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.
- Apoyo a operaciones humanitarias (Vergara Melero, 2008).

Por el momento, ninguno de estos batallones ha sido utilizado. Consecuentemente, se corre el riesgo de acabar con un balance similar al de la Fuerza de Reacción Rápida de Helsinki: “cuantitativamente constituidos; funcionalmente afectados por las mismas limitaciones no superadas y, operativamente en este caso, no desplegados”. Por otra parte, la escasa interoperabilidad de las fuerzas europeas suscita dudas sobre su efectividad en misiones arriesgadas. Durante la crisis en Congo en 2008, Francia propuso el envío de un *battlegroup*, en misión humanitaria, para ayudar a los miles de refugiados hacinados en la ciudad de Goma. Sin embargo, las reticencias de Alemania y Reino Unido impidieron, finalmente, su despliegue en la región.

Otro elemento importante del Objetivo Principal 2010 y considerado una pieza clave para el desarrollo de unos medios militares más flexibles y eficaces es la Agencia Europea de Defensa (EDA, en sus siglas en inglés)³.

Uno de los trabajos más relevantes de la EDA desde su creación en 2004 ha sido la definición de una visión inicial a largo plazo (LTV, en sus siglas en inglés) (Agencia Europea de Defensa, 2006), donde se define el contexto, globalizado y de conflictos asimétricos, en el que se desarrollará la defensa en los próximos años. En este marco, las misiones PESD se vislumbran como operaciones expedicionarias, multinacionales y, mediante diversos instrumentos, destinadas a garantizar la seguridad y la estabilidad, más que una victoria.

Desde esta perspectiva, la LTV proporciona un enfoque comprensivo de las necesidades y tendencias en materia de capacidad militar, en un horizonte que va más allá de 2025 y para toda la gama de operaciones PESD.

Otro documento estratégico de la EDA, basado en el *Headline Goal* 2010 y en la LTV, que concreta las prioridades europeas en el desarrollo de capacidades de defensa es el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP, en sus siglas en inglés) (Agencia Europea de Defensa, 2008b).

Aprobado por la Junta Directiva de la EDA en junio de 2008, el CDP constituye un instrumento global y estratégico a largo plazo. 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 EDA, el Comité Militar de la UE y los Estados miembros, el CDP identifica 24 áreas en las que se siguen observando importantes carencias. En el último trimestre de 2008, la Agencia inició los trabajos de coordinación en 12 de las 24 áreas, incluyendo un calendario de actuaciones y un presupuesto de costos. Se trata, en concreto de las siguientes acciones:

- Medidas para contrarrestar los sistemas portátiles de defensa aérea.
- Operaciones informáticas.
- Medidas antiminas en áreas del litoral marítimo.
- Enfoque comprensivo e implicaciones militares.

3 Constituida por la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004, DO L245 de 17 de julio de 2004.

- Inteligencia militar humana y formación cultural y lingüística.
- Inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivo y arquitectura de reconocimiento.
- Apoyo médico.
- Defensa nuclear, radiológica, biológica y química.
- Apoyo logístico a terceras partes.
- Medidas para contrarrestar material explosivo.
- Incremento de la disponibilidad de helicópteros.
- Capacitación informática.

Estas actuaciones, actualmente en marcha, y el resto de las previstas en el CDP certifican la transferencia de los grupos de proyecto del ECAP a la EDA, con lo que próximamente todas las iniciativas en curso quedarán también integradas en la Agencia. Así se desprende del programa de trabajo de la EDA para 2009, y más allá de 2010 y 2011, asentado en el CDP y en las tres estrategias a largo plazo a las que sirve de orientación y de complemento: 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, 2008a).

Finalmente, como últimos impulsos de carácter político, en el terreno de las capacidades militares cabe destacar las Declaraciones del Consejo Europeo que puso fin a la Presidencia francesa, celebrado el 11 y 12 de diciembre de 2008, sobre el Refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (Consejo de la Unión Europea, 2008a), el Refuerzo de la Seguridad Internacional (Consejo de la Unión Europea, 2008c) y el Refuerzo de Capacidades (Consejo de la Unión Europea, 2008b). Este último documento, en particular, contiene toda una panoplia de iniciativas en el ámbito militar, con propuestas de medidas concretas para impulsarlas:

- Mejorar la proyección de las fuerzas en las operaciones: modernización de helicópteros y formación de las tripulaciones, principalmente a través del programa de entrenamiento táctico conducido por la EDA; creación de una unidad multinacional de aviones A400M; desarrollo del concepto de proyección de una base aérea para una fuerza europea; etc.
- Reforzar la recogida de información y la inteligencia de base espacial: envío de imágenes del Satélite Helios 2 y Cosmo Skymed al centro de Satélites de la UE y carta de intenciones que a estos efectos se firmó para el Satélite SAR-Lupe en noviembre de 2008; preparación de una nueva generación de satélites de observación (Programa Muis).
- Incrementar la protección de las fuerzas y su eficacia en las operaciones: lanzamiento por la EDA de un programa de retirada de minas marítimas que

reemplace para 2018 los actuales sistemas obsoletos; lanzamiento por la EDA de un proyecto de avión no tripulado de vigilancia; etc.

- Mejorar la interoperabilidad y la capacidad de trabajar conjuntamente: intercambio de oficiales; mejora del funcionamiento del Colegio de Seguridad y Defensa; creación de un grupo de expertos que puedan desplegarse para apoyar la reforma del sector de seguridad.

Para materializar estas iniciativas, la Declaración propone, como método de actuación, la especialización, el reparto de costos y compartir medios entre los Estados miembros.

Finalmente, este último Consejo Europeo de la Presidencia francesa aprobó el “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer Seguridad en un mundo de evolución” (Consejo de la Unión Europea, 2008e). El nuevo documento del Alto Representante no pretende sustituir a la EES de 2003, sino reforzarla y proponer nuevos impulsos para mejorar su aplicación (García González, 2009; Fernández Sola, 2009). Con este enfoque, el Informe aporta mensajes y propuestas relevantes para conseguir una PESD más eficaz: mejor coordinación y visión más estratégica en la adopción de decisiones; adecuación de estructuras de mando, capacidades de cuartel general y mecanismos de financiación; colaboración recíproca y reparto de cargas en materia de capacidades militares clave (transporte aéreo estratégico, helicópteros, medios espaciales y vigilancia marítima); desarrollo de una industria competitiva de defensa bajo impulsos de la EDA, etc.

D) Valoración general

Desde Helsinki, las iniciativas para desarrollar y mejorar las capacidades militares de la UE han sido incesantes, aunque con resultados desiguales. Del análisis de este proceso y sobre la experiencia que aportan las operaciones realizadas puede extraerse, a modo de síntesis, el siguiente balance, en términos de logros y carencias.

- Logros
 - La firme voluntad política de dotar a la UE de las capacidades militares necesarias para sus operaciones de gestión de crisis. Esta voluntariedad de los Estados miembros permitió conseguir cuantitativamente, en 2003, el Objetivo Principal de Helsinki.
 - La formulación de la primera EES en 2003, como consecuencia de las primeras operaciones desplegadas y la evolución del entorno internacional,

- lo que ha proporcionado un marco conceptual y ha realimentado el proceso de generación de capacidades militares.
- El lanzamiento del Objetivo 2010, más acorde a la realidad y las amenazas descritas en la EES, con resultados ya perceptibles, como los *battlegroups* y la EDA.
 - La alta participación de los Estados miembros en la configuración de los *battlegroups* y su carácter predominantemente multinacional, lo que demuestra el grado de compromiso adquirido, al tiempo que propicia la cooperación entre los Estados miembros en la identificación de carencias y la búsqueda de soluciones.
 - La creación y el funcionamiento de la EDA que, vertebrando distintas iniciativas, fomenta la convergencia hacia una doctrina común de necesidades militares y una política común armamentística y que, sin duda, está llamada a desempeñar un papel más central en los próximos años.
 - La constitución en 2003 del *NATO-EU Capability Group*, que coordina desde entonces las iniciativas relativas a las capacidades de la OTAN y de la UE, tomando como base la sinergia y la complementariedad entre ambas organizaciones con objeto de reforzarse mutuamente. Este grupo trabaja actualmente con la EDA en las áreas donde se detectan carencias de capacidades y examina también las relaciones entre la *Nato Response Force* y los *battlegroups*.
 - El despliegue, desde 2003, de una veintena de operaciones, militares y civiles, lo que evidencia la voluntad europea de asumir responsabilidades en el mantenimiento de la seguridad internacional (Anexo II).
 - El cumplimiento de los objetivos, aun modestos, de las operaciones desplegadas, entre las que destacan las dos misiones militares de 2003 y 2006 en República Democrática del Congo, la misión en Macedonia de 2003, destinada al desarme de las fuerzas rebeldes, la misión de mantenimiento de la paz en Bosnia, la de mayor envergadura hasta la fecha, o la primera misión naval contra la piratería en las aguas de Somalia, desde diciembre de 2008 (“operación ATALANTA”).
- Carencias
 - Cualitativamente, la fuerza propuesta y resultante del Objetivo de Helsinki, por su tiempo de despliegue y por sus carencias operativas, no constituye una Fuerza de Reacción Rápida, sino un conjunto de unidades nacionales en depósito para hacer frente a las misiones Petersberg.
 - Insuficiencia cuantitativa de los *battlegroups* constituidos como nuevas unidades de respuesta rápida: representan apenas un tercio de la fuerza

prevista en Helsinki y, en la práctica, el potencial actual de despliegue rápido se reduce a dos batallones.

- Falta de voluntad política de los Estados miembros de desplegar los *battlegroups*, lo que, en la práctica y por el momento, limita el alcance real de estas fuerzas de reacción rápida como instrumento de la PESD.
- Tendencia de los Estados miembros a ir por su cuenta, duplicando y dispersando esfuerzos económicos y de equipamiento militar (uno de los ejemplos más notables de esta dispersión es el de los proyectos de aviones de combate: a pesar de la fuerte competencia que ofrece el mercado norteamericano, los países europeos han desarrollado simultáneamente 3 prototipos: el sueco “Gripen”, el francés “Rafale” y el “Eurofighter”, entre Alemania, Reino Unido, Italia y España).
- Ausencia de una estrategia política común en el despliegue de operaciones, lo que explica, tal vez, que, por ejemplo, cinco de las veinte operaciones desplegadas hayan tenido lugar en la República Democrática del Congo.
- Fragmentación en el planeamiento y dirección de las operaciones: el mando militar de una misión puede localizarse en uno de los siete cuarteles militares nacionales establecidos a tal fin o en los de la OTAN, vía Berlín Plus, lo que supone una dispersión y un retraso en el despliegue. En esta misma línea de fragmentación, destacar que las operaciones civiles se gestionan de forma totalmente independiente.
- A excepción de algunas mejoras en el transporte de largo alcance de equipos y tropas, persisten las deficiencias detectadas desde Helsinki: falta de helicópteros, transporte estratégico, protección contra las amenazas nucleares, químicas y biológicas, inteligencia y reconocimiento, abastecimiento en vuelo, falta de voluntarios para apoyar las operaciones sobre el terreno. Estas carencias evidencian la incapacidad de la UE como actor independiente y eficaz, a pesar de que los riesgos para la seguridad son exponenciales (se menciona a menudo el ejemplo del propio Solana, que ha tenido que telefonar en ocasiones a los Ministros de Defensa para solicitar un avión de transporte o un médico de campaña).
- La falta de un mecanismo común de financiación de las operaciones UE: a excepción del instrumento Athena, que financia tan sólo el 10% de los costos extra de las misiones, los gastos recaen en los Estados participantes, lo que desincentiva la voluntad estatal de prestar efectivos para este tipo de operaciones.

2.2 Las capacidades civiles: un componente esencial de la gestión de crisis de la UE

El desarrollo de las capacidades civiles de gestión de crisis se planteó, en principio, de forma complementaria al desarrollo de las capacidades militares, en las que se concentraron los esfuerzos de los Estados miembros. La Estrategia Europea de Seguridad (ESS) asume que es preciso hacer frente a los desafíos actuales en materia de seguridad mediante toda la gama de capacidades y recursos de la UE, por lo que deberá ser más activa, más coherente y más capaz. La EES subraya fundamentalmente la necesidad de mejorar la capacidad de gestión militar de crisis, pero también señala que la gestión civil de las crisis debe constituir un componente esencial de la política exterior de la Unión Europea. Se trata de utilizar, de manera coherente e integrada, todas las capacidades y recursos potenciales, civiles y militares, de que dispone (a nivel de la Comisión, PESC/PESD, Estados miembros), seleccionando entre ellos los más adecuados para responder de forma comprensiva a la totalidad de las operaciones de gestión de crisis.

A la vista de que la mayoría de las operaciones lanzadas desde finales de 2004 son civiles, o tienen un componente civil, y del reconocimiento (al menos teórico) de que el valor añadido de la UE en materia de gestión de crisis depende de su habilidad para utilizar de forma rápida medios civiles y militares, el desarrollo de las capacidades civiles de gestión de crisis se ha dotado de un nuevo impulso⁴.

A) El inicio del desarrollo de las capacidades civiles de gestión de crisis

El Consejo Europeo de Helsinki, en diciembre de 1999, reconoce la importancia de reforzar y mejorar la coordinación entre los instrumentos de la UE y los Estados miembros de gestión civil de crisis, pero hasta los Consejos Europeos de Santa María de Feira, en junio de 2000, y Gotemburgo, en junio de 2001, este objetivo no se concreta en cuatro ámbitos prioritarios: policía, refuerzo del Estado de Derecho, refuerzo de la administración civil y protección civil. Teniendo en cuenta las experiencias, instrumentos y recursos existentes, y basándose en ellos, el Consejo Europeo decide concentrar sus esfuerzos en los ámbitos en los que una reacción rápida es más necesaria y en los que es más evidente el valor añadido de

4 A partir de enero de 2003, desde que la PESD es operativa, el Consejo ha lanzado 22 operaciones que, atendiendo al personal que participa, se pueden dividir en: civiles (13), militares (3) y civil-militares (3). De las 12 misiones actuales ocho son civiles, dos civil-militares y dos militares. Véase la tabla de misiones en Anexo II y la página web del Consejo sobre operaciones PESD: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=es>.

un esfuerzo mayor y coordinado de la Unión y sus Estados miembros. Esta mayor capacidad podría emplearse tanto en respuesta a la petición de un organismo importante, como las Naciones Unidas o la OSCE, como, cuando corresponda, en acciones autónomas de la UE. Sin excluir el uso de los demás instrumentos de que disponen la Unión y los Estados miembros, se definen objetivos concretos centrándose en requisitos operativos en cuatro ámbitos prioritarios:

- *Policía*: los Estados miembros de la UE deberían 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.
- *Fortalecimiento del Estado de Derecho*: los Estados miembros deberían establecer mecanismos nacionales para la selección de hasta doscientos jueces, fiscales, expertos en materia penitenciaria y otras categorías pertinentes dentro del sistema judicial y penitenciario –que se desplegarían, en breve plazo, para las operaciones de apoyo a la paz–, y estudiar cómo proporcionarles la formación idónea. Estas misiones también podrían ser de sustitución.
- *Administración civil*: los Estados miembros deberían ser capaces de suministrar un equipo de expertos para tareas de restablecimiento de sistemas administrativos que ya no funcionan. También deberían contemplar la formación de funcionarios de la administración civil local en las sociedades en transición.
- *Protección civil*: además de las áreas prioritarias antes mencionadas, los Estados miembros han añadido la protección civil, con inclusión de la búsqueda y rescate en operaciones de socorro en caso de desastre. La UE deberá ser capaz, en un plazo de tres a siete 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 PESD fue declarada operativa por el Consejo Europeo en Laeken en diciembre de 2001. Los objetivos en las cuatro áreas prioritarias debían de haberse cumplido para 2003 mediante contribuciones voluntarias. Sin embargo, la PESD no fue realmente operativa hasta enero de 2003, con el lanzamiento de la primera misión civil: la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia (MPUE). Los problemas que encontró la misión de planificación de la MPUE, como la falta de personal y expertos (falta de personal en áreas como la gestión financiera y de adquisiciones; la falta de personal en el desarrollo de programas, o la falta de expertos en medios de comunicación o analistas en temas de delincuencia y criminalidad) y la insuficiente financiación por falta de previsión, son una muestra de los puntos

débiles que suelen tener generalmente las misiones civiles PESD (Consejo de la Unión Europea, 2003). Asimismo, a pesar de que existen unas instrucciones precisas sobre cómo desarrollar este tipo de misiones, estas no siempre se siguen, afectando a la puesta en marcha de las misiones que se despliegan posteriormente, como fue el caso de PROXIMA, la misión de policía de la Unión Europea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), cuya falta de planificación inicial hizo que sus actuaciones fueran, durante algún tiempo, inefectivas e incoherentes⁵.

Así, el Plan de Acción para la gestión de crisis de la PESD, adoptado por el Consejo Europeo en junio de 2004, reconoce que “una mayor definición de sus capacidades ayudará a los Estados miembros a establecer mejor sus compromisos” y expresa con claridad que “la aportación de fuerzas y su rotación en las distintas misiones ha planteado cuestiones sobre la relación entre compromisos, recursos reales y disponibilidad del personal de los Estados miembros” (Consejo de la Unión Europea, 2004c).

La Conferencia de Compromisos de Capacidades en Materia de Gestión Civil de Crisis, de noviembre de 2004, revisó los objetivos marcados e integró las nuevas capacidades y recursos específicos de los nuevos Estados miembros en el ámbito de la gestión civil de crisis. De acuerdo con la Declaración Ministerial, los 25 Estados miembros superaron las previsiones establecidas en Feira, asumiendo el compromiso firme de poner a disposición de la Unión Europea 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. Los Estados se comprometieron a garantizar que la formación y la capacidad de despliegue rápido de las personas designadas serían satisfactorias. Junto con ello, establecieron nuevas capacidades civiles de la gestión de crisis europea, relativas en particular a las misiones de vigilancia, a las que se asignaron 505 expertos, y, asimismo, asignaron 391 expertos a ámbitos tales como la protección de los derechos humanos, asuntos políticos, de género, y a reformas de las fuerzas de seguridad. Estos expertos podrán apoyar la labor que realizan los Representantes Especiales de la UE en el marco de la Política Europea de Seguridad Común (PESC) (Consejo de la Unión Europea, 2004a).

5 PROXIMA, continuación civil de la misión militar CONCORDIA, fue lanzada doce meses más tarde que MPUE, el 15 de diciembre de 2003. Aunque era la segunda misión civil PESD, era la primera misión que se desplegaba planificando desde el concepto de la operación hasta el despliegue (la misión MPUE se había basado en buena parte en la misión de policía UNMIBH de Naciones Unidas a la que sustituía).

B) El Objetivo 2008: el desarrollo de la capacidad de despliegue y sostenibilidad

Con el fin de guiar el desarrollo de las capacidades civiles de la Unión y alcanzar un nivel acorde a los objetivos de la EES, el Consejo Europeo de diciembre de 2004 adoptó el Objetivo Principal Civil de 2008 (OPC 2008). De esta manera, el Consejo Europeo optaba por desarrollar las capacidades civiles de forma paralela a las militares. Este objetivo debía alcanzarse en un periodo de tiempo más corto (2008) que el objetivo militar (2010).

El OPC 2008 resumía los objetivos de la PESD en el ámbito civil e incluía un esbozo del proceso para planificar y desarrollar las capacidades civiles necesarias para cumplirlas. La importancia del OPC 2008 radica en el hecho de ser la primera iniciativa para planificar el desarrollo de la capacidad civil de la PESD. Su intención era permitir a la UE alcanzar los siguientes objetivos:

1. Poder realizar, además de los ámbitos prioritarios de la gestión de civil de crisis acordados en Feira, misiones de observación, así como misiones de apoyo a los Representantes Especiales de la UE. Asimismo, la UE debe estar en condiciones de contribuir a la reforma del sector de la seguridad y de apoyar los procesos de desarme, desmovilización y reinserción.
2. Desarrollar la capacidad de desplegar recursos multifuncionales de gestión civil de crisis en un formato integrado, incluidos equipos de respuesta civil a las crisis, rápidamente desplegables. Deberán desarrollarse modalidades que respondan a las necesidades específicas *in situ* y que contribuyan al refuerzo de las instituciones locales por medio de asesoramiento, formación, acciones de seguimiento y “misiones de sustitución”.
3. Tener la capacidad de realizar misiones civiles concurrentes con diversos niveles de compromiso y empleo de capacidades diversas, incluida, por lo menos, una gran misión civil de sustitución: en un breve plazo y en un contexto de riesgo.
4. Ser capaz de tomar la decisión de iniciar una misión dentro de los cinco días siguientes a la aprobación del concepto de gestión de crisis por el Consejo. Poder desplegar capacidades civiles específicas de la PESD dentro de los 30 días siguientes a la decisión de iniciar la misión.
5. Desplegar misiones de la PESD de gestión civil de crisis de manera autónoma, conjuntamente o en estrecha cooperación con operaciones militares.
6. Lograr una estrecha cooperación con las actividades comunitarias en las fases de planeamiento y de ejecución de las misiones civiles de la PESD para garantizar la coherencia.

La fuerza motriz del objetivo 2008 es “la coherencia e integración de los distintos instrumentos comunitarios y de la PESD, así como la sostenibilidad de la misión para prolongarse en el tiempo y la capacidad de despliegue”. El proceso del OPC 2008 se abordó a través de tres principales líneas de trabajo, centrándose en: capacidad de planificación, desarrollo de nuevos conceptos y capacidades; principales partes interesadas; y aumento de personal. La capacidad de planificación en el marco del CHG 2008 siguió la misma metodología de planificación que en el marco del Objetivo militar 2010: hipótesis de planificación y de los escenarios, elaboración de una “lista de las necesidades en materia de capacidades”, evaluación de las contribuciones nacionales e identificación de las lagunas y modalidades para realizar periódicamente un balance de las capacidades.

Según recoge el Informe Final sobre el OPC 2008, adoptado por la Conferencia Ministerial sobre Mejora de Capacidades Civiles de noviembre de 2007, los principales logros del OPC 2008 son (Consejo de la Unión Europea, 2007):

- Un conjunto de escenarios ilustrativos que corresponden a posibles situaciones que requieran una gestión civil de crisis de la PESD, que ha permitido anticiparse a las necesidades reales de misión que han surgido posteriormente: IA: estabilización y reconstrucción, incluidas tareas de sustitución de una Misión; IB: estabilización y reconstrucción; II: prevención de conflictos, en particular, de seguimiento y el apoyo a las oficinas REUE; III: fortalecimiento de instituciones específicas; IV: apoyo civil a las operaciones humanitarias.
- Una primera lista de referencia, detallada y completa, de las capacidades civiles necesarias, posiblemente, para la realización de las misiones de la PESD, que permitió la elaboración de una Herramienta de Gestión de Capacidad Civil que facilita la planificación de las misiones y la contratación de personal civil para las misiones de la PESD, así como capacidad de planificación sistemática para posibles futuras misiones de la PESD.
- Un conjunto de recomendaciones y directrices sobre el aumento de personal para la UE de gestión civil de crisis, que constituye un valioso material de referencia para las autoridades en los Estados miembros.
- Organizaciones internacionales y Estados no europeos han participado en el proceso OPC 2008 a diferentes niveles, reforzando la visibilidad e imagen internacional de la UE. A nivel práctico, la UE ha utilizado, en algunos casos, conocimientos técnicos de las OI de los que carecía, como de Naciones Unidas para el desarrollo de los CRT, que se basa en la experiencia de los equipos de las Naciones Unidas para la Evaluación de Desastres y Coordinación (UNDAC), y para el desarrollo de la Herramienta de Gestión de la Capacidad Civil, algunos de cuyos elementos se basan en el sistema de equipos rápidos de expertos de

asistencia y cooperación (REACT) de la OSCE. Estados no miembros de la UE, como Canadá, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía y Ucrania, fueron invitados a indicar sus posibles contribuciones civiles. Terceros Estados han participado en varias misiones, como la MPUE, en la que se invitó a 20 Estados a formar parte de la misma, PROXIMA, EUBAM RAFAH, y la misión de observación en Aceh (MOA) y EULEX Kosovo, entre otras. MOA se desarrolló de forma conjunta con los países ASEAN, asegurando la propiedad regional del proceso y fortaleciendo la asociación estratégica entre la UE y los países del sudeste asiático. En la misión “Estado de Derecho” EULEX Kosovo, la misión mayor desplegada por la UE, participan Noruega, Suiza, Turquía, Croacia, Canadá y los Estados Unidos.

- Desarrollo de capacidades de respuesta rápida, incluido el desarrollo de equipos civiles de respuesta (CRT). Así, se ha adoptado un concepto para crear y desplegar los CRT con el objetivo inicial de crear una reserva de hasta cien expertos en Equipos Civiles de Respuesta⁶. En febrero de 2005, se aceptó, en general, que los recursos multifuncionales de gestión civil de crisis en un formato integrado (los llamados “paquetes”) puedan constituirse a partir de las capacidades existentes en las áreas prioritarias. La dimensión, composición y funciones exactas de tales paquetes variarían según las necesidades de cada situación de crisis concreta y deberían poder cumplir tareas que abarcan más de un área prioritaria bajo la autoridad de un único jefe de misión. En principio, las funciones posibles serían: evaluación precoz de situaciones de crisis; apoyo a la creación de misiones civiles de la PESD; y, cuando proceda, apoyo temporal a un Representante Especial de la UE o a una operación en curso de gestión civil de crisis.
- También se ha desarrollado una nueva doctrina para el despliegue rápido de la policía, que incluye capacidades de gran contundencia, como las Unidades Integradas de Policía (UIP) y Unidades de Policía Formadas (FPU), y de policía de despliegue rápido, como elementos integrados de las unidades de policía (Consejo de la Unión Europea, 2007).

