



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
PAPER

Español/Spanish

LAS CAPACIDADES CIVILES DE LA UE EN LOS ESTADOS FRACASADOS

RESUMEN EJECUTIVO

Daniel Korski y Richard Gowan

**Can the EU Rebuild Failing States?
A Review of Europe's Civilian
Capacities**

Daniel Korski & Richard Gowan
Foreword by Jean-Marie Guéhenno



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

La Unión Europea se enorgullece de ser capaz de lidiar con Estados frágiles y fracasados –desde Kosovo a Afganistán– mediante lo que considera que es su combinación característica de poder “duro” (coacción por medios militares u otros), y poder “blando” (persuasión a través del comercio, la diplomacia, las ayudas y la propagación de valores). La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), lanzada en 1999, ejemplificó el compromiso de la UE con el denominado “planteamiento global”, una estrategia centrada en la combinación de herramientas civiles y militares a la hora de afrontar desafíos a la seguridad externa.

Sin embargo, el supuesto poder civil de la Unión es en buena medida ilusorio. Se da una constante en las 22 intervenciones internacionales realizadas en el marco de la PESD: desde Kosovo hasta Irak, pasando por Chad y Georgia, la UE ha tenido problemas para encontrar civiles que participaran en las misiones. E incluso cuando logra mantener una misión importante en el extranjero, los resultados suelen ser malos.

La historia no es la de un fracaso sin paliativos. La UE ha contribuido a mantener la paz en Bosnia; muchos consideran que su misión de vigilancia en Aceh es crucial para la estabilidad de la isla indonesia; y en 2008, tras la guerra entre Rusia y Georgia, la Unión desplegó su misión de vigilancia con una rapidez impresionante. Pero si escuchamos las valoraciones que realiza la UE de sus

misiones, cabría pensar que todas han sido un triunfo. Apenas hay críticas a las misiones de la PESD y pocas autoridades de Bruselas han comprobado sus fracasos de primera mano, puesto que ningún alto miembro de la Unión ha participado jamás en una de ellas. La creación en 1999 de una capacidad defensiva europea en Saint-Malo (Francia) se consideró un hito en la independencia estratégica respecto a Estados Unidos y la OTAN. Muchos han dejado que este orgullo les ciegue ante los fracasos, y han preferido celebrar misiones pasadas y el “acquis PESD”, el conjunto de principios, procedimientos e instituciones utilizados para las misiones.

¿Por qué la UE es incapaz de proyectar su potencial? Basándonos en una investigación en los 27 Estados miembros, en entrevistas con más de 50 funcionarios de la Unión y en evaluaciones de misiones de la PESD, observamos tres motivos principales: la incoherencia de los conceptos que gobiernan las intervenciones de la PESD; la ausencia de capacidad civil en prácticamente los 27 Estados miembros; y las disputas institucionales en Bruselas, que pueden tener un efecto devastador sobre el terreno.

Tres factores deberían hacer que la UE se situara mejor que la OTAN o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) a la hora de ayudar a Estados frágiles y fracasados: presencia local, potencial político conjunto y legitimidad mundial. En primer lugar, la UE cuenta con la mayor red diplomática del mundo. Más de 40.000 funcionarios trabajan en los ministerios de Asuntos Exteriores de los 27 Estados miembros en unas 1.500 misiones diplomáticas, y la Comisión Europea cuenta con más de 120 delegaciones. En segundo lugar, aunque la UE está muy lejos de ofrecer un único planteamiento de la PESD que combine instrumentos diplomáticos, comerciales, militares y de desarrollo, su potencial para hacerlo es indiscutible ante la envergadura de la economía de la Unión, el aliciente que ofrece su mercado, su papel como destacado proveedor de ayuda exterior y su considerable capacidad militar. Por último, la UE goza de una legitimidad sin parangón. Un sondeo realizado en 2007 por ECFR/Gallup, basado en entrevistas con 57.000 personas de 52 países, reveló que el apoyo a un papel mundial reforzado de la UE era mayor que el de cualquier otra potencia.

En los últimos dos años se ha observado una convergencia cada vez mayor entre los Estados miembros –en particular, Reino Unido y Francia– sobre la importancia para la política de seguridad de un elemento civil con buenos recursos. Las presidencias actuales y futuras de la UE –Suecia, España y Bélgica– prometen su apoyo al programa “la UE como potencia civil”. Y si el Tratado de Lisboa entra en vigor, el Servicio de Acción Exterior (SAE) de la UE debería facilitar una estrategia europea respecto a los Estados fracasados.

El modelo bosnio

En 2003, la misión de entrenamiento policial iniciada por la UE en Bosnia –el primer despliegue de civiles de

la PESD– estableció un patrón para misiones posteriores: “creación de capacidad” mediante una reforma policial y de seguridad a largo plazo. Por lo general, esto se ha llevado a cabo con pequeños equipos de expertos europeos que formaban e instruían a representantes locales de la ley y el orden. Aunque la UE en teoría cuenta con la posibilidad de asumir un mandato ejecutivo, en la práctica pocos Estados miembros son partidarios de este planteamiento. La UE ha desplegado sólo una misión con un papel casi ejecutivo, Eulex, en Kosovo, donde los europeos han estado en primera línea, utilizando gas lacrimógeno para disolver a un grupo de alborotadores en mayo de 2009, por ejemplo. En casi todos los demás lugares –desde Georgia hasta República Democrática del Congo–, la UE se ha limitado a misiones de menor envergadura, entrenando e instruyendo. Buena parte de las misiones civiles de la UE desde 2003 caen dentro de tres categorías: gestionar el legado de las guerras de Yugoslavia, reforzar la capacidad estatal en Oriente Próximo y respaldar a las Naciones Unidas en África. En sus misiones civiles fuera de los Balcanes, la UE ha mostrado tener un modelo inapropiado.

El “modelo bosnio” tenía mucho sentido en los Balcanes, una región con un legado de políticas autoritarias que se remontan a la etapa comunista y en la que, durante la guerra, los policías se han comportado a menudo como paramilitares asesinos. Pero en sus misiones civiles fuera de los Balcanes, la UE muestra lo que los expertos en gestión denominan “transferencia ingenua”: adoptar un modelo que funciona en un contexto y repetirlo en un lugar inapropiado. En el futuro, es poco probable que la UE realice despliegues en escenarios que se parezcan mucho a los Balcanes, y cabe esperar que se soliciten despliegues en países o regiones que salgan de un conflicto.

La experiencia posterior a la guerra fría de la OTAN y la ONU muestra que los seis meses después de un episodio de violencia importante son fundamentales: las facciones actúan con rapidez para reivindicar el poder, cerrar acuerdos políticos y poner a prueba la credibilidad de las fuerzas de paz. La verdad es que la UE posee escasa experiencia a la hora de tomar las riendas en situaciones tan volátiles. Cuando los europeos actúan en medios hostiles, su personal suele contar con la protección de la OTAN, la ONU o EE UU, y su labor se ve eclipsada por misiones de mayor envergadura y presupuesto.

Hasta la fecha, las misiones de la PESD han evitado en gran medida las víctimas mortales: las primeras muertes militares a manos de los combatientes se produjeron en Chad a mediados de 2008. No obstante, las intervenciones en entornos volátiles exigen que los civiles puedan protegerse del peligro. En muchos casos, estos van totalmente desprotegidos; sólo en Bagdad y Kabul se les han proporcionado guardaespaldas. Así, es de especial importancia que las misiones civiles de la UE se sientan cómodas trabajando con las misiones militares con las que suelen colaborar. En el pasado, la Unión ha tratado de

coordinar sus actividades civiles con otros ejércitos, pero incluso cuando los europeos son responsables de misiones militares y civiles afines tienen problemas para lograr efectividad conjunta. Por último, la UE todavía carece de muchos de los elementos necesarios para mantener el despliegue de civiles sobre el terreno, desde existencias suficientes de material hasta contratos con proveedores particulares de combustible, alimentos, etcétera.

Capacidades nacionales

La UE no posee fuerzas civiles permanentes, depende de que los Estados miembros reúnan recursos y personal para sus misiones. Tras 10 años de vida de la PESD, la mayoría de los gobiernos está fallando en este cometido. Los primeros objetivos numéricos se establecieron en el Consejo de Gotemburgo de 2001, cuando los líderes europeos se comprometieron a facilitar 5.000 agentes de policía para los despliegues de la PESD, 1.000 de ellos en un plazo de 30 días, así como 200 expertos en la aplicación de la ley (fiscales, jueces y otros funcionarios) en otros 30 días. Pese a las promesas, la Unión sigue teniendo problemas para dotar a sus misiones en el extranjero.

El Civilian Headline Goal (CHG, Objetivo Principal Civil), pretendía cambiar todo eso. Aprobado en 2004 por el Consejo Europeo, el CHG era un intento riguroso por identificar requisitos de personal para posibles despliegues. Los gobiernos de la UE fueron invitados a ofrecer civiles para cubrir las vacantes en las supuestas misiones, incluso se abrió la posibilidad de contribuciones de países no pertenecientes a la Unión, como Noruega y Canadá. Al mismo tiempo, hubo innovaciones técnicas para ayudar a los Estados miembros a cumplir el CHG. En diciembre de 2008, cada país creó un plan de acción nacional para hacer frente a sus compromisos conforme al CHG. Sin embargo, pese al rigor metodológico y las ideas innovadoras, el proceso no parece haber ayudado a la UE a llevar personal necesario sobre el terreno.

Algunas de las dificultades a la hora de contratar personal son comunes a todos los Estados. Se trata de funcionarios de tribunales, policías y, en algunos casos, de trabajadores del sector privado. Los agentes de policía y los jueces, en concreto, rara vez se benefician de la participación en misiones en el extranjero, y existen pocos incentivos para que los directivos liberen a su personal. Varios gobiernos de la UE –Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda y Suecia– cuentan con listas de civiles seleccionados previamente dispuestos a participar en una misión en el extranjero cuando surja la necesidad. Otros países trabajan con listados de agentes de policía. Pero con las numerosas misiones en marcha (PESD, ONU, OTAN, OSCE) la reserva no tarda en agotarse.

Pese a estos obstáculos, la UE se ha mostrado reacia a recurrir al sector privado para dotar de personal a sus misiones. La contratación no está exenta de problemas: depender

demasiado de personal externo dificulta el establecimiento de parámetros e institucionalizar las mejores prácticas. Esto no significa abandonar la contratación de personal privado, sino que muestra la necesidad de desarrollar un modelo más inteligente al respecto.

Cada Estado debe cargar con su parte de culpa por el lamentable estado del proceso de contratación de la PESD. Existen diferencias profundas entre los distintos países, con una mezcla de planteamientos respecto a la formación, la planificación, la evaluación, la contratación y, cómo no, el número de civiles destinados a las misiones. Según estos planteamientos, los países de la UE pueden clasificarse en cuatro grupos:

• Los profesionales:

Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Suecia y Reino Unido.

Son los países de la UE que obtienen los mejores resultados, ya que cuentan con programas de formación amplios y a menudo obligatorios para los civiles, han desarrollado procesos de planificación entre gobiernos e intentan que todo el personal desplegado presente informes después de sus misiones. Juntos, estos seis países suman 633 civiles desplegados en misiones de la PESD y 3.258 miembros en reserva. En Reino Unido existe una reserva civil obligatoria de más de 1.000 integrantes. Tanto Finlandia como Alemania han elaborado planes destinados específicamente a potenciar la capacidad civil, y otros países en este grupo se han comprometido a hacerlo. La Estrategia de Seguridad Nacional de Reino Unido obliga al gobierno a establecer una capacidad civil de reserva con más de 1.000 integrantes. El gobierno sueco subraya periódicamente su compromiso con las misiones civiles, aunque todavía no ha establecido un objetivo concreto en cuanto al número de personal que puede desplegar. Los profesionales también destacan por sus técnicas de contratación. Los seis países difieren en su uso de agentes de policía: Reino Unido y Holanda utilizan contratistas privados, mientras que Alemania, Dinamarca y Suecia sólo emplean agentes de policía en activo. También se aprecian variaciones en los modelos de financiación: el gobierno danés, por ejemplo, destina una cantidad específica del presupuesto nacional al despliegue de agentes, lo cual significa que las autoridades policiales no incurren en pérdidas económicas cuando los agentes participan en misiones PESD. En Alemania, los policías enviados al extranjero siguen recibiendo un salario de la policía federal. Los seis países se toman con extrema seriedad la formación y la integración entre civiles y militares.

• Los esforzados:

Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Italia y Rumania.

Muchos de los países de este grupo dan signos de querer crear su propia capacidad civil, pero todavía no han puesto el empeño necesario. Entre todos han desplegado 785 civiles en misiones de la PESD, del total de 3.916 que han prometido.

Aunque Francia, Italia y Rumania son colaboradores importantes en las misiones civiles, todos fallan en otros aspectos. Ninguno de ellos parece haber reflexionado suficiente sobre la contratación de civiles, ni evalúa, una vez concluida la misión, los resultados y los problemas. Sin embargo, el compromiso francés es un ejemplo de la aparente determinación de estos países en mejorar su capacidad civil. Recientemente, Francia ha establecido una unidad dentro del ministerio de Asuntos Exteriores dedicada a planificar y coordinar los despliegues. El gobierno irlandés estudia la creación de una estrategia nacional para la gestión de crisis mediante personal civil. Y Bélgica ha elaborado una base de datos de personal civil para despliegues de la PESD.

Los procedimientos para la contratación presentan deficiencias en todos estos países, con la excepción de Bélgica. La formación es obligatoria en casi todos ellos, aunque en el caso de Rumania, se ofrece sólo a los agentes de policía. Sin embargo, pocos ofrecen un sistema exhaustivo de formación o permiten la participación de civiles en las maniobras militares.

• Los agnósticos:

República Checa, Hungría, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y España.

Estos siete países se caracterizan por un aparente agnosticismo respecto al valor de los despliegues civiles. Juntos, son responsables de 363 civiles desplegados en el extranjero, aunque su compromiso inicial era de 2.944.

En Polonia, el colaborador más importante de las misiones de la PESD entre estos países, la legislación nacional todavía prohíbe el despliegue de personal civil, con la excepción de agentes de policía. Lo mismo ocurría en Eslovaquia hasta hace poco. Tanto la planificación como la evaluación de las misiones es un problema para los países de este grupo, y todos señalan que la cooperación entre los diferentes ministerios es insuficiente. Estas prácticas mediocres se ven acentuadas por unos pobres métodos de reclutamiento.

España –un caso curioso de aspirante a potencia civil– ha desplegado únicamente un 2,8 por cien de las 1.238 personas de las que asegura disponer, lo que le convierte en el país de la UE que más promesas incumple. En 2008, ni un solo experto civil de origen español recibió formación para un posible despliegue. El país mantiene un listado de expertos policiales y judiciales, aunque no se actualiza con regularidad. Un experto describía su lista de civiles en la Unidad de Operaciones de Paz como “tan poco oficial, que nadie sabe cómo formar parte de ella”.

• Los indiferentes:

Bulgaria, Chipre, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Malta.

Al margen de Lituania, que intenta mejorar sus resultados, ningún país de esta categoría parece desarrollar con seriedad su capacidad civil. En conjunto, han desplegado 133 civiles en el extranjero, y han prometido reservar 1.078

para misiones de la PESD. Aparte de Grecia y Malta, ningún país de esta división cuenta con formación obligatoria para policías. Malta ofrece una preparación nacional previa al despliegue, aunque obtendría una puntuación más alta si mejorara su participación civil en la educación militar. Lituania, Estonia y Letonia sólo han entrenado a personal desplegado en Afganistán. Los procedimientos de planificación y evaluación también son muy pobres.

CONTRIBUCIÓN DE ESPAÑA A LAS MISIONES CIVILES DE LA PESD

Despliegues actuales: 35 civiles en misiones de la PESD, y 17 personas contratadas a escala internacional y local.

Personal disponible comunicado al CHG en 2008: 1.238 personas, 2,8 por cien desplegado.

Despliegue y contratación: el ministerio de Asuntos Exteriores gestiona una base de datos de expertos civiles; el Consejo General del Poder Judicial gestiona una lista de expertos legales.

Formación: existen cursos, pero asisten pocos civiles y la formación es específica.

Participación civil en maniobras militares: cursos militares a los que asisten agentes de policía y Guardia Civil, así como personal seleccionado del ministerio de Asuntos Exteriores.

Financiación del personal: el ministerio de Interior financia el despliegue de agentes de policía y Guardia Civil; los civiles se financian mediante los ministerios que los envían.

Planificación intergubernamental: representación permanente de la UE en Bruselas y la Unidad para Operaciones de Paz dentro del plan del ministerio de Asuntos Exteriores para operaciones de la PESD. Ninguna unidad permanente interdepartamental.

Fuente: Consejo de la Unión Europea y entrevistas personales realizadas por los autores.

El problema de Bruselas

Aunque casi toda la responsabilidad por los fallos de la PESD civil puede achacarse a los Estados miembros, las instituciones comunitarias también son responsables. El legendario conflicto entre la Comisión Europea y el Consejo tiene unas consecuencias especialmente nefastas, mientras que la convulsiva burocracia de los departamentos del Consejo que gestionan las misiones PESD es un serio obstáculo para los civiles desplegados que se esfuerzan por trabajar con efectividad sobre el terreno.

• **La Comisión frente al Consejo.** La Comisión y el Consejo han librado una batalla desde el Tratado de

Amsterdam de 1997, que por primera vez garantizaba a la secretaría del Consejo una función en la supervisión de misiones civiles. La Comisión contaba con un largo historial en trabajos de ayuda y desarrollo, y buena parte de su asistencia iba dirigida a la creación de instituciones locales. Por el contrario, las misiones de la PESD dirigidas por el Consejo supuestamente habían de concentrarse en situaciones de emergencia que requirieran una respuesta rápida y dinámica. En teoría, este planteamiento de “desarrollo frente a seguridad” debería haber permitido que ambos organismos se repartieran las “esferas de influencia”; con la Comisión centrada en labores de creación de capacidad a largo plazo y el Consejo a cargo del despliegue de misiones de la PESD para responder a las crisis. En la práctica, las cosas han sido mucho más caóticas.

• **Dentro del Consejo.** Las misiones de la PESD son planificadas y ejecutadas por el Comité Político y de Seguridad (COPS), integrado por embajadores, que ejerce su control en nombre de los Estados de la UE. Hace unos años sólo había en Bruselas una estructura esquelética dedicada a esta labor. La situación ha mejorado notablemente durante la corta vida de la PESD, pero dos problemas permanecen: la mala gestión burocrática y una falta de delegación de autoridad en los agentes sobre el terreno. A ello hay que sumarle la cultura de la “microgestión” por parte del COPS. Como consecuencia, los agentes sobre el terreno a menudo reciben escasa orientación estratégica, pero sí un caudal de instrucciones acerca de cuestiones de funcionamiento que ellos están en mejor posición de decidir.

El tercer problema que afecta a la toma de decisiones del Consejo es la naturaleza informal de las relaciones entre, por un lado, los diversos organismos que tratan con la PESD y, por otro, los organismos nacionales que se encargan de asuntos como la justicia, el terrorismo y la policía. Los jefes de policía de la UE se reunieron por última vez en 2003, y nunca han mantenido un encuentro con la Junta Directiva de Europol. Por otra parte, los jefes de policía no han celebrado jamás una reunión formal con los jefes del Estado Mayor de la Defensa, a pesar de que la relación entre el ejército y la policía ha sido crucial para todas las misiones PESD.

• **El problema de la integración civil-militar.** El “planteamiento global” de la UE supuestamente ha de garantizar la complementariedad de los componentes militares y civiles de las misiones en el extranjero. Pero las luchas en la secretaría del Consejo y la burocracia del COPS lo han impedido.

En los primeros días de la PESD, en las misiones policiales en Bosnia y Macedonia junto a las tropas de la OTAN, quedó claro que si se pretendía que la secretaría tuviera un papel operativo, era preciso algún mecanismo de integración entre civiles y militares. Con este propósito, se ideó la célula “CivMil” de la UE en la cumbre de 2003. Se utilizó para planear las operaciones en Aceh y Darfur, pero nunca

contó con el visto bueno de las otras partes del Consejo. El problema definitivo ha sido el intento del lado civil de imitar los esquemas del lado militar; la experiencia ha demostrado que este sistema no es el más adecuado para las misiones civiles, donde lo importante es la delegación en los diferentes escenarios. Este problema podría superarse en el futuro fusionando los directorios para asuntos de defensa y gestión de crisis con personal civil y el directorio para la gestión de crisis y planificación, que probablemente pasarán a formar parte del SAE conforme al Tratado de Lisboa.

Recomendaciones políticas

Con su extensa red de embajadas y misiones, los instrumentos civiles y militares a su disposición y su reputación en el mundo, la UE está en una situación inmejorable como actor mundial para lidiar con los desafíos que plantean los Estados frágiles y fracasados. Si la UE quiere trabajar haciendo uso de su potencial, debe replantearse totalmente el enfoque de sus intervenciones en el exterior, empezando por la verdadera naturaleza de la misión de la PESD.

• **Un nuevo concepto de misión.** Aunque el modelo bosnio haya resultado efectivo en los Balcanes, no es adecuado para muchas de las situaciones de gestión de crisis que tendrán que abordarse en los próximos años. La nueva generación de misiones PESD se parecerá mucho más a Gaza, Afganistán y Somalia. Es necesario un mayor debate político sobre los lugares en los que la UE debería desplegar a civiles. Los acontecimientos recientes indican que el este y el oeste de África, Oriente Próximo y el Cáucaso podría requerir intervenciones civiles en años venideros. Los países de la UE deben invertir en mejorar el personal civil que envían a las misiones. Aunque algunos Estados miembros tal vez quieran limitar las misiones civiles, puede que no tengan elección. ¿Puede la UE quedarse al margen si Al Qaeda establece una presencia cada vez mayor en el Magreb, si Yemen se sume en una guerra civil total o si un proceso de paz satisfactorio pero frágil en Oriente Próximo obliga a desplegar civiles a gran escala en Cisjordania y Gaza? Para responder con eficacia a semejantes crisis, la UE debe adaptar sus mecanismos y su personal para concentrarse en tres factores:

– *Rapidez.* El éxito de una misión a menudo depende del número de personal que pueda desplegarse entre los tres y seis primeros meses.

– *Seguridad.* Las amenazas a las misiones de la PESD van en aumento. En noviembre de 2008, se lanzó una pequeña bomba en las oficinas del enviado de la UE en Kosovo. En junio de 2009, un terrorista suicida embistió a un coche de policía de la UE en el norte de Afganistán, e hirió a tres alemanes. Al Qaeda considerará sin duda que los civiles de la UE son blancos legítimos.

– *Autosuficiencia.* Las futuras misiones de la PESD exigirán que el personal civil mejore a la hora de tomar la iniciativa, y los superiores de Bruselas tendrán que estar preparados para aceptarlo.

- **Los acuerdos de asistencia.** Para garantizar que la rapidez, la seguridad y la autosuficiencia sean el epicentro de futuras intervenciones, la UE debe delegar una mayor responsabilidad sobre el terreno en cuanto a la planificación y el desarrollo de las misiones, iniciándolas con prontitud para crear una serie de asociaciones de asistencia ampliables en aquellos países con mayor riesgo de inestabilidad.

Aunque no lo aprovecha lo suficiente, la UE ya cuenta con un modelo útil para esto: la figura del representante especial. Para los acuerdos de asistencia, la UE debería nombrar un representante especial en cada uno de los 20 países que, a su juicio, corran mayor riesgo de inestabilidad. Estos representantes deberían ser reconocidos políticos europeos y contarían con una oficina integrada por varios expertos, entre ellos un grupo de adjuntos de seguridad y justicia. Ante los primeros indicios de peligro –violencia política, elecciones fraudulentas, etcétera–, la UE debería formar equipos de evaluación y prevención en las misiones ya presentes, a petición del alto representante, el representante especial o el gobierno anfitrión.

Por último, la UE debería revisar el “hermanamiento”, una iniciativa de la Comisión lanzada en 1998 y concebida para ayudar a los países candidatos a reforzar su capacidad a la hora de aplicar la legislación como futuros Estados de la UE. Ciudades, departamentos gubernamentales y organizaciones públicas de los Estados miembros estaban “hermanados” con los de los países candidatos; así, los funcionarios intercambiaban información y los organismos de la UE enseñaban a sus homólogos métodos de actuación modernos.

- **Revitalizar las instituciones de Bruselas.** De acuerdo con el Tratado de Lisboa, el nuevo alto representante combinará los cargos anteriores del alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el comisario de Relaciones Exteriores. Pero esta integración de alto nivel deberá reforzarse en el trabajo del día a día. En primer lugar, el alto representante debería nombrar un adjunto con competencias específicas para supervisar la política de la UE respecto a los Estados frágiles y fracasados. En segundo lugar, el nuevo SAE debería estructurarse para apoyar la integración sobre el terreno, especialmente teniendo en cuenta el nuevo papel que tendrán las actuales delegaciones de la Comisión Europea como misiones de la UE.

Pero la integración estructural no será suficiente. Para garantizar que cualquier problema en una intervención se ataja de raíz, deberían ser obligatorias las revisiones internas de todas las misiones cada seis meses, y el trabajo debería llevarlo a cabo un equipo mixto de personal del Consejo, la Comisión y el Instituto de Estudios sobre Seguridad de la UE (EUISS, en inglés).

Dada la necesidad en la mayoría de las intervenciones de una combinación de activos civiles y militares, y los problemas asociados con el despliegue de civiles en entornos inseguros,

debería reflexionarse sobre los vínculos entre ambos tipos de operaciones. La UE podría desarrollar sus “grupos de batalla” –con envergadura de batallón (1.500 soldados) que puedan desplegarse en 15 días– en contingentes tanto civiles como militares.

- **Encontrar el personal adecuado.** Los países de la UE deben invertir en mejorar el personal. Como primer paso hacia la meta definitiva de los 20 representantes especiales, el nuevo alto representante podría proponer el nombramiento previo de cinco de ellos, cada uno con una especialidad temática, como la mediación, y quizá también experiencia regional. Uno de los problemas principales de las misiones civiles es la ausencia de un programa de formación para expertos en conflictos, lo que no sólo supone una falta de incentivos para estos, sino que acentúa la desconexión entre Bruselas y el terreno. El modelo más lógico sería establecer una reserva civil en toda la UE, pero pocos gobiernos parecen dispuestos a hacerlo a corto plazo. Por tanto, podría adoptarse un modelo en tres niveles: nivel 1, con especialistas en diferentes asuntos de toda la UE con contratos de reserva en espera; nivel 2, un grupo más reducido de cargos gubernamentales de nivel medio ofrecidos por los Estados y divididos en ámbitos especializados; y nivel 3, un grupo de personal administrativo contratado directamente por la Comisión Europea que funcione como un cuadro permanente o pueda desplegarse en los centros regionales de la UE.

Este modelo permitirá contratar el personal necesario para sus misiones en las categorías profesionales y administrativas, a la vez que facilita a los Estados mantener el control de las misiones a través de puestos de nivel alto y medio. Es preciso que la UE delegue autoridad en el personal civil y militar sobre el terreno.

- **Reforzar la formación.** La UE debería crear un Instituto Europeo para la Paz dentro de la Universidad Europea de Seguridad y Defensa, centro educativo virtual de la UE para la formación en defensa y seguridad. Los países querrán seguir formando a su personal, de modo que el objetivo debería ser crear un sistema centralizado, donde el nuevo instituto se convertiría en el principal centro de formación básica de la UE. No obstante, para mejorar la toma de decisiones en cuanto a personal en situaciones volátiles es preciso asegurarse de que la UE cuenta con una doctrina operativa clara.

- **Abastecer las nuevas misiones.** Adoptar un nuevo concepto de misión no resolverá de forma automática los problemas administrativos relacionados con las adquisiciones y la financiación. Se ha planteado de manera informal la idea de un Organismo para la Gestión de Crisis, y Jean- Marie Guéhenno, ex jefe de las misiones de paz de la ONU, afirma que la UE debería crear el equivalente a la Oficina de la ONU de Servicios para Proyectos (Unops, en inglés). Ambas opciones ven el organismo como algo independiente del SAE, pero la experiencia de la Unops

demuestra la necesidad de llevar servicios de apoyo tan cerca del ámbito político como sea posible. También hay que reflexionar sobre la integración de la logística civil y militar y el abastecimiento. Como parte de una evaluación de los términos de referencia de la Agencia Europea de Defensa, podría otorgarse a la institución una función mayor en el equipamiento civil, quizá mediante la creación de un subdirector que se ocupe de los asuntos civiles y del uso civil de activos militares.

- **Orientar a los Estados de la UE.** Sin un cambio importante en el modo en que los gobiernos planean las misiones, hay poca esperanza para las intervenciones de la Unión. El objetivo debe ser llevar a todos los Estados al grupo de los profesionales. Por tanto, la secretaría del Consejo debe plantear de manera explícita sus expectativas para cada gobierno. Debería esperarse que los Estados garanticen la actualización regular de los listados de civiles y agentes de policía; establezcan una unidad intergubernamental que pueda encargarse de la planificación de todas las misiones, incluidas las de la PESD; creen reservas de fondos intergubernamentales para despliegues civiles, preferiblemente de disponibilidad limitada; instruyan un cuadro de planificadores en el ministerio de Asuntos Exteriores, equivalente a un mínimo del 10 por cien de su plantilla; garanticen que el personal desplegado, los civiles y los agentes de policía, recibe formación regular; desarrollen un proceso sistemático para que el personal desplegado informe sobre su experiencia; y, por último, obliguen a los agentes de policía y a los civiles a asistir a maniobras militares y creen ejercicios dirigidos por civiles.

La UE debería adoptar una mezcla de incentivos y sanciones para guiar a los Estados por el buen camino. Para asegurarse de que los países cumplen sus promesas, cada plan de acción nacional debería ser evaluado por otro Estado miembro una vez cada cuatro años.

- **Incrementar la legitimidad democrática.** La UE debe instituir una evaluación del estado general de las capacidades civiles y militares cada cinco años, con la ayuda del Parlamento Europeo, así como de los parlamentos nacionales. Un comité conjunto de la PESD, integrado por legisladores europeos y nacionales, podría celebrar audiencias especiales para tratar con los representantes especiales los asuntos de un país determinado y misiones concretas de la PESD. Para incrementar la supervisión, tras la autorización de una misión, el Parlamento Europeo debería solicitar un informe de referencia a la secretaría del Consejo que incluyera: un análisis de la situación sobre el terreno y de la capacidad local; el criterio seguido para determinar el rumbo de la acción de la PESD; y una explicación sobre la relación de la propuesta con otras actividades de la UE y otros organismos internacionales. Después de cada misión, debería solicitarse al Consejo una evaluación.

Una década después de la creación de la PESD, es hora de que las instituciones y los líderes europeos confien

realmente en los hombres y las mujeres que dedican sus carreras –en algunos casos poniendo en peligro su vida– a mejorar la vida de otras personas a centenares o miles de kilómetros. Deben delegar autoridad en la próxima generación de representantes especiales de la UE, líderes civiles y militares que actúan sobre el terreno y que pueden entablar relaciones a largo plazo con homólogos de la región. La UE debe encontrar buena gente, confiar en ella, apoyarla y luego dejarla ir.

The full report 'Can the EU rebuild failing states? A review of Europe's Civilian Capacities' by Daniel Korski and Richard Gowan may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR October 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu