

CAPÍTULO TERCERO

LAS CAPACIDADES CIVILES

LAS CAPACIDADES CIVILES

LEONARDO SÁNCHEZ PELÁEZ

INTRODUCCIÓN

La experiencia de los últimos años ha puesto de relieve la necesidad de adoptar un enfoque amplio del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y de emplear para ello todos los instrumentos de los que se dispone. El recurso a los medios militares sigue siendo imprescindible hoy día pero la comunidad internacional necesita que esos medios militares vayan acompañados de oficiales de policía, jueces, fiscales, administradores civiles, funcionarios de prisiones, asesores políticos o expertos en Derechos Humanos, entre otros, sin los cuales sería imposible conseguir resultados perdurables. De hecho, cada vez resulta menos infrecuente que sean los instrumentos civiles los utilizados en lugar de los militares. La Unión Europea heredó de la UEO las denominadas misiones *Petersberg*, a saber, las misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

La Estrategia Europea de Seguridad abogó por la extensión de las misiones *Petersberg* al desarme, la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad de terceros países, por la utilización conjunta de todos los medios y capacidades a disposición de la Unión en el marco de un concepto global de la prevención de conflictos de la gestión de crisis, y por el fortalecimiento de las relaciones con otros países y organizaciones, con atención prioritaria a la relación trasatlántica.

El Tratado de Lisboa amplía aún más las antiguas misiones *Petersberg* y establece que la Unión Europea podrá recurrir a medios civiles y militares en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garanti-

zar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Estas misiones abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos.

Ello no hace sino reflejar un objetivo mucho más ambicioso ya que la comunidad internacional considera que no es suficiente con prevenir o evitar una escalada militar sino que hay que atajar las raíces de la situación de conflicto que ha originado la crisis.

Desde que hace más de diez años se estableció la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que el Tratado de Lisboa ha convertido en Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la Unión Europea se ha fijado como objetivo el poder actuar a lo largo de todo el espectro de posibles respuestas a una situación de crisis, utilizando tanto medios civiles como militares. Parece evidente que para que ello sea posible se precisa contar con las capacidades necesarias. La PESD se ha propuesto, desde el principio, dotar a la Unión Europea de los medios necesarios para la resolución de situaciones de crisis, lo que no se ha revelado como una tarea fácil.

Sin embargo, las dificultades relacionadas con la disponibilidad de capacidades civiles suficientes han acompañado a la política exterior de la Unión Europea desde el comienzo de la gestión de crisis. Si bien los compromisos cuantitativos adquiridos inicialmente han superado las expectativas, esos compromisos no se han visto reflejados en la realidad. Es decir, la capacidad teórica de despliegue de expertos civiles no se ha materializado cuando ha surgido la necesidad, como ha quedado patente con el poco satisfactorio nivel de cobertura de las plantillas de las operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea.

A pesar de la quincena de operaciones civiles de gestión de crisis iniciadas, nueve de las cuales están aún en curso, la Unión Europea continúa enfrentándose a algunos de los obstáculos identificados cuando se puso en marcha la primera de estas empresas, allá por 2003. Y todavía queda un largo camino por recorrer antes de que se pueda considerar que el panorama está despejado.

LA NECESIDAD DE CAPACIDADES CIVILES

La complejidad de la gestión de crisis se ha incrementado notablemente en estos últimos años. Las crisis son resultado de multitud de factores, como la inestabilidad nacional o regional, el terrorismo, la delincuencia, las drogas, los desastres naturales, las enfermedades y la presión migratoria. Además, el carácter de las crisis es cambiante, lo que obliga a los actores implicados en la respuesta a la crisis a reajustar y refinar esas respuestas. Como Javier Solana dijo en el décimo aniversario de la PESD, la capacidad de adaptación es crucial.

Ese carácter cambiante de las crisis ha provocado que la manera en que se tratan de resolver esas crisis haya evolucionado a lo largo de los últimos años. Tal y como se recoge en la Estrategia Europea de Seguridad, ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar, ni puede abordarse con medios exclusivamente militares. De las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz, protagonizadas por fuerzas militares y centradas en la evitación de la escalada militar, se ha pasado a acciones encaminadas a la total resolución del conflicto. El fin último es conseguir la restauración o instauración de un gobierno legítimo y del Estado de Derecho, y para ello se precisa acometer una amplia gama de cometidos que van desde el restablecimiento de la seguridad, la ayuda humanitaria, la protección de civiles, el imperio de la ley y el funcionamiento de las instituciones políticas, hasta la consolidación de las capacidades locales, el desarrollo económico y social, la democracia y el respeto a los Derechos Humanos.

En el Programa de la Unión Europea para la Prevención de Conflictos Violentos se reconoce la primacía de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos, pero también se destaca que la prevención de conflictos es uno de los objetivos principales de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Para ello, deberá establecer claras prioridades políticas dirigidas a las acciones preventivas; mejorar la alerta temprana; consolidar la cooperación con otros actores para la prevención; y mejorar sus instrumentos a largo y corto plazo. Entre los instrumentos para la prevención a corto plazo, este Plan reconoce que el desarrollo de las capacidades civiles y militares para la gestión de crisis en el marco de la PESD también contribuirá a las capacidades de la Unión Europea para prevenir conflictos. De hecho, se invita a examinar cómo incrementar la eficacia de estas capacidades de gestión de crisis para usos preventivos.

En consecuencia, tanto por la necesidad de dar respuesta a las complejas situaciones de crisis que pueden emerger en cualquier momento y lugar, como por el interés en evitar que se llegue a producir una situación de crisis, la Unión Europea debe potenciar todos sus instrumentos, incluidos los civiles.

Esta necesidad teórica de contar con variados instrumentos se ha hecho patente con el número creciente de operaciones de gestión de crisis que la Unión Europea ha emprendido desde que decidiera convertirse en un actor destacado en la escena de la paz y seguridad internacionales. Si estas actividades, como parece, se han convertido en uno de los instrumentos más eficaces y de mayor visibilidad política de la acción exterior de la Unión Europea, las operaciones civiles han conocido una progresión inesperada en cuanto a número e intensidad y se han transformado en un instrumento único en sí mismo y con enorme potencial de desarrollo.

Las razones que explican esta proliferación de actividades son varias: por una parte, se percibe una creciente demanda de la comunidad internacional para que la Unión Europea se implique en la gestión civil de crisis; por otra, la Unión Europea se ha impuesto un elevado nivel de ambición en relación con la paz y la seguridad internacionales. Es la propia Unión Europea la que ha asumido unos compromisos en este campo, y para cumplirlos tiene la obligación de buscar los medios necesarios.

Es decir, la Unión Europea necesita capacidades civiles, lo que significa que debe estar en condiciones de reunir expertos civiles en número suficiente, que se encuentren en posesión de los conocimientos técnicos apropiados y convenientemente adiestrados, de desplegarlos en un plazo de tiempo oportuno y mantenerlos sobre el terreno por un periodo prolongado, de dotarles del equipamiento requerido, de procedimientos y doctrina y de un mandato riguroso.

El desarrollo de las capacidades civiles es necesario tanto para continuar la progresión de la gestión civil de crisis, incluso para mantener el nivel actual, como por la coherencia que proporciona a una acción exterior de la Unión Europea eficaz, creíble y de gran visibilidad.

EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES CIVILES

Aunque generalmente se habla de gestión civil de crisis, parecería más correcto hacer referencia a los aspectos civiles de la gestión de cri-

sis, puesto que no hay diferentes tipos de crisis sino que la crisis es única y es su tratamiento lo que requeriría la puesta en práctica de variados instrumentos en función de la situación. Algo parecido se podría decir de las capacidades civiles. Más que capacidades civiles debería hablarse de capacidades puestas a disposición de las operaciones civiles de gestión de crisis o de capacidades para operaciones civiles de gestión de crisis.

Cuando nos referimos a las capacidades civiles es frecuente que su significado se restrinja, fundamentalmente, a los recursos humanos, a la generación de fuerzas destinada a dotar de personal a las operaciones de gestión de crisis que el Consejo de la Unión Europea decide poner en marcha. La gestión de crisis necesita la colaboración de un gran número de expertos en áreas tan dispersas como la policía, judicatura, fiscalía, prisiones, administración civil, aduanas, Derechos Humanos, cuestiones de género, recursos humanos, desarme, y muchas más. Además, cada una de estas categorías se puede subdividir en varias. Ello da una ligera idea de lo complejo que puede resultar la búsqueda de especialistas suficientes en todas las áreas requeridas.

Pero no basta con encontrar los expertos necesarios para poner en marcha una operación de gestión de crisis. Se requiere su despliegue por un periodo de tiempo prolongado, así como prever los relevos que permitan la sostenibilidad del esfuerzo.

El desarrollo de capacidades civiles en el seno de la Unión Europea es un proceso continuo que se inició casi en el mismo momento en que se estableció la Política Europea de Seguridad y Defensa. Pocos meses después de que el Consejo Europeo de Colonia (diciembre de 1999) tomara la decisión de establecer la PESD, en junio de 2000 el Consejo Europeo de Feira marcó los objetivos de la Unión Europea en materia de desarrollo de capacidades civiles en las diferentes áreas prioritarias: la policía, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la administración civil y la protección civil.

Los objetivos fijados en Feira para las cuatro áreas prioritarias no sólo se alcanzaron, sino que se sobrepasaron en algunos casos:

- a) En el ámbito de Policía, los Estados Miembros se comprometieron a aportar hasta 5.000 oficiales de policía, de los cuales 1.400 podrían desplegarse en 30 días. Como parte de estos compromisos figuraban 13 Unidades Integradas de Policía (IPU) y 4 cuarteles generales, dos de ellos con capacidad de despliegue rápido.

- b) Para el fortalecimiento del Estado de Derecho se alcanzó un total de 282 expertos entre jueces, fiscales, personal auxiliar y funcionarios de prisiones. De ellos, 60 podrían desplegarse rápidamente.
- c) En Protección Civil, las contribuciones excedieron los objetivos fijados en el Consejo Europeo de Gotemburgo, cifrados en más de 2.000 personas.
- d) En Administración Civil, los Estados Miembros se comprometieron a proporcionar hasta 160 expertos para cubrir, principalmente, funciones de registro civil, administración local y aduanas.

A más de dos años vista del lanzamiento de la primera operación civil de gestión de crisis, los resultados obtenidos parecían prometedores, aunque muy pronto se pudo comprobar cuán lejos se encontraba la realidad.

Por otra parte, si bien es cierto que los problemas de personal son evidentes y duraderos, también es preciso reconocer la importancia de contar con los medios necesarios y su oportuna disponibilidad, sobre todo si lo que se persigue es un rápido comienzo de las actividades operativas. Un ejemplo no demasiado lejano fue el lanzamiento de la misión de observación de la Unión Europea en Georgia, EUMM Georgia. Los 27 Estados Miembros consiguieron identificar los 200 observadores y personal de apoyo requeridos para el establecimiento de la misión en un plazo de tiempo inusualmente corto, tras un proceso de planeamiento y toma de decisión reducidos a su mínima expresión. Sin embargo, para la dotación de material, especialmente coches blindados, fue necesario confiar en los recursos proporcionados por los propios Estados Miembros ya que la Unión Europea no disponía ni del equipamiento, ni de los instrumentos adecuados para su adquisición con tan poca antelación, ni de las capacidades de transporte estratégico necesarias para situarlo en el teatro.

Estas dificultades en la dotación de material han sido una constante en prácticamente todas las operaciones civiles comenzadas hasta la fecha, lo que ha provocado que no se pueda alcanzar la plena capacidad operativa hasta varios meses después del inicio de las actividades.

Un hito fundamental en el ámbito de las capacidades civiles lo constituyó la creación en el año 2000 del Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM), que desde entonces ha estado trabajando en el desarrollo de las herramientas que permitan a la Unión Europea asumir responsabilidades en la conducción de operaciones civiles de gestión de crisis.

EL PLAN DE ACCIÓN PARA LOS ASPECTOS CIVILES DE LA PESD

Con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad en diciembre de 2003, y la incorporación de diez nuevos Estados Miembros en 2004, la Unión Europea decidió dotarse de un Plan de Acción para los aspectos civiles de la PESD, que reafirma e intensifica la ambición europea en este campo. A las cuatro áreas prioritarias identificadas en Feira, citadas anteriormente, el Plan de Acción incorpora la capacidad de conducir misiones de observación, así como el apoyo genérico a las oficinas de los Representantes Especiales de la Unión Europea.

En consecuencia, la Unión Europea necesita ser más ambiciosa y conseguir la capacidad suficiente para conducir varias operaciones civiles de gestión de crisis con diferentes niveles de compromiso. Como parámetros para el futuro se apunta la necesidad de disponer de equipos multifuncionales integrados, que finalmente cristalizarían en los Equipos de Respuesta Civil (CRT), y de ampliar el abanico de conocimientos técnicos requeridos para hacer frente a los heterogéneos cometidos que han de llevarse a cabo en las diversas operaciones de gestión de crisis. La conveniencia de complementar y buscar sinergias entre todos los instrumentos de gestión de crisis a disposición de la Unión Europea, así como la operatividad de las capacidades civiles, son otros elementos contenidos en el Plan de Acción.

En este contexto de mejora de las capacidades civiles de gestión de crisis y siguiendo lo establecido en el citado Plan de Acción, la Presidencia holandesa organizó en noviembre de 2004 una Conferencia de Compromisos en Capacidades Civiles, en la que se hizo una revisión de las capacidades civiles ya comprometidas. Las indicaciones realizadas por los distintos países permitieron concluir que la Unión Europea podía contar con hasta 12.836 personas, de los que 5.761 eran policías, 631 expertos en Estado de Derecho, 596 expertos en protección civil y 4.392 integrantes de equipos de intervención para protección civil, además de 505 expertos para misiones de observación y 391 disponibles para reforzar las oficinas de los Representantes Especiales de la Unión Europea. Si bien a simple vista estas cantidades podrían estimarse suficientes para cumplir con las ambiciones de la Unión Europea en cuanto a la conducción de operaciones de gestión de crisis, había razones para el escepticismo: de un lado, los resultados eran básicamente cuantitativos, por lo que no había garantía de que se pudieran cubrir todas las posibles categorías requeridas; de otro, había sospechas de que la ma-

terialización de las optimistas indicaciones de posibles contribuciones iba a ser complicada. Esas indicaciones no constituían, ni constituyen compromisos formales, ni siquiera una declaración de intenciones. Son el resultado de las optimistas y poco realistas promesas efectuadas por algunas autoridades nacionales tras un ejercicio de reflexión que no se puede calificar como de demasiado profundo. El hecho cierto es que la responsabilidad última siempre recae en los Estados Miembros que son siempre reticentes a desprenderse, siquiera temporalmente, de sus mejores funcionarios.

Estos temores se han visto confirmados en casi todas las operaciones civiles de gestión de crisis. Prácticamente ninguna de las operaciones puestas en marcha ha conseguido completar su plantilla, ni siquiera aquellas de pequeño tamaño.

OBJETIVO PRINCIPAL DE CAPACIDADES CIVILES 2008

Un Objetivo Principal es el instrumento por el que se definen las ambiciones de la Unión Europea en cuanto a capacidades, y cuya finalidad última es guiar tanto a la Unión Europea como a sus Estados Miembros en el proceso de desarrollo de esas capacidades, para alinear las ambiciones políticas con las competencias que habiliten la definición concreta de esas ambiciones políticas.

Una de las previsiones del Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la PESD fue el desarrollo del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 (*Civilian Headline Goal 2008*), documento aprobado en diciembre de 2004 y que, a similitud de lo que se venía haciendo en el ámbito militar, definía el nivel de ambición de la Unión Europea.

Tras certificar que un uso coherente de los instrumentos comunitarios y los instrumentos civiles de la PESD son fundamentales para la mejora cualitativa de la capacidad de actuar de la Unión Europea, el Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 establecía, entre otros, que la Unión Europea debería ser capaz de conducir varias misiones de manera simultánea incluyendo, al menos, una gran misión de sustitución (1), desplegable con poca antelación y en un ambiente hostil. Además de

(1) Las misiones de sustitución son aquellas en las que el personal desplegado por la UE realiza cometidos ejecutivos, sustituyendo a las fuerzas locales, cuando las estructuras locales fallan o son inexistentes.

poder actuar en toda la gama de cometidos relacionados con la prevención de conflictos y la gestión civil de crisis, se reconoce la importancia de reaccionar rápidamente: el objetivo es adoptar la decisión de iniciar una operación de gestión de crisis en menos de cinco días desde que el Consejo aprueba el Concepto de Gestión de Crisis (2), y conseguir que algunas capacidades civiles específicas se desplieguen en un plazo de treinta días a partir de esa decisión. Por otra parte, las operaciones civiles lanzadas en el ámbito de la PESD podrían desplegarse de manera autónoma o conjuntamente con una operación militar. Los medios militares también cuentan puesto que pueden ser necesarios para facilitar o permitir el despliegue de una operación civil. Por supuesto, el Consejo y la Comisión deben asegurar la máxima coherencia y eficacia de sus esfuerzos en la zona de crisis. La coherencia de las actividades debe ser también un principio a seguir en el caso de que las misiones PESD coincidan con otros actores sobre el terreno.

El proceso estaba basado en la definición de unos supuestos de planeamiento y de diferentes escenarios que se correspondían con las posibles situaciones de crisis a las que debería responder la Unión Europea, similares a los utilizados por los militares en su desarrollo de capacidades: el escenario más complejo implicaba el establecimiento de una gran misión de sustitución bajo el mandato de Naciones Unidas; otro escenario sería el de fortalecimiento de las capacidades del país anfitrión; y el panorama se completaría con la prevención de conflictos y el apoyo a una operación humanitaria.

La etapa siguiente fue la definición de los recursos humanos necesarios para que la Unión Europea pudiera cumplir sus compromisos, que posteriormente se contrastaría con los ofrecimientos de los Estados Miembros para identificar las carencias. Después de varias revisiones a la baja, se elaboró una lista con las capacidades requeridas, en la que se incluían 6.114 policías, 1.614 expertos en Estado de Derecho, 1.421 para administración civil, 688 en protección civil, 198 observadores, 50 expertos para el apoyo a los Representantes Especiales de la Unión Europea y 385 personas que se encargarían del apoyo a misiones. A diferencia de los cuestionarios distribuidos en el año 2004, en esta ocasión se diseñaron varios cuestionarios muy detallados, que obligaron a los

(2) El Concepto de Gestión de Crisis (CMC) es el marco conceptual que describe el enfoque general adoptado por la UE para gestionar la crisis, abordando la gama completa de actividades.

responsables nacionales encargados de su confección a especificar en qué perfiles concretos estaban dispuestos a contribuir. Algunos Terceros Estados, como Canadá, Croacia, ARYM, Islandia, Noruega, Rusia, Suiza, Turquía y Ucrania también fueron invitados a indicar sus posibles contribuciones, que en todo caso tendrían la consideración de suplementarias a las de los Estados Miembros.

El resultado final no se puede considerar como satisfactorio, sobre todo en las áreas de Estado de Derecho (tanto jueces y fiscales como funcionarios de prisiones) y administración civil, con un déficit de casi 700 expertos en cada una de ellas. En el área de policía la diferencia en valores absolutos era casi despreciable, pero un examen más detenido revelaba que las carencias en determinadas especialidades y empleos eran significativas.

En paralelo a todo este proceso se solicitó el establecimiento en el seno de la Secretaría General del Consejo de las adecuadas competencias operativas para el planeamiento y el apoyo a misiones que permitieran asegurar la capacidad para conducir y planear varias operaciones civiles simultáneas. A pesar de que era algo que Javier Solana ya había expresado en noviembre de 2004, este deseo no se vio cumplido hasta el año 2007, con la creación de la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), que no alcanzaría la plena capacidad operativa hasta noviembre del año siguiente.

En esa misma época ya era evidente que los mecanismos de adquisición de material eran un elemento crucial para asegurar la rapidez y eficacia del despliegue, por lo que también se pedía abordar urgentemente las limitaciones en este campo. A día de hoy, los procedimientos existentes no permiten aún la flexibilidad necesaria para adaptarse a los requerimientos de la respuesta rápida. Esta situación se puede considerar consecuencia de los problemas institucionales derivados del hecho de que el control operativo de las operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea corresponde al Consejo, mientras que la competencia presupuestaria recae sobre la Comisión Europea, lo que dificulta el adecuado desarrollo de las herramientas estratégicas necesarias para el despliegue rápido. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y su desarrollo posterior, debería permitir superar estos obstáculos.

Todo el proceso del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008, como cualquier otra actividad de gestión civil de crisis, se llevó a cabo bajo la supervisión del Comité Político y de Seguridad (COPS) con apoyo

del CIVCOM. Además, los Ministros han tenido cada año la oportunidad de participar en una Conferencia para la Mejora de las Capacidades Civiles, celebrada en los márgenes del Consejo de noviembre, en la que se hace balance de los resultados obtenidos a lo largo del año y se apuntan los objetivos a desarrollar en el siguiente. A pesar de que en ella se adopta una Declaración Ministerial, ninguna de estas conferencias ha conseguido suscitar un entusiasmo unánime. Esfuerzos posteriores por incrementar la visibilidad de las capacidades civiles, como el de la Presidencia francesa, que en noviembre de 2008 incluyó este asunto en la agenda formal del Consejo, no han producido los resultados esperados.

El Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008, que se consideraba había guiado satisfactoriamente el planeamiento y desarrollo de las capacidades civiles de la Unión Europea, se dio por finalizado en la Conferencia de Mejora de Capacidades Civiles celebrada en noviembre de 2007. Además de delinear los posibles escenarios y de diseñar las capacidades requeridas para hacerles frente, este proceso ha conseguido algunos otros resultados:

- a) Un conjunto de recomendaciones y orientaciones para el reclutamiento de personal.
- b) El incremento de la visibilidad de los aspectos civiles de la gestión de crisis.
- c) La cooperación con otros actores de los ámbitos comunitarios y de justicia y asuntos de interior.
- d) El desarrollo de los Equipos de Respuesta Civil, de los que se hablará más adelante.
- e) El progreso en los trabajos relacionados con el despliegue rápido de elementos policiales, especialmente de Unidades Integradas de Policía (IPU) y Unidades Formadas de Policía (FPU) (3).

Los resultados del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 son especialmente meritorios si se tiene en cuenta que cuando se puso en marcha este proceso todavía no se contaba con demasiada experiencia en gestión civil de crisis: la primera operación civil, la misión de policía en Bosnia-Herzegovina (EUPM), estaba a punto de cumplir su segundo año de mandato; en ARYM, EUPOL PROXIMA llevaba funcionando sólo un año; y EUJUST THEMIS, la primera misión de Estado de

(3) Son unidades reunidas de policía, normalmente de entidad compañía, con la diferencia básica de que las IPU tienen capacidad logística y se pueden integrar bajo cadena de mando militar.

Derecho, se había iniciado en Georgia unos meses antes con una decena de expertos europeos.

Los Equipos de Respuesta Civil (CRT)

Como ya ha quedado dicho, uno de los logros del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 fue el desarrollo del concepto de Equipos de Respuesta Civil (CRT), diseñados para incrementar la capacidad de reaccionar rápidamente. Sus objetivos son:

- a) Llevar a cabo evaluaciones y misiones de averiguación de hechos en situaciones de crisis o de inminencia de crisis.
- b) Establecer una rápida presencia inicial sobre el terreno una vez se ha adoptado la acción común (4) y apoyar la puesta en marcha de una operación de gestión civil de crisis.
- c) Reforzar oportunamente los mecanismos existentes en la Unión Europea para la gestión de crisis a nivel regional y nacional.

Los CRT se forman a partir de una lista común de expertos seleccionados por la Secretaría General del Consejo de entre los designados por los Estados Miembros, sobre la base de determinadas especificaciones y con conocimientos técnicos suficientes en una o más áreas relacionadas con la gestión civil de crisis, con la gestión administrativa de las misiones, o con las funciones de apoyo a las mismas. Para formar parte de estas listas es preciso haber recibido instrucción específica y estar preparados para ser desplegados en un plazo de 5 días desde su requerimiento por el Alto Representante, el COPS o el Consejo, y su despliegue no debería exceder de tres meses.

Los gastos originados por los CRT son asumidos por las autoridades nacionales cuando su despliegue tenga lugar antes de la decisión del Consejo. Cuando se haya adoptado esa decisión, los CRT serán financiados conforme a los procedimientos establecidos para las misiones PESD, hoy PCSD.

Aprobado en 2005, este concepto se ha revisado a finales de 2009. El cambio más importante ha sido el incremento de 100 a 200 en el número

(4) La acción común era un instrumento jurídico del título V del Tratado de la Unión Europea (PESC). Designaba una acción coordinada de los Estados Miembros por la cual se empleaban recursos de todo tipo (recursos humanos, conocimientos, financiación, material, etc.) con el fin de lograr los objetivos fijados por el Consejo. El Tratado de Lisboa ha sustituido la acción común por la decisión del Consejo.

de expertos que componen la lista CRT, proceso que se iniciará durante el primer semestre de 2010. Con esta revisión se pretende, además: alinear en lo posible las modalidades de despliegue CRT con otra de las capacidades de la Unión Europea, los expertos en Reforma del Sector de la Seguridad (SSR) (5); la utilización de las medidas preparatorias (6) para financiar los gastos ocasionados por el despliegue de los CRT; ampliar el campo de actuación de estos expertos a las actividades comunitarias; y autorizar, en casos excepcionales, la incorporación de expertos no incluidos en la lista CRT.

Si bien en el nivel teórico la Unión Europea se puede congratular de la tenencia de una capacidad como la de los CRT, en la práctica no se puede decir que su empleo haya satisfecho las expectativas. De las dieciséis ocasiones en que se han anunciado vacantes para expertos CRT, en cuatro no se ha llegado a producir ningún despliegue. De los restantes casos, en cuatro no ha participado ningún experto CRT y en otros tres no se han podido completar todas las plazas solicitadas. En total, desde el año 2006 se han destacado quince expertos de los que integran la lista CRT. Es de esperar que a partir de la ampliación a 200, junto con la posible utilización de las medidas preparatorias y el consiguiente ahorro que para las autoridades nacionales ello supone, y la experiencia y enseñanzas extraídas de estos últimos años, esta capacidad civil pueda demostrar todo su potencial.

OBJETIVO PRINCIPAL DE CAPACIDADES CIVILES 2010

La clausura del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008 no significó la finalización del proceso de desarrollo de capacidades civiles. A pesar de los resultados obtenidos, todavía existía margen para nuevas medidas y para una acción más específica, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, por lo que se decidió iniciar un nuevo proceso, el Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010, basado en los resultados del anterior y en la experiencia adquirida desde el inicio de las operaciones civiles de gestión de crisis. Además, en esta ocasión se alineaba

(5) Comunidad de expertos preparados para ser desplegados según necesidades previamente identificadas y cuyo objetivo es incrementar la capacidad de la acción exterior de la UE en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad.

(6) Línea presupuestaria que permite, en su fase inicial, el establecimiento de las condiciones necesarias para una acción en el marco de la PESC y la adopción de los instrumentos jurídicos correspondientes.

temporalmente con el proceso militar (7) y, por tanto, con terminación prevista a finales de 2010.

Su propósito es el de mejorar la capacidad civil de respuesta a crisis, de manera que la Unión Europea pueda desplegar oportuna y suficientemente personal altamente cualificado, con los servicios de apoyo necesarios y el equipamiento requerido. En esta nueva fase de desarrollo de capacidades civiles no se trata sólo de conseguir objetivos cuantitativos, como en los primeros años de la PESD, ni siquiera cualitativos, como el Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008. La Unión Europea se ha propuesto emplear todos los medios disponibles para responder coherentemente a toda la gama de posibles cometidos a desarrollar, lo que significa el uso de medios militares y civiles, los instrumentos comunitarios y las sinergias con el antiguo Tercer Pilar. El refuerzo de la coordinación y la cooperación con actores externos son otros de los elementos incluidos.

La Unión Europea se ha marcado una serie de objetivos más sofisticados: en primer lugar, la mejora de la calidad a través de un sistema de lecciones aprendidas, de desarrollo conceptual, del perfeccionamiento de los servicios de apoyo a las misiones, del incremento de la seguridad y la inteligencia, del encuadramiento de la policía en el sector Estado de Derecho, el desarrollo de la capacidad de despliegue rápido de Unidades Integradas de Policía (IPU) y Unidades Formadas de Policía (FPU), así como la ya citada evaluación del concepto CRT; otra aspiración es la mejora de la dotación de material y la disponibilidad y el adiestramiento de personal suficiente para cubrir las necesidades en todas las áreas prioritarias y los servicios de apoyo, para lo que es necesario actualizar regularmente la información que los Estados Miembros facilitan sobre las capacidades ofrecidas; el desarrollo de instrumentos que faciliten el planeamiento y conducción, como aplicaciones informáticas, mecanismos de intercambio de información y lecciones aprendidas; atención preferente merece la búsqueda de sinergias entre las capacidades civiles y militares, la Comisión, actores JAI (8) y actores externos.

Para la puesta en práctica del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010 se diseñó un proceso cíclico que debería haber comenzado con la revisión de los escenarios ilustrativos diseñados en la etapa anterior, pero que en su primera fase se limitó a la definición de un nuevo escena-

(7) Objetivo Principal 2010 (Headline Goal 2010).

(8) Ámbito de Justicia y Asuntos de Interior.

rio piloto civil-militar en el cual ocupan un lugar preeminente las posibles sinergias entre los aspectos civiles y militares de la PESD, así como con las actividades comunitarias. Sobre la base de este escenario se preparó un nuevo cuestionario enviado a los Estados Miembros con el ruego de que, además, ratificaran los compromisos adquiridos en los años 2005 y 2006 en el marco del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2008.

La siguiente etapa consistió en la elaboración de un informe sobre el estado de preparación de la PESD, presentado en noviembre de 2008 en el Consejo. En este informe se constataron los progresos realizados en la adquisición de material para misiones PESD a través de los contratos marco, en el reclutamiento de expertos CRT, en desarrollo doctrinal y en la puesta en marcha de la herramienta informática *Goalkeeper*, destinada a apoyar el planeamiento y desarrollo de capacidades civiles, contribuir al planeamiento de los servicios de apoyo a las misiones, a su preparación y despliegue y a servir de memoria institucional y archivo de información relacionada con las operaciones civiles de gestión de crisis.

Goalkeeper no va a contener información clasificada pero trabajará a través de una página segura. Consiste en cuatro aplicaciones: *Headhunter*, basada en el catálogo de puestos de trabajo para personal civil; *Registrar*, en la que los Estados Miembros podrán introducir y recuperar información sobre los expertos potencialmente disponibles para operaciones de gestión de crisis, con vistas a su rápida identificación; *Schoolmaster*, que permite el establecimiento, mantenimiento y consulta del programa anual de formación en el ámbito de la PCSD; *Governor*, base de datos que facilita el acceso a documentos no clasificados relacionados con la gestión civil de crisis. Estas dos últimas aplicaciones ya están funcionando, mientras que las dos primeras, que estarán interrelacionadas, necesitan más tiempo por las dificultades que presenta *Registrar*. La Secretaría General del Consejo ha constituido un grupo piloto formado por algunos de sus expertos y otros destacados por algunos Estados Miembros, que estudiarán y propondrán un modelo de arreglo técnico que pueda ser aceptable para las autoridades nacionales y que permita, de acuerdo con las legislaciones nacionales, contribuir a introducir los datos necesarios para que esa aplicación funcione. Las aplicaciones de *Goalkeeper* podrán ser utilizadas por la Secretaría General del Consejo (en el futuro el Servicio de Acción Exterior, especialmente la CPCC y la CMPD), por las operaciones civiles de gestión de crisis en el ámbito de la PCSD, así como por los servicios y departamentos ministeriales competentes de los Estados Miembros y la Comisión Europea.

En esta misma etapa, con impulso de la Presidencia francesa, el Consejo aprobó una declaración sobre el refuerzo de las capacidades de gestión de crisis que señala una ambiciosa serie de objetivos para desarrollar en capacidades civiles. En lo numérico, se pretende disponer de los elementos civiles necesarios para poder mantener una docena de operaciones civiles de diferentes tipos, incluyendo una gran operación de hasta 3.000 expertos y varios años de duración, así como los contingentes civiles precisos para participar en dos operaciones militares de estabilización y reconstrucción y una operación de asistencia humanitaria.

El año 2009 ha constatado algunos progresos importantes relacionados con el desarrollo conceptual: además de la ya mencionada revisión del concepto CRT, bajo Presidencia sueca se ha actualizado el concepto de misiones de fortalecimiento de policía, aprobado durante la ya lejana Presidencia española de 2002; y se han establecido las bases para la creación de una capacidad analítica (9) en las misiones PCSD, cuya experiencia piloto se va a desarrollar en EUPM con vistas a su futura puesta en práctica en aquellas otras misiones que lo requieran.

En cuanto al equipamiento, se han continuado los trabajos relacionados con los contratos marco y se han dado los primeros pasos para el establecimiento de un centro logístico permanente, cuestión de la que se viene hablando al menos desde la Conferencia Ministerial de 2004, cuando Hungría se ofreció a ubicar en su territorio una instalación de este tipo.

Importantes esfuerzos se han dedicado a la puesta en marcha de un proceso de reflexión sobre las estrategias nacionales para el despliegue de personal civil. Además, en el campo de la generación de fuerzas se han instaurado procedimientos mejorados para selección de personal, por los cuales se revisan las indemnizaciones económicas que percibe el personal desplegado en misiones civiles, se mejora el sistema de permisos y las condiciones de vida en la zona de operaciones, se regulariza el anuncio de llamamientos a contribuciones, se dan nuevas normas sobre los criterios de selección y se examinan los perfiles de los puestos de trabajo. Estas nuevas medidas, que afectan tanto a la Secretaría General del Consejo como a los Estados Miembros, se evaluarán a lo largo

(9) La Mission Analytical Capability (MAC) quiere asegurar la disponibilidad de información relevante para satisfacer las necesidades requeridas por la toma de decisiones dirigidas a la consecución de los objetivos de la misión.

de 2010 con vistas a su posible revisión. Otro aspecto relacionado con los recursos humanos ha sido la mejora del sistema de adiestramiento previo al despliegue, cuya responsabilidad recae sobre las autoridades nacionales.

En la última fase de este ciclo, prevista para finales de 2010, se hará balance de las capacidades civiles y militares disponibles, se darán las orientaciones a seguir y las indicaciones necesarias para el desarrollo de capacidades en 2011. Por el momento, es una incógnita lo que pueda pasar a la finalización del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010. Las opciones pasan por la continuación del modelo actual, es decir, dos procesos paralelos, aunque relacionados, de desarrollo de capacidades civiles y militares, o la integración de los dos procesos en uno solo que comprenda tanto las capacidades civiles como las militares. Aunque no tiene porqué estar relacionado, la nueva dirección constituida en la Secretaría General del Consejo, la Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento (CMPD), ha adoptado una estructura transitoria en la que las responsabilidades sobre las capacidades civiles y las capacidades militares corresponden a dos unidades diferentes. Por el contrario, el planeamiento estratégico se ha integrado en una única unidad compuesta por expertos civiles y militares.

ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE CRISIS

La principal responsabilidad en la concreta definición de las capacidades necesarias para las operaciones civiles de gestión de crisis descansa sobre los Estados Miembros, que son los que facilitan el personal requerido para el desempeño de los cometidos correspondientes. Por ello, tal y como se acordó bajo Presidencia francesa y con impulso de la Presidencia sueca, se ha puesto en marcha un proceso para la elaboración de estrategias nacionales que faciliten el despliegue de personal civil en operaciones de gestión de crisis, que ya se ha mencionado. Lo que se pretende es estimular en cada Estado Miembro unas estrategias políticas de participación y contribución al desarrollo de la PESC mediante el convencimiento de que las capacidades civiles puestas a disposición de la acción exterior de la Unión Europea también benefician directamente a los intereses nacionales de cada uno de los Estados Miembros.

En este contexto, en junio de 2009 se celebró un seminario de alto nivel dirigido a facilitar el despliegue de personal civil, con asistencia de

funcionarios de alto rango provenientes de los órganos centrales de las administraciones nacionales. Este seminario se complementó con una reunión del CIVCOM reforzado con expertos de las capitales. Con el objetivo de impulsar el establecimiento de estrategias nacionales, el Consejo tomó nota en noviembre de 2009 de los progresos realizados en esta área. Entre las cuestiones abordadas se pueden citar las medidas reglamentarias que faciliten el despliegue de personal civil, las medidas presupuestarias, la creación de listas de expertos disponibles, el adiestramiento del personal a desplegar, así como la existencia de estructuras nacionales de coordinación y de estrategias u otros documentos específicos destinados al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de crisis. Este es uno de los grandes retos para el futuro de las capacidades civiles de la Unión Europea. Sin duda, su puesta en marcha en todos y cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea supondría el espaldarazo definitivo al desarrollo de las capacidades civiles.

En Bruselas, el principal papel en la gestión de crisis y en el control de las capacidades, le corresponde al Comité Político y de Seguridad (COPS). Bajo la autoridad del Consejo, al COPS le corresponde el control político y la dirección estratégica de todas las operaciones de gestión de crisis. El COPS es el foro desde donde los Estados Miembros asumen la responsabilidad de la coordinación de las políticas exteriores y es el cuerpo fundamental para el desarrollo de la PESC y de la PCSD.

Como mecanismo específico para los aspectos civiles de gestión de crisis, el Consejo cuenta con el CIVCOM, que puede informar directamente al Comité de Representantes Permanentes (COREPER), aunque casi toda su actividad está orientada al asesoramiento al COPS. A punto de cumplir su décimo aniversario, el CIVCOM es un órgano fundamental en el desarrollo de las capacidades civiles para la gestión de crisis. Otro de los grupos preparatorios del Consejo cuyo trabajo se deja sentir en esta área es el Grupo de Consejeros para las Relaciones Exteriores (RELEX), enfocado a los aspectos horizontales de la PESC, especialmente institucionales, presupuestarios y jurídicos.

Por su parte, las estructuras encargadas de la gestión de crisis en la Secretaría General del Consejo, que presumiblemente pasarán a formar parte del Servicio Europeo de Acción Exterior, desempeñan un papel significativo en el planeamiento y desarrollo de las capacidades civiles y en la organización del despliegue en las operaciones civiles de gestión de crisis. Además, su labor es imprescindible para la dotación de los ade-

cuados recursos materiales, sin olvidar las competencias de la Comisión Europea en este campo.

El afán por contar con las estructuras adecuadas para la gestión de crisis comenzó muy pronto. En el año 2001 se constituyó una Unidad de Policía, integrada en la Dirección de Gestión Civil de Crisis (DGE IX), con la finalidad de incorporar las actividades policiales de la Unión Europea en una capacidad coherente de gestión de crisis. Con la Unidad de Policía, la Secretaría General tenía cubiertas sus necesidades de asesoramiento policial. Sus cometidos principales estaban relacionados con el planeamiento y la conducción de las operaciones de policía.

Las funciones de la DGE IX, responsable de todas las cuestiones relacionadas con los aspectos civiles de la gestión de crisis, incluido el desarrollo de capacidades civiles, se repartieron entre una nueva DGE IX y la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC), que heredó y amplió los cometidos de la antigua Unidad de Policía tras la aprobación en 2007 de las Orientaciones para la estructura de mando y control de las operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea. Este documento clarifica la estructura operativa de mando y control y define las funciones y responsabilidades del Comandante Civil de las Operaciones, que ejercerá, en el nivel estratégico, el mando y control del planeamiento y conducción de todas las operaciones civiles de la PESD, siempre bajo el control político y la dirección estratégica del COPS y la autoridad del Alto Representante. El Comandante Civil de las Operaciones asegurará el planeamiento operativo y contribuirá al planeamiento estratégico de las operaciones civiles, para lo cual estará asistido por la CPCC. Además, la Célula Civil-Militar y la Capacidad de Vigilancia (WKC), encuadradas orgánicamente bajo la responsabilidad del Director General del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, dependerán del Comandante Civil de las Operaciones para el desarrollo de sus cometidos específicos, relacionados también con el seguimiento de las operaciones civiles. Esta nueva estructura civil de mando y control viene a llenar el vacío existente en el nivel estratégico de mando de las operaciones civiles, clarifica el nivel político al excluir de la cadena de mando a los Representantes Especiales de la Unión Europea, y equipara los niveles de mando con los ya existentes en la estructura militar, facilitando la coordinación civil-militar, el apoyo mutuo y la coherencia.

La capacidad de planeamiento y conducción de la Secretaría General del Consejo se ha incrementado notablemente con el establecimiento

de la CPCC. Sin embargo, continúa siendo insuficiente, especialmente en relación con el apoyo al despliegue de las misiones y, más particularmente, en materia administrativa, financiera, logística y de gestión de recursos humanos. Esto no supone ninguna sorpresa, si se tiene en cuenta que la CPCC, que ejerce las labores de un cuartel general en el nivel estratégico de mando, tiene que servir en estos momentos a nueve operaciones civiles de gestión de crisis, a diferencia de las operaciones militares que cuentan cada una con cuartel general operativo específico. De hecho, algunas operaciones civiles en curso han reforzado su plantilla con elementos de apoyo destacados en Bruselas, que complementan las funciones realizadas desde la CPCC.

La creación de la CPCC en el seno de la Secretaría General del Consejo se perfeccionó con una remodelación de la DGE IX, que vio reducida su plantilla y limitadas sus funciones, fundamentalmente, al planeamiento estratégico de las operaciones civiles, a la preparación y seguimiento de las reuniones del CIVCOM, al desarrollo conceptual y a asegurar los contactos con organizaciones internacionales. La DGE IX también tenía adjudicada la responsabilidad de la coordinación civil-militar, la extracción de enseñanzas de las operaciones PESD, el adiestramiento y el desarrollo de capacidades civiles.

En estos momentos, la Secretaría General del Consejo ha emprendido una nueva reorganización de mayor calado, a la espera del futuro establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Se ha creado la Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento (CMPD) que engloba a las antiguas DGE VIII (10) y DGE IX, compuesta por expertos civiles y militares trabajando conjuntamente. Además de las tareas relacionadas con el planeamiento estratégico y el resto de funciones desarrolladas por las anteriores, esta nueva dirección se encargará de todo lo necesario para el desarrollo de la PCSD.

PRINCIPALES DESAFÍOS

La Unión Europea se considera un actor global, con un papel a desempeñar en la resolución de los desafíos globales. Los objetivos políticos y la ambición parece que están claros, como se contempla en el Tratado de la Unión Europea y en la Estrategia Europea de Seguridad y

(10) Dirección para las cuestiones de defensa, que estaba encuadrada en la Dirección General de Relaciones Exteriores (DGE).

reiteradamente se expresa en los Consejos y Consejos Europeos. Pero aun con los objetivos políticos claros, no se puede progresar si no se dispone de las herramientas adecuadas para su puesta en práctica. En el ámbito de la gestión de crisis o de la prevención de conflictos, uno de los retos más importantes es la disponibilidad de personal, material, presupuesto y procedimientos que permitan una respuesta adecuada y oportuna a la crisis o, mejor todavía, a su evitación. Los procedimientos para conseguirlos son variados, pero comparten un denominador común, que es la necesidad de una mayor implicación por parte de todos los actores implicados, principalmente los Estados Miembros, pero también la Secretaría General del Consejo, en el futuro el Servicio Europeo de Acción Exterior, y la Comisión.

La cooperación internacional

Como ya se ha mencionado, en los últimos años se ha producido un incremento en el número de tareas relacionadas con la gestión de la crisis. Además, las crisis no son puntuales, sino que exigen un tratamiento duradero. Las intervenciones en respuesta a una crisis comienzan antes, con la prevención de conflictos, y se prolongan hasta bastante después de finalizado el conflicto o solucionada la crisis, ya que de lo que se trata es de asegurar la estabilidad y la sostenibilidad del proceso.

Esto significa que la carga de las actuaciones encaminadas a solventar una crisis es demasiado pesada para que un único actor sea capaz de asumir toda la responsabilidad. La extrema complejidad y la larga duración de las crisis reclaman soluciones complejas y prolongadas en el tiempo. El personal, los medios materiales y el presupuesto requeridos son ingentes, muchas veces fuera del alcance de la cooperación bilateral o regional. En consecuencia, los implicados en la resolución de estos problemas, ya sean nacionales o multilaterales, se han visto obligados no sólo a refinar su respuesta, sino también a buscar externamente los apoyos y recursos necesarios para acometer semejante empresa.

La Unión Europea no debería ser ajena a esa necesidad de buscar apoyos externos y de colaboración, a pesar de sus capacidades teóricas. Tiene toda una gama de herramientas a su disposición, tanto civiles como militares, y en esto se podría considerar como pionera, pero sus posibilidades reales son limitadas porque, como ya se ha dicho, dependen de las capacidades puestas a su disposición por los Estados Miembros.

La Unión Europea mantiene doce operaciones civiles y militares de gestión de crisis, más o menos complejas, y una se encuentra en fase de planeamiento. En ninguno de los escenarios en los que se despliegan estas operaciones la Unión Europea actúa sola. De una u otra forma el trabajo se reparte entre varios actores de la comunidad internacional, ya sean multilaterales, bilaterales o no gubernamentales, sin que ello implique, necesariamente, que se produzca una división ordenada del trabajo o que impere la coordinación y la colaboración entre ellos. La escasez de capacidades civiles es una característica común a todos los actores involucrados en la gestión de crisis y la mejor forma de superarla, en estos momentos, es desarrollando e intensificando la cooperación con otros.

El despliegue rápido de medios

Entre las dificultades para la puesta en marcha de operaciones de gestión civil de crisis se encuentra la adquisición de los medios materiales, cuya responsabilidad recae sobre la Secretaría General del Consejo y las propias misiones PCSD y corre con cargo al presupuesto PESC. Eso significa que las propias misiones, con el apoyo de la Secretaría, son las encargadas de procurar el equipamiento necesario, siempre respetando las competencias de la Comisión Europea en esta materia. Sin embargo, los procedimientos de contratación en la Unión Europea son tremendamente lentos y pueden provocar que no se pueda dotar de material a las misiones hasta pasados varios meses, aun cuando el proceso de planeamiento se pueda desarrollar en condiciones ideales.

En estos últimos años se han conseguido algunos progresos. Por una parte, la Comisión Europea ha puesto en marcha varios contratos marco que, aunque mejorables, deberán acortar los plazos de adquisición en el futuro, al tener firmados acuerdos con varios suministradores. Esto significa que la Unión Europea dispone de un almacén virtual de material al que poder acudir sin necesidad de poner en marcha los lentos procesos de adquisición. Por otra parte, aunque no con el alcance que se deseaba, hay consenso para revisar la disponibilidad de las medidas preparatorias, que permiten la financiación de algunas actividades antes de que se haya definido el presupuesto de la operación de gestión de crisis. Además, el Reglamento Financiero se revisará a lo largo de 2010. Todo esto sigue sin ser suficiente, especialmente para asegurar una capacidad de despliegue rápido, pero es un paso significativo en la dirección correcta.

En la misma línea de facilitar la dotación de material se sitúa otra de las iniciativas puestas en marcha en los últimos meses, el establecimiento de un centro logístico permanente (*warehouse*). Una instalación de este tipo permitiría almacenar el material estratégico necesario para la rápida activación de una operación de gestión de crisis, si ello fuera necesario. Además, facilitaría la recogida del material sobrante de otras operaciones, bien por finalización de mandato o como consecuencia de una reestructuración. Este es el caso de la Misión de Policía en Bosnia-Herzegovina (EUPM) que ha reorientado sus actividades, reducido su plantilla y, por tanto, su parque de vehículos, a partir de enero de 2010. Aprovechando esta circunstancia, se ha establecido en EUPM un centro logístico de carácter temporal, en el que se guardarán los excedentes de material hasta que se cuente con un centro logístico estratégico permanente. Varios Estados Miembros han manifestado su interés por instalar el centro logístico en su territorio y la Comisión Europea ha encargado un estudio de viabilidad sobre esta cuestión, cuyos resultados serán determinantes para la decisión final, que debería adoptarse bajo Presidencia española, en el primer semestre de 2010. Si finalmente esta posibilidad se materializa, la Unión Europea dispondría de un almacén físico (*warehouse*), complementado con un almacén virtual (contratos marco).

A todo lo anterior habrá que añadir lo que nos pueda deparar la nueva realidad impuesta por el Tratado de Lisboa. Aunque todavía no se conoce la configuración del futuro Servicio Europeo de Acción Exterior, no sería descabellado pensar que podrá ejercer no sólo las funciones que actualmente realizan las estructuras de gestión civil de crisis de la Secretaría General del Consejo, sino también la gestión del presupuesto operativo que permita financiar las operaciones de gestión de crisis, hoy en día en manos de la Comisión Europea. Este es uno de los verdaderos desafíos para el futuro, de manera que se pueda centralizar la gestión y reunir las ahora dispersas competencias operativas y presupuestarias.

La definición de mecanismos nacionales para la gestión de crisis

Las dificultades ligadas a la dotación de material no dejan de ser sino una cuestión de tiempo y de dinero. Por el contrario, el reclutamiento de personal no es únicamente una cuestión de dinero sino que está ligada a la voluntad política de las autoridades nacionales responsables de autorizar su despliegue, que no siempre se corresponde con los compromisos adquiridos en respuestas a cuestionarios, en planes de acción, objetivos principales o declaraciones ministeriales.

Entre las causas de esta falta de voluntad política se cuentan la escasez de expertos disponibles y las precauciones sobre las posibles consecuencias. El personal requerido para las operaciones civiles de gestión de crisis es un recurso extremadamente valioso en el país de origen. A diferencia de los ejércitos, no suele haber fuerzas en reserva integradas por policías, jueces, fiscales o funcionarios de prisiones. El envío de cualquiera de ellos al extranjero se considera como un perjuicio al eliminar un puesto de trabajo necesario en el país o duplicarlo, y no siempre se está dispuesto a ello. Si bien se trata de una afirmación irrefutable, el impacto que la ausencia de unos pocos miles de funcionarios de un total de cientos de miles, incluso millones, disponibles en toda la Unión Europea es, cuanto menos, discutible.

En ocasiones la falta de voluntad política puede deberse al desconocimiento de la importancia que las operaciones de gestión de crisis suponen para la política exterior de la Unión Europea y las positivas repercusiones que puede tener en la seguridad interior. Los resultados, si los hay, no siempre son visibles, por lo que los responsables de Interior, Justicia o Administración Civil difícilmente llegan a sentir la necesidad de participar en esta empresa.

En otras ocasiones, más que la voluntad son los intereses políticos lo que entran en juego. Un claro ejemplo de ello es la negativa a contribuir o incrementar la participación en una operación de gestión de crisis de la Unión Europea, cuando al mismo tiempo se toma la decisión de intervenir en otra actividad similar, en el mismo escenario, y promovida bilateralmente o por otro organismo internacional.

Estos obstáculos se ven magnificados por la inexistencia de una política definida sobre los objetivos nacionales en relación con la gestión civil de crisis, tanto de la Unión Europea como del resto de organismos internacionales. Ello implica, además, la ausencia de unos mecanismos adecuados para la puesta a disposición de expertos civiles. Salvo en el caso de los oficiales de policía, cuya proyección exterior suele estar regulada, los departamentos ministeriales involucrados no disponen de las herramientas necesarias, por lo que aun teniendo cierto interés, las trabas burocráticas acaban por desanimarlos. De ahí la importancia de contar con estrategias nacionales o documentos similares, con categoría de norma y con un presupuesto adecuado. Actualmente, Finlandia es el más claro ejemplo a seguir, con la aprobación en agosto de 2008 de la Estrategia Nacional para la Gestión Civil de Crisis.

La cualificación y la selección de personal

El principal problema en la puesta en marcha de operaciones civiles de gestión de crisis lo constituye la carencia del personal necesario, especialmente en cantidad suficiente. Un tema recurrente es el de la cualificación de los expertos que los Estados Miembros ponen a disposición de las misiones de gestión de crisis. Tras varios años de experiencia y alrededor de una quincena de operaciones civiles finalizadas o en curso, se dispone de mucha información relacionada con los perfiles de trabajo requeridos para desempeñar los cometidos aprobados para cada una de las actividades operativas de la Unión Europea. Estos perfiles de trabajo son los que se reflejan en los llamamientos a contribuciones, y sirven de base para el reclutamiento de personal.

Es cierto que no siempre se presentan candidatos suficientes como para hacer una selección en condiciones, y que con frecuencia para cada puesto anunciado no se recibe más de una solicitud. Pero también es cierto que esa definición de los perfiles requeridos y los criterios de selección son manifiestamente mejorables. No hay que olvidar que las plantillas de nuestras operaciones de gestión de crisis se cubren fundamentalmente con funcionarios en comisión de servicio (*seconded*). Esos funcionarios, propuestos por las autoridades nacionales, pertenecen a servicios públicos cuyos procedimientos de trabajo están muy por encima de los de aquellos países que acogen nuestras actividades de gestión de crisis. Hay que reconocer que no todos los países europeos tienen el mismo nivel en cuanto a la calidad de los servicios que prestan sus funcionarios, ni todos ellos tienen el mismo nivel de adiestramiento, de conocimientos técnicos, ni de experiencia. Pero no hay que perder de vista los escenarios en los que normalmente despliegan nuestras operaciones: Estados fallidos, países con sistemas de seguridad casi inexistentes, corrupción, violencia, etc. Tampoco conviene olvidar que entre los destinatarios de nuestras acciones nos podemos encontrar funcionarios locales con escasa formación o, incluso, analfabetos. Igualmente, los cometidos a desarrollar, normalmente supervisión, tutoría o asesoramiento de actividades básicas. Por supuesto que para el asesoramiento o tutoría de las altas autoridades del país anfitrión o para ciertas tareas se requieren expertos con rango y conocimientos suficientes, pero para otras menos exigentes se debería replantear la necesidad de contar con personal muy cualificado y de mucha experiencia, que a fuerza de repetirse corre el riesgo de convertirse en rutinaria.

Por otra parte, la experiencia internacional previa es interesante y aporta un valor añadido a las cualidades de los candidatos a participar en operaciones de gestión de crisis, pero no parece conveniente convertirla en una exigencia casi inexcusable.

Donde se necesita un esfuerzo extraordinario es en la identificación y adiestramiento de los cuadros directivos de las operaciones de gestión de crisis, empezando por aquellos que ejercerán la jefatura y desempeñarán las funciones más importantes. Los responsables de la buena ejecución de nuestras operaciones deben ser capaces de obtener el máximo rendimiento de todos y cada uno de sus subordinados. La mayoría de los candidatos puestos a disposición por las autoridades nacionales deberían ser válidos y esa es la labor fundamental de un buen jefe. A cualquier empresa, incluidas las misiones de paz, le gustaría poder disponer de suficientes medios materiales, contar con su plantilla completa, y que todos y cada uno de los miembros de esa plantilla dispusieran del perfil adaptado al puesto de trabajo que va a realizar. Esa es la situación ideal pero no deja de ser una utopía, al menos en el caso de las operaciones de gestión de crisis. No sabemos qué ocurrirá en un futuro, pero en estos momentos las operaciones de gestión de crisis no están en condiciones de ser demasiado exigentes en cuanto a la selección de personal y deberían aprovechar lo que se les ofrece. No es realista pretender tener el mejor personal, como habitualmente se solicita; bastaría con disponer de buen personal o, simplemente, de personal.

Además, el rechazo sistemático de los candidatos propuestos por los Estados Miembros puede tener repercusiones negativas, especialmente si no se explican adecuadamente los motivos. Cada vez que se publica un llamamiento a contribuciones, y son varios al cabo de un año, se ponen en marcha los mecanismos nacionales correspondientes, más o menos complicados. Los responsables nacionales deben hacer un esfuerzo por identificar los candidatos que estiman idóneos, seleccionar los que creen más apropiados y presentarlos por los cauces reglamentarios. Es verdad que los resultados no son siempre los apetecidos, pero ese esfuerzo que realizan las autoridades nacionales puede decaer por desinterés si una vez y otra los candidatos propuestos son descartados por razones genéricas de falta de idoneidad, por toda explicación. La falta de transparencia tampoco ayuda en estos casos.

El incremento en el número de expertos internacionales contratados no es una solución, al menos en el contexto en el que se conciben las

operaciones de gestión de crisis de la PCSD, cuya naturaleza se basa fundamentalmente en contribuciones nacionales de los Estados Miembros. No hay duda que para algunas posiciones administrativas o técnicas, el mercado de trabajo ofrece mejores oportunidades que el sector público, especialmente porque los departamentos ministeriales involucrados en la gestión de crisis carecen de estas categorías de personal en cantidad suficiente. Pero es discutible que, como norma general, los posibles candidatos como contratados tengan una mayor cualificación profesional que la de los funcionarios.

Siendo conscientes de las dificultades existentes para que los Estados Miembros proporcionen candidatos suficientes para poder realizar una selección apropiada, el reto consiste en aprovechar al máximo las solicitudes recibidas, evitando en lo posible dejar puestos desiertos.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL FUTURO DE LAS CAPACIDADES CIVILES

Mucho se ha avanzado desde que la Unión Europea se embarcó en la gestión de crisis con medios civiles. Los recursos realmente disponibles hoy día son más numerosos y de una mayor calidad. Además, se dispone de mecanismos y procedimientos normalizados, así como de un cuerpo doctrinal que sirve de guía y orientación a los encargados de ejecutar las actividades relacionadas con la gestión civil de crisis. Pero el trabajo no está acabado. Hay carencias ya identificadas en los primeros momentos de la PESD que todavía no se han resuelto, y es necesario completar algunos de los proyectos iniciados en los últimos meses o años. El futuro de las capacidades de la Unión Europea comienza en el último trimestre de 2010, momento en el que se decidirá el nuevo proceso de desarrollo de capacidades, tanto en la parte civil como en la militar. Como ya ha quedado dicho, no se puede excluir que a partir de 2011 se ponga en marcha un único mecanismo de desarrollo de capacidades de la Unión Europea. Pero tampoco se puede descartar que la decisión final confirme la situación actual, con dos procesos paralelos, bien que íntimamente relacionados.

De cara a ese nuevo proceso de capacidades civiles conviene extraer algunas conclusiones y plantear ideas para su ejecución tanto por la Secretaría General del Consejo como, muy especialmente, por los Estados Miembros. Aun reconociendo la dificultad de su realización, se podrían citar las siguientes:

- a) Un mayor realismo en cuanto al campo de actuación en la gestión civil de crisis sería bienvenido, sin que ello signifique una reversión en el nivel de ambición que se ha marcado la Unión Europea. El nivel de ambición no ha dejado de crecer y aunque una elevada ambición puede convertirse en el motor que permita progresar rápidamente, antes de seguir incrementando el nivel de ambición es preciso consolidar el anterior, a la vez que ser consciente de los recursos efectivamente disponibles. Un escenario de trabajo con ambiciosos objetivos específicos es algo positivo pero el anuncio público de lo que se pretende conseguir puede resultar contraproducente para la credibilidad de la Unión Europea si finalmente no puede hacer frente a sus compromisos o si no se alcanzan los propios objetivos.
- b) La mejora de la capacidad de respuesta a todo el espectro de operaciones previsto en el Tratado de Lisboa y en la Estrategia Europea de Seguridad, que nos permita llevar a cabo acciones más flexibles y robustas en cualquier parte del mundo y de manera simultánea, tanto de manera independiente como en asociación con otros actores. Esa capacidad de respuesta no debe ir en detrimento de la calidad de la respuesta proporcionada. Para ello, hay que ocupar el vacío existente entre las ambiciones que la Unión Europea se ha marcado y los medios de los que dispone para satisfacer esas ambiciones. Los procedimientos empleados para el reclutamiento y despliegue varían de país a país. Incluso dentro de un mismo país puede haber diferencias entre distintos departamentos ministeriales. Pero es imperativo mejorar los mecanismos existentes, así como contar con personal adiestrado e identificado y en número suficiente para que su despliegue en el exterior no afecte negativamente las necesidades nacionales. De todas formas, esto último no debería ser utilizado como una excusa absoluta con la que justificar la oposición a destacar, por ejemplo unos cientos de oficiales de policía, si se tiene en cuenta que en la Unión Europea existen cientos de miles en plantilla en los distintos servicios nacionales.
- c) La gestión de crisis requiere normalmente respuestas rápidas, que no deben estar reñidas con un planeamiento y una ejecución adecuados. A pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional en la prevención de conflictos, no sería posible asegurar una total ausencia de ellos. Las crisis no siempre se pueden prever por lo que es preciso estar permanentemente preparados para reac-

cionar de manera oportuna y con los medios adecuados. En este sentido van encaminados los trabajos relacionados con la revisión del concepto CRT y de unidades policiales de despliegue rápido, el establecimiento de un centro logístico estratégico o la definición de los parámetros para la reacción rápida, que tendrá lugar a lo largo de 2010. Pero es necesario avanzar más. Otra posible solución sería la creación de unidades nacionales adiestradas y dedicadas prioritariamente, no necesariamente de manera exclusiva, a la intervención en operaciones de gestión de crisis. Es una solución cara pero no impensable. De hecho, ya existen algunos proyectos en marcha en el mundo. De menor alcance, aunque igualmente efectiva, es el establecimiento de listas de expertos inmediatamente disponibles, tanto a título individual como unidades reunidas.

- d) La coordinación con el proceso de desarrollo de capacidades militares en busca de sinergias y de una mayor coherencia. Además de los objetivos ya identificados en este campo, habría que contemplar la participación de militares, a título individual, en las operaciones civiles de gestión de crisis y no únicamente en aquellas en las que se incluyen puestos de trabajo reservados específicamente a militares, como pueden ser EUSEC RD Congo o EUSSR Guinea-Bissau. De lo que se trata es de desarrollar capacidades para las operaciones civiles de gestión de crisis. Sería un error considerar que únicamente los expertos civiles pueden o deben contribuir a las operaciones civiles y viceversa. No hay que despreciar el potencial que los militares pueden representar para las operaciones civiles de gestión de crisis en los campos de la seguridad, logística, adquisición de material, planeamiento, transporte o gestión de recursos humanos, por citar algunos ejemplos. También es cierto que no siempre los militares muestran entusiasmo por su participación en operaciones civiles.
- e) La cooperación con actores externos y el fomento de la participación de Terceros Estados, de manera que los posibles compromisos que recaigan sobre la Unión Europea puedan ser sobrellevados entre varios. La Unión Europea quiere ser un actor global pero no está sola en el mundo. Tampoco está sola, ni lo va estar, en los distintos teatros donde despliegue sus operaciones civiles. Para atajar una crisis, frenar un conflicto o estabilizar un territorio ya no es suficiente con una intervención directa, limitada tanto en sus cometidos como en su área geográfica. Se requiere una amplia

gama de instrumentos que normalmente no están al alcance de un único actor, tampoco de la Unión Europea, por lo que normalmente serán varios los actores comprometidos. Cuanto antes se coordinen las actividades en la misma dirección, más posibilidades de éxito se tendrán. Cuanto menos se dispersen los esfuerzos de los diferentes actores, menos recursos serán necesarios para resolver el problema.

- f) La necesidad de definir claramente y de manera realista, sin excesivas ambiciones, el mandato y los objetivos de las operaciones de gestión de crisis, con la finalidad de dedicar los recursos imprescindibles, así como el establecimiento de prioridades. Los objetivos deben ser alcanzables y sostenibles. Aunque no siempre es posible, habría que evitar los compromisos a largo plazo, para los que se pueden utilizar instrumentos diferentes. Por otra parte, lo que se entiende por crisis puede variar. De hecho, en el Tratado de Lisboa se habla de «acontecimiento internacional, o situación internacional que exija una actuación operativa», lo que deja un amplio margen a la interpretación. Una definición restrictiva de lo que se entiende por crisis permitiría dirigir mejor los recursos disponibles para la gestión de crisis.
- g) El continuo desarrollo doctrinal que permita el más adecuado empleo de los escasos recursos disponibles, así como la flexibilidad en los procedimientos, tanto en los operativos, como jurídicos, financieros y administrativos. En estos momentos, la Unión Europea está atareada con nueve operaciones civiles de gestión de crisis, lo que significa que las responsabilidades operativas son muchas. Ello no debe ser óbice para reconocer la importancia y necesidad del trabajo conceptual.
- h) La capacidad de adaptación. Este es un mundo cambiante en el que no todas las crisis son iguales y, en consecuencia, la respuesta puede variar. Aun cuando se disponga de un corpus doctrinal amplio, con procedimientos y conceptos de todo tipo, y de la posibilidad de recurrir a los medios necesarios, siempre habrá que primar la flexibilidad. Los encargados de la gestión de crisis deben encontrar las respuestas adecuadas a una situación puntual, refinarlas si esa situación cambia o si los medios disponibles no son suficientes, y tratar de adelantarse a las futuras amenazas o demandas. Las enseñanzas extraídas de las actividades ya realizadas, en las que también hay que tener en cuenta la opinión de los receptores de las mismas, los juicios críticos sobre los errores

cometidos, el intercambio de experiencias con otros actores, son poderosas herramientas que facilitan la necesaria capacidad de adaptarse a distintas circunstancias.

- i) Tomar en consideración las necesidades del personal destacado en las operaciones de gestión de crisis. Parte importante de esta responsabilidad corresponde a las autoridades nacionales, que deberían generar los incentivos adecuados para promover la participación de sus funcionarios en estas actividades. Las estrategias nacionales o documentos similares pueden ser los medios adecuados para encauzar esta necesidad. Las estructuras encargadas de la gestión de crisis en la Unión Europea también comparten esta responsabilidad. Aunque ya se ha dicho que al hablar de personal la cuestión económica no es la más importante, es preciso reconocer, también económicamente, la penosidad que conlleva el despliegue en territorios hostiles y alejados de la residencia y del modo de vida habitual. En el planeamiento de las misiones debe dedicarse una atención especial a cubrir las necesidades de los expertos desplegados.
- j) El papel de la sociedad civil requeriría una más profunda reflexión. Las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones, los grupos religiosos, las organizaciones sindicales o profesionales y demás instituciones de la sociedad civil también pueden contribuir al desarrollo de las capacidades civiles. Sin duda, su experiencia, su conocimiento de las áreas en crisis, su permanencia sobre el terreno y el intercambio de información son algunos de los aspectos que merece la pena continuar explorando.
- k) El uso más amplio de los contingentes nacionales. Por su propia naturaleza, las operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea, salvo en los casos de unidades policiales con cometidos ejecutivos (IPU), se han distinguido por combinar personal de diferentes nacionalidades y evitar que varios expertos de un mismo país trabajen en equipo. Sin embargo, la posibilidad de que determinadas funciones o de que el despliegue en algunos destacamentos queden bajo la responsabilidad de nacionales de un mismo Estado Miembro, no se debería excluir. En esos casos, la exigencia del dominio del idioma oficial de la misión se podría relajar, lo que supondría ampliar las posibilidades de reclutamiento, que la comunicación entre los miembros del contingente fuera más fluida y que se creara un compromiso de facto para que el país contribuyente continuara proporcionando relevos. Por otra parte,

no tendría que significar un menoscabo en la identidad europea de las actividades realizadas, ni el riesgo de intentar imponer el sistema nacional en el país anfitrión, toda vez que los citados contingentes nacionales estarían sometidos a la cadena de mando de la operación, como el resto de componentes, y seguirían las instrucciones del Jefe de la Misión según el mandato recibido.

- l) La continuación del Objetivo Principal de Capacidades Civiles 2010. Desde hace algunos años se viene hablando de la necesidad de un enfoque general en la gestión de crisis que englobe todos los instrumentos civiles y militares y de la conveniencia de buscar sinergias entre los procesos de desarrollo de capacidades civiles y militares. Como ya se ha apuntado al principio de esta sección, no resulta ilógico pensar que en un futuro más o menos próximo se puedan armonizar los objetivos principales de capacidades civiles y militares o, incluso, englobar ambos en un único objetivo principal de capacidades de la Unión Europea. Durante el segundo semestre de 2010 se iniciarán las discusiones sobre el seguimiento a dar a ambos procesos, que acaban a finales de año, pero los resultados son todavía inciertos.
- m) La implicación de los actores JAI. La mayor parte del personal integrado en operaciones de gestión civil de crisis depende de las autoridades nacionales encargadas de las fuerzas policiales, de la judicatura y la fiscalía. Una labor fundamental es persuadirles de que la colaboración de sus subordinados en la acción exterior de la Unión Europea también beneficia a la seguridad interior. Los medios necesarios los tenemos, es la voluntad lo que escasea.
- n) Es preciso asumir los riesgos. El despliegue de personal civil en un ambiente hostil entraña peligros. Aunque cueste aceptarlo, generalmente se asume que los ejércitos pueden sufrir bajas cuando desempeñan sus labores fuera del territorio nacional. No ocurre lo mismo cuando se trata de fuerzas de policía o funcionarios de prisiones. Hasta la fecha no se han lamentado bajas en las operaciones civiles, pero no es descartable que si se diera el caso se produjera una reacción adversa entre la opinión pública, lo que seguramente pesa en el ánimo de los responsables políticos.
- o) La estructura de mando y control en el nivel estratégico de mando. Las operaciones civiles de gestión de crisis requieren una cadena de mando claramente definida. El modelo actual data de 2007 y su puesta en marcha se ha revelado eficaz, pero quizás su propio éxito sea el origen de la necesidad de cierta reflexión.

Nueve operaciones civiles, aun cuando algunas de ellas sean de reducido tamaño, puede que rebasen la esfera de control de un único comandante que cuenta con el apoyo de un cuartel general operativo, la CPCC, para su conducción, y no con demasiados efectivos. No tendría sentido replicar el modelo militar de contar con tantos comandantes y cuarteles generales como operaciones desplegadas, pero es una posibilidad que se podría considerar para misiones de gran tamaño. Otra solución sería conceptualizar y ampliar el modelo actual de elementos de apoyo en Bruselas, de forma que la CPCC se podría ampliar con un módulo compuesto por los elementos necesarios para asegurar la conducción de la nueva operación, sin que ello suponga una carga adicional para la exigua plantilla de aquella.

- p) Adquisición centralizada de los medios necesarios para las misiones PCSD. Excepto aquellos casos cuya contratación local sea más conveniente, la compra de equipamiento, hoy en día responsabilidad del Jefe de la Misión, podría centralizarse en la CPCC. Aparte de sortear los reiterados problemas de falta de candidatos idóneos para ocupar los puestos encargados de estas tareas, la centralización en Bruselas comporta evidentes ventajas por la profesionalización de sus responsables y la normalización de sus procedimientos.

Las consideraciones contenidas en las páginas anteriores pueden ser mejoradas y ampliadas fácilmente. Lo realmente complicado es llevar a la práctica cualquier de sus sugerencias, ya que en el ámbito de la política exterior de la Unión Europea no es fácil conciliar los intereses de los 27 Estados Miembros, especialmente si lo que se pretende es emprender acciones específicas, como exige el desarrollo de capacidades civiles.