

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES MILITARES Y CIVILES
DERIVADAS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA COMÚN DE LA
UNIÓN EUROPEA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA Y EN LOS BALKANES ENTRE
2003 Y 2007

JULIANA ESPINOSA MORENO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2009

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES MILITARES Y CIVILES
DERIVADAS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA COMÚN DE LA
UNIÓN EUROPEA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA Y EN LOS BALKANES ENTRE
2003 Y 2007

JULIANA ESPINOSA MORENO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2009

“Análisis de la evolución de las operaciones militares y civiles derivadas de la política de seguridad y de defensa común de la Unión Europea en África Subsahariana y en los Balcanes entre 2003 y 2007”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Juliana Espinosa Moreno

Dirigida por:
Stéphanie Lavaux

Semestre I, 2009

A mi familia por todo su amor y apoyo,

A mis amigos por su respaldo constante.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo monográfico, más que un requisito de grado, fue la oportunidad mostrarme los conocimientos y la formación que me ha dado la Universidad del Rosario. Esta institución fue el escenario que me permitió consolidar mi proyecto de vida y despertar en mí la inquietud de buscar un conocimiento constante para mi formación como persona y como profesional. A todas las personas que desde un principio hicieron posible esta investigación y que de alguna manera me abrieron las puertas para su desarrollo les agradezco enormemente. En especial a Mery Castillo Cisneros y a Federmán Rodríguez Morales.

Debo hacer especial mención de mi directora de monografía Stéphanie Lavaux y expresarle mis más sinceros agradecimientos. Desde mi ingreso a la Universidad vi en ella un ejemplo a seguir en todos los aspectos. Gracias por su tiempo, su dedicación, su entereza y por compartir su conocimiento conmigo. Fue un orgullo para mí poder trabajar con ella.

Finalmente agradezco a mi familia por haberme dado la oportunidad de estudiar en esta Universidad. Por su apoyo, su comprensión y preocupación constante, y porque es finalmente gracias a ellos que hoy puedo alcanzar este importante logro.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. UN PROYECTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMÚN EN CONSOLIDACIÓN	11
1.1. RELACIÓN DE LA PCSD CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE SEGURIDAD	12
1.2. CAPACIDAD DE ACTUACIÓN: OPERACIONES CIVILES Y MILITARES	17
2. OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA UNA POLÍTICA COMÚN	24
2.1 ESTADOS MIEMBROS: PRIMERA Y ÚLTIMA INSTANCIA DECISORIA EN LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA	25
2.2. LÍMITES EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PCSD	30
3. CONCLUSIONES	37
3.1. PERSPECTIVAS DE LA PCSD	39
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1: Organizaciones, acuerdos y número de efectivos que intervinieron en el manejo de las operaciones militares de la PCSD en África Subsahariana y los Balcanes entre 2003 y 2007.	19
Tabla 2: Número de efectivos que intervinieron en las operaciones civiles de la PCSD en África Subsahariana y los Balcanes entre 2003 y 2007.	22
Tabla 3: Relación de la PCSD y otras organizaciones internacionales de seguridad en el manejo de las operaciones civiles y militares en África Subsahariana y los Balcanes entre 2003 y 2007.	35

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1: Organigrama institucional de la PESC/PESD.

Anexo 2: Vistazo de las misiones y las operaciones de la Unión Europea, Junio 200

INTRODUCCIÓN

En la búsqueda de la construcción y consolidación de la Unión Europea, varias iniciativas se han planteado para crear una política de seguridad común entre los países miembros, no obstante hasta hace muy poco se logró un verdadero avance en este tema. Las diferentes propuestas se remontan hacia los años 50, cuando en 1952 se dio la primera propuesta por parte de Francia con la creación de la Comunidad Europea de Defensa, la cual tenía un enfoque ante todo federal. Se permitía así, en medio de la Guerra Fría, el programa armamentista de Alemania Occidental. Sin embargo, en 1954 parlamentarios franceses rechazaron la idea, luego de la fuerte oposición por parte de sectores comunistas y sectores que apoyaban al General De Gaulle.

Después de esto se presentaron algunas ideas, pero ninguna prosperó. Por ejemplo se pueden mencionar el Plan Fouchet en 1961, (por parte del General De Gaulle, con un tinte intergubernamental de cooperación) y La Cooperación Política Europea, que si bien buscó la armonización de los puntos de vista para una acción común en esta materia, tuvo muy pocos avances concretos, manteniéndose más como una cooperación intergubernamental.¹

De esta forma, es importante ver como es a partir del Tratado de Maastricht en 1992,² que se van a sentar las bases de lo que se llamará la Unión Europea, como se conoce hoy en día. Se crean en él tres grandes pilares: las Comunidades Europeas, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Justicia y Asuntos del Interior.³ En todos estos frentes se han dado importantes logros, pese a esto, los mayores retos persisten en la política de seguridad común.

Inicialmente, el poder disponer de una sola voz en el ámbito internacional por parte de la Unión Europea fue uno de los principales propósitos de su política de seguridad. Con la PESC no solo se lograba aumentar la seguridad interna de la Unión, sino también buscar la preservación de la paz y la seguridad internacional. En

¹ Comparar Rivière Marta Lucía, “La política exterior y de seguridad común (PESC)”, Tema 4, Cátedra de Estudios Europeos, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. Segundo Semestre de 2006. Notas de Clase.

² El Tratado de la Unión Europea (TUE), marca una nueva etapa en la integración europea ya que permite la puesta en marcha de la integración política. Comparar Unión Europea “El Tratado de la Unión Europea (TUE)”, Documento electrónico.

³ Comparar Página Oficial de la Unión Europea, “La construcción Europea a través de los tratados”, Documento electrónico.

sus inicios el instrumento que se utilizó para llevar a cabo las operaciones de la PESC fue el de la Unión Europea de Occidente (UEO)⁴, la cual manejaba una estrecha relación con la OTAN. Estas relaciones se fueron materializando poco a poco con programas como el de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), o las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC).⁵ Con estas últimas, se permitía a la UEO utilizar los recursos de la OTAN para llevar a cabo sus propias operaciones.

Sin embargo la relación entre la OTAN y la UEO presentó varios choques que impidieron su desarrollo y posteriormente llevaron a cambios en la estructura de la PESC. En 1997 se realza el papel del Consejo Europeo en materia de seguridad y se nombra a un Alto Representante de la PESC. Así mismo se establece la existencia, dentro de la PESC, de una política de defensa común que será llamada la Política Europea de Defensa y Seguridad (PESD) y posteriormente Política Común de Seguridad y Defensa, (PCSD).

La PCSD se formalizó luego de la reunión franco-británica llevada a cabo en Saint-Malo en 1998, y se promulgó en el texto de 1999 del Consejo Europeo de Cologne. El principal objetivo de esta política es el de manejar las crisis que se puedan presentar fuera del territorio de la Unión Europea, como una estrategia de defensa común.⁶ Finalmente en 2001, en el Consejo Europeo de Laeken la PCSD se declara como operacional. Se van concretando poco a poco operaciones y políticas cada vez más importantes, y al mismo tiempo se va construyendo toda una estructura que permitiera el desarrollo de las herramientas necesarias para la intervención de la Unión Europea como un actor internacional en materia de seguridad.

Las operaciones derivadas de la PCSD, son tanto de naturaleza civil como militar y cívico-militares. Más específicamente, en el Tratado de Amsterdam en 1999 se incluyeron lo que se llamó las Misiones Petersberg. Dentro de esta clasificación se encuentran las misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento y

⁴ “El Tratado de Ámsterdam definió a la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión, ya que esta organización le confiere una capacidad operativa en el ámbito de la defensa. Sin embargo, ese párrafo se suprimió del Tratado de Niza. Hoy en día este papel parece haber sido abandonado en favor de la creación de estructuras y capacidades propias de la Unión en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa (PESD)”. Ver Unión Europea, “El Tratado de Amsterdam: instrucciones de uso”, Documento electrónico.

⁵ Comparar Ministerio de Defensa de España, “Unión Europea: Política Europea de Seguridad y de Defensa”, 2008, Documento electrónico.

⁶ Comparar Página Oficial de la Unión Europea, *Glosario*, Política europea de seguridad y defensa (PESD), Documento electrónico.

restablecimiento de la paz, misiones de las fuerzas de combate para la gestión de las crisis y la prevención de los conflictos.⁷

Las operaciones civiles “pueden clasificarse en tres tipos: 1) asistencia en el sector de la seguridad, como las misiones de construcción de capacidades en el sector de la seguridad, que comprenden actividades de formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; 2) asistencia en el sector de la administración judicial y civil, o las misiones de Estado de derecho, donde también puede incluirse la formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; y 3) misiones de observación y supervisión, en el que la actuación de la Unión se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos.”⁸ Por su parte, en las operaciones militares: el personal militar de la Unión no entra en combate directo durante el desarrollo de estas misiones. Buscan asegurar que la violencia no siga escalando o para contribuir a que la paz se consolide. Estas operaciones son importantes en la medida en que avance el conflicto. “Las misiones militares vendrían a coincidir con las misiones Petersberg que en 1992 desarrolló la UEO”⁹: dentro de esta clasificación se encuentran las misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento y restablecimiento de la paz, misiones de las fuerzas de combate para la gestión de las crisis y la prevención de los conflictos.¹⁰ Finalmente, en las operaciones civiles y militares participan personal civil y militar, con sus fuerzas combinadas con el fin de atender diversos aspectos de las situaciones de crisis de forma global.

Desde esa época y hasta la actualidad los progresos en cuanto a la materialización de los conceptos y de las estructuras político-militares han sido muy importantes. En la estructura política y militar de la Política Exterior y de Seguridad Común, se encuentran entidades como el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar de la Unión Europea, y el Estado Mayor Militar de la Unión Europea, como

⁷ Comparar Página Oficial de la Unión Europea, *Glosario*, (PESD), Documento electrónico.

⁸ Ver, Xira Ruiz, La evolución de las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa, UNISCI, Universidad Complutense de Madrid, 2008, <http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI%20DP%2016%20-%20Ruiz.pdf>

⁹ Ver, Xira Ruiz, La Unión Europea y las Misiones PESD, UNISCI, Universidad Complutense de Madrid, 2006, <http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0606230023A.PDF>

¹⁰ Comparar, Página Oficial de la Unión Europea, *Glosario*, Política europea de seguridad y defensa (PESD), http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_es.htm, visitado el 08 septiembre 2008.

entidades permanentes para la formalización de la política de defensa y operativa de la Unión.¹¹ Así mismo, se han creado en los últimos años las llamadas agencias de política exterior y de seguridad común, como la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Satélites de la Unión Europea y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.¹²

Es evidente que a pesar de los esfuerzos europeos por ganar un espacio en materia de seguridad en el sistema internacional, su papel continúa siendo muy inferior frente a las otras organizaciones internacionales como la OTAN y la ONU. Este desbalance se presenta por ejemplo en los años de experiencia y por lo tanto en el número de misiones y operaciones, en las cifras de efectivos, en las características armamentistas y en general en la capacidad de intervención de cada una. Por ejemplo en el caso de la OTAN, su creación se remonta a 1949, lo cual le da una estabilidad estructural y de funcionamiento muy importante. Cuenta con el Consejo del Atlántico Norte, con comités encargados de las consultas políticas, los planes de defensa y las operaciones. Por ejemplo, en las misiones que se están llevando a cabo por parte de la OTAN está la KFOR que se estableció en Kosovo en 1999. Originalmente contaba con casi 50.000 efectivos, una cifra enorme si se compara con los efectivos de operaciones de la PCSD como EUFOR Congo que cuenta con un máximo de 2.300 efectivos.¹³ Todo esto ayuda a entender cómo, si bien se ha reconocido cada vez una mayor relevancia de las diferentes operaciones de la PCSD en los escenarios internacionales, su papel continúa en construcción y limitado por los recursos, tanto humanos como financieros que se manejan.

En un principio las operaciones civiles y militares de la política de seguridad y de defensa se dieron con la colaboración de la OTAN y de la ONU, en cuanto a recursos y medios utilizados. Bajo esta situación se establecieron diferentes reglas de juego y acuerdos entre las diferentes organizaciones internacionales, como es el caso de la OTAN, con el fin de organizar mejor sus relaciones y sus intervenciones. Para el 2005 las acciones de la Unión empezaron a darse más independientemente, aumentando el número de sus efectivos y su capacidad de maniobra. Sin embargo al

¹¹ Comparar Página Oficial de la Unión Europea, *Glosario*, (PESD), Documento electrónico.

¹² Comparar Página oficial de la Unión Europea, “Agencias de política exterior y de seguridad común”, Documento electrónico.

¹³ Comparar Ministerio de los asuntos exteriores, República Francesa, “Organización del Tratado del Atlántico Norte”, Documento electrónico.

tratarse de un proceso en construcción, varias dudas se generan frente a su capacidad de respuesta y a la magnitud o envergadura de las crisis que pueda manejar.

Al analizar el contexto en el que se desarrollan las operaciones militares y civiles de la Política de Seguridad y Defensa Común se presentan diferentes escenarios. En este caso se analizarán las acciones llevadas a cabo tanto en África Subsahariana como en los Balcanes. La influencia de la Unión Europea se debe a su cercanía con estas zonas del mundo, en algunos casos su relación de ex colonia y en otros por su posición estratégica a nivel internacional. Fue en estos lugares donde se implementaron las primeras iniciativas de operaciones militares y civiles, que en un momento inicial llegaron a complementar las ayudas dadas por organismos internacionales de seguridad como la OTAN. Se puede señalar por ejemplo, en el caso Africano la República Democrática del Congo donde la Unión intervino en 2003¹⁴ para intentar frenar la violencia.

Se pueden ver de esta forma una serie de cambios tanto en el manejo, como en la ejecución de las operaciones mismas de la PCSD desde el momento de su creación. Esto lleva a preguntarse, ¿Cuál ha sido la evolución de las operaciones militares y civiles derivadas de la política de seguridad y de defensa común de la Unión Europea, en África Subsahariana y en los Balcanes entre 2003 y 2007? Con el fin de responder a esta pregunta se establecerá inicialmente cómo desde 2003, en el momento de su creación y hasta 2007, se ha presentado una evolución en las operaciones militares y civiles derivadas de la política de seguridad y de defensa común de la Unión Europea, que le han permitido lograr una sólida organización estructural, un mejor manejo de sus acciones y una mayor capacidad de actuación y autonomía. Sin embargo, luego se analizará como todavía persisten importantes retos frente a su consolidación y su posicionamiento internacional frente a otras organizaciones internacionales.

De esta forma, con el fin de determinar la evolución de las operaciones militares y civiles derivadas de la política de seguridad y de defensa común de la Unión Europea, en África Subsahariana y en los Balcanes entre 2003 y 2007, se utilizará un marco teórico formado por dos teorías, por un lado el neoliberalismo institucional y por otro, el realismo liberal.

¹⁴ Comparar Thieux Laurence, “Artemis: operación de paz d la Unión Europea en África”, Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria de Madrid, diciembre 2003, Documento electrónico.

El neoliberalismo institucional permitirá entender en qué medida una institución internacional puede lograr mayor autonomía y consolidarse como tal por encima de los Estados que la componen. Al relacionarla con el proceso que ha vivido la Política de Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea y sus operaciones civiles y militares, ayuda a ilustrar cómo se ha dado su desarrollo desde el momento de su formación, cuáles han sido sus logros y en qué medida se constituye como una institución internacional.

Por otro lado, el realismo liberal ayuda a ilustrar los límites que todavía persisten en el afianzamiento de esta política europea. Al contemplar estos fenómenos como simples regímenes de seguridad que dependen expresamente de lo que sus Estados miembros desean, expone las resistencias y los obstáculos que todavía persisten en el fortalecimiento de la Política de Seguridad y Defensa Común.

Estas dos teorías logran así dar una visión amplia de la problemática a estudiar, al mostrar las dos facetas de la formación y el desarrollo de una iniciativa como la política de seguridad y defensa europea.

Con el fin de lograr entender el funcionamiento y la evolución que ha vivido la FCSD y por ende las operaciones que de ella derivan, es importante analizar más detalladamente *La Formación y funcionamiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa PCSD*.

La Política Europea de Seguridad y Defensa (PCSD) nació como una consecuencia de los importantes conflictos internacionales que se estaban presentando a década de los años 90, así como de la fuerte dependencia de la Unión Europea frente a los Estados Unidos en materia de seguridad. Este contexto mostró la urgencia de tomar una serie de decisiones que permitieran a la Unión traducir su peso económico en influencia política y militar, así como lograr una capacidad de intervención autónoma en conflictos internacionales.¹⁵

Su organización estructural es fruto de su trayectoria histórica desde el momento de su creación. Con la “Declaración relativa al Desarrollo de la Política Común Europea de Seguridad y de Defensa” en 1999, se materializa la PCSD con la propuesta de crear estructuras permanentes y duraderas con el fin de lograr su

¹⁵ Comparar Castro Ruano José Luis, “La Unión Europea, potencia civil de la Sociedad Internacional”, Secretaría de Acción Exterior, País Vasco, Euskonews & Media, 6/12/2002, Documento electrónico.

consolidación y autonomía, entre las que se encontrarían el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (CMUE) y el Estado Mayor (EMUE).¹⁶ El *Comité Político de Seguridad (COPS)* instaurado por el Consejo en 2001, está encargado, en el momento de una operación militar de gestión de crisis, de ejercer el control político y estratégico de la operación bajo el control del Consejo de la Unión, está compuesto por representantes de cada uno de los Estados Miembros (embajadores), siendo el principal actor en el proceso de decisiones tanto para la PESC como para la PEDS y contribuyendo en la definición de las orientaciones políticas de la Unión,¹⁷ (al interior de este Comité se encuentra en Grupo Político-Militar que se tiene el rol de un grupo de trabajo que prepara *dossiers* en el campo militar y civil);¹⁸ el *Comité Militar (CM)* encargado de formular recomendaciones al COPS, dirigir directivas militares del Estado Mayor, y estar al servicio de la PCSD en la conducción de operaciones militares de gestión de crisis (por ejemplo se encargaría de la alerta temprana, la evaluación y la planificación estratégica),¹⁹ es el órgano militar más alto en el seno del Consejo y está compuesto por los jefes del Estado Mayor de las armas (CEMA), representados por sus representantes militares;²⁰ y el *Estado Mayor (EMUE)* el cual está constituido por militares de cada Estado miembro, así como del Secretariado General del Consejo. Es la fuente de la experiencia militar de la Unión y trabaja bajo la dirección del Comité Militar al cual debe rendir cuentas. Realiza 3 funciones operacionales principales, la de alerta rápida, la evaluación de situaciones y la planificación estratégica para las misiones de la UE.²¹

Si bien en el momento de su creación estas tres entidades se convirtieron en sus más importantes autoridades, poco a poco en las diferentes reuniones se fueron creando organismos especializados que formaron la estructura de funcionamiento de la PCSD como se conoce hoy en día.

¹⁶ Comparar Bendiek Annegert, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE”, © *Deutschland magazine*, noviembre 2006, Documento electrónico.

¹⁷ Comparar République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, Novembre 2006, p. 17, Documento electrónico.

¹⁸ Comparar République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, p. 19, Documento electrónico.

¹⁹ Comparar Castro Ruano, “La Unión Europea, potencia civil de la Sociedad Internacional”, Documento electrónico.

²⁰ Comparar République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, p. 18, Documento electrónico.

²¹ Comparar République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, p. 21, Documento electrónico.

En la Cumbre de Helsinki en 1999 se estableció que la PCSD debería estar en condiciones de tomar decisiones autónomamente en caso de crisis internacionales y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la UE en aquellos casos en los que la OTAN no participa como organización de defensa colectiva.²² De esta forma se presentó la posibilidad, por parte la UE, de desarrollar operaciones militares como respuesta a diferentes situaciones en el ámbito internacional y establecer los objetivos concretos en materia de seguridad y defensa, así como el proyecto de lograr una *Fuerza de Reacción Rápida (FRR)* con el fin de desplegar en el plazo de 60 días un contingente militar de 60.000 efectivos y mantenerse en la zona de intervención durante al menos un año,²³ (en los nuevos objetivos para el 2010, se contempla el desarrollo de Grupos de Combate de la UE que contarán con 1.500 efectivos y que serán la respuesta aun más rápida de la UE).

Otra de las importantes instituciones dentro de la PCSD se creó en el 2000, en el Consejo de Santa María de Feira, donde se instauraron mecanismos de gestión no militar de crisis para coordinar y hacer más eficaces los recursos civiles (como política civil, asistencia humanitaria, rehabilitación administrativa y jurídica, observatorio de derechos humanos y observatorio electoral). En esta perspectiva civil, las fuerzas armadas por sí solas no eran suficientes para restablecer la paz en las zonas de crisis.²⁴ Es así como se crea el *Comité encargado de los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM)* el cual funciona como un grupo de trabajo del Consejo e informa al comité de representante permanentes.²⁵ En este mismo año, en el Consejo Europeo de Niza, se superan importantes etapas para asegurar la autonomía de la PCSD, como la incorporación de la Unión Europea Occidental (UEO), la creación de estructuras permanentes en el secretariado del Consejo para tratar los temas de la PCSD, y la definición de las relaciones de la UE con otros países y organizaciones.

En 2002 se replantea el Consejo de Asuntos Generales y se crea el grupo de consejeros para las *Relaciones Exteriores (RELEX)* en el cual se agrupan a los

²² Comparar Bendiek, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE”, Documento electrónico.

²³ Comparar Castro Ruano, “La Unión Europea, potencia civil de la Sociedad Internacional”, Documento electrónico.

²⁴ Comparar Castro Ruano, “La Unión Europea, potencia civil de la Sociedad Internacional”, Documento electrónico.

²⁵ Comparar Conseil de L’Union Européenne “Décision du Conseil du 22 mai 2000 instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises” (2000/354/PESC), Le Coreper et les comités et groupes de travail au sein du Conseil de l’Union européenne, Organisations Européennes, European Navigator, Documento electrónico.

consejeros encargados de las relaciones exteriores de cada representación permanente frente a la Unión Europea. En él se tratan aspectos sobretodo institucionales, jurídicos y de presupuesto del campo de la PESC/ PCSD. Prepara entonces acciones comunes que deciden la puesta en marcha de operaciones de gestión de crisis de la Unión.²⁶ Este mismo año también se crea el *Centro de Satélites de la UE* el cual funciona como una agencia del Consejo de la Unión Europea dedicada a la explotación y producción de los datos resultantes del análisis de las imágenes, obtenidas por satélite, de observación de la tierra. Su objetivo es secundar la toma de decisiones de la UE en el contexto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Cuenta con su propia personalidad jurídica para llevar a cabo sus funciones y está bajo la supervisión política del Comité Político y de Seguridad del Consejo y bajo la dirección operativa del Secretario General.²⁷ Se crea para esta misma época, el *Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (ISS)*, su objetivo es ayudar a crear una cultura europea común de seguridad y contribuir al debate estratégico ofreciendo la mejor interfaz posible entre responsables europeos y los diversos círculos de especialistas no oficiales. Las actividades del Instituto se orientan al análisis de datos y la formulación de las recomendaciones necesarias para la aplicación de las políticas de la UE.²⁸

Además de establecer organizaciones y comités en sí, también se crearon planes de acción y de política de seguridad a largo plazo con el fin de establecer objetivos claros que debían ser alcanzados, como una forma de concretar cada vez más la iniciativa PCSD. Es así como en diciembre de 2003, el Consejo Europeo presenta la *Estrategia Europea de Seguridad*²⁹ bajo el nombre de “Una Europa segura en

²⁶ Comparar République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, p. 19, Documento electrónico.

²⁷ Comparar Página Oficial de la Unión Europea, “Centro de Satélites de la Unión Europea”, Documento electrónico.

²⁸ Comparar, Página Oficial de la Unión Europea, “Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (ISS)”, Documento electrónico.

²⁹ «La stratégie fixe trois objectifs à l'Union pour défendre sa sécurité et promouvoir ses valeurs : 1. Faire face aux menaces en menant une politique de prévention des conflits reposant sur une combinaison des moyens d'action civils et militaires ; 2. Construire la sécurité dans le voisinage européen en s'impliquant au Moyen-Orient, dans les Balkans et le Caucase ; 3. Promouvoir un multilatéralisme efficace en défendant et en développant le droit international, dans le cadre fondamental de la Charte des Nations unies. Ces objectifs doivent être atteints par la promotion d'une culture stratégique de la prévention, le développement des capacités militaires et le regroupement des différents instruments et moyens de l'Union, pour gagner à la fois en efficacité et en cohérence. » Ver République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, p. 8, Documento electrónico.

un mundo mejor”, en cuestiones de regulación de conflictos y aseguramiento de la paz. Esta estrategia describe “la Unión ampliada con su mayor peso como actor con responsabilidad global. En vista de las nuevas amenazas (terrorismo, proliferación, conflictos regionales, Estados frágiles, fracaso de Estados, crimen organizado), la UE recurre cada vez más a instrumentos de política exterior, de seguridad e interior en la prevención de conflictos y reconstrucción pos conflictos, lo cual es descrito como “concepto ampliado de seguridad”³⁰. En 2004 se aprueban tanto el “Objetivo Principal Civil para 2008” como el “Objetivo Principal Militar para 2010”, con el fin de consolidar la construcción paralela y equilibrada de capacidades civiles y militares para la Unión,³¹ así como crear una planeación a largo plazo de las actividades de la PCSD, lo cual evidencia la autonomía en la determinación de sus políticas. El Objetivo Principal Civil tiene en este momento como cometido primordial identificar y construir las capacidades civiles que necesite la UE hasta el año 2008. Sus ámbitos de actuación prioritarios son: operaciones policiales y el Estado de Derecho, la administración civil y la protección civil, el monitoreo y apoyo de representantes especiales de la UE. Con este objetivo se buscó hacer más activa, más capaz y más eficaz la gestión civil de las crisis mediante la realización de operaciones autónomas o la coordinación con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y la contribución a estas organizaciones.³²

Por su parte, en el Objetivo Principal Militar se materializaron las exigencias que emanan de la Estrategia Europea de Seguridad ampliada y de las futuras disposiciones del Tratado Constitucional en relación con la capacidad de actuación de las fuerzas armadas de los Estados miembros en el contexto de la gestión de crisis.³³

Con todas estas nuevas estrategias y mecanismos de acción el Grupo de Armamento de Europa Occidental se transforma en lo que se va a llamar la *Agencia Europea de Defensa* en julio de 2004. Esta agencia se constituye como un instrumento importante para mejorar la coordinación entre las fuerzas armadas de los Estados

³⁰ Ver Bendiek, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE”, Documento electrónico.

³¹ Comparar Ministerio Federal de Relaciones Exteriores Alemán, “Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)”, Documento electrónico.

³² Comparar Presidencia del Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea”, Bruselas 16 y 17 de diciembre de 2004, Documento electrónico.

³³ Comparar Ministerio Federal de Relaciones Exteriores Alemán, “Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)”, Documento electrónico.

miembros con carácter duradero. Tiene así, como objetivo central, optimizar la eficacia en todos los ámbitos de las respectivas fuerzas armadas nacionales (investigación, adquisiciones, armamento y capacidad de las fuerzas armadas) y mejorar la coordinación entre ellas. Ello se refleja en el creciente número de proyectos comunes emprendidos entre las fuerzas armadas de la Unión Europea.³⁴

El año siguiente, se da creación al Colegio Europeo de Seguridad de la Unión Europea que permite el desarrollo de una cultura común de la PCSD y de los objetivos de seguridad de los Estados miembros, poniendo en común los medios de los cuales disponen ya los europeos en este campo.³⁵

Estas organizaciones se han ido actualizando con el paso del tiempo y conforman hoy la estructura organizativa de la PCSD, lo cual le permite cada vez mejor manejo de sus acciones y políticas, y una consolidación de la institución en sí. (Ver Anexo 1).

1. UN PROYECTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMÚN EN CONSOLIDACIÓN

A pesar de la corta vida operacional de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PCSD), se ha formado alrededor de esta iniciativa todo un andamiaje de organismos y dependencias que han permitido un mejor y más eficiente manejo de sus acciones, más específicamente de sus operaciones tanto civiles como militares. La participación y la voluntad de sus Estados miembros ha sido de gran importancia para llevar a cabo la cooperación en un tema tan sensible como el de la seguridad.

Si bien hoy en día se sigue considerando como un proyecto en construcción, diferentes situaciones y herramientas permiten demostrar como la PCSD ha pasado de ser un proyecto a ser una realidad. Con el fin de identificar estos indicadores, se presentará en primer lugar cómo partiendo de una base organizacional sólida, el reconocimiento de la PCSD a nivel internacional frente a otras organizaciones de seguridad, le fue permitiendo consolidar sus capacidades de acción y ganar poco a poco mayor autonomía; para luego entender cómo esta

³⁴ Comparar Ministerio Federal de Relaciones Exteriores Alemán, “Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)”, Documento electrónico.

³⁵ Comparar République Française, “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, p. 23, Documento electrónico.

situación se ve materializada en sus operaciones civiles y militares en África Subsahariana y en los Balcanes. El desarrollo de este capítulo busca ayudar a determinar en qué medida se ha presentado una consolidación de las operaciones militares y civiles derivadas de la política de seguridad y de defensa común de la Unión Europea, entre 2003 y 2007 en África Subsahariana y en los Balcanes.

1.1. RELACIÓN DE LA PCSD CON OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE SEGURIDAD.

La seguridad internacional de la mayoría de países de la Unión Europea para mediados del siglo pasado dependía casi enteramente de la OTAN. Con el surgimiento de la PCSD y la necesidad de ganar cada vez mayor autonomía y reconocimiento, se fueron estableciendo acuerdos con organismos como la OTAN, que básicamente buscaron reglamentar las acciones de cada una de ellas, con el fin de limitar los conflictos que de allí pudieran surgir.

Desde los años 60, los Estados europeos han ocupado una posición bastante particular dentro de la OTAN, lo que se conoce como “*pilier européen dans l’OTAN*”³⁶ o pilar europeo dentro de la OTAN. Esta iniciativa apareció durante la presidencia de J.F. Kennedy y promulgó la necesaria división del trabajo o el “*burben sharing and equal sharing of responsibilities*” en lo que tenía que ver con la seguridad europea entre Washington y sus colegas europeos.³⁷ En 1968 estos Estados europeos formaron dentro de la OTAN el EUROGRUPO, un grupo informal constituido con el fin de hacer escuchar la voz europea dentro de esta organización internacional de seguridad.³⁸ Su principal objetivo consistía en “*help strengthen the whole Alliance by*

³⁶Ver Deschaux-Beaume Delphine, “*De l’Eurocorps à une armée européenne? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)*”, Thèse pour le Doctorat en Science Politique, Université de Grenoble 2 Pierre Mendès, Institut d’études politiques, décembre 2008, p. 104, Documento electrónico.

³⁷Comparar Deschaux-Beaume, “*De l’Eurocorps à une armée européenne? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)*”, p. 104, Documento electrónico.

³⁸«*Cet Eurogroupe a été fondé suite à l’invasion soviétique en Tchécoslovaquie les 20-21 août 1968 (coup de Prague), et ce dans le prolongement de la crise de la chaise vide de 1965-66*». Ver, Deschaux-Beaume, “*De l’Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)*”, p. 104, Documento electrónico.

seeking to ensure that the European contribution to common defense is as strong and cohesive as possible”³⁹.

Según Delphine Deschaux-Beaume, en su ensayo “De l’Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, esta noción del pilar europeo fue evolucionando durante los años 80 y 90, logrando representar luego de la Guerra Fría, una aspiración europea para el reconocimiento en materia de defensa y de seguridad en el seno de la alianza OTAN, la iniciativa conocida como la: Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). En la reunión de ministros de asuntos exteriores en Copenhague en junio de 1991 se le reconoció a Europa la legitimidad de tener una identidad europea de defensa, dándole además el derecho de “décider des dispositions nécessaires à l’expression d’une politique étrangère et de sécurité et d’un rôle de défense communs au niveau de l’Europe”⁴⁰.

En un principio, como ya se vio, las relaciones entre la Unión Europea y su PCSD y la OTAN estuvieron mediadas por la participación de la Unión Europea de Occidente (UEO)⁴¹, la cual se utilizó para llevar a cabo las primeras operaciones de la PCSD. La UEO fue la encargada de introducir los temas de defensa dentro de la construcción europea. Estas relaciones se fueron materializando poco a poco con programas as Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC).⁴² Bajo este marco, se permitía a la UEO utilizar los recursos de la OTAN para llevar a cabo sus propias operaciones. Al permitir que la UEO se apoyara en los dispositivos "separables pero no separados" de la OTAN, la Alianza cumplía su promesa de robustecer su pilar europeo.⁴³ En este momento se presentaba una relación muy estrecha y se puede decir hasta de dependencia de la Unión Europea frente a la OTAN.

³⁹ Ver Deschaux-Beaume, “De l’Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, p. 104, Documento electrónico.

⁴⁰ Ver Manfred Wörner, “Comiqué Comité des plans de défense et du Groupe des plans nucléaires”, Cominuqués Minitériels de l’OTAN, 6-7 juin 1991, Documento electrónico.

⁴¹ El Tratado de Ámsterdam definió a la UEO como parte integrante del desarrollo de la Unión, ya que esta organización le confiere una capacidad operativa en el ámbito de la defensa. Sin embargo, ese párrafo se suprimió del Tratado de Niza. Hoy en día este papel parece haber sido abandonado en favor de la creación de estructuras y capacidades propias de la Unión en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa (PESD). Ver Página Oficial de la Unión Europea, “El Tratado de Amsterdam: instrucciones de uso”, Documento electrónico.

⁴² Comparar Ministerio de Defensa de España, “Unión Europea: Política Europea de Seguridad y de Defensa”, 2008, Documento electrónico.

⁴³ Comparar Solana Javier, “Una identidad europea de seguridad y defensa”, Extracto y Reseñas, Instituto de cuestiones internacionales y de política exterior INCIPE, Madrid España, Documento electrónico.

Las reuniones del Consejo Europeo en Helsinki, en Feira y en Niza establecieron los principios fundamentales de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN, como lo son la consulta, la cooperación y la transparencia.⁴⁴ La cooperación con esta organización internacional abarcó temas de interés común en el campo de la gestión militar de crisis. Buscó sobretodo permitir el respeto de la autonomía de decisión de cada una de ellas a pesar de su acercamiento. A partir de este momento y hasta el día de hoy se van a dar una serie de acuerdos que van a estructurar las relaciones entre la UE y la OTAN.

Poco a poco este término va a ser utilizado con el fin de repartir las responsabilidades entre los Estados Unidos y sus aliados europeos y lograr así que sus políticas en materia de defensa fueran más pertinentes y eficientes. Este será entonces el primer momento a partir del cual se va a empezar a delimitar y a repartir, de cierta forma, las tareas entre europeos y norteamericanos.

Luego, y buscando clarificar cada vez más la forma como se debían realizar las relaciones entre las operaciones tanto de la OTAN como de la PCSD, la Secretaria de Defensa Americana en 1999, Madeleine Albright propone lo que se llamará “Las tres D”⁴⁵. Después de la declaración de Saint Malo donde se había configurado el término de *autonomía* en la conceptualización de la PCSD, los Estados Unidos se sienten agredidos al ver que se estaba poniendo en duda su liderazgo en materia de seguridad y defensa internacional. De esta percepción nace la iniciativa de “Las tres D”, que significan: *no duplicación, no discriminación y no “décloupage”*. El concepto de *no duplicación* hacía referencia al rechazo de los Estados Unidos frente a los medios de defensa que estaba adoptando la Unión Europea. Se planteó entonces la idea de que no debía existir una duplicación de las capacidades y de los medios útiles de las dos organizaciones en las operaciones que se llevaran a cabo. En cuanto a la *no discriminación*, Estados Unidos se opuso a la posible discriminación por parte de la Unión Europea frente a los Estados miembros de la OTAN, pero que no forman parte de la Unión. Debía presentarse así una asociación de los diferentes Estados en las operaciones. Sin embargo este punto es un poco controvertido y difícil de llevar a cabo:

⁴⁴ Comparar République Française, “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, p. 13, Documento electrónico.

⁴⁵ Comparar Saintot Jean, “Quelles perspectives pour la PESD ?”, Les Fiches du Ministère de la Défense en sciences politiques et sociales de la défense, N° 2008-15, p. 4, Documento electrónico.

Les Etats européens ont donc essayé [...] de rassurer les Etats-Unis sur leurs intentions, notamment concernant le concept de “discrimination” qui est lourd de sens pour une situation qui est elle, inévitable. Il est en effet logique que les Alliés européens de l’OTAN, non membres de l’UE, n’aient pas dans cette Politique européenne de sécurité et de défense le même rôle que les quinze Etats membres.⁴⁶

Finalmente, en cuanto al *no “décloupage”*, se tocaba el tema de a la repartición misma de las misiones entre la OTAN y la UE, y mostraba la inquietud de Estados Unidos al ver como Europa con la PCSD, permitía la toma de decisiones en materia de defensa por fuera del marco de la OTAN. Podrían entonces ser separables pero no estar separadas. La administración norteamericana llevó a cabo reiteradas denuncias para evitar estas “tres D”, con el fin de mantener el orden en las intervenciones en defensa en el sistema internacional.

En el 2003, para evitar los fuertes choques y la disolución de la PCSD, se establecen los acuerdos llamados “Berlín +”, entre la OTAN y la UE. Estos acuerdos permitieron básicamente a las fuerzas europeas utilizar las capacidades logísticas de la OTAN. Se pensó así buscar una complementariedad entre las dos organizaciones; en un principio, la OTAN se dirigía hacia las acciones militares y la UE hacia las acciones que buscaban mantener y consolidar la paz después de un conflicto.⁴⁷ Más específicamente “Berlín +” establece: 1. La garantía del acceso de la Unión a las capacidades de planificación de la OTAN para la planificación de sus propias operaciones; 2. La presunción de disponibilidad en beneficio de la Unión, de las capacidades y los medios colectivos de la OTAN. Estos medios colectivos, pertenecientes a la OTAN y distintos de los medios puestos a disposición de la OTAN por sus naciones, reagrupan principalmente las estructuras de direccionamiento y de control (C2), así como una flota de aviones de alerta avanzada (AWACS); 3. La identificación de opciones de direccionamiento europeo que reconocen un rol particular al Comandante Supremo Aliado de Europa SACEUR.⁴⁸ Estos acuerdos son considerados como uno de los pilares de los acercamientos entre la UE y la OTAN, puesto que estructuran de una manera más clara y precisa cómo se deben desarrollar sus actividades. Sin embargo, es claro todavía que en este momento

⁴⁶ Ver Dichamp Géraldine, “La France et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense : Les difficultés d’un leadership”, Institut Européen des Hautes Etudes Internationales, 2007/2008, p. 33, Documento electrónico.

⁴⁷ Comparar Saintot, “Quelles perspectives pour la PESD?”, p. 4, Documento electrónico.

⁴⁸ Comparar République Française, “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, p. 14, Documento electrónico.

persiste una relación muy estrecha entre estas dos organizaciones internacionales, lo que en cierta medida limita la capacidad de acción y autonomía de la PCSD.

La duda de la naturaleza de la “capacidad común de planificación” de la UE y de su eventual duplicación con las estructuras de la OTAN son reguladas por medio de la decisión de la creación de dos nuevas estructuras en el Consejo de Bruselas en 2003. En esta misma reunión, los mandatarios de la Unión Europea aprobaron la primera doctrina de seguridad europea que preconiza la diplomacia preventiva, que ha sido suavizada para distanciarse de la doctrina de EE.UU. de acciones militares preventivas. La estrategia aprobada excluyó cualquier referencia al uso de la fuerza o ataques preventivos. No obstante, el documento apuesta por "un compromiso preventivo" y "una cultura estratégica que promueve una intervención temprana, rápida y, cuando sea necesaria, fuerte". También se aprobó la propuesta para crear un centro de planificación militar independiente de la OTAN. En las conclusiones adoptadas por los jefes de Estado y de gobierno pidieron al alto representante de Política Exterior y de Seguridad de la UE, que se concretaran medidas para poner en práctica antes de 2004, el refuerzo del Estado Mayor dándole poderes de planificación de operaciones militares europeas sin la ayuda de la Alianza Atlántica.⁴⁹ Se creó también una “célula permanente de la planificación y del manejo de las operaciones civiles y militares de la UE llevadas a cabo sin recurrir a los medios de la OTAN, que sería ubicados dentro del Estado Mayor de la Unión Europea, como una célula autónoma y particular de las estructuras de la OTAN; y una célula de la Unión Europea es creada en el seno del Estado Mayor de la OTAN (SHAPE), con el fin de mejorar la preparación de las operaciones de la Unión llevadas a cabo con los medios de la OTAN, en el cuadro de los acuerdos de “Berlín +”⁵⁰. Estos cambios en la estructura de las relaciones entre estas dos organizaciones van a llevar poco a poco a que cada una empiece a poder actuar sin tanta necesidad de la otra. En un principio en las operaciones que se van a dejar en manos de la PCSD son de poca envergadura o se limitarán a actuar solo en la consolidación de los procesos ya adelantados con la OTAN, con el fin de ganar cada vez más experiencia y poderse desarrollar luego autónomamente. Esta evolución se puede entender mejor con ejemplos prácticos de las operaciones civiles y militares derivadas de la PCSD.

En el 2003, año en el cual se inician las operaciones de la PCSD, la UE lleva a cabo sus dos primeras operaciones militares de gestión de crisis en Macedonia bajo el nombre de la operación CONCORDIA y en la República Democrática del Congo llamada ARTÉMIS. La primera de ellas con los medios y capacidades de la OTAN, la segunda como una operación autónoma de la UE sin recursos de la

⁴⁹ Comparar “Europa adopta doctrina militar independiente”, *Río Negro y Neuquen- Patagonia Argentina On Line*, diciembre de 2003, Documento electrónico.

⁵⁰ Ver La Documentation Française, le réflexe pour s’informer et comprendre, “Les Relations OTAN-Union Européenne, Rencontre à Bruxelles entre Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l’OTAN et José Manuel Barroso, président de la CE”, 20 décembre 2004, Documento electrónico.

OTAN. En el 2004 se presenta otro importante paso en la consolidación de la autonomía de la PCSD con la transferencia de la OTAN a la UE de las responsabilidades del mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina. Es así como la operación EUFOR ALTHEA sucede a la SFOR (Stabilization Force), la cual se había iniciado en 1996. Más específicamente la operación EUFOR ALTHEA fue aprobada en el 2004 por el Consejo de la UE tras las correspondientes decisiones de la OTAN (con la terminación de la SFOR) y de la ONU con la resolución 1551, que desembocaron en la transferencia de la autoridad de la operación militar de la OTAN a la UE, con el despliegue de una Fuerza Europea EUFOR encargada de la vuelta a la normalidad de Bosnia Herzegovina y de construir seguridad de la zona.

En la práctica, se puede ver entonces que las dos organizaciones con el paso del tiempo, no participan más en las mismas operaciones, sino que actúan en paralelo en el campo de la gestión de crisis. Bajo estas circunstancias, la idea de una complementariedad entre la Unión y la OTAN se deja de lado, y pasa a transformarse más en una repartición de responsabilidades entre las dos organizaciones.⁵¹ Sin embargo, para poder entender la consolidación de la autonomía de la PCSD en el manejo de sus operaciones civiles y militares, es pertinente hacer un recorrido histórico de su desarrollo y evolución.

1.2. CAPACIDAD DE ACTUACIÓN: OPERACIONES CIVILES Y MILITARES.

Uno de los logros más importantes y claros dentro de la PCSD es la creación y la ejecución de las operaciones militares y civiles de gestión de crisis y para el mantenimiento de la paz.⁵² Dentro de los antecedentes de estas operaciones se encuentra el Tratado de Amsterdam en 1999, por medio del cual se incorporan las ya mencionadas “Misiones Petersberg”, que se constituyen como el primer campo de acción de la PCSD. Dentro de esta clasificación, como ya vio, se encuentran las misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento y restablecimiento de la paz, misiones de las fuerzas de combate para la gestión de las crisis y la prevención

⁵¹ Comparar Saintot, “Quelles perspectives pour la PESD?”, p. 4, Documento electrónico.

⁵² Comparar Ortega Martín, “La consolidación de la política de defensa europea”, Instituto de Seguridad de la Unión Europea, 2006, p. 1, Documento electrónico.

de los conflictos.⁵³ Sin embargo, en los primeros momentos de su creación, estas misiones no eran llevadas a cabo autónomamente por la PCSD, sino que contaban con el apoyo y trabajaban conjuntamente con otras organizaciones internacionales, como ya se señaló con el caso de la OTAN.

Como se presentó, en 2003 se empiezan a dar las primeras misiones de paz en el exterior por parte de la PCSD, poniendo en manifiesto la capacidad de la UE para poner en práctica instrumentos tanto militares como civiles. África y los Balcanes se presentaron como los escenarios más importantes en donde debía haber intervención por parte de la UE. En África, desde ese momento y hasta hoy se han llevado a cabo 8 misiones, de las cuales 4 ya han concluido y 4 más están todavía en proceso. Dentro del total de las misiones realizadas, 3 han sido militares, 2 civiles y 3 militares y civiles a la vez. Dentro del periodo de estudio (2003-2007), se encuentran las siguientes operaciones: ARTEMIS RD Congo en 2003 (militar) Soutien à AMIS II (militar y civil) en Soudan y en Darfour de 2005 a 2006, EUSEC RD Congo (militar y civil) desde 2005, EUPOL RD Congo (civil) desde 2007, EUPOL Kinshasa RD Congo (militar y civil) de 2005 a 2007 y EUFOR RD Congo (militar) durante el 2006. (Ver Anexo 2).

Por otro lado, en los Balcanes Occidentales, se encuentran 5 misiones en total, de las cuales ya finalizaron 3. Dentro de estas 3 son de naturaleza civil y 2 militares. Las que se presentaron durante el periodo de 2003 al 2007 son: EUPM en Bosnia-Herzegovina (civil) desde 2003, CONCORDIA en la antigua República Yugoslava de Macedonia (militar) en 2003, EUPOL PROXIMA a su vez en la antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) (civil) de 2004 a 2005, EUPAT (civil) en el mismo lugar durante el 2006, EUFOR ALTHEA (militar) en Bosnia Herzegovina desde 2004.⁵⁴ (Ver Anexo 2).

Como ya se ha visto, en un principio algunas operaciones contaron con el apoyo de otras organizaciones como la ONU y la OTAN, tanto en el campo militar como en el civil, como es el caso de las operaciones CONCORDIA Y EUFOR ALTHEA. Los mecanismos por medio de los cuales se relacionaron fueron: el traslado de algunas responsabilidades dentro de las operaciones, o acompañamiento en la consolidación de algunos procesos. A parte de estas operaciones en conjunto, la

⁵³ Comparar Página Oficial de la Unión Europea, *Glosario*, (PESD), Documento electrónico.

⁵⁴ Ver Consejo de la Unión Europea, "European Security and Defence Policy, (ESDP), Operations", Documento electrónico.

PCSD fue manejando poco a poco iniciativas autónomas que se fueron alejando del contexto de los mecanismos de la OTAN, dándole cada vez más un papel importante en el ámbito internacional. La operación ARTEMIS RD en 2003 se presenta entonces como la primera operación autónoma de la UE. En ella Francia actuó como nación marco y se desplegaron 1.300 efectivos. Concluyó el 30 de septiembre pasándose el control a las Naciones Unidas. EUFOR Congo RD (militar) durante el 2006, se convirtió en la segunda operación militar autónoma de la Unión, movilizandando cerca de 800 hombres a Kinshasa y tropas listas para desplegarse en Gabón (cerca de 1100), para intervenir en caso de dificultades de la MONUC (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo). Se puede ver entonces como se consolida la capacidad de actuación de la PCSD en el manejo y direccionamiento de las operaciones en el campo militar, uno de los campos más controvertidos de esta política por su poca experiencia. De las operaciones militares del caso de estudio en el tiempo determinado, 4 son militares. Como se puede ver en el siguiente cuadro, 2 de ellas se han dado bajo el marco de los acuerdos “Berlín +”. Analizando las capacidades de actuación teniendo en cuenta el número de efectivos movilizados, se puede ver como la PCSD logró convocar, mantener y manejar importantes cantidades de personal sin el apoyo de la OTAN, evidenciando la consolidación y la fortaleza del manejo de sus acciones y su grado de autonomía.

Tabla 1: Organizaciones, acuerdos y número de efectivos que intervinieron en el manejo de las operaciones militares de la PCSD en África Subsahariana y los Balcanes entre 2003 y 2007.

Operaciones Militares	Año	Manejo	Efectivos
ARTEMIS RD Congo	2003	Autónoma PCSD	1800-2000
CONCORDIA Antigua República Yugoslavia de Macedonia	2003	Acuerdos “Berlín +”	400
EUFOR ALTHEA Bosnia Herzegovina	2004	Acuerdos “Berlín +”	2500
EUFOR Congo RD	2006	Autónoma PCSD	2300

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, Novembre 2006, Documento electrónico y del Consejo de la Unión Europea, “Aperçu des missions et opérations de l’Union européenne”, Juin 2008, Documento electrónico.

En las publicaciones del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE como sitio oficial, se hacen evidentes algunos logros de operaciones de la PCSD, como por ejemplo en la República Democrática del Congo.

The EU military operation in the Democratic Republic of Congo has come to an end, on schedule, as the presidential election process came to its own successful conclusion. For the first time in decades, this major African country, as large as the entire EU-25, and so crucial for the stability of the Great Lakes region and of Africa as a whole, has elected its president democratically.⁵⁵

Por otro lado, se encuentran también operaciones civiles como la EUPM en Bosnia-Herzegovina (civil) desde 2003, la cual tomó el relevo de la misión de policía de las Naciones Unidas (IPTF), y EUPOL PROXIMA en la antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) (civil) de 2004 a 2005 autónoma de la PCSD, la cual buscó la consolidación del acuerdo marco de Ohrid que buscaba el respeto a los derechos humanos y la estabilización de la situación política y de seguridad de la antigua República de Yugoslavia de Macedonia. En la atención civil, la PCSD ha logrado a su vez una gran capacidad de maniobra que no depende en su desarrollo del acompañamiento e intervención directa de demás organizaciones internacionales. Estas relaciones se limitan a presentarse en la parte inicial y final, en el momento de hacerse los traspasos de responsabilidades.

Una de las operaciones civiles más importantes que se ha llevado a cabo en África está ARTEMIS RD Congo a partir del 2003. En la investigación realizada por Laurence Thieux⁵⁶, investigadora del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria de Madrid, con la operación que Artemis se demostró que cuando hay una voluntad política común de la UE, ésta es capaz de responder rápidamente ante una crisis sin recurrir a las capacidades militares de la OTAN. Esta operación se desarrolló con Francia como Estado marco, este rol le permitió aportar el mando y el control de las capacidades militares necesarias para conducir la operación. Más específicamente se puede ver como está dirigida por militares franceses. Dentro de la investigación de Thieux, se recopilan varias opiniones, como la del Representante

⁵⁵ Ver “EUFOR RD Congo- effective support for the DRC, Kosovo: the EU prepares for enhanced role”, *ESDP newsletter*, Institute for Security Studies, nº3, January 2007, Documento electrónico.

⁵⁶ Thieux Laurence Licenciada en Periodismo, Universidad Complutense de Madrid, 1993; Doctora en estudios árabes e islámicos de Estudios Internacionales Mediterráneos, Universidad Autónoma de Madrid, Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, 2002; Investigadora del IECAH: Coordinadora e Investigadora principal del proyecto “La Acción humanitaria en la encrucijada”: nuevos contextos, actores y visiones desde el Sur”, financiado por la Fundación Ford. Ver Thieux Laurence, “Artemis: operación de paz d la Unión Europea en África”, Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria de Madrid, diciembre 2003, Documento electrónico.

especial de la Unión Europea para la región de los Grandes Lagos Aldo Ajello, el cual consideró que ARTEMIS había sido positiva por la rapidez de la respuesta a la demanda de la ONU, lo que permitió evitar una masacre y porque contribuyó a crear las condiciones necesarias para dar un nuevo impulso al proceso político. Cabe destacar que esta operación se llevó a cabo solo unas semanas después de que la Unión Europea declarara como operacional su Fuerza de Reacción Rápida, lo que demostró su capacidad autónoma de intervención en el exterior.⁵⁷

Por su parte, el caso de los Balcanes es muy particular. Los diferentes conflictos que allí se presentan afectan el equilibrio de la seguridad europea. La presencia de la UE en el conflicto de los Balcanes ha influido en el desarrollo de la PCSD más específicamente. Dada la complejidad de la situación en esta región y su relevancia a nivel internacional, las operaciones que allí se realizan se presentan como una evaluación del crecimiento del rol internacional de la UE y particularmente de la PCSD.⁵⁸ “Through the Balkan experience, ESDP has changed dimension from solely a crisis management tool to a device aimed at enhancing Europe’s global role and influence as well as contributing to the EU’s normative power”⁵⁹.

A través de la intervención en los Balcanes, la UE ha ganado la reputación de ser capaz de contribuir a la transformación de las sociedades en post – conflicto. “The EU had its first military mission in the Balkans (Operation Concordia in FYR Macedonia); developed integrated civil-military peace-building approaches (both in FYR Macedonia and in BiH); and launched the biggest military mission to date (EUFOR-ALTHEA) and will launch its biggest ever civilian mission (in Kosovo)”⁶⁰.

Particularmente, una de las más importantes misiones civiles llevada a cabo en los Balcanes es la EUPM en Bosnia Herzegovina. Esta misión inició en el 2003, y se planeó finalizar en el 2005, sin embargo debido a las importantes dificultades para consolidar los resultados de la operación se ha ido posponiendo esta fecha hasta el 2009. Los objetivos generales de esta operación se enmarcaron en los acuerdos de

⁵⁷ Comparar Thieux, “Artemis: operación de paz de la Unión Europea en África”, Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria de Madrid, Documento electrónico.

⁵⁸ Comparar Montanaro-Jankovski Lucia, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 7, No. 1, (March 2007), p. 141, Documento electrónico.

⁵⁹ Ver Montanaro-Jankovski, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans”, p. 141, Documento electrónico.

⁶⁰ Ver Montanaro-Jankovski, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans”, p. 141, Documento electrónico.

Paris-Dayton. La EUPM “seeks to establish a sustainable, professional and multi-ethnic police service, in particular with regard to the fight against organized crime and police reform”⁶¹. La EUPM luchó durante sus primeros años para poder avanzar, pero fue muy criticado, principalmente por su débil mandato, su la falta de perspectiva y de ambición. Es por esto que se llevaron a cabo varios intentos de reforma entre 2005 y 2007. En 2006, la Misión de Policía de reestructuración que disminuyó su personal pasando de 500 a unos 200. De esta forma la misión fue reorientada y adoptó el llamado enfoque de tres pilares, haciendo un especial hincapié en la reforma de la policía y el apoyo a la policía local en la lucha contra el crimen. Se introdujo personal más especializado en la situación de crisis de esta zona, así como la participación más activa de la población civil. Sin embargo, el manejo que le ha dado la UE a esta operación ha mostrado una importante voluntad por parte de los países participantes y un gran compromiso por parte de la PCSD por lograr desarrollar con éxito sus iniciativas.

En materia cuantitativa las operaciones civiles de la PCSD han pasado a ser más numerosas, en el caso de los Balcanes por ejemplo pasaron de una operación en el 2003 a tres operaciones en el 2006. En total, se han puesto en marcha en los casos de estudio, 4 civiles y 3 cívico-militares. La variedad y alcance de estas misiones confirma la dimensión global de la UE como actor de seguridad.⁶²

Tabla 2: Número de efectivos que intervinieron en las operaciones civiles de la PCSD en África Subsahariana y los Balcanes entre 2003 y 2007.

Operaciones Civiles	Año	Efectivos
EUPM en Bosnia-Herzegovina (civil)	Desde 2003	500, luego 200
EUPOL PROXIMA a su vez en la antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) (civil)	2004 a 2005	30
Soutien à AMIS II (militar y civil) en Soudan y en Darfour	2005 a 2006	31 civiles y 20 militares
EUSEC RD Congo (militar y civil)	Desde 2005	40

⁶¹ Ver Vainio Liisa, “Policing missions: the case of EUPM” *International Security Information Service ISIS*, Number 41, November 2008, Programme Associate, ISIS Europe, p. 3, Documento electrónico.

⁶² Comparar Moliner González Juan Antonio, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Real Instituto Elcano, *ARI* N° 55/2008 –02/06/2008, Documento electrónico.

EUPAT (civil) la antigua República Yugoslava de Macedonia	2006	30
EUPOL Kinshasa RD Congo (militar y civil)	2005 a 2007	39
EUPOL RD Congo (civil) desde 2007	Desde 2007	30

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, Novembre 2006, Documento electrónico, y del Consejo de la Unión Europea, “Aperçu des missions et opérations de l’Union européenne”, Juin 2008, Documento electrónico.

Se puede ver entonces cómo el número de operaciones ha crecido en los últimos años, lo que evidencia una mejora y una mayor iniciativa en el manejo y en las operaciones civiles y militares en sí. La naturaleza de las operaciones, el tiempo y la experiencia que cada una de ellas ha ganado, los éxitos que han logrado, y la autonomía que se ha consolidado muestran como “la UE se transformó en un actor visible en la gestión internacional de crisis y se halla representada actualmente en 22 zonas de conflicto”⁶³ al 2006, con ayuda tanto militar como civil. El no centrarse solo en el campo militar o en el civil refleja la visión misma de seguridad que busca promulgar la Unión. Frente a este punto, José Luis de Castro Ruano, Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), explica como:

La UE se caracteriza por un concepto global de intervención exterior. El "modelo europeo" implica un visión mucho más amplia para la gestión de crisis que la estrictamente militar la actuación en una crisis no finaliza con la separación física militarmente ejecutada sino que la reconstrucción de la administración civil posterior es un componente ineludible de una actuación de estas características.⁶⁴

Se puede apreciar de esta forma, cómo la misma formación estructural de la PCSD le permite desarrollar y manejar sus operaciones cada vez de forma más eficiente y autónoma. La voluntad de los Estados miembros de verla como una organización con iniciativa propia y colaborar con tanto recursos como personal de cada uno de ellos, ayuda a darle cada vez más importancia y categoría. Poder recurrir a sus propias capacidades militares y no depender de organismos como la OTAN, fue uno de los logros más importantes para su consolidación y reconocimiento internacional. La evolución de sus relaciones con la OTAN es un camino que fue organizándose con el fin de mantener buenas relaciones entre las dos organizaciones, pero dándole independencia de acción a cada una de ellas. Tomando así ejemplos específicos de los diferentes programas de la PCSD, se puede ver cómo se ha

⁶³ Ver Bendiek, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE”, Documento electrónico.

⁶⁴ Ver Castro Ruano, “La Unión Europea, potencia civil de la Sociedad Internacional”, Documento electrónico.

presentado una consolidación de las operaciones militares y civiles derivadas de ella, entre 2003 y 2007 en África Subsahariana y en los Balcanes.

Sin embargo, la consolidación tanto a nivel internacional como nacional de una política de seguridad común dentro de la Unión Europea, aun tiene varios retos por superar. El papel y la importancia de los Estados, las congestiones burocráticas, la naturaleza de las operaciones y su posicionamiento internacional en materia de seguridad son solo unos de los puntos en los que aún queda un importante camino por recorrer. La evolución que ha vivido, si bien la estructura, todavía la posiciona como un proceso en formación y como un régimen de seguridad más que una institución internacional.

2. OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA UNA POLÍTICA COMÚN

Dentro de la Unión Europea existe una gran cantidad de acuerdos y políticas que crean todo el andamiaje en su estructura, en materia económica, comercial y de justicia por ejemplo. Cada una de estas se encuentran en diferentes niveles de formación. Como ya se vio, en materia de seguridad existe la PCSD. La autonomía y la sólida estructura operacional que ha alcanzado esta iniciativa han sido muy grandes y reconocidas. Sin embargo, en el seno de sus decisiones se encuentran los Estados miembros y sus diferentes intereses nacionales, así como el tema mismo de seguridad, el cual es de vital importancia frente a la soberanía de cada Estado. Las concepciones nacionales y variadas opiniones de cada integrante de la PCSD en materia de seguridad, y el protagonismo que cada uno de ellos busque ganar, son factores que también están presentes en esta evolución de la política europea de seguridad y defensa común. Esta situación hace que su consolidación como una institución internacional autónoma se vea limitada, concibiéndose más como un régimen de seguridad. Se generan así varias dudas frente a su capacidad de respuesta y a la magnitud o envergadura de las crisis que pueda manejar.

Si bien la PCSD es considerada hoy en día como un logro importante en materia de defensa en la Unión Europea, existen también procesos y situaciones que limitan su actuación, y por ende su consolidación tanto a nivel interno como internacional. Con el objetivo de identificar estos diferentes elementos se mostrará en primer lugar cómo los Estados, al ser la base misma de la estructura de la PCSD,

guardan en sus decisiones la autoridad dentro de esta política y en qué medida esto dificulta su consolidación como una iniciativa común; para en seguida analizar los límites que se presentan en su reconocimiento internacional frente a otras organizaciones en materia de seguridad y los reales alcances de su capacidad de financiación y actuación en las operaciones civiles y militares entre 2003 y 2007 en África Subsahariana y los Balcanes. El desarrollo de este capítulo busca determinar cuáles son los límites que presenta la PCSD en su camino a la consolidación como una política común dentro de la Unión Europea.

2.1. ESTADOS MIEMBROS: PRIMERA Y ÚLTIMA INSTANCIA DECISORIA EN LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA.

El objetivo de lograr una política de defensa común dentro de la construcción Unión Europea se presentó desde los inicios de esta organización. A medida que su formación se consolidaba en materia económica y comercial, el cuestionamiento de un éxito similar en temas políticos y de seguridad se hacía cada vez más fuerte. Este fue el panorama que propició la creación de la PESC y luego de la PCSD. Uno de los puntos que hacía difícil la conformación de una cierta unión política, eran los intereses nacionales de los Estados miembros. La seguridad nacional, elemento importante de la soberanía de cualquier país, se miraba con recelo al momento de buscar unirse a la de otros Estados, diferentes en sus concepciones y situaciones internas. Esta situación y preocupación permanece vigente hoy en día.

A rasgos generales se puede decir que los Estados miembros de la UE no tienen la misma concepción de la PCSD y de sus objetivos y medios de acción. Algunos de ellos quieren avanzar rápido y en varias direcciones, implicándose en crisis civiles y crisis militares, con objetivos muy ambiciosos y gran aporte de capacidades. Por otro lado, otros son más restrictivos y piensan que los esfuerzos se deben focalizar en áreas más específicas, primando al componente civil y a la

coordinación cívico-militar y dejando para la OTAN las misiones militares de más calado.⁶⁵

Es así, como se puede decir que la PCSD sufre de una falta de voluntad política por parte de los Estados que la componen al momento de delegar sus competencias en seguridad. Si bien hay algunos que están dispuestos a presionar para una misión, no siempre están dispuestos a aportar los recursos necesarios. Frente a este tema, Lucia Montanaro-Jankovski, en su ensayo “The interconnection between the European Security and Defense Policy and the Balkans”, sostiene: “This was the case of EUFORALTHEA in Bosnia, for instance, where considerable time was required to obtain contributions”⁶⁶.

Se debe tener en cuenta que la configuración de la Unión Europea es el resultado de un juego de competencia entre diferentes grupos de actores sociales, que participan en la elaboración y puesta en marcha de políticas europeas, en algunos casos militares y sobretodo diplomáticas.⁶⁷ Más específicamente, Delphine Deschaux-Beaume, explica en su ensayo “De l’Eurocorps à une armée européenne? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, que la PCSD constituye una iniciativa de racionalización y burocratización de los proyectos políticos de la Unión después de la Guerra Fría. Así mismo, si bien se trata de una construcción racional de una nueva configuración social, que se cuenta con sus propios órganos, reglas y prácticas, está interactuando permanentemente con las configuraciones políticas extranjeras y de defensa nacional.

Si bien las instituciones existentes en la PCSD cuentan con una gran importancia para su funcionamiento, están en su base, sujetas por actores estatales. Estos no se presentan como neutrales o iguales en sí, pues cada uno de ellos cuenta con particularidades específicas, con mecanismos de toma de decisión e intereses diferentes. En algunos casos, estos elementos pueden llegar a no ser asimilables a las instituciones ya mencionadas. Delphine Deschaux-Beaume sostiene que las instituciones creadas dentro de en este marco no se pueden considerar la suma de los

⁶⁵ Comparar Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARP)”, Documento electrónico.

⁶⁶ Ver Montanaro-Jankovski, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans”, p. 143, Documento electrónico.

⁶⁷ Comparar Deschaux-Beaume, “De l’Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, p. 274, Documento electrónico.

actores que la habitan. En este contexto, los intereses y los recursos de los actores no actúan de forma mecánica. Por el contrario se definen en función de los límites y las motivaciones que se les pueden presentar, en resumidas cuentas, de la racionalidad de cada actor. Cada uno de los Estados busca a través del juego de negociaciones y toma de decisión de la PCSD asegurar su posición de influencia. Los representantes de cada uno de ellos en las instancias de la PCSD configuran las negociaciones que allí se producen de acuerdo con sus intereses nacionales, pero también por las interacciones que se producen a nivel interno de las configuraciones nacionales.⁶⁸ Al aterrizar esta situación a las operaciones civiles y militares que adelanta la PCSD, se dice que: “In many cases, failures have resulted from national governments pursuing their own foreign policy interests, instead of those of the EU as a whole. The Balkan crises demonstrated Europe’s inability to deal with problems right on its doorstep”⁶⁹.

En de los diferentes pilares que se definieron en el Tratado de Maastricht, se encuentran el pilar comunitario que funciona de forma supranacional bajo la autoridad de la Comisión Europea, y por otro lado el segundo pilar dentro del cual se integra la PCSD, el cual se rige por el contrario por el intergubernamentalismo.⁷⁰ El funcionamiento de esta política se da por medio del mecanismo llamado “bottom-up”⁷¹, en donde los actores principales son los Estados, los cuales emiten sus ideas, inician sus proyectos y guardan en sus manos la última palabra en cuando a los temas de política europea a través de sus representantes permanentes.⁷² Las reglas jurídicas que regulan la PCSD establecen que las decisiones en materia de defensa europea deben ser tomadas por unanimidad. Esta situación implica que si un Estado no está de acuerdo con una decisión puede utilizar su derecho al veto frente a una decisión.

⁶⁸ Comparar Deschaux-Beaume, “De l’Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, p. 287, Documento electrónico.

⁶⁹ Ver Montanaro-Jankovski, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans”, p. 141, Documento electrónico.

⁷⁰ Comparar Deschaux-Beaume, “De l’Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, p. 338, Documento electrónico.

⁷¹ Este mecanismo supone que las decisiones y las iniciativas que se presentan no vienen de las autoridades comunitarias, sino que nacen de “abajo para arriba”, desde el ciudadano hacia las instancias europeas, en este caso, desde los Estados hacia la PESD. Comparar Association Européenne des Enseignants, “La Construction européenne souffre-t-elle d’un « déficit démocratique »”, Documento electrónico.

⁷² Comparar Deschaux-Beaume, “De l’Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, p. 338, Documento electrónico.

Con el fin de entender mejor, e identificar la importancia que guardan los Estados dentro de la PCSD, según una entrevista realizada a la División Euro atlántica en el Estado Mayor a un oficial francés, el cual se ocupada de la PCSD en el Estado Mayor de las Armas en París, se explica como nace una iniciática europea en materia de defensa:

On écrit un papier avec les grandes idées que l'on affine entre nous, on essaye de l'enrichir et on en parle aux autres, d'abord aux Allemands, puis aux Anglais. Si par chance ces trois pays-là [France, Allemagne et Angleterre] tombent d'accord, le reste va suivre. De temps en temps, il y en a un qui fait de la résistance parce qu'il trouve que ses intérêts ne sont pas assez défendus, mais on arrive assez rapidement à le convaincre. A ce stade-là, aucune décision n'est prise, cela reste de la consultation. Notre initiative n'aura de chances d'aboutir que si le ministre s'en saisit. [...] On construit le dossier entre « Indiens », les Indiens étant les ouvriers des états-majors, et parallèlement, le ministre porte le dossier sur le plan politique. Le projet aboutira le jour où l'on aura acquis l'agrément des Vingt-Cinq au niveau des « Indiens », soit au Comité Militaire de l'Union européenne, c'est-à-dire l'agrément technique, et qu'on aura l'impulsion politique des Vingt-Cinq dont le ministre s'occupe dans les réunions au niveau des ministres de la Défense. Ensuite, une fois que le projet est agréé par le Comité Militaire et par le COPS, le COPS mandate le Secrétariat Général du Conseil pour le faire prendre en charge par l'Union européenne. Le Secrétariat Général du Conseil va rédiger un papier à en-tête européen en reprenant l'essentiel des idées et en enrichissant éventuellement sa mise en œuvre, et va ensuite proposer le papier aux Vingt-Cinq qui vont faire des commentaires jusqu'à ce que l'on arrive à une rédaction qui satisfasse tout le monde. Cela devient alors généralement un concept avec une feuille de route, que l'on met en œuvre. Les capitales font des commentaires qui sont intégrés plus ou moins. Une fois le papier rédigé et approuvé par les Vingt-Cinq, il est validé par le COPS. Si la teneur du projet le justifie, le COPS va le soumettre au COREPER qui lui-même le soumettra au Conseil Européen. Et cela devient la chose de l'Union Européenne.⁷³

El Comité Político y de Seguridad (COPS) se presenta entonces como una estructura intergubernamental en donde se reúnen los ministros de los asuntos exteriores por delegación. Son los Estados y sus intereses los que hablan por medio de sus representantes. Los gobiernos interfieren en las decisiones, y se movilizan sobre todo en los casos en los que se puede presentar un bloqueo político entre las delegaciones de los Estados Miembros:

Ce fut par exemple le cas lors de l'opération Artémis en République Démocratique du Congo en 2003, pour le lancement de laquelle l'ambassadeur dirigeant la représentation allemande à Bruxelles était très réticent: l'affaire est remontée jusqu'au ministre des Affaires étrangères Joschka Fischer qui a dû trancher en faveur de la participation allemande.⁷⁴

El papel que juegan los Estados dentro de la PCSD, a pesar de inscribirse dentro de un contexto comunitario, sigue siendo muy importante. Así se puede ver

⁷³ Ver Deschaux-Beaume, "De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)", p. 340, Documento electrónico.

⁷⁴ Ver Deschaux-Beaume, "De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)", p. 344, Documento electrónico.

en una entrevista realizada en 2005 a la representación permanente de Francia en el Comité Militar de la UE:

Les Etats-membres ont bien sûr le dernier mot. Les opérations se font à travers le COPS, et il faut que l'ensemble des Etats-membres le décident. On ne peut lancer une opération européenne qui si l'action commune, qui est ce document administratif, juridique et financier, a été signée par les Vingt-Cinq pour coordonner leur action.⁷⁵

Lucia Montanaro-Jankovski, en su ensayo “The interconnection between the European Security and the Balkans”, explica que dentro de los límites de la PCSD se encuentran las diferentes posiciones de los Estados miembros en cuanto a la adquisición de armas, los temas y las presiones sobre el presupuesto y por ende en la inter operatividad y la unificación de las decisiones de la PCSD.⁷⁶

La estructura de la PCSD muestra entonces como los Estados guardan un papel fundamental en el proceso de toma de decisiones y la evolución misma que pueda vivir esta política. Sus diferentes visiones y opiniones sobre las operaciones o iniciativas de la PCSD, muestran cómo esta se forma más como un régimen de seguridad, en la que los Estados mantienen por encima de la organización, sus intereses nacionales y la búsqueda de su seguridad. Se encuentran por ejemplo, desacuerdos en las finalidades políticas mismas de la PCSD. Por ejemplo para Francia se trata más de construir a largo plazo una defensa común europea, mientras que para Alemania, se trata de un medio para aplazar más en el tiempo la integración europea.⁷⁷

El tema mismo que trata la PCSD, de seguridad y defensa, se constituye como crucial y hasta simbólicamente primordial dentro de las identidades e intereses nacionales. Se puede decir que: “Member States defense capabilities are first and foremost designed for the defense of their own territory; therefore, they are not always ideal for foreign deployment”⁷⁸. Las políticas de defensa juegan un rol esencial en la sobrevivencia de los Estados y la preservación de su posición internacional frente a otros países. Es por esto que pretender una unificación en materia de defensa y seguridad en la Unión Europea, presenta límites y cierta desconfianza por

⁷⁵ Ver Deschaux-Beaume, “De l’Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, p. 362, Documento electrónico.

⁷⁶ Comparar Montanaro-Jankovski, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans”, p. 142, Documento electrónico.

⁷⁷ Comparar Deschaux-Beaume, “De l’Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, p. 699, Documento electrónico.

⁷⁸ Ver Montanaro-Jankovski, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans”, p. 143, Documento electrónico.

parte de los Estados, los cuales buscan siempre mantener un rol importante en la toma de decisiones, con el fin de no perder el control sobre su seguridad y soberanía. Esta situación evidencia la falta de capacidad coercitiva de esta política.

Según Michael Steiner, miembro de la representación permanente de Alemania en la ONU,

La vérité de l'UE est que le fonctionnement entre les décisions nationales au niveau du conseil des ministres et la décision européenne à Bruxelles devrait être plus bruxellois que national. Sinon cela signifie que nous ne sommes pas encore bien loin sur le chemin de l'intégration. Cependant nous avons un processus décisionnel certes beaucoup plus moderne au niveau national qu'au niveau européen, parce que nous ne voulons pas renoncer à des parcelles de souveraineté. On a toujours une façon de penser nationale. Nous n'avons pas encore vraiment réussi le saut vers une véritable intégration. Cela a quelque chose à voir avec le comportement de la « Grande Nation ». Ce mécanisme digne de la Table Ronde provient de ce que la politique nationale n'a pas encore vraiment accepté la réalité européenne.⁷⁹

2.2. LÍMITES EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PCSD.

Además de la importancia de las decisiones de los Estados dentro de la Política de Seguridad y Defensa Común, que limita su consolidación como una institución internacional, existen otros factores que a su vez la restringen, proyectándola más como un régimen de seguridad intergubernamental. La situación del financiamiento de la PCSD y su desarrollo interno, su reconocimiento a nivel internacional y los alcances de las operaciones civiles y militares que ellas derivaron en África y los Balcanes entre 2003 y 2007, son ejemplos claros de las dificultades que vive la política de seguridad y defensa de la Unión Europea frente a sus objetivos de formarse como una política autónoma.

Lucia Montanaro-Jankovski, en su ensayo “The interconnection between the European Security and the Defense and the Balkans”, señala los problemas y las dificultades que se presentan en diferentes sectores operativos de las misiones. En materia de financiamiento y recursos disponibles su presupuesto es muy limitado: €62.6 millones en 2005, €102.6 millones en 2006, así como sus recursos humanos, aproximadamente 200 oficiales y el número de expertos en misiones civiles. Explica cómo se presentan las dificultades en el momento en que se dan las contribuciones de los Estados a los programas de la PCSD. Si bien se ha presentado un aumento, los

⁷⁹ Ver Deschaux-Beaume, “De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, p. 365, Documento electrónico.

recursos siguen representando un porcentaje bajo en comparación con los presupuestos generales de la Unión. Para el 2007 la PCSD contó con un presupuesto de unos 160 millones de euros. Este monto es muy bajo, si se compara con los casi 120 000 millones de euros del Presupuesto General de la UE.⁸⁰ Estos 160 millones no cubren los gastos militares y de defensa, que corren a cargo de los Estados miembros cuando estos participan en las operaciones militares o con algún componente militar. Esta situación, de no contar con un presupuesto general de la PCSD que cubra todos sus gastos y muestre una planeación autónoma de sus políticas, muestra el limitado espíritu “europeo” en la construcción de su política militar. En los temas de financiación, solo se presenta un sistema común de financiación en los gastos que se realizan por medio de la Agencia Europea de Defensa y este mismo no ha sido muy alto, con una suma de más o menos 53 millones de euros y los gastos de las operaciones militares que se consideran comunes que para el 2007 más de 85 millones de euros.⁸¹ La falta de un presupuesto autónomo, hace que los recursos en materia de financiación y por ende, los alcances y éxitos de las misiones sigan dependiendo de los Estados participantes.

En el ámbito interno del funcionamiento de la PCSD, se pueden identificar a su vez, elementos que limitan su desarrollo y consolidación. Juan Antonio Moliner González⁸², explica que en el marco institucional y las estructuras orgánicas y administrativas en las que se toman las decisiones y se planifican las operaciones de gestión de crisis son demasiado complicadas de gestionar. Moliner muestra diferentes escenarios, por ejemplo las dificultades que se presentan para coordinar las actividades entre actores de seguridad y defensa, actores comunitarios y actores de Justicia y Asuntos de Interior; o bien los obstáculos existentes para conseguir la coordinación entre los propios actores del Secretariado General del Consejo, dando la impresión, según él, que la tendencia general de la PCSD se dirige cada vez a una mayor complejidad cuando se enumeran los órganos que se han ido creando (Estado

⁸⁰ Comparar Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

⁸¹ Comparar Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

⁸² General de Brigada del Ejército del Aire, destinado de 2003 a 2006 en el Estado Mayor de la UE como jefe del Equipo de Apoyo al presidente del Comité Militar. Ver Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

Mayor Militar de la UE (EMUE), las Direcciones Generales VIII de Asuntos Militares y IX de Gestión de Crisis Civiles, la Célula Civil-Militar encuadrada en el EMUE y la de Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil).⁸³

Se presentan también dentro del escenario de la PCSD luchas internas entre diferentes organismos de la Secretaría General del Consejo al momento de establecer las divisiones del trabajo, de las responsabilidades y las relaciones con la Comisión y el Parlamento Europeo, un poco alejado.⁸⁴ Así mismo, la falta de acuerdos en la definición de conceptos como “operación cívico-militar”, la diferente naturaleza de las operaciones civiles y de las militares tratadas sin la adecuada especificidad, los problemas financieros y la falta de acuerdo en los costes comunes, entre otros.

Lucia Montanaro-Jankovski, en su ensayo “The interconnection between the European Security and the Balkans”, analiza cómo “the lack of a European Minister for Foreign Affairs, due to the stalemate of the Constitution, impedes a mature cohesion between the two sides of rue de la Loi in Brussels—namely, the Commission and the Council”⁸⁵. Además de estas situaciones, sostiene que existe una contradicción entre los procedimientos de la Unión Europea y la naturaleza del manejo de las crisis. “The latter requires early alert, rapid assessment and swift intervention, whereas ESDP is dependant on cumbersome legal and financial procedures”⁸⁶. Aparecen así importantes retos en materia estructural que ayuden a la necesidad de facilitar y volver más ágiles y rápidos los mecanismos existentes. Finalmente, resalta como se presentan dos opciones dentro de las operaciones de la PCSD, por un lado se encuentran las que siguen intereses postcoloniales, y por otro, las que son puramente simbólicas (como en caso de la misión en Georgia donde solo se empearon una docena de personas). La gravedad de algunas situaciones lleva a que la Unión sienta una obligación moral de intervenir como lo fue el caso de Darfour, sin embargo las respuestas de la PCSD son limitadas frente a los importantes desafíos a los que se enfrenta.

⁸³ Comparar Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

⁸⁴ Comparar Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

⁸⁵ Ver Montanaro-Jankovski, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans”, p. 143, Documento electrónico.

⁸⁶ Ver Montanaro-Jankovski, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans”, p. 144, Documento electrónico.

En cuanto a su posicionamiento internacional, el reconocimiento que tiene la PCSD frente a organizaciones como la OTAN todavía es muy limitado. Se percibe como una política menor en materia de seguridad internacional, enfocada más a la asistencia que a una organización de seguridad internacional. Los años de experiencia son por ejemplo un importante punto de comparación, la OTAN nació en 1949 y cuenta con 27 Estados miembros de diferentes continentes. La PCSD por su parte nació en 2003 y cuenta con los 27⁸⁷ miembros de la Unión Europea. Estos años de experiencia se traducen en el número de misiones y las diferentes capacidades de acción.

Además de ser una política de seguridad, se presenta el concepto de “defensa colectiva”. En él se establece que un ataque armado contra uno o varios miembros de la OTAN, será considerado como un ataque dirigido contra todos ellos.⁸⁸ Esto implica una estrecha relación entre los Estados miembros, que a diferencia de los acuerdos en materia económica en la UE, se centran principalmente y únicamente en materia de seguridad.

Luego de la Cumbre de Praga en 2002, se dotó a la OTAN de una fuerza de reacción rápida NATO Response Force (NRF) la cual es declarada plenamente operativa. Puede contar con hasta 25.000 efectivos (frente a los 2500 que, por medio de los acuerdos “Berlín +”, ha llegado a desplegar la PCSD), y permite a la OTAN entablar el combate de manera decisiva desde que inician las operaciones, incluso antes de la llegada de eventuales refuerzos.⁸⁹ La OTAN ha intervenido en más zonas de crisis, como en Afganistán, Kosovo, Irak, Unión Africana y los Balcanes.

Otro punto a discutir dentro de la búsqueda de la consolidación de la PCSD, es la desconfianza que aún se percibe en cuanto a los logros y las capacidades de esta política y sus operaciones civiles y militares, debido en parte a su corta experiencia y por la envergadura de sus intervenciones. Al analizar la naturaleza, el nivel de riesgo y la gravedad de las misiones en las que ha participado la UE, se

⁸⁷Cabe resaltar que en algunos casos se consideran 26 países, puesto que Dinamarca cuenta con una cláusula de excepción (opt-out) para los asuntos de seguridad y defensa europeos, o participar con un estatuto especial de asociados u observadores. Comparar De Ayala y Martín José Enrique, “Una hoja de ruta para la defensa europea”, Documento de Trabajo 17/2007, OPEX Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas, Documento electrónico.

⁸⁸ Comparar Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, “OTAN, Organización y misiones”, France Diplomatie, Documento electrónico.

⁸⁹ Comparar Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, “OTAN, Organización y misiones”, France Diplomatie, Documento electrónico.

encuentra que se han escogido aquellas donde el nivel de intensidad militar es bajo. No se debe ignorar en este contexto la importancia de la implantación y el desarrollo de la gestión civil y militar de crisis que ha llevado a cabo la Unión. A pesar de ellos, ha asumido aquellos compromisos que se encuentran a la altura de sus posibilidades.⁹⁰ Las contribuciones de medios y capacidades que han dado los Estados miembros a las diversas operaciones civiles y militares en África Subsahariana y en los Balcanes entre 2003 y 2007, han sido menores que las necesidades reales de personal, equipos y sistemas de las regiones en cuestión. Se puede decir entonces que la PCSD ha sido una política de menor capacidad en su realidad práctica en la que aun parecen muy ambiciosas las responsabilidades que se otorgaron al momento de su creación.⁹¹

Como caso concreto se puede tomar la operación ARTEMIS, estudiada anteriormente. Esta misión se encuentra limitada en el tiempo y localizada en un área geográfica reducida, que se remiten a la ciudad y al aeropuerto de Bunia. Se ha dicho, por estas características, que ha presentado más un peso simbólico que un real impacto sobre la evolución del enfrentamiento inter-étnico de la región de Ituri. A pesar de significar un importante esfuerzo europeo, se presentan diferentes críticas a esta misión. Según la ya mencionada Laurence Thieux, la capacidad de la UE de intervenir militarmente de forma autónoma en la gestión de crisis es todavía muy limitada. Al igual que en otras operaciones como la MONUC llevada a cabo por la ONU, ARTEMIS RD Congo carecía del mandato para hacer prisioneros o entrar en combate, dos funciones imprescindibles para desarmar a las milicias.⁹² Es casi necesario que las fuerzas internacionales que intervengan en situaciones como estas tengan la capacidad y el poder de desmilitarizar a las partes que se ven envueltas en el conflicto. Estas situaciones permiten plantear hasta qué punto la Unión está en

⁹⁰ Comparar Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

⁹¹ Comparar Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

⁹² Comparar Thieux, “Artemis: operación de paz d la Unión Europea en África”, Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria de Madrid, Documento electrónico.

capacidad o no de desplegar una operación más ambiciosa, capaz de lograr intervenir en crisis tan complejas como la que vive la República Democrática del Congo.⁹³

La mayoría de las intervenciones de la PCSD son acompañamientos a misiones llevadas a cabo por otras organizaciones internacionales, que en un principio han manejado y solucionado los problemas y situaciones más críticas. Finalmente son relegadas a la PCSD para que esta lleve a cabo los procesos finales de consolidación de políticas muchos más fuertes que fueron llevadas a cabo por organismo como la OTAN o la ONU. También han presentado casos en los que la Unión inicia las operaciones que son concluidas por otros. Esta situación se puede apreciar más claramente en la siguiente tabla:

Tabla 3: Relación de la PCSD y otras organizaciones internacionales de seguridad en el manejo de las operaciones civiles y militares en África Subsahariana y los Balcanes entre 2003 y 2007.

Operaciones	Acompañamiento
ARTEMIS RD Congo en 2003 (militar)	Relevo a la ONU en su mandato
Soutien à AMIS II (militar y civil) en Soudan y en Darfour de 2005 a 2006	Relevo a la operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) ⁹⁴
EUSEC RD Congo (militar y civil) desde 2005	-
EUPOL RD Congo (civil) desde 2007	Acompañamiento al mandato de la MONUC
EUPOL Kinshasa RD Congo (militar y civil) de 2005 a 2007	Estrecha relación con la ONU en el cumplimiento de sus objetivos
EUFOR Congo RD Congo (militar) durante el 2006	Misión de acompañamiento a la operación MONUC de la ONU en el Congo
EUPM en Bosnia-Herzegovina (civil) desde 2003	Relevo de la operación de policía de la ONU (IPTF)
CONCORDIA en la antigua República Yugoslava de Macedonia (militar) en 2003	Acompañamiento de la OTAN por medio de los acuerdos “Berlín +”
EUPOL PROXIMA a su vez en la antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) (civil) de 2004 a	Relevo de antigua intervención de la ONU

⁹³ Comparar Thieux, “Artemis: operación de paz d la Unión Europea en África”, Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria de Madrid, Documento electrónico.

⁹⁴ Comparar Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, “Informe anual del Consejo del Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las posiciones fundamentales de la PESC”, 2007, p. 44, Documento electrónico.

2005	
EUPAT (civil) en el mismo lugar durante el 2006	-
EUFOR ALTHEA (militar) en Bosnia Herzegovina desde 2004	Acompañamiento de la OTAN por medio de los acuerdos “Berlín +”

Fuente: Tabla elaborada por el autor de la presente monografía con base en la información tomada de: République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, Novembre 2006, Documento electrónico.

Además de que las decisiones de la PCSD se mantienen en cabeza de los Estados miembros lo que limita en cierta medida la evolución de esta política, existen otra cantidad de factores que limitan su actuar, y muestran cómo a pesar de los grandes esfuerzos, su a consolidación y reconocimiento todavía le queda un largo camino por recorrer. Los mecanismos de financiamiento y los conflictos internos de la PCSD, así como su comparación con otras organizaciones internacionales como la OTAN y las capacidades de acción en sus operaciones civiles y militares, reflejan las debilidades de su afirmación.

La Política Europea de Seguridad y Defensa Común se presenta finalmente como una iniciativa intergubernamental. Las diferencias que permanecen e identifican a cada uno de los Estados miembros, dificultan los objetivos de lograr una política de común en materia de seguridad. La importante relación existente entre la seguridad, los intereses nacionales y la soberanía de los Estados, hace que la PCSD se presente como un régimen internacional, que responde a las decisiones de cada uno de ellos, más allá de una posible autonomía de esta política. Los Estados participan en ella, solo hasta el punto en que su racionalidad se los permite y detienen su integración en el momento en el que ven alguna amenaza a sus diferentes intereses nacionales, creando por ejemplo trabas en materia de financiamiento y participación en las misiones civiles y militares.

3. CONCLUSIONES

Luego de 6 años de funcionamiento, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) se muestra, al interior de la Unión Europea, como un símbolo de progreso concreto en materia de seguridad y de defensa. La creación de organizaciones como el Comité Político de Seguridad, el Comité Militar, el Estado Mayor, la Fuerza de Reacción Rápida, el Instituto de Estudios de la Seguridad de la Unión Europea, la Agencia Europea de Defensa y la iniciativa presentada como la Estrategia Europea de Seguridad, la han dotado de una sólida estructura organizativa. Estos fortalecimientos se ven reflejados en la naturaleza, el manejo y el éxito de sus operaciones civiles y militares en África Subsahariana y en los Balcanes.

Poco a poco su importancia a nivel internacional, así como los logros en la autonomía de sus acciones frente a organizaciones como la OTAN, donde se presenta más que una relación de complementariedad, una repartición de responsabilidades, le han permitido alcanzar una consolidación a lo largo de su corta vida, frente a las iniciativas por medio de las cuales fue creada. El número de operaciones, tanto civiles como militares, ha aumentado en los últimos años, gracias a las mejoras, logros y alcances en las iniciativas de manejo de la PCSD. Todos estos factores han permitido que la Unión Europea se convierta en un actor visible en la gestión internacional de crisis, logrando así algunos avances en materia de seguridad y defensa, uno de los puntos más criticados y hasta ahora más débiles en toda su organización. Las características de sus intervenciones han creado un llamado "*modelo europeo*"⁹⁵, en el cual se presenta un manejo mucho más amplio en la resolución de crisis, pasando primero por una intervención militar en el conflicto, para luego reconstruir estos diferentes escenarios por medio de operaciones civiles.⁹⁶

Sin embargo, al tocar un tema tan importante en la organización de cualquier Estado como es el de la seguridad, su carácter comunitario se ve recortado. La falta de voluntad de estos actores para ceder espacios que permitan un mayor margen de acción de la PCSD, evita la dotación de una estructura sólida, eficiente e independiente para esta iniciativa. Son ellos los encargados de dictaminar las grandes

⁹⁵ Ver Castro Ruano, "La Unión Europea, potencia civil de la Sociedad Internacional", Documento electrónico.

⁹⁶ Comparar Castro Ruano, "La Unión Europea, potencia civil de la Sociedad Internacional", Documento electrónico.

orientaciones de este instrumento institucional.⁹⁷ Se considera entonces una política intergubernamental, que depende enormemente de la voluntad de sus Estados miembros para cualquier acción que busque adelantar. Además de este, otros factores relacionados con sus mecanismos de financiamiento y sus conflictos internos limitan la independencia de la PCSD. La aparente debilidad que se presenta no es entonces consecuencia solamente de la falta de capacidades militares, sino también de las deficiencias en “la estructura propia de planeamiento, mando y control para intervenir de forma decisiva en conflictos de gran envergadura”⁹⁸.

Al referirse a las misiones civiles y militares que ha llevado a cabo, se identifican como ya se presentó, misiones de policía (para formar fuerzas de seguridad o ayudar al control fronterizo) y misiones de Estado de derecho (con el fin de reconstruir las instituciones democráticas). En los escenarios analizados (África Subsahariana y los Balcanes), se puede ver como en regla general, las misiones han sido para consolidar situaciones más o menos en vía de solución, de riesgo limitado o en las que antes han intervenido otros actores como la OTAN y la ONU.⁹⁹

Este contexto hace que las misiones civiles y militares derivadas de la Política de Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea se conviertan, en la práctica, en “una coalición de voluntarios, más que una actuación unificada de una estructura militar europea”¹⁰⁰.

Al analizar entonces cuál ha sido la evolución de las operaciones militares y civiles derivadas de la política de seguridad y de defensa común de la Unión Europea, en África Subsahariana y en los Balcanes entre 2003 y 2007, se puede ver cómo se ha presentado un cierto progreso, que le han permitido lograr una sólida organización estructural, un mejor manejo de sus acciones y una mayor capacidad de actuación y autonomía. Sin embargo, todavía persisten importantes retos frente a su consolidación y su posicionamiento internacional frente a otras organizaciones internacionales.

⁹⁷ Comparar “1992-2007: Bilan et perspectives de la PESC, La Politique étrangère de Sécurité Commune”, *Le Taurillon*, Magazine Eurocitoyen, (16 novembre 2007), Documento electrónico.

⁹⁸ Ver De Ayala y Marín José Enrique, “Hoja de ruta para la defensa europea”, Observatorio de Política Exterior Española, OPEX, Fundación Alternativas, Documento de trabajo 17 de 2007, p. 15, Documento electrónico.

⁹⁹ Comparar De Ayala y Marín, “Hoja de ruta para la defensa europea”, p. 14, Documento electrónico.

¹⁰⁰ Ver De Ayala y Marín, “Hoja de ruta para la defensa europea”, p. 15, Documento electrónico.

3.1. PERSPECTIVAS DE LA PCSD.

En los diferentes estudios que se han hecho sobre la PCSD, las opiniones frente a sus perspectivas a futuro se ven divididas. Algunas encuentran en los instrumentos que cuenta la PCSD, la vía para ir alcanzando su consolidación poco a poco, y otras se refieren más a cambios estrictos, más allá de los ya establecidos, para poder salvar esta política y que lograr así una transcendencia importante a nivel internacional.

Por un lado, en el Tratado de Lisboa¹⁰¹ (Diciembre de 2007) se presentaron nuevas herramientas como mecanismos de mejoramiento y consolidación de la PCSD. La más importante de ellas, la Cooperación Estructurada Permanente en el campo de la defensa,

Consiste en que los países interesados se comprometen a acometer de forma más intensa e desarrollo de las capacidades de defensa, desarrollando sus capacidades nacionales y participando en su caso en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia Europea de Defensa.¹⁰²

Los cambios que traiga consigo este nuevo instrumento se deberán dar paulatinamente, y deberán contar con la voluntad de los Estados miembros de la PCSD para lograr sus objetivos. Esta participación será entonces indispensable.

Por otra parte, algunos sostienen que de no cambiar la situación actual de esta política, lo más probable es que en los próximos años, “la Unión Europea limite su actuación en el campo de seguridad y defensa a pequeñas operaciones de mantenimiento de la paz, dejando a otros actores internacionales (como la OTAN) las acciones decisivas¹⁰³”. Sin una capacidad militar propia y eficiente, la gestión de las crisis y el manejo de la estabilidad en las zonas intervenidas, no se pueden llevar a cabo de forma autónoma por parte de la Unión Europea, lo que restringe su rol internacional en este campo. De cierta forma, la UE sigue dependiendo de organizaciones como la OTAN y de así, de su líder principal, los Estados Unidos. Esta situación reduce la importancia de sus acciones y lleva a que “Europa no pueda jugar en el mundo el papel que por su peso económico y político le corresponde”¹⁰⁴.

¹⁰¹ Ver Consejo de la Unión Europea, “Modificaciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”, Documento electrónico.

¹⁰² Ver Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

¹⁰³ Ver De Ayala y Marín, Hoja de ruta para la defensa europea, p. 20, Documento electrónico.

¹⁰⁴ Ver De Ayala y Marín, “Hoja de ruta para la defensa europea”, p. 21, Documento electrónico.

El Observatorio de Política Exterior Española ha presentado dos vías como opciones por medio de las cuales se podría dar un cambio de rumbo por parte de la Unión Europea. En primera medida sería lograr una unanimidad que permitiera transferir las responsabilidades de la OTAN en Europa a la Unión Europea, incluso contando con alguna abstención constructiva. Esta abstención constructiva, permitiría que “cuando no sea posible la unanimidad, algunos Estados puedan seguir adelante con la aquiescencia de los otros”¹⁰⁵. Sin embargo, hoy en día la Unión Europea prohíbe que en materia de seguridad haya abstenciones constructivas. El segundo lugar, la vía debería buscar que un grupo de los Estados miembros de la Unión Europea inicie la tarea de dotarse de instrumentos comunes y crear de esta forma una comunidad propia de defensa que luego, poco a poco se extienda al conjunto de la Unión. En la hoja de ruta presentada por el observatorio, en ambos casos persistiría el compromiso de defensa mutua en la relación con la OTAN, si bien ahora se presentaría sobre estas nuevas bases.

Con respecto a su relación con la OTAN, la defensa común europea autónoma no se presenta necesariamente como incompatible. Sin embargo, es claro que una vez que ésta haya alcanzado un grado importante de desarrollo, deberán realizarse cambios de fondo en la configuración que actualmente existe, como la desaparición de la estructura militar combinada de carácter permanente, con el fin de que las fuerzas europeas estuvieran bajo el mando directo de la Unión.¹⁰⁶

Este proceso debe darse de forma lenta y gradual, y dependerá directamente de la voluntad política de los Estados pertenecientes a la Política de Defensa y Seguridad de la Unión Europea.

Para lograr todos estos cambios, la Unión debe lograr una verdadera visión estratégica clara con el fin de poner en marcha los nuevos dispositivos institucionales con los que cuenta.¹⁰⁷ Esta debe darse a largo plazo, y tener en cuenta todos los factores que afectan la PCSD y por consiguiente sus Estados miembros. La Unión Europea en sí en su proceso mismo, y así lo es la evolución de la PCSD.

¹⁰⁵ Ver Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

¹⁰⁶ Comparar De Ayala y Marín, “Hoja de ruta para la defensa europea”, p. 34, Documento electrónico.

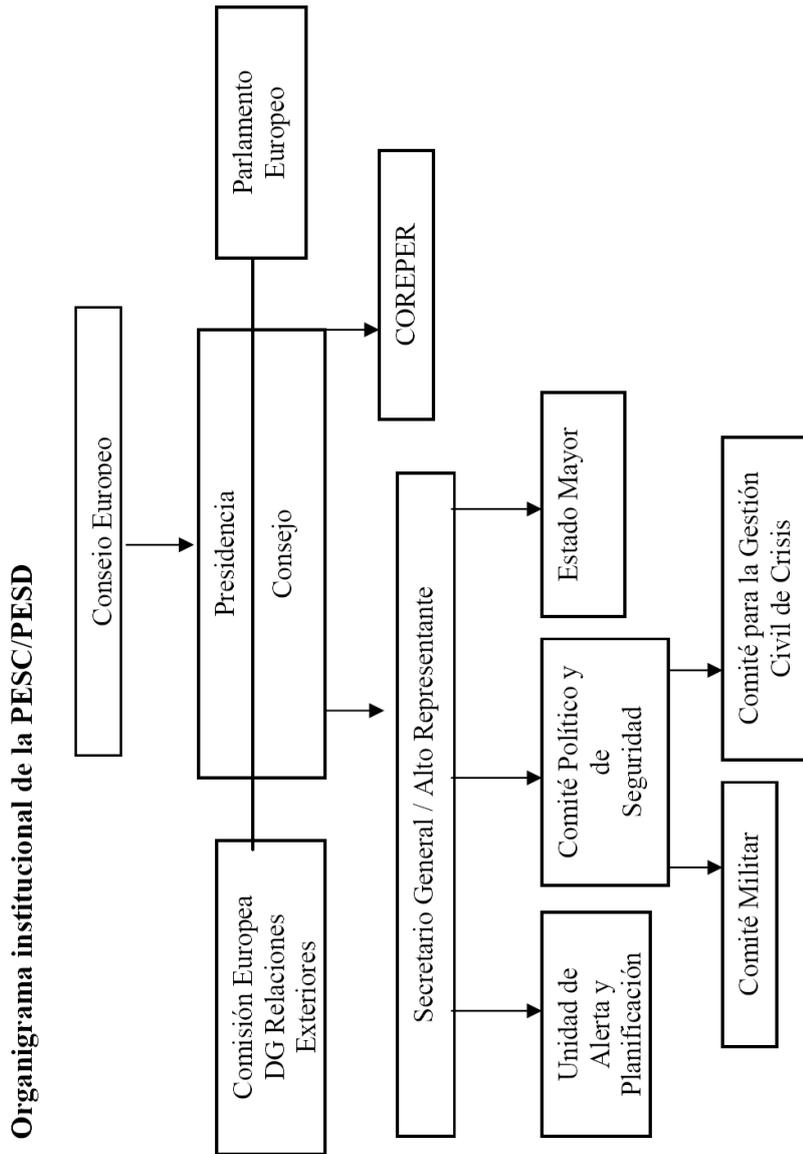
¹⁰⁷ Comparar Giuliani Jean-Dominique, « Bilan et Perspectives en matière de PESC/PED », Conférences, 4 juin 2008. Documento electrónico.

Se puede finalmente establecer, que si bien se han presentado logros al interior del funcionamiento de la PCSD, estos se presentan por debajo de la ambición por medio de la cual se creó esta política. “Las diferencias de contenido, los problemas estructurales y, sobre todo, la carencia de capacidades para afrontar con pleno éxito las misiones civiles y militares han reducido el ritmo de progreso en las políticas de seguridad y defensa de la UE”¹⁰⁸. Para lograr ser un actor global en materia de seguridad y defensa, la Unión debe poder contar con las capacidades necesarias y adecuadas para poder manejar las crisis que busca intervenir.

¹⁰⁸ Ver Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Documento electrónico.

Anexo 1. Organigrama institucional de la PESC/PESD

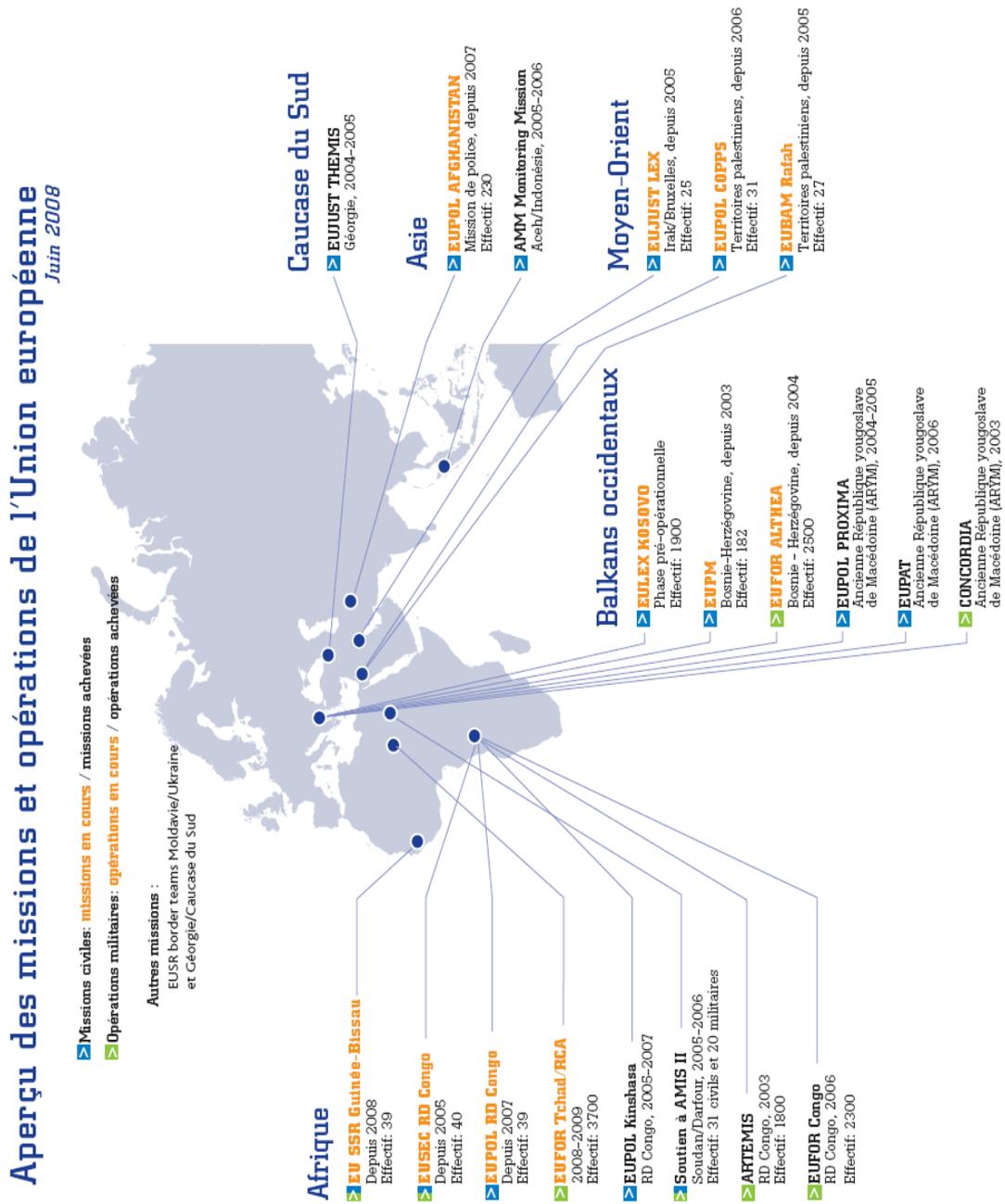
Fuente:
Miralles



Fuente: elaboración propia a partir de Barbé, E. (coord.), *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pág. 116.

Débora, “La política europea de seguridad y defensa ¿Una capacidad de acción autónoma?”, Instituto Universitario de Estudios Europeos, p. 145, Documento electrónico.

Anexo 2. Vistazo de las misiones y las operaciones de la Unión Europea, Junio 2008



Fuente: Consejo de la Unión Europea, “Aperçu des missions et opérations de l'Union européenne”, Juin 2008, Documento electrónico.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Bendiek Annegert, “La Política Exterior y de Seguridad Común de la UE”, © *Deutschland magazine*, noviembre 2006, Consulta realizada el 9 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: http://www.magazine-deutschland.de/issue/GASP_6-06_SPA_S.php.

“Europa adopta doctrina militar independiente”, *Río Negro y Neuquen- Patagonia Argentina On Line*, diciembre de 2003, Consulta realizada el 9 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.rionegro.com.ar/arch200312/13/i13p20.php>

“EUFOR RD Congo- effective support for the DRC, Kosovo: the EU prepares for enhanced role”, *ESDP newsletter*, Institute for Security Studies, nº3, January 2007, Consulta realizada el 17 de Febrero de 2009. Disponible en la página web: [http://www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=972&tx_ttnews\[backPid\]=130&cHash=5083175fd4](http://www.iss.europa.eu/index.php?id=18&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=972&tx_ttnews[backPid]=130&cHash=5083175fd4)

“1992-2007: Bilan et perspectives de la PESC, La Politique étrangère de Sécurité Commune”, *Le Taurillon*, Magazine Eurocitoyen, 16 noviembre 2007, Consulta realizada el 12 de Mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.taurillon.org/1992-2007-bilan-et-perspectives-de-la-PESC>

Otros documentos

Association Européenne des Enseignants, “La Construction européenne souffre-t-elle d’un «déficit démocratique»”, Comment fonctionne L’Union européenne: la gouvernance européenne, Consulta realizada el 12 de Mayo de 2009. Disponible en la página web: http://www.aede.eu/fr/72_how_does_the_eu_f.html

Castro Ruano José Luis, “La Unión Europea, potencia civil de la Sociedad Internacional”, Secretaría de Acción Exterior, País Vasco, Euskonews & Media, 6/12/2002,

Consulta realizada el 09 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web:
<http://www.euskonews.com/0191zbnk/gaia19102es.html>

Conseil de L'Union Européenne “Décision du Conseil du 22 mai 2000 instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises” (2000/354/PESC), Le Coreper et les comités et groupes de travail au sein du Conseil de l'Union européenne, Organizations Européennes, European Navigator, Consulta realizada el 12 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.ena.lu/>

Consejo de la Unión Europea, “Aperçu des missions et opérations de l'Union européenne”, Juin 2008, Consulta realizada el 12 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: www.consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/CEU70400_ESDP5_carteFR.pdf

Consejo de la Unión Europea, “European Security and Defence Policy, (ESDP), Operations”, Página Oficial del Consejo de la Unión Europea, Consulta realizada el 12 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=268&lang=es&mode&g>

Consejo de la Unión Europea, “Modificaciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”, Consulta realizada el 12 de Mayo de 2009. Disponible en la página web: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12007L/htm/C2007306ES.01001001.htm>

De Ayala y Marín José Enrique, “Hoja de ruta para la defensa europea”, Observatorio de Política Exterior Española, OPEX, Fundación Alternativas, Documento de trabajo 17 de 2007, Consulta realizada el 12 de Mayo de 2009. Disponible en la página web:
<http://www.falternativas.org/en/opex/opex-s-documents/documentos-de-trabajo/una-hoja-de-ruta-para-la-defensa-europea>

Deschaux-Beaume Delphine, “De l'Eurocorps à une armée européenne ? Pour une sociologie historique de la politique européenne de sécurité et de défense (1991-2007)”, Thèse pour le Doctorat en Science Politique, Université de Grenoble 2

Pierre Mendes, Institut d'études politiques, décembre 2008, Consulta realizada el 02 de Abril de 2009. Disponible en la página web:http://tel.archives-ouvertes.fr/view_by_stamp.php?label=PACTE-THESE&action_todo=view&langue=fr&id=tel-00349871&version=1

Dichamp Géraldine, “La France et la Politique Européenne de Sécurité et de Défense: Les difficultés d'un leadership”, Institut Européen des Hautes Etudes Internationales, 2007/2008, Consulta realizada el 20 de Enero de 2009. Disponible en la página web :
<http://www.iehei.org/bibliotheque/memoires2008/DICHAMP.pdf>

Unión Europea “El Tratado de Amsterdam: instrucciones de uso”, La Construcción Europea a través de los Tratados, Marco Institucional y Económico del Euro, Página Oficial de la Unión Europea, Consulta realizada el 12 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web:
<http://europa.eu/scadplus/leg/es/s50000.htm>.

Unión Europea “El Tratado de la Unión Europea (TUE)”, La Construcción Europea a través de los Tratados, Marco Institucional y Económico del Euro, Página Oficial de la Unión Europea, Consulta realizada el 12 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web:
http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_es.htm.

Unión Europea, Agencias de política exterior y de seguridad común, Agencias Comunitarias de la UE, “Home”, Página oficial de la Unión Europea, Consulta realizada el 08 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web:
http://europa.eu/agencies/security_agencies/index_es.htm

Unión Europea, Centro de Satélites de la Unión Europea, Agencias de política Exterior y de Seguridad Común, “Home”, Página Oficial de la Unión Europea, (EUSC), Consulta realizada el 08 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web:
http://europa.eu/agencies/security_agencies/eusc/index_es.htm

Unión Europea, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (ISS), Agencias de política Exterior y de Seguridad Común, “Home”, Página Oficial de la Unión Europea, Consulta realizada el 09 de Septiembre 2008. Disponible en la página web:http://europa.eu/agencies/security_agencies/iss/index_es.htm

Manfred Wörner, “Comiqué Comité des plans de défense et du Groupe des plans nucléaires”, Communiqués Ministériels de l’OTAN, Copenhague Danemark, 6-7 juin 1991, OTAN Digithèque, Consulta realizada el 20 de Enero de 2009. Disponible en la página web: <http://www.nato.int/docu/commf/c9106064.htm>

Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, “OTAN, Organización y misiones”, France Diplomatie, Consulta realizada el 12 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: http://www.diplomatie.gouv.fr/es/accion-francia_217/onu-organizaciones-internacionales_291/organizaciones-internacionales-europa_942/otan_1838/organizacion-y-misiones_1853/index.html

Ministerio de los asuntos exteriores, República Francesa, “Organización del Tratado del Atlántico Norte”, Consulta realizada el 15 de Septiembre de 2009. Disponible en la página web: http://www.diplomatie.gouv.fr/es/rubrique-imprim.php?id_rubrique=1838

Ministerio Federal de Relaciones Exteriores Alemán, “Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)”, Consulta realizada el 09 de Septiembre de 2009. Disponible en la página web: <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/es/Europa/Aussenpolitik/ESVP.html>.

Ministerio de Defensa de España, “Unión Europea: Política Europea de Seguridad y de Defensa”, 2008, Consulta realizada el 08 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4058&&&keyword=&auditoria=F.

Miralles Débora, “La política europea de seguridad y defensa ¿Una capacidad de acción autónoma?”, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Consulta realizada el

22 de Febrero de 2009. Disponible en la página web: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/118/TqhboUOIVt3dqWxqUb1J.PDF>

Moliner González Juan Antonio, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente (ARI)”, Real Instituto Elcano, ARI N° 55/2008 –02/06/2008, Consulta realizada el 22 de Febrero de 2009. Disponible en la página web: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI55-2008.

Montanaro-Jankovski Lucia, “The Interconnection between the European Security and Defence Policy and the Balkans” Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 7, No. 1, March 2007, pp. 139–157, Consulta realizada el 09 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=21&fileid=3DA9B9F5-4184-9DD7-6EAF-4181EB3F45DA&lng=en

La Documentation Française, le réflexe pour s’informer et comprendre, “Les Relations OTAN-Unión Européenne, Rencontre à Bruxelles entre Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l’OTAN et José Manuel Barroso, président de la CE” : 20 décembre 2004, Consulta realizada el 16 de Septiembre 2008. Disponible en la página web: [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/otan/relations-otan-union-europeenne.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/otan/rerelations-otan-union-europeenne.shtml)

Ortega Martín, “La consolidación de la política de defensa europea”, Instituto de Seguridad de la Unión Europea, 2006, Consulta realizada el 21 de Febrero de 2009. Disponible en la página web: <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eOrtega.pdf>

Página Oficial de la Unión Europea, “Glosario”, Política europea de seguridad y defensa (PESD), Consulta realizada el 08 de Septiembre de 2009. Disponible en la página web: http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_es.htm

Página Oficial de la Unión Europea, “La construcción Europea a través de los tratados”, Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, Consulta realizada el 08 de Septiembre de 2009. Disponible en la página web: http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_es.htm,

Presidencia del Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea”, Bruselas 16 y 17 de diciembre de 2004, Consulta realizada el 12 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/83202.pdf

République Française “Guide de la Politique Européenne de Défense et de Sécurité”, une publication de la République Française, Novembre 2006, Consulta realizada el 13 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: http://www.rpfrance.eu/IMG/Guide_PESD_FR.pdf.

Rivière Marta Lucía, “La política exterior y de seguridad común (PESC)”, Tema 4, Cátedra de Estudios Europeos, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. Segundo Semestre de 2006. Notas de clase.

Saintot Jean, “Quelles perspectives pour la PESD?”, Les Fiches du Ministère de la Défense en sciences politiques et sociales de la défense, N° 2008-15, Consulta realizada el 20 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.c2sd.sga.defense.gouv.fr/IMG/pdf/Fiche15.PESD.pdf>

Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, “Informe anual del Consejo del Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las posiciones fundamentales de la PESC”, 2007, Consulta realizada el 25 de Marzo de 2009. Disponible en la página web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ES_PESC.pdf.

Solana Javier, “Una identidad europea de seguridad y defensa”, Extracto y Reseñas, Instituto de cuestiones internacionales y de política exterior INCIPE, Madrid

España, Consulta realizada el 27 de Febrero de 2009. Disponible en la página web:
<http://www.incipe.org/ensayo1740.htm>.

Thieux Laurence, “Artemis: operación de paz d la Unión Europea en África”, Instituto de Estudios sobre conflictos y acción humanitaria de Madrid, diciembre 2003, Consulta realizada el 09 de Septiembre de 2008. Disponible en la página web:
http://www.iecah.org/ver_completo.php?id_articulo=214.

Vainio Liisa, “Policing missions: the case of EUPM”, International Security Information Service ISIS, Number 41, November 2008, Programme Associate, ISIS Europe, Consulta realizada el 23 de Febrero de 2009. Disponible en la página web:
http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_205_esr41-eupm.pdf