6 Por equipo de respuesta civil se entiende una capacidad de reacción rápida para la gestión civil de crisis, de tamaño y composición flexibles, formada por expertos de los Estados miembros y, en principio, con la participación de la Secretaría del Consejo. Para garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE, se ha decidido invitar a expertos de la Comisión Europea a que participen, cuando proceda. El equipo de respuesta civil se forma a partir de un grupo de expertos de toda la UE, previamente seleccionados por los Estados miembros, utilizando procedimientos y criterios acordados. Antes de su primer despliegue, los expertos del equipo deberán adoptar una formación específica para equipos de respuesta civil. Los equipos se despliegan y actúan de acuerdo con un mandato genérico y con métodos previamente acordados, que figuran en un Manual del equipo de respuesta civil elaborado al efecto. Los equipos de respuesta civil no pretenden duplicar la capacidad de respuesta a situaciones de catástrofe con que cuenta el mecanismo comunitario de protección civil.

- Se adoptó un Concepto de la UE de apoyo de la PESD a la reforma del sector de seguridad, uno de los aspectos fundamentales de la gestión de crisis de la UE, y se alcanzó un acuerdo sobre el marco de la política de la Unión para la RSS, donde se señala la importancia de adoptar un enfoque comprensivo que abarque todos los pilares de la UE. La RSS debe entenderse como un proceso holístico, multisectorial y a largo plazo que se refiere al funcionamiento general del sistema de seguridad como elemento de las reformas de la gobernanza (Consejo de la Unión Europea, 2005).

La CHG 2008 puso de manifiesto un considerable déficit en algunas áreas de policía y el Estado de derecho que la planificación de futuras misiones, y en concreto la de apoyo al estado de derecho en Kosovo, revelan muy necesarias. Estas categorías eran: jueces y fiscales a nivel regional y local; personal de prisiones –del que se estima un déficit de más de 400 profesionales que pone de manifiesto que los Estados miembros no pueden cumplir los ambiciosos planes de sustitución–, agentes de policía jóvenes y de nivel medio de gestión, y agentes de policía de fronteras en el nivel junior. Asimismo, reveló que la cantidad de personal indicada por los Estados miembros como potencialmente disponible para las misiones civiles de la PESD tiende a fluctuar con el tiempo, incluso en un período de tiempo relativamente corto, dos años, por lo que son necesarias revisiones regulares de disponibilidad de personal.

El objetivo de la Unión Europea en las misiones PESD es instruir y supervisar el trabajo en las instituciones en las que se despliega la misión para detectar qué funciona mal y poder asesorar sobre cómo establecer cambios. La técnica de la inserción/ubicación dentro de la cadena de mando permite detectar exactamente dónde se encuentran los problemas que pueden estar afectando a su funcionamiento. Las inserciones/ubicaciones se hacen en puestos de alta escala y no tanto a nivel de calle. Las ventajas de este sistema son que se trabaja estrechamente con los funcionarios locales y se obtiene mayor visibilidad, pero uno de los inconvenientes de la “ubicación” de las misiones PESD es que, a pesar de los entrenamientos conjuntos de los expertos europeos, cada policía tiene unas prácticas y una tradición distinta en su país en cada una de las áreas civiles PESD, habiendo no una, sino muchas “prácticas europeas”, lo que afecta a la coherencia de una misión en conjunto, como ocurrió en la misión PROXIMA. Otro de los problemas de la ubicación de personal en los puestos de alto y medio nivel es que no siempre las políticas puestas en marcha llegan a nivel de calle, que es donde se concentran los mayores problemas de seguridad para la sociedad (Ruiz, 2008).

Una de las cuestiones clave que se ha revelado difícil de lograr es la necesaria colaboración entre el Consejo y la Comisión, dándose situaciones en las que en vez de reconocer el solapamiento entre las distintas responsabilidades y la necesaria vinculación entre la seguridad y el desarrollo, y trabajar conjuntamente con el mismo objetivo, las tensiones entre las dos instituciones han prevalecido sobre el objetivo de la Unión de ser más coherente y más capaz en el ámbito internacional. La incapacidad de llegar a un acuerdo entre el Consejo y la Comisión para la financiación de la misión de observación en Aceh casi impide el lanzamiento de la misma. Otro ejemplo es la pelea, acabada en juicio, con el resultado de que se excluye la posibilidad de que la Comisión financie la cooperación técnica militar así como medidas complementarias de la RSS, como el desarme, desmovilización y reintegración, y el control de armas pequeñas y ligeras.

A pesar de que el OPC 2008 había supuesto un avance importante y pionero, seguía siendo necesario un mayor desarrollo de las capacidades de gestión civil de crisis tanto en términos cualitativos como cuantitativos. En este contexto, la Conferencia de Mejora de Capacidades Civiles dio por concluido el Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 y se acordó el nuevo Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010 (OPC 2010).

El Informe Final del OPC 2008 identificó varios aspectos que requerían mayor consideración para ser abordados en el OPC 2010.

C) El Objetivo 2010: el desarrollo y la consolidación de las capacidades civiles

Partiendo de los resultados del OPC 2008 y del creciente volumen de experiencia de la PESD en materia de gestión de crisis, el OPC 2010 debería contribuir a que la UE pueda llevar a cabo gestiones de crisis de conformidad con la Estrategia Europea de Seguridad, desplegando capacidades de gestión civil de crisis de alta calidad, con las funciones de apoyo y el equipo necesarios, en un breve plazo y en cantidad suficiente. En concreto, el OPC 2010 debería ayudar a garantizar:

- Una cantidad suficiente de personal bien cualificado disponible en las zonas prioritarias de carácter civil de la PESD y para el apoyo de las misiones, de forma que la UE pueda establecer una presencia civil coherente sobre el terreno cuando la situación de crisis lo requiera.
- El desarrollo y la consolidación, según las necesidades, de capacidades de la PESD, como las de planificación y conducción, equipamiento, procedimientos, formación y conceptos. Uno de los resultados será que las misiones dispongan de equipo y logística suficientes, así como de otras capacidades que posibiliten

su actuación, en particular unos procedimientos eficaces de contratación de suministros.

- La posibilidad de que la UE pueda utilizar todos sus medios disponibles, incluso la PESD civil y militar, los instrumentos de la Comunidad Europea y las sinergias con el tercer pilar, para responder de forma coherente a la gran diversidad de tareas que concurren en un contexto de gestión de crisis.
- Una visibilidad política creciente en la UE y en los Estados miembros al desarrollo de capacidades civiles.
- La consolidación de la coordinación y la cooperación de la UE con interlocutores externos según corresponda.

El objetivo es establecer un marco ilustrativo claro para el planeamiento y desarrollo de capacidades civiles partiendo de la experiencia de las misiones civiles de la PESD y de una evaluación debidamente informada de las amenazas y desafíos que se perfilan con mayor urgencia, determinando conforme a ello las capacidades. La lista de capacidades necesarias, establecida en el marco del OPC 2008, debería servir como referencia inicial. También deberían tenerse en cuenta otras capacidades de la PESD, en particular los conceptos, las capacidades de planeamiento y conducción, el material y la formación.

El OPC 2010 se centra en 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 comunitarias y del Tercer Pilar, así como el fortalecimiento de la cooperación y coordinación con actores externos. Es un proceso evolutivo abierto a ajustes basados en la evaluación de las operaciones, las nuevas circunstancias y la evolución de la UE en la materia, a nivel legislativo e institucional. Se ha acordado un Proceso de Planeamiento de Capacidades Civiles de la PESD. Basándose en el mismo, el OPC 2010 ha empezado, en 2008, a estudiar hipótesis ilustrativas, evaluar las capacidades necesarias y hacer una encuesta sobre las capacidades civiles.

El Informe de situación correspondiente a 2008 (Consejo de la Unión Europea, 2008d), de noviembre de 2008, señala las metas alcanzadas en relación a las siguientes cuestiones:

- *Proceso de Planeamiento de Capacidades Civiles*: la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC) ha alcanzado plena capacidad operativa. El grupo de trabajo de planeamiento de capacidades civiles, creado durante primer semestre de 2008, ha cubierto tres fases consecutivas, estableciendo:

- Un proyecto de hipótesis ilustrativa común que sustenta los procesos de desarrollo de capacidades, tanto civiles como militares, de la PESD.
 - Una opción estratégica civil que ha proporcionado la base para el establecimiento de la Lista de capacidades necesarias del OPC 2010.
 - Sobre la base de la Lista de capacidades, la Secretaría General del Consejo dio comienzo a una encuesta, mediante un cuestionario *on-line*, sobre la disponibilidad potencial en los Estados miembros de los 285 miembros previstos de personal civil. Al mismo tiempo, se invitó a los Estados miembros a que confirmaran o modificaran las indicaciones de la disponibilidad potencial de personal civil para misiones PESD del OPC 2008.
- *Cuestiones horizontales:*
 - *Desarrollo del Instrumento de Gestión de Capacidades Civiles:* desarrollo de la aplicación informática *Goalkeeper* para apoyar el proceso de desarrollo de capacidades civiles en la actualidad y en el futuro, facilitando la elaboración de estadísticas pertinentes sobre el estado de preparación de la UE en el ámbito de las capacidades civiles para la PESD. La aplicación servirá para apoyar el planeamiento y la preparación de misiones PESD, asegurar que la disponibilidad se centra en un gran número de participantes y prevenir la pérdida de información y de conocimientos específicos en materia de capacidades civiles de gestión de crisis en los niveles de los Estados miembros, la UE y las misiones PESD.
 - *Disponibilidad oportuna de equipo:* la Comisión Europea, en cooperación con la Secretaría General del Consejo, está estableciendo una serie de contratos marco. Se han celebrado dos contratos marco sobre vehículos blindados y sin blindaje. Se están preparando otros contratos marco para garantizar la pronta disponibilidad de sistemas de comunicación e información, seguros sanitarios y de alto riesgo, y, previo análisis de rentabilidad, equipo de seguridad y apoyo sanitario y médico, contenedores ISO, equipo y servicios de seguridad del transporte, así como seguros médicos y de vehículos.
 - *Equipos civiles de respuesta:* a principios de 2008, se lanzó una convocatoria para la designación de expertos para equipos civiles de respuesta para alcanzar el objetivo original de reunir un grupo de 100 expertos en el ámbito del Estado de Derecho, los derechos humanos y el apoyo a las misiones (es decir, en los ámbitos de la financiación, la contratación de servicios y suministros, los recursos humanos y la logística). En 2008 se desplegaron dos equipos civiles de respuesta en los Territorios Palestinos y en Georgia, respectivamente.

– *Desarrollo de conceptos:*

- *Plan de acción de recursos humanos:* a principios de verano de 2008, se puso en marcha un plan de acción de recursos humanos, creándose tres grupos de expertos integrados por representantes de misiones civiles de la PESD, los Estados miembros y expertos de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión Europea, dedicados a los siguientes capítulos de trabajo: especificaciones y necesidades generales en materia de recursos humanos; generación de fuerzas (publicidad de puestos vacantes y de la selección); despliegue (empleo, acuerdo, introducción a la misión/fin del despliegue).
- *Servicios de apoyo generales:* se ha acordado un marco logístico para las misiones civiles de la PESD con el fin de establecer estructuras y sistemas de logística similares en todas las misiones civiles de la PESD.
- *Enseñanzas adquiridas:* se han acordado directrices para la extracción y aplicación de las enseñanzas y buenas prácticas en misiones civiles de la PESD y una hoja de ruta con un calendario para llevarlo a cabo de forma inmediata. Por ejemplo, se deberá incluir una sección de lecciones identificadas en todos los informes de las misiones cada seis meses. Se adoptará un primer informe anual sobre las enseñanzas extraídas en octubre de 2009. Esto es una muestra de que las lecciones aprendidas no se han incorporado hasta la fecha a la planificación y ejecución de las misiones.
- *Aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres:* la Secretaría General del Consejo, en estrecha cooperación con la Comisión Europea, ha trabajado en pro de la aplicación de las Resoluciones nº 1325 y nº 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- *Cooperación con la UE y con agentes no pertenecientes a la UE:* la Comisión Europea se ha asociado plenamente al trabajo realizado en el marco del OPC 2010. Las OI y ONGs intercambiaron experiencias con el fin de desarrollar directrices para el reconocimiento de enseñanzas y la definición de buenas prácticas de las misiones civiles de la PESD.

En conclusión, en 2008 parece haberse avanzado, por lo menos a nivel teórico, en la utilización coherente de los instrumentos de gestión de crisis de la Unión Europea. El establecimiento del proyecto piloto de hipótesis ilustrativa común ha sido fundamental a este respecto, en la medida en que sustenta los procesos de desarrollo de capacidades, tanto civiles como militares, de la PESD y toma en consideración las capacidades correspondientes de las que dispone la Comunidad Europea. Además, la lista de capacidades necesarias del OPC 2010 incluye importantes capacidades nuevas que refuerzan la interfaz entre todos los instrumentos de los que dispone la UE como, por ejemplo, asesor en materia

de justicia transicional, experto en diálogo y mediación o experto en análisis de conflictos. Se han desarrollado mayores esfuerzos para incorporar género y derechos humanos en las misiones con el lanzamiento público del *Council Handbook on Mainstreaming Human Rights and Gender into European Security and Defence Policy*, desarrollado bajo la *troika* formada por las Presidencias de Alemania, Portugal y Eslovenia.

El Consejo de la UE adoptó, en noviembre de 2008, una Declaración sobre el Objetivo Principal Civil de 2010, aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2008, por la que la UE se compromete a reforzar las capacidades civiles en el curso de 2009. Como prioridades para el año 2009 se han establecido: 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 o el refuerzo de los CRT. Por otra parte, la Secretaría General del Consejo va a establecer una nueva estructura civil-militar de planificación estratégica de las operaciones PESD.

De acuerdo con el informe de la Presidencia sobre la PESD, siguiendo con el proceso previsto en el OPC, en enero de 2009 se aprobó el Plan de Mejora de la Capacidad Civil. La aplicación en el primer semestre de 2009 se ha centrado en el desarrollo del entorno de software *Goalkeeper* y en la reflexión sobre las estrategias nacionales, facilitando el despliegue de personal civil de la PESD. Asimismo, se han realizado progresos en el ámbito de la generación de fuerzas, en particular en recursos humanos y financieros y el suministro de equipo. También se han puesto en marcha procedimientos mejorados en lo que respecta a la selección de personal, demandas de contribución y descripciones de puestos de trabajo (Consejo de la Unión Europea, 2009).

D) Valoración general

La gestión civil de crisis se ha convertido en un componente esencial de la PESD. En los últimos diez años, la Unión Europea ha asumido responsabilidades crecientes, como lo demuestran sus operaciones civiles y militares, que son cada vez más ambiciosas y diversas, al servicio de un multilateralismo eficaz y de la paz. Ello es reflejo de la voluntad de la UE de afirmar su identidad en la escena internacional y asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. A pesar de que el centro del debate sobre el desarrollo de capacidades de gestión de crisis ha sido, en cierta medida, monopolizado por las capacidades militares a expensas de las capacidades civiles, ocho de las actuales

doce misiones de la PESD son civiles y dos son de carácter civil-militar. La PESD ha extendido su radio de acción de los Balcanes Occidentales al Cáucaso Sur, Oriente Medio, África y Asia, y ha diversificado considerablemente el ámbito material de sus operaciones.

Las misiones civiles desarrolladas hasta la fecha pueden clasificarse en tres tipos: 1) asistencia directa a la reforma del sector de la seguridad, como las misiones de construcción de capacidades en el sector de la seguridad, que comprenden actividades de formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; 2) asistencia en el sector de la administración judicial y civil, o las misiones de Estado de derecho, donde también puede incluirse la formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; y 3) misiones de observación y supervisión, en las que la actuación de la Unión se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos. La mayoría de las misiones incluyen, en mayor o menor medida, aspectos relativos a la reforma del sector de la seguridad. La RSS es un claro ejemplo de la necesidad de sinergia entre instrumentos civiles y militares de la PESD y las actividades comunitarias. Las misiones de la PESD se sitúan en el marco más amplio de la política exterior de la Unión y como complemento a los programas de asistencia de la Comisión, por ejemplo en el contexto del proceso de preadhesión (caso de las misiones de apoyo a Bosnia y Herzegovina) y del proceso de Estabilización y Asociación, y en el contexto más amplio del esfuerzo de la comunidad internacional para apoyar a los diferentes países en sus esfuerzos para asumir la responsabilidad en el establecimiento de Estado de derecho y en el imperio de la ley y el orden.

Las misiones que más han predominado han sido las de formación y asesoramiento de la policía. Éstas son, además, las que mayor desarrollo han experimentado, porque han podido aplicar las lecciones aprendidas de una a otra misión. La misión que más interés ha suscitado, y que está considerada como la primera misión civil PESD de la Unión Europea, es la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia, una de las más largas y ejemplo del compromiso de la Unión en los Balcanes. La MPUE en Bosnia y Herzegovina ha conseguido importantes logros en el desarrollo de dispositivos policiales sostenibles.

Las enormes dificultades que tuvo la misión en los primeros años (2003-2005) son un fiel reflejo de los problemas que enfrenta la gestión civil de crisis, entre los que se incluyen un mandato excesivamente ambicioso, la propia inexperiencia de la UE en el ámbito de la gestión civil de crisis, los problemas de coordinación dentro de la UE, el papel de las personalidades, la lentitud –en ocasiones– de la MPUE para corregir los errores, la falta de recursos suficientes y de personal, y el difícil

contexto local, que incluso llevaron a sugerir su fin y su reemplazo por otra nueva misión (Collantes Celador, 2005).

La realidad es que las capacidades civiles no han mejorado sustancialmente desde la adopción del primer Objetivo Principal Civil. El primer OPC era teórico. Es ahora cuando la UE está sufriendo una sobrecarga, con las misiones de la PESD, y los Estados miembros se enfrentan ahora a problemas de rotación de personal y a la necesidad de hacer más con menos, cuando las carencias y las lagunas de las capacidades civiles han sido comprobadas. Como ha señalado el ministro sueco de Asuntos Exteriores, Carl Bildt, aunque las misiones militares se presentan como las más exigentes, a menudo el despliegue de las políticas y civiles es el que plantea más desafíos: “Mientras que tenemos unidades militares preparadas, en particular las dos agrupaciones tácticas listas para desplegarse en 10 días, no tenemos policías, jueces, abogados o diferentes instructores disponibles en la misma forma” (Bildt, 2008).

El rápido aumento de la actividad de la UE en la gestión civil de crisis ha puesto de relieve varias cuestiones pendientes:

1. Desde el punto de vista estratégico es necesario establecer un marco claro para el desarrollo de capacidades civiles partiendo de la experiencia de las misiones civiles de la PESD y de una evaluación de las amenazas y retos que se perfilan con mayor urgencia de acuerdo a las actuales tendencias y consensos internacionales, determinando conforme a ello las capacidades necesarias.
2. Desarrollar las asociaciones estratégicas, especialmente las relaciones con la OTAN y con Naciones Unidas, así como reforzar la arquitectura de paz y seguridad africana.
3. La relación negativa entre compromisos, recursos reales y disponibilidad del personal de los Estados miembros. En otras palabras: la dificultad de encontrar, de forma rápida, el personal adecuado. También está la cuestión de la “elección de la UE”, es decir, que las contribuciones de personal civil de los Estados miembros sean para una misión de la PESD cuando puede que se necesiten en su propio Estado o incluso para otras operaciones de paz de la ONU, la OSCE o diferentes “coaliciones de los dispuestos”.

7 Aunque existe alrededor de 1,6 millones de personal disponible de la UE, sólo 5.000 se han comprometido y 2.000 desplegados debido a demandas concurrentes. La razón de los Estados miembros para comprometer recursos y personal civil debe estar debidamente justificada si los ciudadanos y los parlamentarios tienen que dar su conformidad al gasto financiero y de recursos humanos que suponen las misiones de la PESD. Esto es claro cuando el presupuesto de la PESD ha disminuido de 285 millones de euros en 2008 a 243 millones de euros en 2009. Report House of Commons, Documents considered by the Committee on 28 January 2009 - European Scrutiny

4. Incrementar el presupuesto de la PESD y, también, abordar la cuestión de una rápida financiación de las operaciones civiles. Es preciso dotar de transparencia a las operaciones civiles-militares (como las misiones policiales), que se sitúan en una zona gris entre los mecanismos *ad hoc* y la financiación presupuestaria de la PESC.
5. Mejorar la formación y la contratación. La formación y selección de personal y la garantía de una calidad constante son un desafío, por lo que hacen faltan incentivos para demostrar la importancia y el valor añadido de la UE en la gestión civil de crisis. La UE no debe olvidar que la voluntad política también está relacionada con problemas de recursos financieros.
6. Una previsión de contingencias adecuada (reacción anticipada) así como la planificación y el apoyo de las misiones son de vital importancia. Aun cuando se han realizado progresos, el desarrollo de estas capacidades en la Secretaría del Consejo depende principalmente, de momento, del personal de los Estados miembros en comisión de servicios. La dimensión humana también se ha descuidado, incluso sacrificado, a expensas de la “visibilidad” de la UE. La necesidad de ser visto en el terreno, y rápidamente, ha hecho que para algunas misiones no se haya pensado bien qué experiencia y donde se necesita, y no se haya facilitado el tiempo suficiente para proporcionar la armonización y la adecuada formación contextual previa al despliegue del personal.
7. La necesidad de mejorar la coordinación civil y militar. La coordinación civil-militar de los diversos instrumentos y capacidades es fundamental para una planificación eficiente y un desarrollo efectivo de las misiones. Según manifestó Javier Solana, Secretario General del Consejo de la UE y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, “si existe alguna ‘lección aprendida’ de las intervenciones en crisis como Bosnia, Kosovo, Afganistán, Irak, Sudán/Darfur, el Congo, y tantas otras, es la necesidad de mejorar nuestra efectividad mediante la mejor coordinación de los instrumentos de gestión de crisis civiles y militares” (Consejo de la UE, 2005). Esta afirmación sigue teniendo plena vigencia al haberse incrementado los compromisos civil-militares de la UE.
8. La importancia de establecer una cooperación e intercambio regular de información con organizaciones no gubernamentales y representantes de la sociedad civil, para contribuir a la aplicación de las enseñanzas y buenas prácticas, y explorar su contribución a la lista de capacidades para la disponibilidad potencial de personal civil así como para la formación de personal.

Committee French Presidency Report on European Security and Defence Policy Report on the Implementation of the European Security Strategy — Providing Security in a Changing World, (a) (30250) 16686/08.

9. La consecución de la coherencia de la acción exterior europea a través de sinergias con las capacidades militares de la PESD y con las actividades comunitarias y del Tercer Pilar, y con las políticas de los Estados miembros, incluida la coordinación civil-militar.
10. La creación de una estructura civil y militar de planificación estratégica para las operaciones y misiones PESD, integrada por un comité político y de seguridad, un comité militar, personal militar y una célula civil y militar con un centro de operaciones.

De entre todas esas cuestiones, el problema fundamental es la falta de sinergia entre el desarrollo de la PESD, la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad y las políticas de los Estados miembros. La complementariedad y coherencia entre todas ellas es vital para dirigir las operaciones de manera eficiente. Para ello, hacen falta claros objetivos políticos que hasta ahora han estado ausentes. Las misiones de gestión de crisis de la UE han respondido a la situación internacional y a las prioridades políticas de los Estados miembros, pero no se han enmarcado en una estrategia más amplia de la Unión, que tuviera en cuenta programas y acciones comunitarios existentes, así como su contribución a la prevención de crisis mediante programas a largo plazo de prevención de conflictos. La adopción de claros objetivos para el conjunto de la acción exterior de la Unión podría contribuir a la coordinación entre prioridades políticas y competencias entre el Consejo y la Comisión. Asimismo, ayudaría a paliar el problema de que las misiones se configuran a partir de lo que los Estados miembros están dispuestos a contribuir, y no por los objetivos de las mismas. ¿Cómo, si no, se puede explicar que la misión EUPOL Afganistán, planificada durante 2006 y lanzada el 15 de junio de 2007 con unos efectivos autorizados de 400 personas, sólo haya alcanzado un despliegue de 225 expertos?, es decir, de poco más del 50% de los efectivos acordados. Teniendo en cuenta que esta misión se sitúa en el marco general de acción de la comunidad internacional en apoyo de la paz y estabilidad y reconstrucción de Afganistán, lo que se pone en evidencia es la falta de voluntad de la UE en asumir su responsabilidad como actor de seguridad global.

3. Más allá de 2010: visión de futuro y propuestas

Sobre la base del análisis respecto del estado actual de las capacidades militares y civiles de la UE, a poco más de un año y medio de expirar los Objetivos Principales 2010 y en la perspectiva de la Presidencia española del primer semestre de 2010, ¿debe la UE formular nuevos Objetivo Principales o, conocidas las carencias, conviene profundizar en su superación y mejora? ¿Cuáles serían, en cualquier caso, las ambiciones y nuevas metas a incorporar?

La elaboración de cualesquiera estrategia y propuestas a este respecto deberá tener en cuenta algunos factores, de carácter diverso y evolutivo, que pueden confluir en este horizonte a corto y medio plazo.

3.1 Contexto internacional, político e institucional

Desde 2003, la UE ha desplegado una veintena de operaciones civiles y militares fuera de sus fronteras. La perspectiva, para los próximos años, apunta a un incremento de las misiones PESD. Este escenario conmina a las fuerzas armadas de los Estados miembros a proseguir su proceso de modernización y capacitación, con objeto de participar conjunta y eficazmente en estas operaciones.

Un factor positivo que se observa en los últimos años es el cambio de percepción que los Estados europeos han tenido tradicionalmente en materia de seguridad y defensa. En efecto, a excepción de algunos países del Este de Europa, ningún país en la actualidad ve su integridad territorial amenazada de forma directa, siendo conscientes de que en el entorno internacional actual su propia seguridad y la de la UE en su conjunto se juega fuera de sus fronteras. Se observa, en consecuencia, un

cambio de enfoque, que propicia que los gobiernos europeos preparen y organicen sus fuerzas armadas para la amplia gama de contingencias en el exterior. En general, aunque queda mucho por hacer en el proceso de armonización de las fuerzas armadas europeas, todos los países han emprendido reformas para reemplazar las estructuras militares obsoletas propias de la época de la Guerra Fría⁸, siendo conscientes de que las intervenciones exclusivamente nacionales son una reliquia del pasado y de que, actualmente y en los próximos años, las fuerzas armadas continuarán actuando conjuntamente.

Por tanto, esta inflexión perceptible en la concepción de las cuestiones de seguridad y defensa constituye un elemento favorable para formular propuestas de cooperación conjunta.

La consecuencia lógica es la necesidad de planificar y construir conjuntamente, para aportar un mayor valor añadido y una mayor eficiencia a través de la puesta en común de recursos, especialmente en un contexto de crisis económica y reducción progresiva de los presupuestos de defensa, incluso por parte de las grandes potencias militares, como Reino Unido y Francia. Ninguna nación europea, ni la más grande y capaz, puede permitirse desarrollar un amplio espectro de capacidades militares. La experiencia demuestra que los esfuerzos puramente nacionales en equipos conllevan duplicaciones innecesarias y dotaciones demasiado pequeñas para tener un valor operativo independiente, al tiempo que resultan incompatibles para trabajar conjuntamente.

En este sentido, la perspectiva de escenarios y operaciones que proporciona la LTV de la EDA, aun proclive a revisarse regularmente, constituye una guía esencial y valiosa para orientar las decisiones a corto plazo que determinarán las capacidades a largo plazo de la UE.

Desde el punto de vista jurídico e institucional, otra circunstancia que puede confluir en el momento de asumir España la Presidencia de la UE es la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Si esta perspectiva se confirma, el nuevo marco jurídico institucional brindará la posibilidad de llevar a la práctica los nuevos

8 Un análisis comparado y reciente de las principales reformas acometidas por los países europeos, la percepción de amenazas, objetivos, acciones claves y plazos de actuación, puede leerse en National defence reforms and levels of ambition, en IISS (2008) pp. 31-91. En el caso del Estado español, el motivo que impulsa las reformas es la percepción de riesgos asimétricos. El período que se contempla para acometer reformas es 2003-2015, siendo el objetivo fundamental incrementar la proyección de las fuerzas para toda la gama de tareas a desempeñar en misiones internacionales. Para ello, se contemplan como ejes principales de acción la profesionalización de todas las fuerzas, el reequipamiento y la reestructuración. El nivel de ambición se sitúa en tener disponibles 6.000 fuerzas de tierra para 2015.

instrumentos y mecanismos previstos para impulsar la Defensa como apartado esencial de la construcción política europea. Entre esos aspectos, que podría activar la Presidencia española, estaría la cooperación estructurada permanente y, en su caso, la cooperación reforzada.

Sin embargo, tampoco hay que descartar la eventualidad de que Lisboa no entre en vigor, como consecuencia de un segundo referéndum negativo en Irlanda o, tal vez, por la llegada al poder en el Reino Unido de un nuevo gobierno conservador que lo someta a referéndum, como han anunciado. En este supuesto, a excepción de las modificaciones de índole institucional (como el doble vínculo, al Consejo y a la Comisión, del Alto Representante, y el Servicio de Acción Exterior), que no podrán introducirse sin el fundamento de los nuevos Tratados, algunas propuestas podrían, no obstante, hacerse por la vía gubernamental, con objeto de hacer avanzar la Europa de la Defensa en el marco vigente de Niza. La propia evolución de la PESD durante estos últimos diez años, al margen de los textos constitutivos, muestra sobradamente que la Defensa es una cuestión de voluntad política y de cooperación entre los Estados miembros. Por tanto, aun en el supuesto de persistir en 2010 el *impasse* jurídico e institucional generado por el “no” irlandés, la Presidencia española tiene la ocasión de hacer propuestas de avance en materia de Defensa, un ámbito que, precisamente, ha demostrado ser el más resistente y ajeno a las crisis derivadas del rechazo popular a las nuevas bases fundacionales de la UE.

Es más, desde 2008, se observan algunas circunstancias y tendencias nuevas, dentro y fuera de la propia UE, que configuran un entorno político favorable que debe aprovecharse para impulsar nuevos esfuerzos en el ámbito de la Defensa. Entre ellas:

- La apuesta decidida y abierta de Francia, como potencia militar destacada en Europa, a impulsar la Europa de la Defensa. Fue una de las prioridades de su Presidencia de la UE durante el segundo semestre de 2008, coincidente casi en el tiempo con la vuelta de este país a la estructura militar de la OTAN. Una de las declaraciones del último Consejo Europeo celebrado bajo su mandato aboga abiertamente por reforzar las capacidades disponibles en Europa como uno de los retos ineludibles de los próximos años: este cometido, en un contexto presupuestario y financiero estricto, como es el actual, sólo puede llevarse a cabo aunando esfuerzos y compartiendo recursos (Consejo de la Unión Europea, 2008b).
- El cambio significativo en la postura norteamericana con respecto al desarrollo por la UE de una capacidad de defensa autónoma. En efecto, de considerar

el objetivo europeo como un factor que podría debilitar la Alianza Atlántica, EE UU ha pasado a reclamar una Europa más armada: “Una PESD con sólo ‘soft power’ no es suficiente”, dijo la embajadora de EE UU ante la OTAN, Victoria Nuland, en febrero de 2008. Un año después, esta inflexión en la actitud del aliado americano ha quedado confirmada al más alto nivel político por el nuevo presidente norteamericano, Barack Obama, quien, en la Cumbre conmemorativa del 60º aniversario de la OTAN (3-4 abril de 2009), proclamó abiertamente que comprendía que una defensa europea sólida es positiva para EE UU. “Queremos, dijo, que Europa se dote de medios de defensa más robustos. Cuanto más fuertes sean los europeos, más posibilidades tendremos de actuar juntos, eficaz y coordinadamente” (Pescador, 2009). Este salto cualitativo en la política de Washington favorece, al mismo tiempo, la concepción de nuevas relaciones de cooperación con la OTAN y constituye una oportunidad única para impulsar las aspiraciones europeas en materia de Defensa.

- En línea con la nueva posición norteamericana, un creciente número de aliados de EE UU en Europa reconocen que la alianza de seguridad con Washington ya no puede constituir el único elemento que proporcione seguridad a Europa.
- Sondeos recientes reflejan una opinión de la ciudadanía europea crecientemente favorable a que la UE desempeñe un papel más relevante y visible en materia de relaciones exteriores y de defensa⁹. En España, en concreto, la encuesta sobre defensa europea “¿Qué Europa queremos?”, llevada a cabo por la Fundación Alternativas y la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos, en 2008, reflejaba que una media del 74% de los encuestados se mostraba a favor de las Fuerzas Armadas Europeas, un 87% apoyaba que los Estados miembros de la UE se comprometieran en una defensa colectiva frente a un ataque armado contra uno de ellos y el 49% mantendría los presupuestos de defensa en su actual nivel, pero con una mejor asignación y coordinación de gastos (Fundación Alternativas, 2008).

Teniendo en cuenta todos estos factores y tendencias, que en el momento de redactar estas líneas (mayo 2009) configuran el escenario previsible en que España asumirá la Presidencia de la UE, se formulan a continuación algunas propuestas que podrían contribuir a superar algunas deficiencias detectadas en el desarrollo de la PESD, así como a impulsar nuevas iniciativas.

9 Por ejemplo, en 2007, el Eurobarómetro mostró que el 67% de las personas consultadas en los Estados miembros desearía que se adopten en el ámbito de la UE más decisiones comunes en asuntos de política exterior y de defensa. Vid. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

3.2 Propuestas

A) Trabajos preparatorios de un Libro Blanco de la Seguridad y Defensa Europea como marco necesario de referencia para capacidades civiles y militares

El programa de trabajo combinado de las presidencias española, belga y húngara para el periodo de enero 2010 a julio 2011 debería proponer la adopción de un Libro Blanco de la Seguridad y Defensa Europea cuyos trabajos preparatorios deberían iniciarse con la Presidencia española, con vistas a su adopción por la Presidencia húngara. Esta propuesta, ya apuntada por diversos analistas, el Parlamento Europeo y la Presidencia francesa, se hace más necesaria en el contexto de la consecución de los Objetivos Principales 2010¹⁰.

La EES dota a la acción exterior de la UE, por primera vez, de un marco y una dirección estratégica. El documento titulado “Una Europa segura en un mundo mejor” señala los desafíos globales y las principales amenazas de seguridad e identifica los objetivos e implicaciones estratégicas para la UE. El Informe sobre la aplicación de la EES, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2008, “Proveer de Seguridad en un mundo cambiante”, no ha dado lugar a una nueva orientación estratégica, sino simplemente a una puesta al día limitada.

Seis años después de la adopción de la EES y del inicio de las primeras operaciones de gestión de crisis de la PESD, existe una creciente cultura de seguridad en Europa y un creciente reconocimiento de la necesidad de que la UE desempeñe un papel más coherente, activo y eficiente en la gestión de crisis. Asimismo, existe actualmente un amplio consenso entre expertos, profesionales y políticos europeos sobre los principales aspectos de la política exterior de la Unión, incluida la PESD: la existencia de una identidad internacional de la Unión Europea, basada en la cohesión política y la solidaridad, tal como se expresa en el Tratado de Lisboa; la singularidad del poder blando de la UE (*EU soft power*), la promoción de un multilateralismo eficaz a través del establecimiento de asociaciones estratégicas basadas en los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno (elementos esenciales de todos los acuerdos de la UE con terceros países y grupos de países); la existencia de un modelo de seguridad de la UE, expresado en una política de

10 Tanto la Presidencia francesa como el Parlamento han abogado por un Libro Blanco de la Seguridad y Defensa. La adopción de un Libro Blanco de la Defensa es también una de las propuestas contenidas en Una Agenda Futura para la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), elaborada por la Fundación Alternativas, el Egmont-Royal Institute for International Relations, IRIS y la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (Fundación Alternativas *et al.*, 2009).

seguridad, incluida la gestión de crisis –centrada en la seguridad humana y en la prevención de conflictos–; y el problema o el déficit de unidad y coherencia del conjunto de la acción exterior de la Unión, es decir, de su política exterior (Vasconcelos, 2009).

También hay que subrayar el consenso existente en el ámbito internacional sobre dos cuestiones interrelacionadas reconocidas en la EES¹¹. La primera es que la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo son condiciones interdependientes e indispensables para la paz y el desarrollo sostenible, y se refuerzan mutuamente. Esta concepción está recogida en el concepto de seguridad humana¹². La segunda es el reconocimiento de que esos elementos fundamentales sólo pueden alcanzarse a través de una respuesta comprensiva e integrada, que combine las distintas capacidades civiles y militares y el conjunto de instrumentos disponibles (diplomáticos, financieros, de ayuda al desarrollo, etc.) y en coordinación con todos los actores participantes, internacionales y locales¹³.

Sobre la base de estas consideraciones, el Libro Blanco de Seguridad y Defensa debería incluir:

- Un análisis europeo común de las amenazas y desafíos en el ámbito internacional.
- Un análisis de la actual distribución del poder en el sistema internacional y sus tendencias (multipolaridad, ascenso de Asia, pérdida de poder relativo de Europa).
- Una definición de los intereses comunes de seguridad y las prioridades comunes.
- Una definición de la política de seguridad y de la política de defensa que, reconociendo el carácter multidimensional de la seguridad y la necesidad de un enfoque comprensivo (holístico e integrado), detallen sus respectivos alcances, objetivos y medios (incluida la articulación entre la seguridad interna y la política de gestión de crisis externa). Ello implicaría una definición y adecuada distinción de las tareas civiles y militares. La política de seguridad debería adoptar, como concepto organizativo y finalidad, la seguridad

11 La EES reconoce que: “El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo.” Vid. Consejo de la Unión Europea (2008e), pp. 12-13.

12 Sobre el concepto de seguridad humana, véase Churruca, Cristina (2007).

13 Vid., por ejemplo, Rintakoski y Autti (2008).

humana e incluir, de forma explícita, el principio de la responsabilidad de proteger (R2P).

- Un marco doctrinal que, partiendo del análisis de las amenazas y desafíos, para la prevención de conflictos y gestión de crisis en todas las áreas pertinentes, incorpore los criterios de lanzamiento para las operaciones de la UE, incluido el uso de la fuerza. Este marco debería adoptar, como concepto organizativo y finalidad, la seguridad humana, mencionando de forma explícita el principio de la responsabilidad de proteger (R2P).
- Un enfoque comprensivo o integral (*comprehensive approach*) para la prevención de conflictos y gestión de crisis que, dada la necesidad de una planificación coordinada y de una evaluación conjunta de las necesidades y recursos disponibles en cada caso, aborde la delicada cuestión de la división de competencias entre el Consejo y la Comisión Europea. El reconocimiento de la vinculación entre la seguridad y el desarrollo ha ampliado de forma espectacular las llamadas “zonas grises” en las que las dos instituciones pueden actuar. Además, dependiendo de la naturaleza de la actividad y del receptor (civil, militar o civil y militar), la escala temporal de la asistencia (emergencia o a largo plazo) y el contexto político (posconflicto, transición o desarrollo) pueden estar involucradas diversas políticas y diferentes mecanismos de financiación. El enfoque comprensivo debe adoptarse en todos los niveles de la gestión de la crisis (político, estratégico, operacional y sobre el terreno) y en todas las fases (concepción, planeamiento, ejecución y evaluación) de una misión u operación. Este enfoque debería incluir, como componentes esenciales, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y la igualdad de género.

B) Incentivar la participación de los Estados miembros en misiones PESD, mejorando la interoperabilidad y constituyendo un fondo común de financiación

El despliegue de la veintena de operaciones llevadas a cabo hasta la fecha bajo bandera de la UE se ha caracterizado, en términos generales, por una escasa participación de los Estados miembros. El reclutamiento de capacidades y personal necesarios para cada misión resulta, casi siempre, una tarea difícil. Así lo revela el dossier estratégico elaborado por el IISS, donde se señala que, en el caso del personal, por ejemplo, sólo un porcentaje muy pequeño está disponible para operaciones en el extranjero. En 2007, en concreto, los países europeos objeto de estudio en este dossier (41) tenían en torno a 71.000 militares desplegados en misiones internacionales de gestión de crisis, contribución en su conjunto nada desdeñable, si no fuera porque sólo representa un 2,7% del personal activo total en servicio (IISS, 2009). En misiones PESD, la participación asciende a un irrisorio 0,3% del total.

Sin embargo, los recursos humanos y demás efectivos existen e, incluso, abundan, según se recoge en los Catálogos de Fuerza, en los que cada Estado incluye las capacidades que está dispuesto a aportar. Con todo, la experiencia demuestra que los compromisos asumidos se evaporan cuando hay que llevarlos a la práctica.

La existencia, desde enero de 2007, de dos *battlegroups* en reserva y preparados permanentemente, de forma rotatoria, para un despliegue rápido es un paso en la buena dirección para garantizar una respuesta más inmediata. Queda ahora por ver si algún día llegarán a utilizarse estos batallones.

La definición de una doctrina común de gestión de crisis, que incluya elementos claves como la identificación de las zonas geográficas prioritarias, los objetivos de estabilización y de cooperación, los instrumentos para garantizarlos y el nivel de ambición, entre otros, reportaría un enfoque más estratégico y profesional al despliegue y equipamiento de las operaciones PESD, contribuyendo, al mismo tiempo, a reforzar la interoperabilidad y la capacidad de las personas participantes en las misiones.

En esta misma línea, aparte de la modernización y armonización necesarias de las capacidades militares, para lo cual será crucial la implementación en los próximos años del CDP bajo supervisión de la EDA, potenciar la función del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa podría contribuir también a mejorar la interoperabilidad de las fuerzas de la UE, a través del conocimiento mutuo y del aprendizaje compartidos. En la actualidad, el denominado “Colegio” se reduce a una red de intercambios e iniciativas diversas de formación. Sin embargo, si se desea potenciar su identidad (como así consta también en la Declaración de Refuerzo de Capacidades del último Consejo Europeo de la Presidencia francesa y en el Informe de aplicación de la EES), podría pensarse en dotarle de infraestructura física y humana permanente, como cuentan, aunque con funciones diferentes, Europol (Oficina Europea de Policía) y Eurojust (Unidad de Cooperación Judicial), en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal. La impartición de una formación y preparación orientadas a la participación en misiones internacionales contribuiría también a fomentar una cultura europea de defensa.

Otra propuesta, que podría incentivar la participación de los Estados europeos en misiones PESD, sería la creación de una dotación financiera común, más allá del alcance residual que tiene actualmente el mecanismo Athena. El sistema actual, semejante al de la OTAN, consistente en que aquellos países que aportan personal y efectivos son los que asumen los costos económicos, es claramente desincentivador,

altamente disuasorio y totalmente injusto, ya que son precisamente estos Estados los que contribuyen a la seguridad global en beneficio de todos.

En el caso de los *battlegroups*, está establecido que el Estado que lidere cada batallón se responsabilice de asegurar una adecuada capacidad de transporte aéreo y de comunicaciones de larga distancia durante los seis meses que están en reserva, asumiendo las cargas económicas correspondientes. Al finalizar el semestre, la responsabilidad recae en otros Estados miembros, lo que aboca a una duplicación de recursos y de costes.

Una capacidad logística y de comunicación, así como un transporte aéreo, en reserva y cofinanciados por los Estados miembros, garantizarían no sólo la disponibilidad inmediata de estos efectivos de apoyo sino también una mayor eficiencia económica en la financiación de los costes derivados de su mantenimiento y utilización. Para ello, podría proponerse la creación de un Fondo común para las operaciones PESD, que se alimentaría de las contribuciones nacionales de los Estados miembros, establecidas conforme a criterios previamente acordados. Este es, en esencia, el modelo financiero que se sigue en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, en base al cual las contribuciones de los países miembros se establecen a partir de una cuota asignada en función de sus ingresos brutos *per cápita* y de sus aportaciones al presupuesto ordinario de la organización. En la práctica, el 98% del presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz corre a cargo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de los 23 países más desarrollados, aunque la mayor parte del personal y de los contingentes militares la aporta los países en vías de desarrollo, que reciben por ello recursos económicos y en especie para su equipamiento y formación de fuerzas. En el ámbito de la UE, podría también decidirse en común la fijación para cada Estado de una cuota de participación en el Fondo Común para las operaciones PESD, en base al PIB, independientemente de que participen o no en las misiones: sería su contribución, al menos financiera, a la seguridad global.

C) Impulsar una Defensa Europea a varias velocidades: la constitución de “grupos pioneros”

La firme voluntad política de los Estados miembros ha sido el factor crucial que ha propulsado el desarrollo de la PESD a lo largo de la última década. Sin embargo, en la otra cara de la moneda, la falta de voluntad política es también la causa que ralentiza la configuración de una Defensa Europea. Bien es sabido que las decisiones en este ámbito se adoptan por unanimidad y que, en los últimos diez años, el número de Estados miembros de la UE casi se ha duplicado, lo que, unido

a su diversidad política, cultural, económica y militar, hace muy complicada, casi imposible, la tarea de avanzar todos juntos.

España asumirá la Presidencia de la UE en el primer semestre de 2010. Si el Tratado de Lisboa se ratifica finalmente por Irlanda, en el último trimestre de 2009, los nuevos textos fundacionales podrían estar en vigor el 1 de enero de 2010.

Como hemos apuntado anteriormente, el nuevo marco jurídico e institucional ofrecería a la Presidencia española la oportunidad de activar la cooperación estructurada permanente (CEP), prevista y regulada por los artículos 42.6º y 46 del TUE y el Protocolo específico. Heredada del fallido Tratado Constitucional, la CEP podría tener su primera expresión en la introducción de un nuevo enfoque de trabajo en común, articulado en torno a los que se denominan, desde entonces, “grupos pioneros”. La lógica que subyace en este planteamiento sigue basándose en la voluntariedad, pero desde una perspectiva más pragmática. En este sentido, se entiende que un Estado miembro no desee participar en desarrollos de la PESD, pero tampoco debe impedir que puedan hacerlo otros Estados que quieran ir más lejos en su cooperación mutua.

Conforme al procedimiento establecido por el artículo 46 del TUE, en su nueva versión de Lisboa, la constitución de estos grupos pioneros en el marco de la CEP debería partir del impulso voluntario de los Estados interesados y, una vez notificada la decisión al Consejo, éste se pronunciaría por mayoría cualificada, lo que, sin duda, resulta más fácil que el acuerdo unánime.

Ahora bien, también se desprende de estas disposiciones, especialmente del Protocolo sobre la CEP, que, en este caso, la voluntad de participar, por sí sola, no es suficiente. El cumplimiento de ciertos criterios y exigencias es una condición para optar a participar y mantenerse en los grupos pioneros. Esencialmente, se trata de cuatro requisitos: realizar un gasto mínimo en defensa, fijado en términos de porcentaje PIB; armonizar los criterios de identificación de las necesidades militares; adoptar medidas para reforzar la disponibilidad, la interoperabilidad y la capacidad de despliegue de las fuerzas; y participar en el desarrollo de programas conjuntos de gran envergadura en el marco de la EDA.

En cuanto a su ámbito de actuación, los grupos pioneros deberían especializarse en todas las áreas en las que ya se trabaja para mejorar las capacidades de defensa (desarrollo de capacidades militares, I+T, cooperación armamentística, etc.). La conformación de estos subgrupos contaría con sus propios criterios selectivos (por

ejemplo, dedicar un 2% de PIB a I+T)¹⁴. También, algunos de estos grupos podrían crear unidades militares, partiendo de los *battlegroups*. Finalmente, se podría constituir un grupo medular (*core group*) con aquellos Estados participantes que más contribuyeran a todos los ámbitos de actividad (Witney, 2008).

Lisboa contempla la puesta en marcha de la CEP a partir de su entrada en vigor, pero, aunque el nuevo Tratado no llegue finalmente a estar vigente, su implementación a través de los grupos pioneros podría proponerse y llevarse a la práctica a partir de 2010. En efecto, aun sin bases jurídicas que lo legitimen expresamente, en el plano funcional, este modelo de trabajo en grupos y subgrupos especializados podría trasladarse al ámbito de la EDA, cuya creación y funcionamiento (participan todos los Estados miembros, salvo Dinamarca) ya recoge de algún modo esta lógica de actuación.

En el marco actual de las actividades de la EDA, los Estados miembros tienen la posibilidad de entablar cooperación para los proyectos específicos que les interesen, práctica que podría extenderse para constituir los grupos pioneros, partiendo de los criterios exigidos que, incluso fuera de un marco legal obligatorio, podrían flexibilizarse, si se estimara pertinente. Con sus opciones y trabajo en común, podrían configurar, además, una especie de Consejo asesor, desempeñando así un papel destacado en la elaboración de la agenda de la EDA y del orden del día de las reuniones de su Junta Directiva.

En definitiva, la activación de la CEP a través de la formación de los grupos pioneros y su correspondiente distribución de esfuerzos e influencia aspiraría a incluir al mayor número de Estados, en aquellos ámbitos donde puedan aportar más. No será fácil, sin embargo, la selección de los países participantes, dada la heterogeneidad que se observa entre ellos en cuanto a opciones y tendencias en materia de PESD. Así, aquellos que expresan voluntad de gastar más en defensa no son necesariamente los que están dispuestos a aunar esfuerzos y recursos, o se muestran voluntarios para contribuir a las misiones PESD¹⁵.

14 Este porcentaje fue propuesto por la Presidencia francesa de 2008, en su Declaración sobre el Refuerzo de Capacidades, op. cit., p. 6. También se contempla esta propuesta en Fundación Alternativas *et al.* 2009, p. 9.

15 Sobre la base de datos disponibles relativos a gasto en defensa, inversión por soldado, personal desplegado... Nick Witney pondera la posibilidad de que Estados como Francia, Reino Unido, Suecia, Holanda, España, Alemania e Italia, entre otros, puedan constituir algunos de estos grupos de vanguardia, si bien concluye que los criterios de selección no han de basarse en los esfuerzos realizados en el pasado, sino en los compromisos firmes que los Estados asumen para introducir mejoras en el futuro (Witney, 2008).

En cualquier caso, el “no” irlandés y, anteriormente, los de Francia y Holanda al Tratado Constitucional, demuestran la dificultad de ir al mismo ritmo en el proceso de construcción política europea. Con todo, los 27 Estados miembros firmaron el Tratado de Lisboa, rubricando así su consenso sobre la CEP. En consecuencia, la constitución de este procedimiento de trabajo en grupos de vanguardia en el ámbito de la EDA puede ser el camino para aquellos Estados miembros que tienen auténtico interés en hacer efectiva la PESD.

La situación actual de recesión económica, que previsiblemente persistirá a lo largo de 2010, puede hacer difícil el cumplimiento de algunos requisitos, especialmente los referidos a los porcentajes mínimos de gasto. Sin embargo, el mayor desafío estribará en incentivar la voluntad política de asumir mayores compromisos, tarea que, en todos los ámbitos de la UE, tiene ocasión de desempeñar cada Presidencia semestral. El Estado español ha intentado estar visible desde el desarrollo inicial de la PESD en la primera línea de materialización de compromisos. Se recuerda, así, una presencia destacada en la 1ª fase del PAEC, coincidiendo con la Presidencia española de 2002, o el impulso a la iniciativa multinacional OTAN en el campo de los Compromisos de Capacidades de Praga. Esta segunda Presidencia de la UE le brinda la posibilidad, con o sin Lisboa, de impulsar la constitución de grupos pioneros, como nuevo elemento que genere sinergias selectivas y permita avanzar en materia de PESD.

D) Promover el papel de la EDA como catalizador de voluntad política y cooperación armamentística

Prevista su creación por el fallido Tratado Constitucional, la EDA fue constituida por vía gubernamental, en junio de 2004, cuatro meses antes de firmarse el propio Tratado Constitucional. Como nueva estructura orgánica en el marco de la PESD, su misión principal es limar divergencias y fomentar la cooperación entre Estados, mediante la puesta en común de recursos financieros y de desarrollo armamentístico. En los cinco años que lleva funcionando, esta labor, más discreta y menos visible que la que ejerce el Consejo de la UE, está arrojando resultados muy notables, como han sido la formulación de la LTV y la elaboración del CDP, así como las tres estrategias que lo complementan en materia de I+T, cooperación armamentística e industria y tecnología¹⁶.

En el marco del CDP y de estas estrategias, la EDA ha seleccionado ya las prioridades a corto y medio plazo, así como las acciones y proyectos conjuntos

16 Vid. Agencia Europea de Defensa (2006) y Agencia Europea de Defensa (2008b).

a impulsar para mejorar las capacidades militares al servicio de la PESD. Coherentemente, los gobiernos de los Estados participantes en la EDA y, en particular, la Presidencia de la UE, que tiene la responsabilidad de impulso y dirección, deberían apoyar los trabajos de la EDA en los próximos años.

Para impulsar su labor, se estima que sería necesario dotarla de más medios económicos y recursos humano, propuesta que, por ahora, cuenta con las reticencias del Reino Unido. También se considera deseable un diálogo más continuo y estrecho entre la EDA y los ministros de Defensa, más allá de las dos reuniones anuales que mantienen con el director de la EDA, Javier Solana, en el marco de la Junta Directiva. Igualmente, la EDA debería mantener contactos constantes con los responsables nacionales de planeamiento militar. Esta mayor interacción garantizaría la consistencia y coherencia entre las necesidades detectadas y las acciones conjuntas a impulsar, facilitando, al mismo tiempo, la formulación de una doctrina común de necesidades a trasladar luego a proyectos comunes.

Finalmente, para consolidar esta cooperación eficaz en el marco de la EDA, a medio plazo será necesaria la integración (tal vez, incluso, la disolución) de otras estructuras europeas de cooperación armamentística *Letter of Intent* y OCCAR que, aun manteniendo relaciones de complementariedad con la EDA, inciden en la dispersión de esfuerzos que se quiere precisamente superar.

También con la OTAN es necesaria la coordinación en este apartado, dado que la UE y la OTAN persiguen, en muchos casos, capacidades similares y que los desarrollos respectivos afectan a las mismas fuerzas, que están al servicio de ambas organizaciones. Consecuentemente, la actividad de la EDA, a través principalmente del CDP, y la Iniciativa de los Compromisos de Capacidades de Praga deberán coexistir y desarrollarse armónicamente, reforzándose mutuamente y evitando duplicidades. Actualmente, la necesidad de complementariedad se observa, principalmente, en lo que respecta a la protección de las Fuerzas, el transporte estratégico (A400M/C-130), los helicópteros, las telecomunicaciones y las operaciones de información y la logística. Así lo expresaba Laure Frier, de la Unidad Política y de Planificación de la EDA, en marzo de 2009, en el transcurso del coloquio *La France, l'Union Européenne et l'OTAN*: “Il ne faut pas réinventer ce qui existe... il faut développer la complémentarité capacitaire entre l'UE et l'OTAN”¹⁷.

17 Vid. <http://www.strategic-road.com>.

La coordinación de la cooperación armamentística en Europa, *ad intra* y *ad extra* de la UE, constituye un reto de gran envergadura para cualquier Presidencia en materia de PESD. La EDA se revela como un factor catalizador de voluntades y sinergias para acometer programas costosos, que únicamente se pueden asumir de forma multinacional y que este organismo está ya impulsando en el marco del CDP. Consecuentemente, la Presidencia española, en la línea expresada por la Presidencia francesa de 2008, debería apoyar decididamente la labor de la EDA, impulsando sus iniciativas en marcha y aquellas en perspectiva y, al mismo tiempo, animar la implicación activa del resto de Estados participantes en la Agencia.

E) Convocatoria de una Cumbre de Seguridad UE-EE UU

La convocatoria de una cumbre UE-EE UU serviría al doble objetivo de relanzar las relaciones entre la UE y EE UU, y la cooperación entre la UE y la OTAN, en la que EE UU es la clave. El Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad reconoce la necesidad de renovar la asociación con EE UU, en la que la dimensión de seguridad es fundamental. Las relaciones EU-EE UU deben abordar el papel de la PESD en el contexto, más amplio, de la arquitectura de seguridad europea e internacional, lo que comprende la OTAN. El fortalecimiento de la cooperación UE/OTAN es una prioridad, tanto a nivel estratégico como táctico, especialmente por lo que respecta a las operaciones en curso que comparten la misma zona, como es el caso de los Balcanes, Afganistán y el cuerno de África. La anunciada creación de un grupo informal de alto nivel UE-OTAN para mejorar de forma pragmática la cooperación sobre el terreno entre ambas organizaciones puede sentar las bases para el diálogo. En este contexto, la reintegración de Francia a la estructura militar de la OTAN puede ayudar a promover la complementariedad y la división de trabajo entre ambas organizaciones¹⁸.

F) Establecimiento de un Cuartel General Europeo permanente: una estructura civil y militar integrada de planificación estratégica para las operaciones y misiones de la PESD

El refuerzo de las capacidades europeas (incluyendo los formatos posibles de una forma eficaz de Cooperación Estructurada Permanente) debe ir acompañado de un

18 A los desacuerdos entre algunos Estados se suma una percepción de confrontación según la cual la relación UE/OTAN es un juego de suma cero en la que todo lo que ganan los estadounidenses lo pierden los europeos y viceversa. Como señala Felix Artega “Esa agrupación es arbitraria porque ni todos los miembros europeos de la OTAN comparten esa visión ni la OTAN se reduce a EE UU y a los miembros de la UE. Además, es perjudicial porque la capacidad militar que pierda la UE no la ganará la OTAN, sino que ambas organizaciones ganan o pierden con la mayor o menor capacidad militar de sus miembros europeos”. Vid. Artega (2009).

progreso hacia las estructuras adecuadas¹⁹. La cuestión pendiente es la creación de un cuartel general operativo permanente de la UE, que integrara el conjunto de las estructuras civiles y militares. El debate sobre el desarrollo de una capacidad de mando permanente para la UE ha estado siempre dominado por la preocupación de no duplicar costosas estructuras ya existentes en el marco de la OTAN. Sin embargo, esta cuestión es fundamental para garantizar la autonomía estratégica europea y acabar con la actual separación entre planificación civil y militar. El camino empezado por la Presidencia francesa para facilitar un progreso hacia la autonomía estratégica europea debería ser concluido por la Presidencia española. Esta idea requiere, en última instancia, de la voluntad política de algunos Estados europeos, como el Reino Unido, todavía reticentes a que la UE se convierta en algo más que una potencia civil y sobre todo al desarrollo de estructuras independientes de la OTAN.

El Tratado de Lisboa abre la perspectiva de la reestructuración de la arquitectura institucional de la PESD, pero los primeros pasos hacia la integración de funciones y capacidades civiles y militares para mejorar la eficacia de las operaciones de la PESD ya se están dando. La Secretaría del Consejo de la UE va a unificar en breve la Dirección General VIII (militar) y la DG IX (civil) en una nueva Dirección denominada Dirección de Planificación de Gestión de Crisis (CMPD). Ello deriva, lógicamente, de la creación, hace más de un año, de la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC).

G) Convocatoria de una conferencia al final de la Presidencia para evaluar la cooperación con la sociedad civil e identificar medidas concretas para mejorarla

Una de las cuestiones identificadas por el OPC 2010 es la necesidad de mejorar el intercambio de información con las ONG y la sociedad civil, y su contribución, un “valor añadido”, para aumentar su capacidad en los aspectos civiles de gestión de crisis en todas las áreas pertinentes. En comparación con otras organizaciones, como las Naciones Unidas y la OSCE, la UE no tiene mecanismos concretos para utilizar el valor añadido de las experiencias de ONG en la planificación y ejecución de las operaciones PESD. La creciente demanda de profesionales en ámbitos diversos, como la justicia transicional o, por ejemplo, la mediación en las misiones, y las dificultades para encontrarlos, unidas a la necesidad de previsión de las contingencias de personal adecuado para los diferentes tipos de misión y

19 Así lo reconoce el Informe de aplicación de la EES de 2008 y se recoge como propuesta en Una Agenda Futura para la Política Europea de Seguridad y Defensa.

su formación, son razones de peso para continuar trabajando en el desarrollo de mecanismos que permitan aumentar la incorporación de expertos de la sociedad civil (académicos, consultores o profesionales comprometidos con ONG) en apoyo de la gestión civil de crisis. La Presidencia española debería continuar el trabajo de otras Presidencias y convocar al final de su semestre una conferencia de trabajo con representantes de la sociedad civil, con el fin de evaluar su contribución al desarrollo de un enfoque comprensivo para la prevención de conflictos y gestión de crisis, y adoptar medidas concretas para mejorarla. Una mayor cooperación con la sociedad civil contribuiría a ampliar los sistemas nacionales de *rosters* (listas de profesionales y expertos) adecuados para el área de policía pero claramente insuficientes en otras áreas prioritarias. Además, reforzaría la conexión entre formación y reclutamiento/contratación, y contribuiría a crear equipos civiles de respuesta en un formato integrado (los llamados “paquetes”), que hasta ahora han sido la excepción.

4. Conclusiones

1. A lo largo de los últimos diez años se han realizado en el ámbito de la PESD importantes desarrollos: fijación de objetivos comunes de capacidades militares y civiles, mecanismos de generación de fuerzas y progresos, armonización de equipamientos, despliegue de una veintena de operaciones, etc. Con todo, la valoración general que persiste es que lo conseguido hasta ahora es, cuantitativa y cualitativamente, inferior al nivel de ambición inicial, que aspiraba a convertir a la UE en un actor de seguridad global.
2. Las crisis actuales requieren un enfoque comprensivo y multidimensional, que combine la ayuda de emergencia con medidas de protección de los derechos humanos y medidas de rehabilitación, con estrategias a largo plazo que aborden las causas últimas de los conflictos. La necesidad de desarrollar enfoques comprensivos para la gestión de crisis pone de manifiesto que, al clásico desafío de la política exterior europea –las tres ces (coordinación, coherencia y complementariedad de la acción exterior)– hay que agregarle el desafío de las tres des (la unión de la defensa, el desarrollo y la diplomacia en un planteamiento común) o *whole of government approach* (WHA).
3. Analizado el estado de desarrollo de las capacidades militares y civiles, y faltando poco tiempo para que expiren los últimos Objetivos Principales, consideramos que lo esencial no es tanto formular nuevos Objetivos Principales, sino mejorar e integrar todas las capacidades ya existentes, militares y civiles, para que la UE extraiga una verdadera ventaja de su disponibilidad y uso para la prevención y resolución de conflictos.
4. En el ámbito de las capacidades militares, la deseada integración comporta que los Estados europeos prosigan con sus procesos de modernización de fuerzas, con objeto de que éstas puedan participar, eficaz y conjuntamente,

en operaciones multinacionales, cuya demanda será mayor en los próximos años. Uno de los ejes prioritarios de este proceso de transformación es la racionalización de recursos, lo que plantea, entre otras acciones, la necesidad de reducir el exceso de personal que se observa (casi dos millones de personas uniformadas en la Europa de los 27, a las que va destinado el 55% de los presupuestos de defensa, frente al 20% en EE UU)²⁰. Los recursos liberados en este apartado podrían desviarse a inversiones I+D, un aspecto en el que Europa muestra, comparativamente, uno de sus puntos más débiles (EE UU invierte en la actualidad seis veces más en este apartado que todos los países europeos juntos).

5. Aunar esfuerzos, compartiendo capacidades y recursos y fomentando la especialización, es otro de los caminos a seguir si se quiere dotar a la UE de capacidades operativas eficientes. Fue una de las propuestas más insistentes de la Presidencia francesa y que se recoge en la Declaración de Refuerzo de Capacidades. Este mismo mensaje está presente en el Informe de aplicación de la EES y, funcionalmente, inspira también toda la actividad de la EDA. Los Estados miembros, por su parte, no son totalmente ajenos a esta necesidad de construir y mejorar las capacidades en común. Así, se observan acuerdos entre algunos de ellos para comprar o alquilar conjuntamente medios de transporte estratégico o para cofinanciar actividades de apoyo (por ejemplo, formación de pilotos, entre Francia y Bélgica; unidad de helicópteros, entre Reino Unido y Francia), o para preparar un mando conjunto para el transporte aéreo (iniciativa conjunta de Bélgica, Francia, Alemania y Holanda). La especialización es otra tendencia que empieza a percibirse también en algunos Estados miembros (por ejemplo, la unidad lituana de purificación de agua o el sistema checo especializado en la protección química y nuclear).
6. La puesta en común de capacidades y recursos, así como la especialización, se basan, en su mayor parte, en acuerdos entre los propios Estados o bien responden a impulsos estrictamente nacionales. Sin embargo, cara a aportar mayor valor añadido y dimensión europea a estos esfuerzos, resultaría más adecuado que la EDA pudiera asumir la tarea de catalogar y evaluar estas experiencias, trabajando estrechamente con los Ministerios de Defensa en la identificación de las oportunidades de cooperación y especialización. Este planteamiento vuelve a incidir en la relevancia de este organismo como catalizador de la voluntad política y de la cooperación armamentística en la UE.
7. La configuración progresiva de una defensa común (vigente art. 17 TUE, futuro art. 42.2º, según Lisboa) forma parte del proceso de construcción

20 En el caso de Austria, Bélgica, Chipre, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta y Portugal, el gasto en personal asciende al 70% del presupuesto en defensa. Vid. Witney (2008).

política europea. Por el momento, la política de defensa europea sigue limitada a los dos aspectos que han sido hasta la fecha sus ámbitos de especialización: la cooperación armamentística y las operaciones de gestión de crisis. En el estado actual de la integración europea y a corto plazo, no cabe esperar saltos cualitativos en la definición de una defensa común, dada la heterogeneidad de los Estados miembros y sus divergentes prioridades en materia de política exterior y de defensa; acaso puedan introducirse algunas mejoras en la línea de lo expuesto.

8. Con todo, la demanda cada vez mayor para que la UE responda a crisis internacionales va proporcionando elementos comunes sustanciales y propiciando la convergencia entre los Estados europeos. Por tanto, puede concluirse que, aunque queda por desarrollar el alcance y el contenido material de una futura defensa común, como prevén las disposiciones del TUE, a lo largo de esta última década la defensa ha dejado de ser una cuestión puramente nacional, convirtiéndose en un asunto, cuando menos, de interés común.

5. Bibliografía

- Agencia Europea de Defensa (2006), An initial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity needs. En <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146>.
- Agencia Europea de Defensa (2008a), EDA Work Programme 2009. En <http://www.eda.europa.eu>.
- Agencia Europea de Defensa (2008b), EU Governments endorse capability plan for future military needs, pledge joint efforts. En <http://www.eda.europa.eu/Senevicitem.aspx?area=Organisation&id=115>.
- Artega, F (2009), La cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl: ¿revisar sus fundamentos tras 60 años?. *ARI 56/2009 - 01/04/2009*.
- Bildt, C. (2008), Strengthening the ESDP – The EU’s approach to International Security. Helsinki, September 2008, www.regeringen.se/sb/d/7417/a/112759.
- Churrua, Cristina (2007), Human Security as a policy framework: Critics and Challenges. *Anuario de Accion Humanitaria y Derechos Humanos/Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2007*, Bilbao, Universidad de Deusto, pp.15-35.
- Collantes Celador, G. (2005), The European Union Police Mission: The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina? *IBEI Working Papers, 2007/9* e International Crisis Group, “Bosnia’s Stalled Police Reform: No Progress, No EU “ *Europe Report* No.164, 2005.
- Consejo de la Unión Europea (1999), Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, párrafo 27, Anexos I a IV.
- Consejo de la Unión Europea (2003), Lessons learned from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM), Autumn 2001-December 2002. Doc 11206/03, p. 4.
- Consejo de la Unión Europea (2004a), Civilian Capabilities Commitment Conference - Ministerial Declaration. Párrafos 3 y 4.

- Consejo de la Unión Europea (2004b), Objetivo Principal para 2010 (Headline Goal 2010). En Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores celebrado en Bruselas en mayo de 2004, Documento 6309/6/04 REV 4.
- Consejo de la Unión Europea (2004c), Proyecto de Plan de acción para la gestión civil de crisis de la PESD. Doc 10307/04, p. 4.
- Consejo de la Unión Europea (2005), EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR). Doc. 12566/4/05, Brussels, 13 October 2005 Council of the European Union, "Council Conclusions on a policy framework for Security sector reform", 2736th GENERAL AFFAIRS Council Meeting – Luxembourg, 12 June 2006.
- Consejo de la Unión Europea (2007), Final Report on the Civilian Headline Goal 2008. Doc. 14807/07.
- Consejo de la Unión Europea (2008a), Conclusiones de la Presidencia: Consejo Europeo de Bruselas, 11 y 12 de diciembre de 2008, Anexo 2. 1727/8 en http://www.consilium.europa.eu/euDocs/cm_Data/docs/pressData/es/ec/104704.pdf.
- Consejo de la Unión Europea (2008b), Declaración sobre el Refuerzo de Capacidades. Doc. 16840/08.
- Consejo de la Unión Europea (2008c), Declaración sobre el Refuerzo de la Seguridad Internacional. Doc. 16751/08.
- Consejo de la Unión Europea (2008d), Informe de situación correspondiente a 2008 (informe sobre el estado de preparación en el ámbito civil de la PESD. Doc. 14989/08.
- Consejo de la Unión Europea (2008e), Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. Documento 17104/8, en http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf.
- Consejo de la Unión Europea (2009), Conclusiones del Consejo PESD de 19 de mayo de 2009.
- Enseñat y Berea, A. (2005), El desarrollo de las capacidades militares y civiles en la Unión Europea. *Cuadernos de Estrategia*, nº 133, Seguridad y Defensa en Europa: implicaciones estratégicas, Ministerio de Defensa, pp. 63-73.
- Fernández Sola, N. (2009), ¿Una nueva Estrategia Europea de Seguridad 2009?. *Revista de Prensa "Tribuna Libre"*, en <http://www.almendron.com/tribuna/>.
- Fundación Alternativas (2008), Informe ¿qué Europa queremos?. Vid.<http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-que-europa-queremos>.
- Fundación Alternativas *et al.* (2009), Una Agenda Futura para la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Elaborado conjuntamente por la Fundación Alternativas, Observatorio de Política Exterior, EGDMONT, IRIS y Friedrich Ebert Stiftung.
- García González, J. I. (2009), Crisis y gestión militar de crisis en la UE: el camino hasta la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad. *Discusión Papers*, nº 19, 2009, UNISCI/IE Universidad, pp. 236-249.
- International Institute for Strategic Studies (IISS) (2008), European Military Capabilities. Building Armed Forces for Modern Operations. Londres, pp.31-91.

Las capacidades militares y civiles de la Unión Europea

Pescador, F. (2009), Obama autoriza el rearme de la UE. *El Correo* de 4 de abril de 2009.

Rintakoski, K. y Autti, M. (2008), Comprehensive Approach. Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management. Crisis Management Initiative, Finish Munistry of Defence, Helsinki.

Ruiz, X. (2008), La evolución de las misiones civiles de la política europea de seguridad y defensa. *UNISCI Discussion Papers*, Nº 16 (Enero / January 2008), pp. 67-68.

Vasconcelos, A. de (2009), The European Security Strategy 2003-2008. Building on Common Interests, *ISS Report* No. 5, February 2009.

Vergara Melero, J. A. (2008), Capacidades militares al Servicio de la Estrategia Europea de Seguridad. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 9, pp. 10-15.

Witney, N. (2008), Re-energizing Europe's Security and Defence Policy. Policy Paper, www.ecfr.eu.

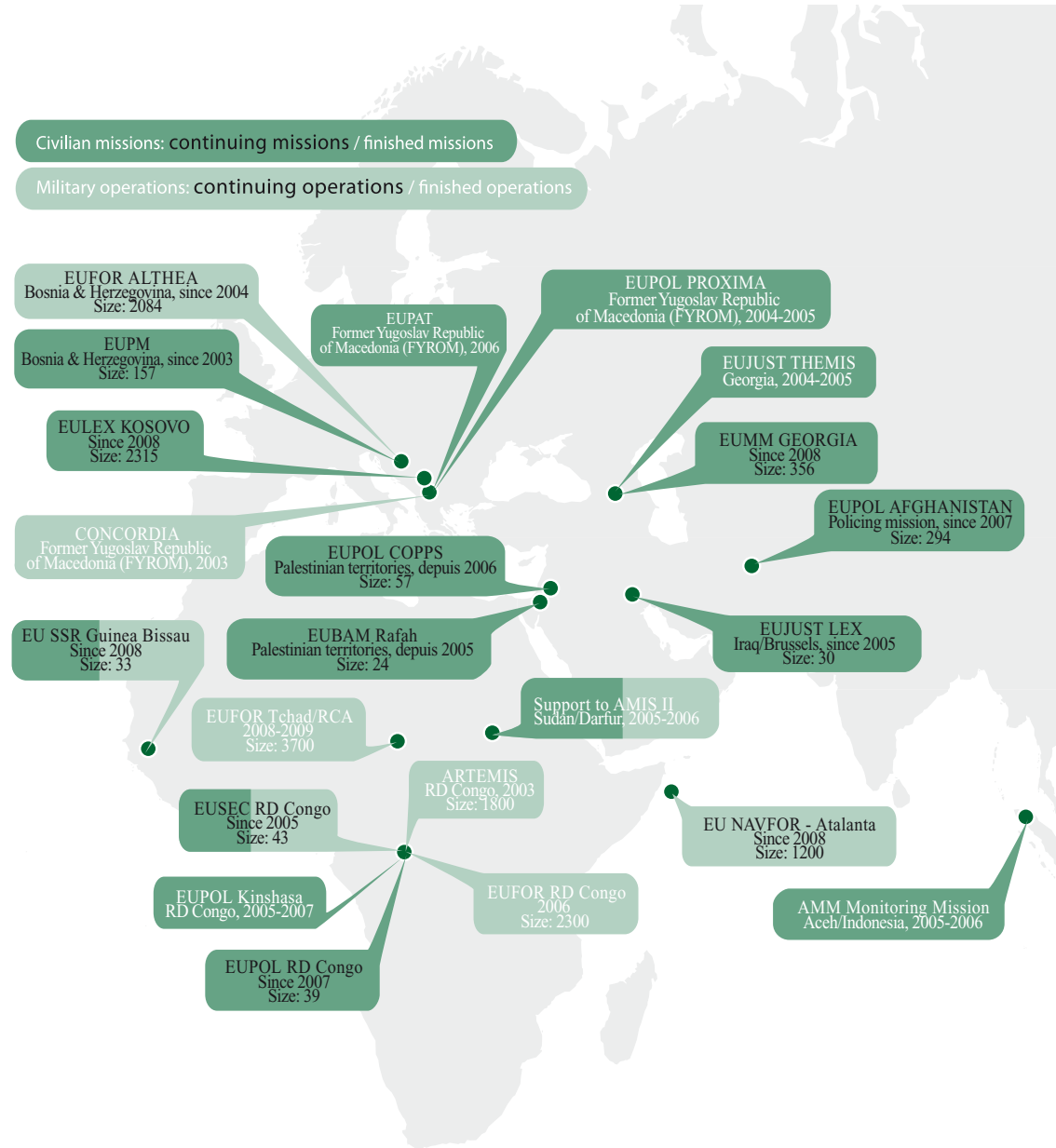
6. Anexos

ANEXO I: BATTLEGROUPS

Nr	Battlegroup	Estados participantes	Efectivos
1	BG francés	Francia	
2	BG italiano	Italia	
3	BG español	España	
4	BG británico	Reino Unido	
5	BG franco-germano	Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y España	
6	BG franco-belga	Francia y Bélgica	
7	BG 107	Alemania, Finlandia y Holanda	1.500
8	BG germano-checo-austriaco	Alemania, Chequia, Austria	
9	BG italo-húngaro-esloveno	Italia, Hungría y Eslovenia	
10	BG anfibio hispano-italiano	España , Italia, Grecia y Portugal	1.500
11	BG liderado por Polonia	Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania	
12	BG nórdico	Suecia, Finlandia, Noruega, Irlanda y Estonia	2.800
13	BG británico-holandés	Reino Unido y Holanda	
14	BG balcánico	Grecia, Bulgaria, Chipre y Rumanía	
15	BG checo-eslovaco	Chequia y Eslovaquia	
16	BG liderado por España	España , Italia, Francia y Portugal	
17	BG italo-rumano-turco	Italia, Rumanía y Turquía	
18	BG sueco	Suecia	

Fuente: Vergara Melero, J. A. (2008)

ANEXO II: Overview of the missions and operations of the European Union April 2009



Fuente: Consejo de la Union Europea, 2009

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.
- 40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque

