

## Trabajo Fin de Grado

La UE en el ámbito de la seguridad común y la defensa: El  
futuro de las misiones de paz tras la Estrategia Global  
Europea

The EU in the sphere of the Common Security and  
Defence Policy: The future of the European peacekeeping  
missions after the European Global Strategy

Autor

María Rodríguez Gómez

Director

Natividad Fernández Sola

Facultad de Derecho

2017

# ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS .....</b>	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>II. ESTUDIO DE LAS MISIONES DE PAZ .....</b>	<b>7</b>
A. PRESENTACIÓN.....	7
B. PRINCIPIOS .....	9
C. NATURALEZA Y ASPECTO NORMATIVO.....	10
D. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIÓN: LA TOMA DE DECISIONES.....	17
E. LAS HERRAMIENTAS QUE LA PCSD OTORGA A LAS MISIONES DE PAZ ( <i>Capacidades militar, civil y militar-civil</i> ).....	21
<b>III. RECORRIDO DE LAS MISIONES DE PAZ DESDE LISBOA HASTA EL PACTO DE DEFENSA EUROPEO .....</b>	<b>27</b>
A. LOS CAMBIOS SIGNIFICATIVOS DEL TRATADO DE LISBOA: DÉFICITS Y LOGROS.....	27
B. LA REACTIVIZACIÓN DE LA PCSD .....	34
<b>IV. CONCLUSIONES .....</b>	<b>42</b>
A. ¿HACIA UNA NUEVA PCSD? .....	42
B. LAS MISIONES DE PAZ; PERSPECTIVAS DE FUTURO.....	44
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>48</b>

## **ABREVIATURAS**

AR/VP: Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/ Vicepresidente de la Comisión

AED: Agencia Europea de Defensa

CAE: Consejo de Asuntos Exteriores

CEP: Cooperación Estructurada Permanente

CIVCOM: Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis

COPS: Comité Político y de Seguridad

COREPER: Comité de Representantes Permanentes de la Unión Europea

CMUE: Comité Militar de la Unión Europea

EDAP: European Defence Action Plan

EMUE: Estado Mayor de la Unión Europea

EEMM: Estados Miembros

ESS: European Security Strategy

GPM: Grupo Político-militar

OEU: Unión Europea Occidental

OHQ: Operational Headquarters

OMP: Operaciones de Mantenimiento de Paz

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado Atlántico Norte

PSCD: Política de Seguridad Común y Defensa

PESC: Política Exterior de Seguridad y Defensa

PESCO: Permanent Structured Cooperation

PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa

SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior

SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers in Europe

## I. INTRODUCCIÓN

El siguiente Trabajo de Fin de Grado tiene por objeto el estudio de las misiones de paz de la Unión Europea como elemento integrante de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión (PCSD, en adelante).

Una política compleja, de gran dinamismo y en la que concurren numerosos factores. Precisamente, de entre los mismos, despierta el interés su estrecha relación con el panorama político de los estados miembros (EEMM, en adelante). Puesto que estos, son el motor que, en última instancia, decide la marcha hacia la integración europea. En este trabajo se ha tomado la institución de las misiones de paz como indicador de este grado de compromiso de los EEMM no sólo hacia el proyecto europeo sino también hacia la seguridad internacional.

Factores varios indican que la UE se encuentra en un momento determinante en su evolución. En primer lugar, las denominadas amenazas “híbridas”<sup>1</sup> aparecen como una preocupación primordial. Estamos ante fenómenos cuya compleja naturaleza exige una unidad sin precedentes en el campo de la PCSD. Pero eso no es todo, además, encontramos que la UE, que debe hacerles frente, se encuentra hundida en una crisis de credibilidad a nivel internacional. En cierto modo se responsabiliza al Reino Unido por su decisión de dejar la UE. Sin duda, la activación del art 50 TUE así como el desarrollo de ciertos procesos democráticos de cambio de gobierno en otros EEMM han puesto en duda la satisfacción de los ciudadanos<sup>2</sup> con el proyecto europeo. Asimismo, encontramos, a raíz de la presión migratoria, una fragmentación interna, detonante de las opiniones más extremas entre las filas de los EEMM.

Principalmente, este estudio pretende, por un lado ofrecer una perspectiva general, por medio de las misiones de paz, de la acción exterior europea; sus logros, sus carencias. Y

---

<sup>1</sup> Definidas en *Understanding hybrid threats* Members of the Research Service. European Parliament (2015) como “Those posed by adversaries, with the ability to simultaneously employ conventional and non-conventional means adaptively in pursuit of their objectives”

<sup>2</sup> Se refiere no sólo a la insatisfacción británica sino que también se hace referencia al componente antieuropeo que ha sido patente en los procesos electorales francés (Frente Nacional), austriaco (Partido Libertad de Austria) o en menor medida el sueco (Demócratas de Suecia) como dice CANO MONTEJANO, J en su informe para el Foro Europa Ciudadana *Los retos de la Unión Europea ante el desafío del Brexit* “ La ola oleada antieuropeista que azota Europa, y que ha llegado a los cimientos de quizá la institución supranacional más solvente, exitosa y consistente que se ha desarrollado en el planeta desde el final de la Segunda Guerra Mundial”, 2017. Disponible en: [http://www.europaciudadana.org/wp-content/uploads/2017/05/InformeBrexit\\_v4.pdf](http://www.europaciudadana.org/wp-content/uploads/2017/05/InformeBrexit_v4.pdf)

por otro lado, un análisis detallado del paquete de reformas<sup>3</sup> introducidas por la Estrategia Global Europea<sup>4</sup> que materializa una regeneración sin precedentes en la defensa europea. Será objeto de análisis las eventuales repercusiones del mismo tanto a nivel general (en el seno de la PCSD) como específico (en el futuro de las misiones de paz).

En concreto, se tomará como punto partida la firma del Tratado de Lisboa, vigente desde el 1 de diciembre de 2009. La decisión no es arbitraria. A pesar de los numerosos estudios sobre las primeras experiencias de la UE como actor de paz, el factor cambiante de las relaciones internacionales exige una conceptualización de las misiones de paz lo más fiel posible a su realidad actual. Así, el primero de los pasos será analizar el alcance del término misión de paz. Una tarea ardua considerando que, en ocasiones, los mandatos<sup>5</sup> que formalizan las mismas no se corresponden con la realidad en la que deben ser aplicados. Por tanto, será clave desentrañar su núcleo esencial (en mayor o menor medida común a todas las misiones de paz) pero también describir aquellos factores externos, pertenecientes a la realidad material de las misiones de paz que también, en cierta manera, han condicionado la definición de las mismas. Un recorrido cronológico, analizando caso a caso los resultados de las misiones podría dar respuesta a la cuestión. Sin embargo, la extensión del mismo haría imposible la elaboración de este trabajo. Por ello, deteniéndonos en algunos de los casos más ilustrativos analizaremos las herramientas que la UE pone a disposición de las misiones según sean sus capacidades militares o civiles. En este sentido, se hará especial hincapié en la

---

<sup>3</sup> Síntesis del paquete en el artículo “Paquete de Seguridad y Defensa de la UE” de la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/es/17082/Paquete de Seguridad y Defensa de la UE](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/es/17082/Paquete%20de%20Seguridad%20y%20Defensa%20de%20la%20UE)

<sup>4</sup> En [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (última consulta 16 de mayo 2017)

<sup>5</sup> Durante el estudio de distintos mandatos de misiones de paz, se ha observado que la mencionada falta de correlación puede derivarse por un lado, por la percepción errónea de la realidad como es el ejemplo de la misión EUPM donde en ICG: “*Bosnia’s Stalled Police Reform: No Progress, No EU*”, *Europe Report n° 164*, 6 September 2005 se expresa “The EUPM mandate, only to “monitor, mentor and inspect”, was premature. A more authoritative mandate -- similar to what the IPTF had -- was needed to kick the Bosnian forces into shape”. Por otro lado, en su deseo por abarcar una solución para cada una de las posibles variaciones en el terreno, por pecar de imprecisos. Es el ejemplo, de la misión llevada a cabo en Afganistán entre 2007 y 2014 donde en el informe de desarrollo de la misma se dice “EUROPOL staff in Kabul expressed concerns that, although the documentation provides basic guidance (definitions and theoretical aspects), it is not particularly helpful for practical purposes. For example, the guideline on the implementation of benchmarking does not discuss in detail how to proceed at each stage, e.g. how to carry out a proper needs assessment or situation analysis. Nor does it give examples or templates that would facilitate the implementation of the methodology proposed” en European Court of Auditors, “The Eu mission in Afghanistan: mixed results” en *Special Report n°7*. 2015.

importancia del denominado “poder blando” en el desarrollo de las actuales misiones de paz de la UE.

Siendo ineludible en último término una consideración global del balance que merece la actuación de la UE (en concreto, en el ámbito de la PCSD) en los últimos años. Reflexiones que se orientan en un sentido específico ¿En qué manera se han visto satisfechas las expectativas depositadas en el Tratado de Lisboa? Aquí encontraremos algunos logros pero también muchas carencias que, ahora, el paquete de reformas<sup>6</sup> pretende solventar. No obstante, no son las únicas causas que han provocado la reactivación de la PCSD. Por ello, para llegar a comprender las eventuales consecuencias que la reactivación que la PCSD podría traer a las misiones de paz, será necesaria una aproximación al mencionado paquete y en especial a la Estrategia Global Europea desde diferentes perspectivas.

Estamos ante un estudio de corte descriptivo-explicativo. Por ello, para poder desentrañar las distintas vertientes de las misiones de paz de la UE será esencial el conocimiento exhaustivo de la normativa aplicable. No obstante, nos encontramos con una materia que por su vinculación con el denominado “núcleo duro” de la soberanía nacional escapa a la producción de normas comunitarias. Por tanto, las fuentes consultadas se componen no tanto de fuentes legales *stricto sensu* sino que gran parte proviene de documentación emanada de las instituciones europeas. Principalmente, toman una importancia capital las decisiones del Consejo y las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo.

A su vez, a tenor del art 24.1 del TUE, son escasas las ocasiones que la PCSD se ve sujeta a control jurisdiccional por lo que no es posible acudir a estudios jurisprudenciales. Por tanto, gran parte de las fuentes consultadas se corresponden con material de corte doctrinal. En su recopilación se ha prestado especial atención a la diversidad del mismo. Así, se ha recurrido a la obra de numerosos profesores, investigadores, miembros de organismos internacionales... Siendo importante a su vez, no olvidar junto al contenido teórico, las conclusiones y recomendaciones emanadas de las distintas experiencias de las misiones de paz finalizadas. En este sentido, se ha acudido a cuantiosos informes de diversas instituciones europeas (SEAE, TCE,

---

<sup>6</sup> “Paquete de Seguridad y Defensa de la UE....”, *op. cit.* nota 3

Comisión...) con el fin de plasmar en este trabajo una visión panorámica pero también real y actualizada de la PCSD y las misiones de paz.

## **II. ESTUDIO DE LAS MISIONES DE PAZ**

### **A. PRESENTACIÓN**

El estudio de las misiones de paz exige una previa contextualización del marco político en el que las mismas se ven desarrolladas.

Antes de nada, resulta inexcusable hacer unas consideraciones generales a la organización internacional que ha dado y sigue dando vida a lo que en su origen se denominaron las misiones de Petersberg. Conceptualmente, la UE solo puede definirse como un proceso de construcción política. No obstante, y como se venía anticipando en las líneas anteriores, este proceso, por la magnitud del mismo, no siempre ha seguido la misma dirección ni tampoco el mismo ritmo. La UE, como muchas otras organizaciones internacionales, ha tenido épocas de gran apogeo pero también, como es el caso en el que se encuentra actualmente, de profundas crisis. El hecho que la UE haya caído en descrédito no es fortuito y de hecho si la misma se encuentra gravemente afectada es por la concurrencia de varios factores. Primeramente, la crisis económica del 2008 afectó seriamente a los mercados europeos y supuso un alejamiento entre los países del norte y del sur de la UE. La lectura final de esta crisis puso en duda la capacidad de gestión interna de la UE. Además, sin haberse recuperado de las desventuras económicas, sobrevino al proyecto europeo otra crisis, en este caso migratoria que dada la diferente afección de intereses dividió el Este y Oeste de Europa. Por último, lo que actualmente encontramos es una importante crisis de credibilidad europea, derivada del referéndum que tuvo lugar en Reino Unido el pasado 23 de junio y que supuso la salida de un importante estado miembro.

No obstante, a pesar de las adversidades no debe olvidarse que la UE es un proyecto envidiado. Constituye a nivel global la primera fuerza económica del globo y en términos de defensa, la segunda área política que más invierte en capacidades militares, después de los Estado Unidos. Por ello, hablar de la PCSD y de las misiones de paz no es un tema baladí. Es cierto que la PCSD por constituir su objeto principal el núcleo duro de la soberanía estatal, se ha encontrado con la reticencia de los EEMM a ceder competencias a Bruselas. Esta es la principal causa que explica su tardío origen y lenta evolución. Sin embargo, no se puede poner en duda que se han dado importantes pasos en el desarrollo de la misma.



La base de las actuales misiones de paz (y por ende de la PCSD) se encuentra en el Tratado de Lisboa pero hasta la aprobación del mismo se dieron tres avances relevantes en la definición de las mismas. En primer lugar, la formación de las misiones Petersberg que constituyen la génesis de lo que hoy día son las misiones de paz de la UE. Introducidas por la Declaración de Petersberg de 1992, conceptualizaban una serie de operaciones de carácter militar que la UE podía desplegar en una serie de supuestos sobre los que más tarde nos detendremos.

En segundo lugar, y avanzando cronológicamente hasta el 2002, la firma de la Declaración Conjunta de Berlín Plus supuso en términos generales un acuerdo que estructura el uso de capacidades de la OTAN de planeamiento, mando y control por parte de la UE<sup>7</sup>. Aunque ha sido tachado de inadecuado<sup>8</sup> simbólicamente elevó a la UE en el panorama internacional como actor global internacional.

Por último, en 2003 ocurren dos fenómenos relevantes. Por un lado, la ejecución de la primera misión militar de la PESD, la EUPM BiH como continuación de las tareas llevadas a cabo por Naciones Unidas. Por otro lado, se aprueba en el mismo año la Estrategia Europea de Seguridad<sup>9</sup>. Este documento supone el primer paso de los EEMM en su compromiso por constituirse como una potencia de defensa mundial. Gráficamente, podría ser vista como el comienzo de la pubertad de la PCSD y de las misiones de paz. En esta fase se demuestra que se ha adquirido cierta autonomía decisoria pero con carencias residuales en términos de compromiso y de realidad de niveles de ambición.

Una vez presentado el panorama histórico-político que precede al Tratado de Lisboa y a las actuales misiones de paz, pasaremos sin más dilación a un estudio detallado de las mismas pasando por los principios en los que las mismas se sustentan, su conceptualización y marco institucional hasta llegar a las herramientas con las que las mismas cuenta.

---

<sup>7</sup> Hay que decir que sin embargo, estas instalaciones sólo han sido usadas en dos operaciones Concordia (Macedonia) y Althea (Bosnia-Herzegovina). Ambas contaron con un marco de desarrollo influenciado por la labor anterior de la OTAN en la zona.

<sup>8</sup> LABORIE IGLESIAS, M. apunta que “El hecho de que, actualmente, la UE está llevando a cabo casi la totalidad de sus operaciones de gestión de crisis de forma independiente de la OTAN demostraría que Berlín Plus no es adecuado” y principalmente esto apuntaría a dos razones primordiales el carácter de corta duración y “baja huella” de las misiones europeas no encuentran satisfacción con los cuarteles SHAPE de la OTAN, dado su nivel de mando estratégico y por otro lado, la necesidad de mecanismos más precisos en los niveles táctico y operacional que no se ven reflejados en el acuerdo. “Hacia nuevas relaciones OTAN-UE”, *Revista Española de Defensa* núm. 333 (Noviembre, 2016), p.54-57.

<sup>9</sup> “Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad”, 2003. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar00004>

## B. PRINCIPIOS

Democracia, Estado de Derecho, defensa derechos humanos y libertades fundamentales, dignidad humana, libertad<sup>10</sup>. Hablar de la Unión Europea significa hablar de todos estos principios. Pero no es sólo eso, a través de la PESC<sup>11</sup> y concretamente de la PCSD, por medio de las misiones de paz, la UE pretende hacer partícipes al resto de comunidad internacional de los mismos, principalmente en aquellas regiones donde brillan por su ausencia. En consonancia con la Carta de las Naciones Unidas de 1945, toda misión de paz estará dirigida a “Consolidar y respaldar la democracia... los derechos humanos... mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional”<sup>12</sup>.

No obstante, una cosa es fijar los valores supremos en un texto escrito y otra bien distinta es aplicarlos o lo que es más difícil, tratar de hacerlos aplicar fuera de las fronteras de la Unión. Aquí, encontramos un factor que dificulta la cumplimentación de los mismos: La no exclusividad de los principios señalados en el acervo comunitario. En su art 21.2 c) TUE la Unión Europea se adhiere a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones tales como el principio de autodeterminación de los pueblos o de igualdad de los estados miembros. Esta adición de principios que parece otorgar a la acción exterior de la UE un mayor grado de solemnidad, en realidad, lo que provoca es una mayor confusión a la hora de la toma de decisiones, principalmente aquellas que implican el uso de la fuerza ¿Cuál es el orden de principios a seguir en caso de conflicto de intereses? El problema es que el art 21 TUE no establece un orden de prioridades y por ello en estos casos lo que tenemos es una atribución *de facto* del mismo<sup>13</sup>.

A pesar de todo, la PCSD y las operaciones de gestión de crisis, como producto de una evolución *mutatis mutandi* han venido definiendo ciertas prioridades dentro de los principios ordenadores. Principalmente, entre todos los valores que gozan de su protección adquiere una importancia sustancial la pervivencia del Estado de Derecho por entenderse como el presupuesto básico de la viabilidad a largo plazo del resto de

---

<sup>10</sup> Art 2 TUE; Principios inspiradores de la Unión Europea

<sup>11</sup> Art 21.2; Objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común

<sup>12</sup> Referencia al art 21.2 b), c) TUE

<sup>13</sup> En efecto, la importancia y orden de preferencia de los distintos principios que figuran en los tratados se atribuye en función de las competencias legales, los instrumentos financieros y la configuración de las instituciones para un caso concreto. *Vid.* KEUKELEIRE.S; DELREUX. T., “The Common Security and Defence Policy (CSDP)” en *The Foreign Policy of the European Union* (2ª ed.) Houndmills. Palgrave Macmillan. 2014. p. 172-175.

principios. Como indica el antiguo Alto Representante de la PESC, Javier Solana<sup>14</sup> en relación a las misiones de Afganistán y Bosnia en 2002 “Ambas actuaciones son prueba de los esfuerzos europeos para fortalecer el Estado de Derecho y de este modo garantizar mejor la paz, la estabilidad y los derechos humanos”.

### C. NATURALEZA Y ASPECTO NORMATIVO

Antes de profundizar en la normativa reguladora del fenómeno de las misiones de paz o de entrar a explicar las capacidades desarrolladas en el seno de las mismas, nos detendremos sobre la conceptualización del término de la misión de paz de la UE.

Si bien, hay que apuntar que nos encontramos ante un fenómeno conceptualmente poco desarrollado. Por ello, se tendrán en cuenta dos factores que en mayor o menor medida han influenciado en su definición: El modelo inspirador de las misiones de paz, esto es, las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU (en adelante OMP) y las exigencias o condiciones de los EEMM que han dotado a las operaciones europeas de rasgos propios. En este sentido, será esencial el estudio de las misiones Petersberg y otros factores condicionantes de la PCSD.

Así las cosas, una primera aproximación nos la dará el concepto de OMP. Al no contar con una previsión específica de las OMP en la Carta, se tomará la definición que dio el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali<sup>15</sup> de las mismas por reflejar fielmente los requisitos y características que las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad han venido delimitando para garantizar su correcto desarrollo. De este modo una OMP podrían definirse como aquel: “Despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes implicadas, lo que normalmente se hace recurriendo a personal militar y/o de policía, e incluso a personal civil”.

No obstante, aunque comúnmente se use el término operación de mantenimiento de paz el mismo debe ser interpretado de modo extensivo por constituir el mantenimiento de la paz tan sólo una las funciones que abarca el concepto. De hecho, en virtud del acuerdo

---

<sup>14</sup>Declaración que tuvo lugar en el debate general de la 58 sesión de la Comisión de Derechos Humanos (18-24 abril 2002, Génova) disponible: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/discours/69896.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/discours/69896.pdf) (consultado 20 de mayo de 2017)

<sup>15</sup> BOUTROS, G en *Un programa de paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz (A/47/277-S/2411)*, Naciones Unidas. Nueva York. 1992.

el informe de 17 de agosto de 2000 del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas<sup>16</sup> sería más adecuado hablar de operaciones de paz (OP) por englobar también la prevención de conflictos y establecimiento y consolidación de la paz.

Es precisamente el concepto de OMP, en su interpretación *sensu lato*, el que se tomó como marco de referencia en la Declaración de Petersberg adoptada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental en junio de 1992. Así, lo que este documento expresaba era la voluntad de los estados miembros de la UEO (hoy extinta) de poner a disposición de la UE una serie de unidades militares *procedentes de todo el abanico de sus fuerzas convencionales* que les permitiría llevar tanto acciones autónomas de la UE como acciones de gestión de crisis recurriendo a medios y capacidades de la OTAN. Las operaciones Petersberg acogían en su seno tres tipos de misiones (misiones de mantenimiento de la paz, misiones humanitarias y de rescate de residentes y misiones en las que intervengan fuerzas de combate incluidas las misiones de restablecimiento de paz). Constituyendo la génesis de lo que hoy día han llegado a ser las misiones de paz europeas. De las líneas de la mencionada declaración se deduce que ya las operaciones Petersberg pertenecían a una categoría consolidada de operaciones de mantenimiento de paz<sup>17</sup>.

En relación a su terminología, la UE ha mostrado gran cautela y en relación a las denominadas misiones de paz ha preferido, desde el Consejo de Colonia de 1999, referirse a las mismas como operaciones para la prevención o gestión de crisis.

Decisión que guarda una importante relación con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam donde se incorporan al TUE (art 17.2 ) las misiones establecidas por la Declaración de Petersberg .

A pesar de las variaciones terminológicas, encontramos similitudes palpables entre las misiones de paz europeas (o de prevención- gestión de crisis) y las OMP de la ONU. Tal vez, la que mayor importancia presenta es el consentimiento del estado receptor como elemento legitimador<sup>18</sup> de la intervención en territorio extranjero. Este requisito aparece como elemento sustancial de una misión de paz ya desde la Declaración de

---

<sup>16</sup> Disponible: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/55/305>

<sup>17</sup> JULIÀ BARCELÓ, M., “Las misiones de paz de la Unión Europea”, Tirant lo Blanch. p.45. 2012.

<sup>18</sup> En virtud de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la carta de las naciones unidas

Petersberg<sup>19</sup>. Precisamente, el mismo permite a la UE desplegar misiones de paz al margen del Consejo de Seguridad de la ONU y en conformidad con la Carta (art 53) al haber sido reconocido en el marco de las Naciones Unidas<sup>20</sup> como circunstancia capaz de excluir la ilicitud de una intervención.

Este acuerdo suele materializarse en una declaración unilateral del estado receptor de su deseo/invitación<sup>21</sup> a la UE a intervenir<sup>22</sup>. No obstante, hay ocasiones que el consentimiento tiene carácter bilateral mediante lo que se llaman declaraciones conjuntas. Normativamente, este consentimiento se refleja en un instrumento jurídico determinado: los acuerdos SOMA (*Status of mission agreements*) y SOFA (*Status of the forces agreements*). Aunque el art 37 TUE preveía ya la celebración de acuerdos con otros estados no fue hasta la llegada de los primeros informes de la misión EUPM en Bosnia-Herzegovina<sup>23</sup> cuando se vio la necesidad de simplificar a través de algún instrumento jurídico las negociaciones con el estado receptor. Con esta vocación se crean<sup>24</sup> los modelos (SOMA para las misiones civiles y SOFA para las militares) mediante los cuales se establece la relación jurídica entre estado receptor y UE. Concretamente, de lo que se trata es de reflejar las negociaciones con un estado receptor, el régimen de privilegios e inmunidades y el estatuto jurídico de la misión<sup>25</sup>. No obstante, la adopción de estos acuerdos no es absoluta. Pueden darse casos aislados donde no consta expresamente tal consentimiento. Es el ejemplo de la operación

---

<sup>19</sup> “Ministers recalled that the presence of foreign forces on the territory of a sovereign state requires the explicit consent of that state. They stressed the importance of rapidly establishing, in the negotiations under way, timetables for the withdrawal of foreign troops from the territory of the Baltic States.” On WEU and European Security (art 6). Petersberg Declaration.

<sup>20</sup> Art 20 del Proyecto CDI de responsabilidad de organizaciones internacionales. Disponible: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_11\\_2011.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf)

<sup>21</sup> A título ilustrativo se citará la Decisión 2014/486/PESC del Consejo de 22 de julio de 2014 relativa a la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania) “El 8 de mayo de 2014, el Ministro de Exteriores de Ucrania envió una carta a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR), en la que ponía de manifiesto su interés por el despliegue de una misión PCSD en Ucrania” [énfasis añadido].

<sup>22</sup> Decisión 2014/486/PESC del Consejo de 22 de julio de 2014 relativa a la Misión asesora de la Unión Europea para la reforma del sector de la seguridad civil en Ucrania (EUAM Ucrania)

<sup>23</sup> “Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)” Doc. 11206/03(2003) disponible : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011206%202003%20INIT> (consultado el 20 de mayo 2017)

<sup>24</sup> La génesis de estos acuerdos reside en un primer modelo redactado por la Secretaria General del Consejo en 2003 previsto para las misiones de policía de la UE pero en 2005 el Consejo lo remplazó por los dos modelos actuales (SOMA-SOFA) Vid. SARI, A., “Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU’s Evolving Practice” en *The European Journal of International Law Vol. 19*. 2008. p. 72-85.

<sup>25</sup> JULIÀ BARCELÓ, M., “El Estatuto Jurídico de las Misiones de paz de la UE y al responsabilidad internacional por los daños causados en su actuación” en *Revista de Derecho Europeo* n°38 (2016)

ATALANTA<sup>26</sup>. O bien, existe también la posibilidad de que la UE se subrogue a un estatuto previo pactado por otra organización internacional como los estatutos de misiones de la ONU (caso de la misión EUFOR RD Congo en 2006) o de la OTAN (caso de la misión EUFOR-ALTHEA en 2004).

Otra semejanza relevante y que en cierta manera determina el grado de desarrollo de las misiones es el principio de voluntariedad. Esto es, la participación de los estados en una determinada operación, tanto en la ONU como en la UE se determina por la voluntad de esos estados. En el desarrollo de las misiones de paz europeas esta característica ha sido clave para llegar a comprender la evolución de la PCSD a lo largo de los años. En efecto, al romper con el principio de la unanimidad del art 24.1 TUE, la decisión de la aportación de efectivos a una determinada misión, cae en la excepción señalada por el mismo precepto “salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa” y rige el principio de la voluntariedad. Por lo tanto, lo que encontramos es una PCSD basada en un método intergubernamental, o lo que es lo mismo, un método en el que los EEMM controlan el desarrollo de la política a través de su posición dominante en el Consejo y en el CAE<sup>27</sup>. Por ello, el grado de implicación en una misión de paz dependerá en gran medida de los intereses subyacentes de cada estado en la misma. Lamentablemente, en el seno de la UE, lo que en un principio se pensó sería un incentivo para las iniciativas de los EEMM en materia de PCSD ha terminado por convertirse en una vía de escape para la mayoría de estados que aportan lo mínimo posible<sup>28</sup>.

Se añadirá un matiz a lo anteriormente aportado. Es cierto que durante las reuniones del Consejo, los jefes de Estado tienden a mirar por sus intereses nacionales<sup>29</sup>. No obstante, la formación de la autonomía decisorias de la UE en materia de PCSD es perfectamente compatible con los mismos, siempre que ambas “autonomías” concurren en un interés común.

---

<sup>26</sup> En este caso la UE no recibió una invitación del gobierno federal de transición somalí sino que en virtud de la Resolución 1814 (2008) relativa a la situación en Somalia, adoptada el 15 de mayo de 2008 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se exhortó a estados y organizaciones regionales a tomar medidas en la protección de buques que transportaban suministro de ayuda humanitaria para el estado receptor. *Vid.* Antecedentes (1) (2) y (3) de la acción común 2008/851/PESC

<sup>27</sup> *Vid.* KEUKELEIRE, S., DELREUX, T., “The Nature of the EU Foreign Policy” en *The Foreign Policy of the European Union* (2ª ed.). Houndmills. Palgrave Macmillan (2014) p. 14-17.

<sup>28</sup> ZANDEE, D, “EU Global Strategy: from design to implementation”(2016) *AP*, nº3, *Cligendael*, 3/VIII/2016 p.4

<sup>29</sup> *Vid.* KEUKELEIRE, S.; DELREUX, T., *op. cit.* nota 26 p. 65-66.

Otra de las similitudes, más bien de corte factual que comparten las misiones de paz europeas y las OMP es el alcance de las misiones de paz. Esto es, previamente limitadas tanto temporalmente como geográficamente. En ambos casos, la mayoría de las operaciones están pensadas para aplicarse en un único estado o región<sup>30</sup>. Temporalmente, en el caso de las misiones de paz de la UE existe una diferencia considerable entre las misiones civiles y militares. Mientras que las militares no suelen alcanzar el año de duración, las civiles tienen una media de esperanza de vida mayor, alrededor de los cinco años<sup>31</sup>. A su vez, en su deseo por dotarse de capacidades militares y civiles, la UE tomará de las OMP la caracterización del personal desplegado, esto es, la presencia en el país receptor se llevara a cabo tanto mediante efectivos militares como civiles. No obstante, este último inciso debe matizarse. Es cierto que ambas OOII comparten esta similitud, sin embargo, el enfoque que la UE ha dado a los mismos hacia la prevención y gestión ha determinado la preeminencia del factor civil.

A pesar de la estrecha relación<sup>32</sup> que la ONU mantiene con la UE, esta última ha dejado patente su voluntad de autonomía decisoria<sup>33</sup>. Precisamente, como se venía anticipando, una de las particularidades de las misiones de paz europeas es que su creación emana de un acto creado por la propia Unión Europea. Y en este sentido, la voluntad de los EEMM desempeña un papel esencial en la determinación de esa autonomía decisoria. Resulta paradójico que a pesar de ser común a ambas OOII, el principio de voluntariedad haya resultado ser la causa del alejamiento de las misiones europeas del funcionamiento de las OMP. Alejamiento en el sentido de que han ido surgiendo rasgos diferenciadores de las misiones de paz europeas.

---

<sup>30</sup> Es el ejemplo de la región del Sahel en el norte de África que ha sido durante años foco de atención de las misiones de paz europeas no sólo por ser una de las zonas más pobres del continente africano sino por el riesgo de radicalización a la que está expuesta debido a la presencia del AQIM (Al Qaeda del Magreb Islámico). La región del Sahel la conforman principalmente territorios colindantes de Mauritania, Malí y Nigeria. Vdo. KOEPF, T., “The ‘new’ Sahelian terrorist landscape -actors and challenges” en KOEPF, T., BARRIOS, C. (Edit.), *Re-mapping the Sahel: transnational security challenges and international responses*, EU Institute for Security Studies Report nº 19 ( June, 2014) p. 11-19.

<sup>31</sup> TARDY, T., “CSDP in action what contribution to international security ? ”, *Chaillot Paper nº134*. EU Institute for Security Studies (2015) París. p. 25-27.

<sup>32</sup> El art 42.1 TUE concibe las misiones de paz como “Misiones fuera de la Unión que tengan por objeto garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas”.

<sup>33</sup> “La Unión Europea debería tener la capacidad de decisión autónoma, cuando la OTAN como tal no esté involucrada, para iniciar y conducir operaciones militares dirigidas por la Unión en respuesta a crisis internacionales en apoyo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”. Consejo de Helsinki. Anexo I del anexo IV. Conclusiones de la Presidencia

En efecto, se puede hablar, a partir de comienzos de siglo, de una reorientación de las operaciones Petersberg hacia la prevención y gestión de crisis. Precisamente, fue en del Consejo Europeo de Feira de 2000 cuando al señalarse las áreas concretas de actuación civil (policía, fortalecimiento del Estado de derecho, protección civil y fortalecimiento de la administración civil) emanó una vocación civil entre los EEMM de las capacidades a aportar. Lo que en un principio se pensó sería un complemento a las acciones militares, conforme mutaba el carácter de las misiones, las capacidades civiles, capaces de hacer frente a crisis políticas complejas, se convirtieron en el carácter predominante de las misiones de paz<sup>34</sup>.

Como no podía ser de otro modo, esta redefinición de las misiones Petersberg está justificada por la falta de voluntariedad de los EEMM para aportar efectivos (principalmente militares). De este modo, el denominado *soft power* o poder blando ha pasado a ser una de las notas consonantes de las misiones de paz de la UE. Este término fue acuñado por el profesor Joseph S. Nye y expone la consecución de unos objetivos sin que sea necesario el uso de la fuerza. En este sentido expone el Dr. Erkki Tumoioja “La Unión ya no utiliza el mismo tipo de poder que usa EEUU y por eso, se han visto obligados a hacer de su necesidad una virtud” Esta virtud (poder blando) consiste en el despliegue de efectivos civiles, entre los que se encuentran policía, equipos de rescate, expertos judiciales, diplomáticos y asesores varios y que en muchos casos han demostrado tener una efectividad superior a la que las tienen las fuerzas militares. Por supuesto, las situaciones deben ser analizadas caso por caso pero se ha venido reconociendo que supone, aplicado en el momento adecuado, un eficaz método de prevención de mayores conflictos.

En este sentido, las actuales misiones de paz de la UE, según enumera el art 43 TUE, cubren las siguientes funciones en la escena internacional: Desarme, humanitarias y de rescate, de asesoramiento y asistencia de cuestiones militares, de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz y por último las de gestión de crisis. Se observa la ampliación del campo de actuación conforme a las operaciones Petersberg así como el posicionamiento de la UE como actor global internacional especializado en la gestión de crisis.

---

<sup>34</sup> En vista del rápido progreso que experimentaron las capacidades civiles en el desarrollo de las misiones a modo ilustrativo se indica como desde el Consejo de Feira hasta Enero del 2003 la UE ya había asumido la labor de las misiones policiales. *Vid.* KEUKELEIRE.S; DELREUX. T., *op. cit.* nota 12 p. 180-182



Teniendo todo esto en cuenta, cabría enunciar una definición aproximada al término misión de paz siendo aquella que: Constituyendo el despliegue sobre un tercer Estado de una presencia de la UE, desarrollado en el seno de la PCSD, y contando con el consentimiento de las partes implicadas, recurre a fuerzas militares y/o civiles para la consecución de una o varias de las funciones del art 43 TUE, todo esto en consonancia con los preceptos de la Carta de Naciones Unidas.

A continuación pasaremos a analizar el marco jurídico que regula la compleja arquitectura en base a la cual se desarrollan las operaciones previamente definidas. No obstante, es necesario realizar unas consideraciones previas según lo dictado por el art 24.1 del TUE. Dada la vinculación de la PESC con el denominado “núcleo duro” de la soberanía nacional, las materias que la misma regula escapan a la producción de normas comunitarias. En concreto, el mencionado artículo dicta no sólo la ausencia de actos legislativos sino también de control jurisdiccional. Así las cosas, legislativamente cobra una importancia sustancial el Título V del Tratado de la Unión Europea por ser el único texto legal que contiene preceptos en materia de la PESC/PCSD. De hecho supone, el soporte legal del resto de instrumentos jurídicos de los que se valdrán los EEMM y las instituciones para dar contenido a la política de acción exterior europea. De entre estos instrumentos jurídicos, mediante los que se trata de salvaguardar el orden y la legitimidad de las decisiones tomadas en el seno de la PCSD, las Decisiones del Consejo y Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo tienen una posición destacada. Su papel es relevante no sólo por dictar las directrices generales de actuación en materia de la PESC sino también por plasmar la voluntad de los EEMM.

En segundo lugar, podríamos destacar a su vez, los capítulos de la Carta de la ONU referidos a organizaciones regionales. Se trata de un complejo normativo de producción externa pero aplicado por la UE. En concreto, estos preceptos<sup>35</sup> prevén además del control de las medidas coercitivas otra serie de indicaciones básicas para el fructífero desarrollo de las misiones, así como para la resolución de conflictos.

---

<sup>35</sup> Ref. Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 (arts. 52-54)

## D. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIÓN: LA TOMA DE DECISIONES

A pesar de que el Tratado de Lisboa, actual base legal de la política de seguridad y defensa europea, no constituye la fuente del derecho primario comunitario en materia de política exterior. Sí que fue a través del mismo que se unificó<sup>36</sup> bajo un mismo título (el título V “Las disposiciones comunes a la acción exterior de la UE”) no sólo la plasmación de aquel derecho primario de la acción exterior de la UE (PESC y PCSD) sino también toda la estructura funcional e institucional, renovada y dotada de coherencia, sobre las que está política se apoya.

Hay que concretar que, con carácter previo a la firma del Tratado de Lisboa, el funcionamiento de la PESC fue objeto de revisión durante los años siguientes a la firma del Tratado de Maastricht<sup>37</sup>. Por ello, encontramos que buena parte de las instituciones relacionadas con el pilar gubernamental deriva de las modificaciones introducidas en el Tratado de Ámsterdam<sup>38</sup>. Además, el Consejo también desempeña una importante función organizadora de las operaciones de prevención y gestión de crisis<sup>39</sup>.

A pesar de ello, todas estas innovaciones se antojaban insuficientes dadas las exigencias de un multilateralismo férreo en gestión de crisis internacionales. Era necesaria una carta magna que dotase a la UE de instituciones y procedimientos renovados sobre los que edificar una política exterior armonizada y efectiva ante las demandas y desafíos que presentaba el panorama internacional del momento. Además, ha de tenerse en cuenta las continuas adhesiones al proyecto europeo. Estas son las inquietudes a las que el Tratado de Lisboa pretendió dar auxilio.

Dadas las dudas sucintas sobre la capacidad de la UE de dar respuesta a crisis internacionales, Lisboa pretendió configurar a la Unión como un actor global internacional ¿Cómo? Proporcionando a los estados miembros un marco institucional que facilite las labores de la política común de seguridad y defensa. Y, sobre todo,

---

<sup>36</sup> FERNANDEZ SOLA, N., “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea” en Oreja, M., Beneyto, J.M. (Coord.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea Vol.10, Tomo IX* Acción exterior de la Unión Europea, Madrid, Thomson-Aranzadi, p. 15-20. 2011.

<sup>37</sup> *Ídem*.

<sup>38</sup> A título ilustrativo, el Tratado de Ámsterdam introdujo el instrumento de la estrategia común, la abstención constructiva para facilitar la toma de decisiones en el seno del Consejo, el Alto Representante para la PESC, la Secretaría General del Consejo etc...

Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

<sup>39</sup> Por ejemplo, introdujo el mecanismo de gestión no militar de crisis así como la creación de órganos militares y políticos. *Vid.* Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, *Boletín UE* 12-1999, Conclusiones de la Presidencia, Anexo IV.

diseñando una arquitectura capaz de canalizar las decisiones e iniciativas de los EEMM eficazmente hasta su fin último. El modelo propuesto por Lisboa no sólo redefine las instituciones ya existentes, sino que apuesta por el futuro de la PESC con la creación de ambiciosas instituciones como son el AR/VP o el SEAE. Una vez expuestos los antecedentes históricos que han brindado el marco institucional actual, pasaremos a exponer las “cuestiones horizontales”<sup>40</sup>, insistiendo en los órganos más importantes para la toma de decisiones y desarrollo de las operaciones europeas.

Resulta inexcusable hablar de las misiones de paz sin mencionar al Consejo Europeo<sup>41</sup>. Si bien, las decisiones concretas en materia de operaciones de gestión de crisis se toman en un grado inferior del escalafón, estas no son sino la concreción de las grandes líneas estratégicas que ha adoptado el Consejo<sup>42</sup>. Dicho de otra manera, las conclusiones de la Presidencia son esenciales para la conceptualización y operatividad de la PCSD y por tanto de las misiones de paz.

Será en el seno del Consejo de la Unión Europea, en su formación ministerial de asuntos exteriores<sup>43</sup> (CAE, en adelante), donde las misiones de paz adquirirán un primer nivel de precisión. Es tarea del CAE la aplicación de las estrategias previamente expresadas. Concretamente, en estas reuniones se abordará, la creación, seguimiento y finalización de las misiones de paz. Esta evolución de las misiones de paz se hará público mediante el instrumento jurídico predilecto del Consejo, las decisiones. A su vez, es el CAE el que debe aprobar los instrumentos jurídicos convenientes para establecer el estatuto de las misiones. De la composición y funciones del mismo, se extrae la necesidad de coherencia entre sus actuaciones. Por ello, el Tratado de Lisboa encomienda la presidencia del CAE al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en adelante, AR/VP). Alto funcionariado que representa y dirige la política exterior y de seguridad de la Unión<sup>44</sup>. En relación a las misiones de paz, el AR/VP tiene la capacidad de proponer proyectos de misiones de paz

---

<sup>40</sup> Entendidas como el marco institucional y jurídico, toma de decisiones y principios rectores e instrumentos de política exterior. Supondría lo opuesto a las relaciones de la UE con las distintas regiones del mundo (lo que el autor ha denominado “cuestiones verticales”). *Vdo.* FERNANDEZ SOLA, N., *op. cit.* nota 30 p. 1-2.

<sup>41</sup> *Vid.* Art 15.2 TUE “El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”

<sup>42</sup> Art 31.1 TUE en relación con el art 42 TUE.

<sup>43</sup> Hay que señalar que no únicamente, dependiendo del orden del día el CAE puede congregarse a ministros de variada índole. *Vid.* <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/configurations/fac/>

<sup>44</sup> Regulación exhaustiva de sus funciones arts.18 y 27 TUE.

al Consejo (p. ej la misión de paz que actualmente cubre la UE en Libia<sup>45</sup> fue propuesta por la actual AR/VP Federica Mogherini). También, se encarga de ejecutar las decisiones del Consejo mediante la coordinación de los activos militares y civiles de la Unión así como de pedir cuentas a los comandantes de las misiones. Las funciones atribuidas a esta institución dejan ver la preocupación de la Unión por una unidad de actuación en el seno de la PESC. Podríamos, en efecto, caracterizar esta institución como la piedra angular coordinadora de los asuntos exteriores de la Unión<sup>46</sup>.

A las órdenes de estas instituciones matrices, encontramos un séquito de órganos cuya misión es aportar el grado de información y preparación suficiente para la toma de decisiones en las altas esferas de las instituciones. Entre los mismos, destaca el COREPER, organismo interno del Consejo compuesto por representantes de los estados miembros de carrera diplomática. Dentro del mismo encontramos dos subcomités, 1 y 2. Por estar compuestas sus filas con embajadores de los países miembros, será el 2 el encargado de revisar y analizar cada uno de los puntos del día que serán tratados en el CAE. Por su poder negociador, COREPER cumple una importante función como órgano de asistencia al Consejo. Es así que en muchas ocasiones los acuerdos del COREPER son directamente aprobados en el Consejo. No obstante, éste órgano no se encarga de llevar a cabo un estudio en profundidad de las cuestiones objeto de discusión. Para ello, se cuenta con otro órgano, el Comité Político y de Seguridad. El COPS (de similar constitución al COREPER) es el encargado de hacer el seguimiento de la política internacional (interlocutor entre EEMM, AR/VP, OTAN...) y de contribuir a la política mediante dictámenes. En el campo de las misiones de paz, se ocupa de identificar una crisis y preparar una respuesta ante la misma con el fin de presentarle al Consejo una solución con el mayor rigor posible. A su vez, las crisis que han sido intervenidas mediante la creación de una misión de paz, deben ser controladas y dirigidas políticamente y estratégicamente por el COPS<sup>47</sup>, incluso, se le puede autorizar para tomar decisiones en operaciones de gestión de crisis.

---

<sup>45</sup> “Having regard to the proposal from the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy” Council Decision 2013/233/CFSP of 22 May 2013 on the European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya) (OJ L 138, 24.5.2013, p. 15)

<sup>46</sup> Como indica Fernández Sola, tras el Tratado de Lisboa el Alto Representante asume el papel representativo y va intentar “poner cara” a la UE. *Vdo. FERNANDEZ SOLA, N., op. cit.* nota 30 p. 22-26.

<sup>47</sup> Las funciones del COPS se encuentran nombradas en el art 38 TUE pero principalmente minuciosamente detalladas en el Anexo de la decisión 2011/78/PESC que lo creó.

Para que este gran acervo de tareas se vea exitosamente satisfecho, el COPS cuenta con importantes vínculos con órganos de carácter técnico subordinados al mismo. En primer lugar, el CMUE<sup>48</sup> quien asesorará al COPS<sup>49</sup> en temas militares. En las misiones de paz militares, su figura es relevante para decidir la estrategia militar conveniente. En cambio, para las misiones civiles o incluso mixtas se creó el CIVCOM<sup>50</sup>. Sus funciones son similares a las enunciadas para el CMUE. Mediante sus recomendaciones deberá asesorar e informar al COPS y en cierta parte del COREPER sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis.

Debemos incidir que en la planificación de las misiones mixtas o con componentes cívico-militares cobra mayor relevancia el Grupo Político Militar (GPM). Un ejemplo de ello son las operaciones de reforma del sector de seguridad. El GPM es un grupo de trabajo dependiente de la COPS cuyo presidente es directamente elegido por el AR/VP y que además de formular recomendaciones y dictámenes con destino al COPS, como el resto de grupos comentados, tiene también especial responsabilidad en la relación con terceros países y OOII, en especial con la OTAN.

Por último, hablaremos del EMUE que es un órgano militar formado por expertos militares y creado<sup>51</sup> con el fin de reforzar los aspectos militares de la PCSD. En relación a las misiones de paz<sup>52</sup>, sus funciones pueden agruparse en: Contemplar una alerta con suficiente antelación para que los EEMM puedan evaluar sus capacidades disponibles así como facilitar información, evaluar situación y planificación estratégica y prestar apoyo al CMUE en relación a aspectos militares.

La interacción de estos grupos no sólo es unidireccional con el COPS sino que se da, a su vez, una coordinación entre los grupos para así aportar el mayor grado de exactitud (mediante recomendaciones y dictámenes) a los altos niveles de decisión de la PESC.

No son estos los únicos órganos que participan en la creación, desarrollo y finalización de las misiones de paz. En la proyección de las mismas encontramos otros órganos implicados. Algunos ya mencionado como el SEAE y otros que aunque no lo hemos hecho no dejan de ser partícipes: CMPD, CCPE... No profundizaremos en los mismos pues mediante el estudio del marco institucional no se debe sino a facilitar la

---

<sup>48</sup>Regulación prevista en la decisiones: 2000/144/PESC por el que fue creado y 2001/79/PESC

<sup>49</sup>Aclarar que no es el CMUE órgano asesor únicamente del COPS sino que conforma un foro de consulta y cooperación militar tanto para los estados miembros como para otras instituciones como el AR/VP.

<sup>50</sup> Creado por Decisión 2000/354/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2000 (DO L 127/1, de 27.5. 2000).

<sup>51</sup> Creado por Decisión 2001/80/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2001

<sup>52</sup> Las mismas se recogen en el Anexo de la Decisión 2008/298/PESC

comprensión de los principales actores en la toma de decisiones sobre las misiones de paz.

Sin embargo, resulta ineludible no citar a las dos instituciones restantes del denominado “triángulo institucional”. El Parlamento ha ganado potestades a partir del Tratado de Lisboa. En el ámbito de la PCSD su actividad se encuentra ligada a la financiación que independientemente de los presupuestos nacionales, en menor o mayor medida siempre interviene. En cuanto a la Comisión, tiene algo más de intervención en el panorama internacional como órgano legislativo y ejecutivo de la Unión Europea. Así, está presente en ciertos diálogos con terceros y tiene un representante en la COPS. Además, desde el Consejo de Feira, gestiona los instrumentos de estabilidad, mecanismos presupuestarios para ayuda al desarrollo de los estados no pertenecientes a la UE.

#### **E. LAS HERRAMIENTAS QUE LA PCSD OTORGA A LAS MISIONES DE PAZ (*Capacidades militar, civil y militar-civil*)**

Para la consecución de las misiones aprobadas por el CAE se antoja como presupuesto básico la dotación de capacidades militares y/o civiles. Al no contar *de facto* con un ejército común<sup>53</sup>, el modus operandi funciona del siguiente modo: La UE marca unas directrices o expectativas y para su consecución los EEMM aportan de manera voluntaria los efectivos que consideren según los intereses subyacentes en una determinada misión.

En relación a las capacidades “esperadas” que los EEMM deben aportar, encontramos un concepto clave en relación al despliegue de efectivos: El nivel de ambición o *Headline Goal*. Originalmente, este concepto fue desarrollado en el Consejo de Helsinki (diciembre de 1999) y únicamente contemplaba el despliegue de fuerzas militares<sup>54</sup> pero este no se estableció firmemente hasta el Consejo Europeo de junio del

---

<sup>53</sup> En este sentido, el art 42.2 TUE posibilita la creación de una defensa común, esto es, la creación de un ejército común. No obstante, no merece la pena detenerse al respecto pues en el futuro inmediato no hay ninguna posibilidad de que este precepto se vea activado por tener sus consecuencias importantes afectaciones sobre una parte esencial de la soberanía estatal.

<sup>54</sup> En concreto, para poder llevar a cabo las misiones Petersberg, se marcaba como objetivo general ser capaz de desplegar 50.000-60.000 efectivos capaces de intervenir en cualquier crisis en 60 días y a una distancia de hasta 4.000 km de Bruselas y por período de un año

2004<sup>55</sup>. El nivel de ambición para los efectivos civiles<sup>56</sup> se concretó en diciembre del 2004. En líneas generales, trece años después de su formulación, la realidad muestra que la UE presenta todavía importantes déficits en la asunción de este nivel de capacidades<sup>57</sup> y esto se explica por el efecto no vinculatorio del mismo. El principio de voluntariedad lo consagra como un mero indicador al que los EEMM pueden aspirar o no.

No obstante, viendo que no se llegaba a lo fijado el Helsinki Headline Goal, la UE ha desarrollado una serie de herramientas que facilitan la gestión de las misiones. En cuanto a dotación de capacidades militares destacan: Los Cuarteles Generales de Operaciones (en adelante OHQ<sup>58</sup>), la Agencia Europea de Defensa y los *battlegroups* que a pesar de constituir una de las creaciones más novedosas en materia de despliegue militar todavía se halla en vías de aplicación.

Por OHQ<sup>59</sup> entendemos aquellas estructuras de mando y control con las que la UE cuenta para llevar a cabo el planeamiento estratégico y conducción de sus operaciones. El principal problema de esta herramienta es que la UE no cuenta con una estructura permanente de mando y control y es por esta razón que la falta de OHQ ha constituido uno de los grandes obstáculos en la asunción de un mayor nivel de ambición en las misiones de paz ya que priva a los efectivos de un centro físico de planificación tanto a nivel estratégico-militar, operativo como táctico<sup>60</sup>. Ante esta situación, la UE ha ido trazando vías para la obtención temporal de los mismos. Sin embargo, las que a continuación se expondrán no son sino soluciones *ad hoc* que dejan temporalmente latente dicha carencia.

En primer lugar, encontramos el sistema “Nación Marco”<sup>61</sup>. Sistema comunitario mediante el cual ciertos estados se comprometen a aclimatar una serie de cuarteles

---

<sup>55</sup> Mediante la Estrategia Global Europea de 2003 se pusieron de manifiesto las limitaciones que las operaciones Petersberg presentaban por lo que en Junio de 2004 se llevó a cabo un plan para redefinir la demanda de la UE que debía ser alcanzado en el 2010.

<sup>56</sup> El Civilian Headline Goal se encuentra detallado en el Doc. 15863/04 (Consultado el 11 de mayo de 2017) en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2015863%202004%20INIT>

<sup>57</sup> Vdo. MISSIROLI, A (Ed.), “EU ISS-Enabling the future-European Military Capabilities 2013-2025-Challenges and Avenues” Informe nº 16 del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. p. 9-14. 2013.

<sup>58</sup> Hace referencia al término anglosajón utilizado.

<sup>59</sup> Comúnmente conocidos como cuarteles generales de la Unión Europea.

<sup>60</sup> Como se observa los OHQ sustentan 3 de los 4 niveles de la planificación militar conceptualizada por el Consejo en “European Union Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level”, Documento del Consejo nº 10687/08, Bruselas, 16/IV/2008.

<sup>61</sup> Fue el caso de la Operación Artemis en la RDC donde se usaron cuarteles franceses o bien en la EUFOR DRC donde los cuarteles suministrados fueron alemanes.

nacionales para la recepción de personal proveniente de otros estados miembros. No obstante hoy día únicamente 5 estados<sup>62</sup> se integran en el sistema “Nación Marco”.

Alternativamente, los estados que desearan llevar a cabo una misión pueden acogerse a los Tratados de “Berlín Plus” firmados con la OTAN donde se ofrece a la UE las instalaciones de dicha organización denominados SHAPE. No obstante, la UE se ha mostrado reacia a la utilización de los mismos. LABORIE IGLESIAS<sup>63</sup>, Asesor político del Cuartel General del Eurocuerpo, apunta que la inadecuación de los tratados Berlín Plus subyace en la falta de adaptación de los SHAPE a las demandas que debido a la naturaleza de sus misiones exige la UE. Otros autores van más allá y se indica que la reticencia de la UE a usarlos es debida a la apropiación del control de una operación europea por parte de los mandos de la OTAN<sup>64</sup>.

Se evidencia el hecho de que para aquellas misiones que se encuentran planeadas con suficiente anterioridad, la UE no ha tenido problema en desarrollarlas con éxito. En cambio, aquellas en las que la planificación pasa por una gran variedad de respuestas posibles y que exigen cierta capacidad de reacción han demostrado desbordar las capacidades de la UE, tales como la operación EUBAM Libia<sup>65</sup>. No obstante, la necesidad de un “Cuartel Permanente Europeo” no ha pasado inadvertida. Ya en 2003, Francia y otros estados propusieron su creación con el fin de adquirir una capacidad de reacción rápida ante crisis sobrevenidas y ganar calidad en la planificación de las misiones. Desde entonces el veto británico venía impidiendo el desarrollo del mismo. Con la salida del Reino Unido de la Unión, desde el mes de marzo de 2017 este OHQ es una realidad. Como expresó el ministro de Asuntos Exteriores Alemán, Sigmar Gabriel “Hemos dado el primer paso hacia una política común de seguridad y defensa europea más fuerte”. Es difícil adentrarse a analizarlo pues por ahora se encuentra en fase probatoria y su principal misión será planificar y conducir las misiones militares no ejecutivas de entrenamiento en marcha de las fuerzas militares de Malí, Somalia y República Centroafricana pero podemos decir que supone un avance sustancial en la obtención de una capacidad autónoma de defensa.

---

<sup>62</sup> Debemos señalar que uno de ellos es Reino Unido, por lo que tal vez en unos meses encontremos un anacronismo en la cifra proporcionada.

<sup>63</sup> “Hacia unas nuevas (e imprescindibles) relaciones OTAN-UE” (2016) *Revista española de Defensa* 57. p. 56.

<sup>64</sup> BISCOP. S., “The UK and European defence : leading or leaving ? ”, *International Affairs Volume 88, Issue 6*. p.9. 2012.

<sup>65</sup> *Ídem*.



Por otro lado en materia de provisiones, se cuenta con la Agencia Europea de Defensa, instrumento intergubernamental que facilita a los estados miembros las labores de coordinación y cooperación en el campo de batalla. A pesar de su escasa incidencia<sup>66</sup>, se le considera uno de los factores que han proporcionado mejoras en la vertiente militar de las misiones de paz. Bajo la autoridad del Consejo una de sus misiones es la de apoyar a los EEMM para mejorar sus capacidades de defensa.

Con la misma filosofía, en su persecución por una *fuerza militar creíble*<sup>67</sup>, se conceptualizan como unidad militar básica de combate: Los *battlegroups*. Este concepto surge como reacción a frustrados resultados del Helsinki Headline Goal. La operación Artemis DR Congo mostró como dada la naturaleza de las misiones de paz era preferible anteponer al objetivo cuantitativo uno cualitativo. Así se creó el instrumento militar de los *battlegroups*<sup>68</sup> como fuerza de reacción rápida que proporcionasen un despliegue inmediato ante una situación de crisis. Estamos ante un concepto continuamente matizado y depurado que podría llegar a constituir la piedra angular de toda misión de paz. Sin embargo, habiendo alcanzando capacidad operativa plena en 2007, todavía no han sido desplegados<sup>69</sup>.

Además de la vertiente militar, las misiones de paz de la UE están actualmente conformadas por un significativo factor civil. En un principio se concibió como un mero complemento a las misiones militares<sup>70</sup> y hoy día conforman el una posición dominante en la escena de las operaciones de gestiones de crisis de la Unión Europea. Las cifras hablan por sí solas: De las 16 misiones que actualmente tiene desplegadas la UE por el

---

<sup>66</sup> Ref. GARCÍA QUINTELA., “Unión Europea: Capacidades militares y planeamiento de la fuerza”, en ROLDÁN BARBERO, J (Coord.), *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*. Editorial Universidad de Granada. 2012.

<sup>67</sup> *Idem*.

<sup>68</sup> Sucintamente, el concepto battlegroup se define como “The Battlegroup Concept consists of highly trained, battalion-size formations (1,500 soldiers each)1 – including all combat and service support as well as deployability and sustainability assets. These should be available within 15 days notice and sustainable for at least 30 days (extendable to 120 days by rotation)” en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/091006eubattlegroups\\_/091006eubattlegroups\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006eubattlegroups_/091006eubattlegroups_en.pdf) (consultado el 11 de mayo de 2017).

<sup>69</sup> Muchas son las reflexiones acerca de esta desafortunada creación europea. Por su parte Balossi-Restelli apunta que la razón de tal fracaso es la falta de compromiso político a la hora de aportar tropas BALOSSI-RESTELLI, L., “An Innovative External Action?” Cambridge Scholars Publishing. p.257. 2011. Por su parte Gross basándose en los intentos frustrados de Francia por desplegar los Battlegroups ha identificado tres razones comunes: Los Battlegroups no se encuentran capacitados para desempeñar todas las tareas de su mandato, no han sido requeridos en situaciones de auténtica gestión de crisis y por último y sin duda el más relevante y aclamado tanto por la doctrina como por las instituciones: La asunción de los costes por parte del estado que aporta los efectivos ; “Costs lie where they fall” en GROSS, E., “The Europeanization of National Foreign Policy: Continuity and Change in European Crisis Management” Palgrave Macmillan. 2011.

<sup>70</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Europeo de Helsinki 1999

mundo, sólo 5 puede ser caracterizadas de militares<sup>71</sup> estando el resto presididas bien íntegramente o parcialmente por efectivos civiles. En efecto, de lo que se trata es del despliegue de agentes no militares cómo son personal de los estados miembros pertenecientes a la policía, a la administración de justicia y a otros sectores civiles. Como se ve el abanico de personal es mucho más amplio y aunque se sufren ciertos déficits, principalmente respecto al personal judicial/fiscal, se han superado los objetivos fijados por el Consejo de Feira<sup>72</sup>. Para organizar estos medios personales, se han dotado a las misiones civiles de mecanismos como los Equipos de Respuesta civil que, integrados por expertos de los Estados miembros tratan de garantizar una respuesta rápida ante crisis de gestión civil. No obstante, la gran insuficiencia en este tipo de misiones se ha dado en cuanto a medios materiales necesarios para la ejecución de los mismos. Por ejemplo, en la EUMM Georgia tuvieron que intervenir los EEMM aportando entre otros coches blindados no viéndose la UE capaz de adquirirlos. Por último, encontramos operaciones donde la línea divisoria militar/civil se antoja más bien vaga. A raíz de la necesidad de misiones de gestión de crisis donde se precisa de la actuación de ambas capacidades nace el fenómeno de las denominadas acciones mixtas. Se trata simplemente de operaciones que por su complejo carácter requieren ambos factores. Fue por ejemplo el caso de la misión de apoyo de la UE en Darfur, AMIS II<sup>73</sup> (2005) que ya en su acción común se vio compuesta por ambas capacidades. En otros casos, como en la misión EUSEC RD Congo de 2005<sup>74</sup> sucede que aunque una misión sea concebida con carácter civil en la práctica se transforman en mixtas<sup>75</sup>. En la desarrollo de estas operaciones cívico-militares, la UE cuenta con una herramienta clave para que la consecución de las mismas. Se trata del Enfoque Integral o *Comprehensive Approach* o lo que es lo mismo, el empleo sincronizado de todas las herramientas disponibles para la proyección de la defensa en un tercer estado. El ejemplo más ilustrativo es el conjunto de operaciones desarrolladas en la región del Sahel<sup>76</sup> (EUCAP Sahel Mali y EUCAP Sahel Niger) donde se está llevando a cabo el

---

<sup>71</sup> Cifras recogidas en la [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/security-and-defence\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/security-and-defence_en)

<sup>72</sup> Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, Conclusiones de la Presidencia, Apéndice 3 del Anexo I: “Estudio sobre objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis”

<sup>73</sup> Acción común 2005/557/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005

<sup>74</sup> Acción común 2005/557/PESC del Consejo del 2 de mayo de 2005

<sup>75</sup> JULIÀ BARCELÓ, M., “Las misiones de paz de la Unión Europea”, Tirant lo Blanch. p.71. 2012.

<sup>76</sup> “Strategy for Security and Development in the Sahel” consultado en: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf)

uso simultáneo de la amplio abanico de políticas e instrumentos (como la diplomacia, la seguridad, el desarrollo...) de los que dispone la Unión Europea para hacer frente simultáneamente a las cuestiones de seguridad y desarrollo en la zona<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> MORA TEBAS, J., “EU-Sahel. Plan de Acción Regional (2015-2020): un Enfoque Integral tangible”, Documento análisis 50/2015 de Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015. Disponible: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2015/DIEEEA50-2015 UE Sahel JAMT.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA50-2015 UE Sahel JAMT.pdf)

### III. RECORRIDO DE LAS MISIONES DE PAZ DESDE LISBOA HASTA EL PACTO DE DEFENSA EUROPEO<sup>78</sup>

#### A. LOS CAMBIOS SIGNIFICATIVOS DEL TRATADO DE LISBOA: DÉFICITS Y LOGROS

Dadas las dudas sucintas sobre la capacidad europea de dar respuesta a crisis internacionales, el Tratado de Lisboa pretendió configurar a la Unión como un actor global internacional. Para ello introdujo una serie de innovaciones que en muchos sentidos requerían de un alto grado de compromiso político. Lisboa supone en la historia de la lucha de Europa un paso al frente hacia la integración. Externamente, se pretendía adquirir una mayor responsabilidad en la gestión de crisis internacionales, acallando aquellos ecos que ponían en duda la labor internacional de las operaciones europeas. Internamente, se hacía hincapié en la mejora de los métodos de cooperación coordinación de los EEMM, entre ellos la aceleración en la toma de decisiones.

La primera de las innovaciones que Lisboa guarda una especial importancia con lo anteriormente comentado. El art 47 TUE reconoce explícitamente la personalidad jurídica de la UE. De este modo se unge a la Unión como entidad y se le otorga una capacidad de actuación en la escena internacional<sup>79</sup> (firma de acuerdos, adhesión a OOII...) así como legitimación procesal activa y pasiva siendo en caso de incumplimiento la misma Unión la que responde y no los EEMM que venían defendiendo los intereses de la UE en calidad de mandatarios<sup>80</sup>.

En su búsqueda por el avance hacia la integración no bastaba con un “*lavado de imagen*”, era necesaria una reforma de carácter institucional. Además de la creación de instituciones, se modificó el funcionamiento de las ya existentes así como su

---

<sup>78</sup>Se refiere al Consejo Europeo de diciembre de 2016, donde con la acogida por parte de los dirigentes de la UE del Plan de Acción de Defensa Europeo (iniciativa de la Comisión) se completa el paquete de defensa acordado por la UE-27 en Bratislava, lo que ambiciona ser la reactivación de la PCSD.

al Consejo Europeo de diciembre de 2016 donde los dirigentes de la UE aceptaron tanto el Plan de Acción Europeo (noviembre, 2016) y donde se confirme lo pactado en la Cumbre de Bratislava. Conclusiones del mencionado Consejo en:

<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>

<sup>79</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N., “La subjetividad internacional de la Unión Europea” en *Revista Derecho Comunitario Europeo* vol.6-11 p.85-112. 2002.

<sup>80</sup> Tal como indica la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo en su informe sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea (2001/2021(INI)) Disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0409+0+DOC+XML+V0//ES> (consultado el 15 de mayo de 2017)

composición. Ilustrativamente, en comparación con la antigua PESD<sup>81</sup>, se experimentó un aumento de competencias a favor del AR/VP dotando así a la nueva PESC de un mayor nivel de coherencia y unidad. A su vez, con el fin de asistir y apoyar al AR/VP, se crea el SEAE, acentuando así el peso del “soft power” en la gestión de crisis.

Otra de las novedades en la reforma de la arquitectura institucional de la UE es la introducción de la Agencia Europea de Defensa<sup>82</sup>. La AED supone un órgano con un evidente carácter auxiliador a la planificación y desarrollo de las misiones. Así, se incorpora con la vocación no sólo de impulsar las capacidades de defensa de la UE (especialmente en el ámbito de la gestión de crisis) sino también de promover la cooperación europea en materia de armamento. Aunque es jerárquicamente dependiente del Consejo, tanto las restantes instituciones europeas como los EEMM pueden acudir a ella cuando precisen de información o de asistencia<sup>83</sup>. De hecho, esta institución materializa una preocupación común: El impulso de la competitividad de la industria de la defensa. Sin duda, el desarrollo de una base industrial y tecnológica de la defensa europea resulta vital para que la PCSD gane credibilidad y para mejorar la cooperación entre EEMM<sup>84</sup>. Aunque se acompaña de otros preceptos<sup>85</sup>, teniendo en cuenta lo anterior, no es de extrañar que el Tratado le otorgue tanta importancia a la AED<sup>86</sup>.

Por otro lado, el Tratado de Lisboa introdujo la posibilidad de que algunos EEMM reforzasen su colaboración militar a través de la creación de la Cooperación Estructurada Permanente también denominada PESCO (de sus siglas en inglés). Esta posibilidad se encuentra reservada a aquellos miembros cuyas capacidades militares cumplan con ciertos mínimos y se comprometan firmemente a participar en las misiones más exigentes (art 42 TUE). Como se vislumbra, la idea subyacente es, ante el inmovilismo generalizado de los EEMM, la de la creación de un grupo de estados

---

<sup>81</sup> A su vez, la propia nomenclatura de la política de seguridad europea se ve alterada aniquilando el atributivo europea en favor de común.

<sup>82</sup> Creada mediante la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, el Tratado de Lisboa (arts. 42.3 y 45 TUE) crea una base sólida legal y refrende de manera explícita sus cometidos en el ámbito de la dotación de capacidades, medios y equipos de los que precisa la UE.

<sup>83</sup> ROLDÁN BARBERO, J (Coord.), “Unión Europea: Capacidades Militares y Planeamiento de la Fuerza” en *La nueva política de seguridad de la Unión Europea* Editorial Universidad de Granada., p. 161-166. 2012.

<sup>84</sup> Ficha técnica del Parlamento Europeo sobre la industria de defensa . Disponible: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_5.9.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.9.5.html) (Última consulta 10 de mayo)

<sup>85</sup> art 173 y 346 TFUE.

<sup>86</sup> En todo el texto articulado no se nombra ninguna otra agencia de la UE que no sea la AED.

ambiciosos<sup>87</sup> de continuar con el desarrollo de las misiones de paz y explotar así al máximo las instituciones y estructuras que la PCSD les ofrece. Para lograr la efectividad de sus capacidades se exigen dos requisitos<sup>88</sup> previamente de los EEMM interesados: Exclusividad y permanencia; Siendo la primera una garantía de ambición en el desarrollo de la misma y la segunda de coherencia<sup>89</sup>.

Otro de los puntos innovadores del Tratado de Lisboa es la cláusula de defensa mutua<sup>90</sup> que figura en el art 42.7 TUE. Dado el debate que se ha creado en relación a la misma, no se puede ofrecer una descripción clara de su significado. Algunos señalan que a pesar de su vaguedad, por analogía, se encuentra en la misma línea que el art 5 del Tratado de Washington. Otros, menos aperturistas, piensan que dada la falta de proyección de medios técnicos y militares a aplicar en caso de ataque, el art 42.7 no supone más que una cláusula vacía de contenido que no expresa sino la falta de voluntad de los EEMM<sup>91</sup>. Por el momento no se ha invocado más que en una ocasión<sup>92</sup> y tal vez, ante la previa falta de definición de la misma, se hizo precipitadamente, restándole importancia a una cláusula sobre la cual los EEMM habían depositado un mayor nivel de actuación. A pesar de su ambigüedad, la misma tiene una relevancia especial en cuanto a la gestión de crisis ya que ofrece una posibilidad que rompe totalmente con la tradicional división interna/externa de la PCSD y esto, en la evolución de la PCSD y de la gestión de crisis supone un fenómeno sin precedentes. En vertiente externa, esta expansión de la gestión de crisis, encuentra entre las líneas del Tratado de Lisboa otro precepto en el que apoyarse. Es la denominada cláusula de solidaridad que figura en el art 222.1 del mismo que hasta el momento no ha tenido especial incidencia en la aplicación de la PCSD. Uno de los puntos criticados, común a ambas cláusulas, es el carácter reactivo de los mismos. Es decir, en relación a las misiones en el exterior de

---

<sup>87</sup> Cabe destacar el debate que emanó en la definición de la PESCO sobre la expresión de esta ambición. De sus términos en inglés “*willing and be able*” surgieron criterios varios con el fin de darle contenido a la expresión. BISCOP.S ; COELMONT .J., “The Third Dimension : Criteria for participation- realistic but real” en “Europe, Strategy and Armed Forces: The Making of a Distinctive Power” p.92-94. Nueva York. Routledge. 2011.

<sup>88</sup> En síntesis, pueden agruparse en dos las condicione señaladas mas se encuentran ampliamente detallados en el art 2 del Protocolo 10 adjunto al Tratado de Lisboa.

<sup>89</sup> Vdo. SIMON, L., “CSDP, Strategy and Crisis Management: Out of Area or Out of Business? ” en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*. Routledge. p. 8-12. 2012

<sup>90</sup> En relación con el art 43.1 TUE

<sup>91</sup> SIMON, L., *op. cit.* nota 79. P. 5-8.

<sup>92</sup> Tras los atentados de París el 13/11/2015, Francia solicitó por primera vez desde su creación la activación de la cláusula de asistencia mutua con el fin de poner medios en común y de apoyar las operaciones de Francia desplegadas en Irak y Siria.

la UE, se omite la vertiente preventiva de las mismas siendo aplicable únicamente una vez sucedido el presupuesto de hecho.

Otro de los dilemas presentes en el foco del debate en relación a la cláusula de defensa mutua, es la criticada duplicidad UE-OTAN achacada por Madeleine K. Albright<sup>93</sup>. Vista la semejanza entre la cláusula de defensa mutua europea y la contenida en el art 5 del Tratado de la Alianza Atlántico Norte podría pensarse que realmente el art 42.7 TUE no es sino una copia del primero. En este sentido, encontramos un sólido argumento a favor de la existencia de la cláusula europea; La no pertenencia a la OTAN de 6<sup>94</sup> de los 27 EEMM y por tanto, la no cobertura del mencionado art 5.

Con todo, las instituciones y herramientas presentadas en el Tratado de Lisboa demuestran la definición y consolidación de una CSDP reactiva, ad hoc y donde el denominado *soft power* está adquiriendo un papel protagonista en el desarrollo de las mismas<sup>95</sup>. Todas estas previsiones han ido teniendo consecuencias directas sobre la PCSD. No obstante, hay que aclarar y cuando se hable de la financiación de las misiones se profundizará sobre ello, la crisis económica redujo el interés de los gobiernos en la política de defensa europea. Por ello, todos estos cambios experimentaron una evolución excesivamente lenta, lejos de lo aspirado en el momento de la aprobación del Tratado de Lisboa.

No se puede negar que tras 8 años de vigencia el Tratado de Lisboa no haya conllevado mejoras en el ámbito de las misiones de paz. Hoy por hoy las operaciones europeas se encuentra expandidas por los Balcanes, el cuerno de África, en el Mediterráneo central, Centroáfrica... prestando ayuda a 120 millones de persona al año<sup>96</sup>. Si bien la disminución<sup>97</sup> de creación de misiones ha sido considerada, las operaciones que hoy la

---

<sup>93</sup>En relación a la declaración franco británica de Saint-Malo la entonces Secretaria de Estado de los EEUU M. Albright criticó las aspiraciones de la UE de crear un política de seguridad común mediante la célebre expresión de las “tres Des” (duplicidad, desvinculación y discriminación) que pasarían a inspirar las condiciones necesarias para lograr la coexistencia de UE(PCSD) Y OTAN; Albright, M., “The right balance will secure NATO’s future”, Financial Times, 7 de diciembre de 1998.

<sup>94</sup> Los EEMM no firmantes del Tratado de la Alianza Atlántico Norte son: Austria, Irlanda, Chipre, Malta, Suecia y Finlandia.

<sup>95</sup> SIMON, L., *op. cit.* nota 79 p. 10-12

<sup>96</sup>El Consejo reconoció que debían hacerse importantes arreglos para mejorar la coherencia en la operación pues en este caso la UE fue tachada de dispersa e ineficaz. Consultado en: [https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection\\_es](https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_es)

<sup>97</sup> “Mientras que en los cinco primeros años (2005-2008) se lanzaron 23 misiones y operaciones, en los últimos 5 años (2010-2015) el número se ha reducido en 11, es decir, menos de la mitad.” De AYALA MARÍN., Pág. 29.

UE desarrolla gozan de notables mejoras en comparación con las lanzadas en 2003 (ejemplo de Bosnia Herzegovina<sup>98</sup>).

Aunque es cierto que sus operaciones no pueden medirse al lado de las lanzadas por la ONU o la OTAN, sí han contribuido enormemente a la estabilización y pacificación de zonas con alto grado de riesgo. Es el ejemplo de EUTM Somalia<sup>99</sup>. En 2013 el estado somalí estaba al borde del colapso y tras la instrucción, mentorización y asesoramiento a nivel estratégico a las autoridades somalís<sup>100</sup> en el campo de Seguridad y Defensa, por fin el pasado 8 de febrero de 2017 se celebraron las primeras elecciones presidenciales después de 47 años. También es digna de remarcar la actuación de la UE en la operación Serval<sup>101</sup> en el norte de Malí cuyo objetivo era refrenar la influencia yihadista en la zona<sup>102</sup>. Por ello, en este sentido, podemos afirmar que las operaciones de la UE están contribuyendo a marcar la diferencia *sur le terrain*.

Por otra parte, cabe destacar la capacidad de asunción, análisis y resolución de errores que ha demostrado tener la UE. Si observamos como un todo las treinta y cuatro misiones de gestión de crisis llevadas a cabo, se evidencia la mejora gradual en su planificación y coordinación. Por ejemplo, la misión CONCORDIA en Macedonia presentó importantes problemas de coordinación interna/externa y, sin embargo, la solución de los mismos facilitó la definición de dos misiones posteriores<sup>103</sup>; EUPOL Proxima<sup>104</sup> y EUPAT<sup>105</sup>. Sin todo este aprendizaje, no habría sido por ejemplo posible participar por ejemplo en Afganistán (a través de la misión EUPOL) donde el alto grado de coordinación con terceros actores internacionales (EEUU, ONU, OTAN) supuso un examen a conciencia para la UE.

Por último, también se han dado operaciones que demuestran que aunque la mayor parte de las operaciones europeas sean de reducida dimensión, no significa que la UE no sea

---

<sup>98</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010099%202004%20INIT>

<sup>99</sup> Decisión 2010/96/CSDP de 15 febrero de 2010 que tras la ampliación de la misión a un tercer mandato comenzó a dar sus frutos en el fortalecimiento del Gobierno Federal de Somalia y sus instituciones.

<sup>100</sup> “Desde 2010 la misión ha contribuido a instruir a cerca de 5.000 militares somalíes” cifras de [http://www.emad.mde.es/MOPS/080-Somalia-EUTM\\_SOMALIA/](http://www.emad.mde.es/MOPS/080-Somalia-EUTM_SOMALIA/)

<sup>101</sup> Creada por la Decisión del Consejo 2013/87/PESC del 18 de febrero.

<sup>102</sup> Desde 2012 grupos de tendencias yihadistas gobernaban *de facto* la región habiendo llegado a ser declarada unilateralmente independiente como el Estado Independiente de Azawad. HARMON, S., “Intervention and Restoration”, pags. 222-233 en *Terror and Insurgency in the Sahara-Sahel Region: Corruption, Contraband, Jihad and Mali War 2012-2013*. Routledge. Nueva York. 2014.

<sup>103</sup> Hay que destacar que siguiendo la transformación natural de las misiones militares como CONCORDIA, las misiones civiles EUPAT y PROXIMA siguieron a la primera con el fin de consolidar la paz por medio del entrenamiento de los cuerpos de policía del Estado receptor. Este fenómeno es muy común tras el fin de una misión militar

<sup>104</sup> Acción común 2003/681/PESC de 29 de septiembre.

<sup>105</sup> Acción Común del Consejo 2005/826/PESC de 24 noviembre.



capaz de llevar a cabo proyectos más ambiciosos en términos de personal y duración. Así, la misión desarrollada en Chad; EUFOR Tchad/RCA<sup>106</sup> demuestra que la UE no tiene inconveniente en sobrellevar operaciones de robusto despliegue<sup>107</sup>. A su vez, a pesar del carácter a corto plazo de la gran mayoría de las misiones europeas, se está demostrando la capacidad de mantener misiones “permanentes” como es el ejemplo de las desarrolladas en Georgia (EUMM Georgia, activa desde 2008<sup>108</sup>) o en República Democrática del Congo (EUSEC RD CONGO, lanzada en noviembre de 2007<sup>109</sup>).

No obstante, la lectura final de las expectativas depositadas en Lisboa es más bien negativa pues como dice AYALA MARÍN “Una vez más los EEMM más atlantistas se han impuesto a los que intentan construir una defensa europea digna”<sup>110</sup>. De las insuficiencias demostradas encontramos una causa troncal a todas las demás: La falta de veracidad a uno de los calificativos con los que se ha bautizado a la defensa europea. En efecto, aunque no forma un mero sistema de cooperación en sentido estricto, es cierto que le queda mucha trayectoria hasta que se pueda decir que la PCSD es una política común de los Estados miembros. Consecuentemente, de esta falta de voluntad derivan una serie de déficits, entre los más destacados, la aportación de fondos y recursos a las misiones.

La financiación constriñe el desarrollo de la PCSD desde una doble perspectiva. Primeramente, dada la complejidad del sistema (competencias, procedimientos...). Se trata de una financiación establecida a varios niveles<sup>111</sup>. Así, el presupuesto europeo no financia la totalidad de los gastos de la PCSD sino que buena parte ellos son directamente cubiertos por los EEMM o bien por mecanismos de financiación como la institución europea Athena<sup>112</sup> u otras organizaciones internacionales como la ONU.

Sin embargo, y así enlazamos con el segundo de los frenos económicos de la CSDP, a pesar de sus múltiples fuentes precisamente las financiaciones de las misiones de paz de la UE se caracterizan por la escasez de las mismas. Este factor se ha visto acentuado en

---

<sup>106</sup> Decisión del Consejo 2008/101/CFSP de 28 enero.

<sup>107</sup> Se llegaron a desplegar hasta 3.700 tropas. Consultado:

[http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/pdf/01032009\\_factsheet\\_eufor-tchad-rca\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/pdf/01032009_factsheet_eufor-tchad-rca_en.pdf)

<sup>108</sup> Consultado en: [https://eumm.eu/en/about\\_eumm/facts\\_and\\_figures](https://eumm.eu/en/about_eumm/facts_and_figures)

<sup>109</sup> Consultado en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:ps0005>

<sup>110</sup> Fuente: <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo/un-nuevo-paso-hacia-la-defensa-comun-europea-a-new-step-towards-a-common-european-defence>

<sup>111</sup> Vid. KEUKELEIRE.S.; DELREUX. T., *op. cit* nota 12 p. 108-115

<sup>112</sup> Athena es un mecanismo mediante el cual se costea parte de los gastos de las misiones militares. Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/>

la última década por dos factores: El primero de ellos a mi modo de ver no supone un indicador fiable. Se trata de la crisis económica de 2008. En vista de la inestabilidad económica, los EEMM redujeron sus presupuestos en defensa y, por tanto, dada la subsidiariedad que se le otorga a la defensa europea, en mayor medida lo hicieron con los presupuestos europeos. Este déficit se ha traducido en un descenso en el número de misiones y en el material enviado a las mismas. Recalco que los datos financieros de la última década en materia presupuestaria no resultan un indicador excesivamente fiable pero sí permite hacer una lectura de la mencionada crisis. No es tan preocupante el declive presupuestario pues las recesiones forman parte del sistema de la economía de mercado sino la insignificancia estratégica que la UE dejó ver y con ello la falta de credibilidad.

Adicionalmente, en muchas ocasiones estas insuficiencias económicas se ven acentuadas por una falta de coordinación. Tanto a nivel gubernamental, entre los ministerios de defensa de los estados miembros como sobre el terreno, entre los actores internacionales de una misma zona (caso de EU SSR Guinea Bissau<sup>113</sup> o de EUPOL Afganistán<sup>114</sup>). Las leyes de la lógica indican que, a mayor número de agentes sobre el terreno, mayor complejidad presentará la coordinación de la situación. Sin embargo, si se pretende hacer aunar en una sola voz los esfuerzos europeos y con ello ganar credibilidad y reconocimiento internacional, esta coordinación ha de ser una realidad, al menos a nivel intereuropeo.

Sucesivamente, se plantea el problema de la falta de medios, principalmente en términos de personal ¿A qué se debe esto? Principalmente, a la diferente percepción de intereses, una de las mayores vulnerabilidades de la Unión. Asimismo, esta falta de voluntad por parte de los EEMM suele suponer también la insuficiencia de material e instalaciones. Brevemente, uno de las grandes frustraciones del Tratado de Lisboa ha sido no conseguir erradicar el desfase entre las capacidades aportadas y las ambiciosas directrices en el seno del Consejo.

---

<sup>113</sup> En la EU SSR Guinea-Bissau surgieron importantes problemas de coordinación entre la UE y el estado receptor, en su misión por asegurar el Estado de Derecho, no logró ejercer una influencia sobre las élites de seguridad y por ello los objetivos de la UE se vieron frustrados. VINES. A., “Ten Years of CSDP Experimentation in Africa: Prospects for the Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011 – 2013” in MARCHI BALOSSA-RESELLI. L., “An innovative external action?” Cambridge Scholarship Publications.

<sup>114</sup> La falta de acuerdo entre EU y OTAN provocó un gasto innecesario de energía y tiempo. Punto 28. Special Report “The EU police mission in Afghanistan: mixed results” EUROPEAN COURT OF AUDITORS

A modo de conclusión, la falta de interés de los EEMM constituye el problema capital de esta serie de carencias. Por ello, se debe tratar de eludir la realización de operaciones a título individual por los ejércitos de los EEMM y exponer en el foro europeo los intereses subyacentes. Y creo que en este sentido el Tratado de Lisboa o supo interpretar lo que la PESC requería. Su gran fracaso: La incapacidad de crear un foro de debate sobre los intereses comunes, la incapacidad de hacer reaccionar a los EEMM.

## **B. LA REACTIVIZACIÓN DE LA PCSD**

“El propósito, incluso la existencia de nuestra Unión está siendo cuestionada” Con esta frase inauguró Federica Mogherini la Estrategia Global Europea. Este documento presentado por el AR/VP el pasado mes de junio de 2016 contiene una síntesis de los intereses y el enfoque asumido por la UE en los años venideros en relación con su política exterior y de seguridad. La importancia contenida en el mismo refleja el interés de los Jefes de Estado, al menos aparentemente, de relanzar la PESC no sólo para hacer frente a las grandes amenazas que nos abordan sino también como un instrumento de integración europea. Si bien es cierto que, presentada en el Consejo que tuvo lugar el 28 de junio de 2016, apenas cinco días después de conocerse el resultado negativo del referéndum británico, la EUGS<sup>115</sup> no tuvo una acogida semejante a la de su predecesora(la ya mencionada EES), la importancia subyacente en la misma es igualmente significativa sino más.

La primera cuestión que se nos plantea es el porqué de una nueva estrategia ¿Acaso la EES no ha sido capaz de dar respuesta a las actuales inquietudes europeas? Si analizamos la reciente historia de la UE (2003-2016) se presencian tres fenómenos que han transformado sustancialmente la UE: La gran ampliación<sup>116</sup>, la reforma institucional que instauró el Tratado de Lisboa y por último la crisis de credibilidad en la que se encuentra hoy día hundida la UE<sup>117</sup>. En vista de estos cambios, descubrimos que efectivamente la ESS no es capaz de solventar las inquietudes actuales europeas. Por

---

<sup>115</sup> A partir de ahora nos referiremos a la Estrategia Global Europa con la abreviatura emanada del término en inglés European Security Strategy.

<sup>116</sup> Al contrario de la ESS de 2003 que fue aprobada por 15 estados, se necesita una estrategia más ambiciosa, capaz de absorber los intereses de 27 EEMM.

<sup>117</sup> MORA BENAVENTE. E., “Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles”, *Cuadernos de estrategia n°184*. Instituto de Estudios Estratégicos Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa. Madrid. P.15-18. 2016.

ello, en la EUGS 2016 se ha tratado de reactivar la PESC otorgándole un nuevo enfoque, coherente con la realidad europea.

Analíticamente, podrían desglosarse cuatro objetivos subyacentes en esta iniciativa: Mejorar la coordinación de la acción exterior en su conjunto, vencer las diferencias internas y hacer de la UE una OOI dotada de un alto nivel de cohesión. Todos ellos parecen traer ecos de problemas heredados, sin embargo, hay un último objetivo que se nos presenta como una preocupación reciente en el seno de la Unión: Concienciar a los ciudadanos de la importancia de reactivar la PCSD y de impulsar la integración europea dadas las amenazas que hoy día nos abordan. Lo cierto es que dado el resurgimiento de los nacionalismos en los EEMM, es necesario que no sólo la EUGS sino la PESC en su conjunto, dedique ciertos esfuerzos a “mimar” a sus ciudadanos pues, en su preocupación por la acción exterior, en último término, puede que la mayor de las amenazas resida en nuestras propias fronteras. Sin temor a dudas, se puede afirmar que el euroescepticismo es no sólo un hecho<sup>118</sup> sino también una amenaza. Contra esta tendencia, a la AR/PV se le planteó el desafío de devolverle a la UE mediante la EUGS el renombre perdido ¿Cómo? Internamente, avanzando en la construcción de la PCSD y externamente, convirtiéndose en un “protagonista mundial” capaz y dispuesto a asumir, en apoyo a terceros (OTAN, ONU) parte de responsabilidad<sup>119</sup> en la seguridad internacional. Para ello, el primer paso es adaptarse a la realidad del momento y de aquí emana la idea de la capacidad de resiliencia<sup>120</sup> (concepto esencial ampliamente desarrollado en la Estrategia).

Para adquirir esta capacidad de resiliencia, lo primero será acometer un análisis en profundidad de las amenazas hacia la UE. Se observa como al referirse a las mismas, la EUGS hace referencia indiscriminadamente a situaciones internas y externas a la UE ¿Por qué? De la mano de la globalización, las barreras geográficas que creíamos separaban la política de seguridad interior de la exterior se han difuminado hasta encontrarse las amenazas de una y otra estrechamente vinculadas. Entre otras, la EUGS destaca: la amenaza terrorista, la proliferación de armas de destrucción masiva, la

---

<sup>118</sup> LOPEZ-ARANDA JAGU, R., “Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea” en *op. cit* nota 104. p. 67-71.

<sup>119</sup> “La UE tendrá un sentido más marcado de la responsabilidad. Trabajaremos de manera responsable en toda Europa y en las regiones de su entorno oriental y meridional. Actuaremos a escala mundial para abordar las causas fundamentales de los conflictos y de la pobreza, y promoveremos los derechos humanos.” Cita Estrategia Global Europea. Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte.

<sup>120</sup> Definida en la EUGS como “La capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, aguantando así los desastres, y para recuperarse de las crisis internas y externas”, p.5.

amenaza de la delincuencia organizada y los conflictos regionales. Por ello, es esencial que la UE en su conjunto aborde cada una de ellas amoldando sus capacidades a la cambiante naturaleza de las amenazas. Esta labor de resiliencia es impensable que sea llevada a cabo individualmente por un estado miembro, su alcance lo desbordaría. Por ello, debe tratarse de un proceso conjunto<sup>121</sup>, o lo que es lo mismo, ha de darse una definición de políticas que miren en ambas direcciones y la cooperación entre EEMM.

Directamente relacionado con lo anteriormente comentado, encontramos que en la definición de los conceptos introducidos se debe actuar en una cierta dirección. Lo que la EUGS ha denominado “pragmatismo basado en principios”. Los principios a los que se refiere la expresión vienen dados por la propia EUGS: Unidad, interacción, responsabilidad y asociación<sup>122</sup>. De este modo, de lo que se trata es que entre los valores que la UE invoca y sus intereses debe existir una relación siendo los primeros un modo de canalización de los segundos.

En el campo de las misiones de paz, la EUGS se presenta como una Estrategia doblemente<sup>123</sup> global. Lo que significa que se extiende no sólo geográficamente, con una preocupación principal hacia los territorios colindantes con fronteras europeas; El Sur (Norte de África) y el Este. Y subsidiariamente, aquellos territorios inestables de Asia, el Pacífico y el Índico. Sino que lo hace también temáticamente (ya Lisboa abrió el abanico de posibilidades de las operaciones llevadas a cabo por la UE) pues dada la naturaleza híbrida de las actuales amenazas estas misiones deberán ser capaces de amoldarse a la actuación necesaria en cada operación *ad hoc*.

En este sentido, aparece como una necesidad inaplazable la mejora de las capacidades de la Unión. Tanto las militares, que tan sólo con la activación de los *battlegroups* ganaría una mejora sustancial como las civiles en el sentido de ampliar su área de actuación, esto es, dotarlas de manera que sean capaz de asumir operaciones de gran envergadura. En esta labor, cobra importancia el concepto “autonomía estratégica” que la EUGS menciona hasta en 4 ocasiones. Lo cierto que al no aparecer definido en el documento, su conceptualización se antoja algo vaga. De hecho, en el seno de la UE ha

---

<sup>121</sup> Referencia a la Estrategia Global Europea. Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte. p.10.

<sup>122</sup> *Cit.* “Resultado tanto de una evaluación realista del entorno estratégico como de una aspiración idealista a promover un mundo mejor”

<sup>123</sup> ZANDEE, .D., “EU Global Strategy: from design to implementation” *AP*, nº3, *Cligendael*, 3/VIII/2016; p.25. 2016.

emanado un debate<sup>124</sup> entre los EEMM del contenido que en este concepto reside. Se piensa que tal vez, lo que la AR/VP pretendía era explotar dicho termino según fuese evolucionando la PCSD, comenzando por emprender la primera interpretación y con el fin de ver la segunda, con el trascurso del tiempo cumplimentada.

En último lugar, la EUGS introduce en consonancia con todo lo anterior y a modo de resumen, una propuesta de mayor integración de las distintas vertientes de la acción exterior de la UE o lo que es lo mismo “comprehensive approach”<sup>125</sup>. No es sino un llamamiento a la coherencia y complementariedad entre EEMM e instituciones europeas.

Lo cierto es que según los datos aportados, el proyecto de la EUGS parece prometedor, principalmente, por consistir en un plan de corte realista. Se han revisado los errores cometidos por la UE tras la EES y se es consciente de donde está la UE y dónde quiere llegar. Todo esto sin perder el sentimiento idealista que desde sus inicios contiene el proyecto europeo. No obstante, como dicen los ingleses “The proof of the pudding is in the eating” lo que significa que antes de aplaudir la reforma es esencial que la misma sea ejecutada. En este sentido, pocos meses después de la presentación de la EUGS se han ido introduciendo una serie de medidas, el denominado paquete de medidas de invierno en materia de defensa y seguridad europea que tiene vocación de canalizar lo expresado en la EUGS.

El mismo se compone de tres “pilares”. En primer lugar, **el plan de implementación de la EUGS** (noviembre, 2016). Este documento recoge la materialización del fijado nivel de ambición de la EUGS plasmándolo en medidas concretas. Con estas, se debe alcanzar; En primer lugar, como ya hemos comentado, la respuesta a conflictos y crisis externas, haciendo especial hincapié en el carácter preventivo de las misiones de paz. No obstante, no es suficiente con actuar en un área de conflicto concreta sino que a partir de estas medidas se pretende que la UE, por medio de las misiones establezca vínculos de unión con los estados receptores de modo que la misión satisfaga a largo plazo la estabilización lograda durante el desarrollo de la misión. Por último y aunque parezca no estar directamente ligado al despliegue de las misiones de la UE, se prevé

---

<sup>124</sup> Un grupo de países interpretan in stricto sensu que por autonomía estratégica se entienden las capacidades militares (capacidades, desarrollo tecnológico e industria de defensa). Otro, lo interpreta como capacidad de acción lo que se traduce en una independencia de actuación en relación a la OTAN. *Vid.* MORA BENAVENTE. E., *op. cit.* nota 104 p. 18-19

<sup>125</sup> A diferencia de la alusión al mismo cuando hablábamos de las misiones de paz. Aquí, la AR/VP lo aplica a la acción exterior de la UE en su conjunto. Lo que se traduciría en un uso coherente de todas las herramientas a disposición de la UE en la gestión de crisis a todos los niveles.

una mayor concienciación de la necesidad de mejorar la aplicación de la PCSD en el interior de la UE. Sin duda, la confusión actual de amenazas interiores/exteriores, tal como anticipa el documento, presenta la oportunidad de usar las misiones de paz en temas concernientes a la seguridad interior europea. Por ejemplo, la protección de sus infraestructuras, la protección civil y respuesta ante desastres, la ciberseguridad, la protección de fronteras...

Una vez fijadas las tres prioridades estratégicas a las que a partir de ahora nos referiremos como el nivel de ambición, es necesario señalar las medidas concretas que es necesario tomar para poder llevar a cabo una respuesta rápida en apoyo al nivel de ambición. Con este fin se fijan una serie de acciones, agrupadas en cuatro áreas

En primer lugar, el desarrollo de capacidades tanto civiles como militares. En el plano civil, se estará a las áreas prioritarias señaladas en el Consejo de Feira. No obstante, para dotarlas de una mejor respuesta ante desafíos relaciones con la inmigración, las amenazas híbridas, el ciberterrorismo, el crimen organizado y gestión de fronteras, se mejorarán por medio de una lista genérica de tareas comunes a desarrollar en el seno de las misiones así como por medio de una efectiva y rápida gestión de la fuerza, dónde sea posible el despliegue de cuerpos de expertos. También se apunta a la necesidad de una formación más completa para la plantilla de la misión. Por parte de las misiones militares, la principal tarea es motivar, convencer y animar a los EEMM a aportar medios para ver alcanzado el nivel de ambición. Así, siguiendo las prioridades del Plan de Desarrollo de las Capacidades (CDP) de 2014 se insiste en la necesidad de invertir y avanzar en: Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento, el desarrollo de aeronaves no tripuladas, el despliegue de operaciones militares de gran escala (incluyendo catalizadores estratégicos), seguridad cibernética y marítima...

A su vez, dada la naturaleza de la PCSD, el plan de implementación no tiene ni poder ni alcance suficiente para llevar a cabo, por sí mismo, la reactivación de la PCSD. Por ello, se pretende profundizar en la cooperación en materia de defensa entre EEMM donde la transparencia, compromiso político y aproximación entre EEMM<sup>126</sup> deberán de ser presupuestos básicos para el desarrollo de la PCSD.

---

<sup>126</sup> En este sentido serán esenciales el apoyo brindado por la AED así como la adecuación de los instrumentos de financiación con los que cuenta la UE. Primordialmente, dichas medidas deberán estar dirigidas a la mejora de la planificación de las misiones de modo que al aportar los efectivos los EEMM tengan una certeza sólida de éxito. En temas de financiación, el documento va más allá, se trata de incentivar el financiamiento común de las misiones de paz, sobre una base solidaria, de modo que no sólo carguen con los costes un pequeño grupo de EEMM.

De otro modo, una de las figuras a la que se le daría mayor utilidad es la Cooperación estructurada permanente que figura en el art 42.6 y 46 del TUE y concepto que conseguiría de los estados que se adhiriesen un mayor grado de compromiso en el desarrollo de capacidades y puesta en marcha de operaciones.

El segundo de los pilares del paquete de medidas para la reactivación de la PCSD se encuentra integrado por el **Plan de Acción de Defensa Europea**. El principal objetivo que persigue este documento es la creación de un mercado común de la industria de la defensa. La interferencia en el mismo por parte de la UE tan sólo se había dado, tímidamente y no desde la perspectiva de la PCSD sino de la Comisión. Y precisamente, ha sido esta última institución la que ha favorecido, a través de sus comunicaciones y directivas, el impulso del mismo en el seno de la Unión. Un ejemplo de ello es la Comunicación Interpretativa<sup>127</sup> de 2006 que exime a determinados contratos públicos de defensa al amparo del antiguo art 296 del Tratado CE.

En este sentido, el Plan de Acción Europeo de Defensa resulta por un lado innovador, pues promueve por primera vez la participación de los protagonistas del CSDP en el mismo pero a la vez, no es sino una redefinición, una ampliación de la línea de acción previamente definida por la Comisión. El objetivo del mercado e industria europea de la defensa tendría consecuencias de efecto inmediato en la CSDP. Entre ellas, incentivar la cooperación entre los EEMM pues al fin y al cabo estos serán los principales demandantes del mercado. Es así que la experiencia dicta que de poderse realizar transacciones en materia de defensa libremente, crecería el acuerdo entre los EEMM pudiendo suponer un arma contra el inmovilismo de los mismos en materia de defensa y seguridad.

Para la puesta en marcha de este ambicioso proyecto se prevé un Fondo Europeo de Defensa que en apoyo a la inversión en investigación y desarrollo conjunto de equipos y tecnologías financie una sección de investigación y otra de capacidades (herramienta que permitirá a los EEMM adquirir conjuntamente determinados activos con el fin de reducir costes). Con esto se trata de crear un mercado único de defensa que a su vez en relación a las misiones de paz, no sólo proporcionase las provisiones necesarias de materiales y mejorase la calidad de las mismas sino que lograse que los equipamientos de las operaciones de la UE se encontrasen al mismo nivel que OTAN/ONU.

---

<sup>127</sup>Fuente: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0779>



El último de los pilares que conforma el acervo de carácter reformista de la PCSD, guarda una estrecha relación con las relaciones de la UE con terceros agentes de seguridad mundial. Se trata de la **Declaración conjunta UE-OTAN en la cumbre de Varsovia**. Siendo la OTAN la piedra angular de las relaciones exteriores en materia de defensa y seguridad con los EEUU así como un foro político-militar esencial para impulsar la cooperación con otros estados (Turquía, Canadá...), no era concebible una reforma de la PCSD sin que se avanzase a su vez en la cooperación entre las dos OOI. Desde 1999<sup>128</sup>, la UE y la OTAN han mantenido siempre una estrecha relación tanto que el Tratado de Lisboa reservó preceptos<sup>129</sup> que enfatizasen la importancia de la OTAN en el marco de la PCSD. Por su parte, la OTAN ha declarado que la UE supone un “socio único y esencial”<sup>130</sup> para la Alianza. Uno de los acuerdos que materializan esta relación podría ser el ya mencionado acuerdo Berlín Plus<sup>131</sup>.

Recientemente, para paliar las diferentes percepciones internacionales de la EUGS, tuvo lugar la Cumbre de Varsovia (8 y 9 de julio de 2016) con la que se pretendió mandar un mensaje de unidad frente a la creciente regionalización de la seguridad. De este modo, el mencionado documento refuerza las alianzas, recordando los avances llevados a cabo desde la cumbre de Gales en 2014 y hace un llamamiento al compromiso de los aliados en distintos campos: Financiación, capacidad de defensa contra misiles balísticos, ciberdefensa, la denominada guerra híbrida. Posteriormente, se llevó a cabo a modo de resumen, la redacción de 42 propuestas concretas en base a lo dictado en la Declaración Conjunta de Varsovia. En este documento se vislumbran las áreas de cooperación a las que las mismas están destinadas donde destaca, en primer lugar, la lucha conjunta contra las amenazas híbridas. En este sentido, se insiste en la necesidad de una fluido flujo de información entre la UE y la OTAN.

En cuanto al ya expuesto Plan de Acción de Defensa Europea, se pretende hacer parte también a la OTAN del mismo, impulsando su proyección más allá de las fronteras

---

<sup>128</sup> La cumbre de Washington de 1999 fijó el comienzo de las relaciones entre ambos bloques en materia de seguridad y defensa. En la misma la OTAN manifestaba la puesta a disposición de los recursos estratégicos de la misma para las misiones de la UE en aquellos incluso en aquellos contextos donde la OTAN no tuviese competencias.

<sup>129</sup> Arts 42.2 y 42.7

<sup>130</sup> La cita alude al art 32 de su Concepto Estratégico (CES) para la defensa y la seguridad.

<sup>131</sup> Este acuerdo estructura el uso de capacidades de planeamiento, mando y control de las que dispone la OTAN por parte de la UE. Hay que decir que el mismo ha sido tachado de inadecuado por no adaptarse, dada la naturaleza de las misiones de la UE, a las necesidades de las mismas (LABORIE IGLESIAS. M., “Hacia nuevas relaciones OTAN-UE”. Revista española de defensa. 2016.

europeas. Sin embargo, tal vez esta sea la declaración más incierta pues el EDAP apenas acaba de ser aprobado.

Como se ve la reciente corriente reformista en el marco de la PCSD no ha dejado excluida a una importante aliada de la UE. A pesar de los deseos de independencia, la OTAN constituye un socio indispensable para la continuación de los misiones de paz en el exterior. No sólo por el seguro defensivo que la misma proporciona a los EEMM sino también porque aunque todavía queda mejorar en el campo de coordinación y cooperación entre ambas OOII, la OTAN ha resultado ser relevante en el éxito de muchas de las misiones de la UE.

Más allá de lo estrictamente redactado, el mero hecho de la reafirmación y avance de las relaciones entre OTAN y UE parece invitar a una doble lectura. Teniendo en cuenta que Reino Unido ejercía un rol-bisagra<sup>132</sup> entre ambos bloques y que el conocido *Brexit* lo volatiliza del bloque europeo, podría pensarse que ambas OOII han querido ir un paso por delante dejando ver que la activación del art 50 TUE no tendrá consecuencia alguna en las relaciones entre ambos agentes. Hay que decir que, a pesar de los signos de autonomía europea, ninguna política de seguridad y defensa es concebible sin una alianza con la OTAN. Principalmente, por el soporte militar que la misma ofrece ante amenazas como son el gigante ruso o el actual panorama en Oriente Medio. Dentro de la propia UE algunos de los EEMM abogan por una total inmersión en la OTAN, lejos de políticas europeas. Sin embargo, la UE también se ha antojado útil para la labor de la OTAN principalmente en su especialización en áreas civiles. Por ello, esta Declaración sería clave si consiguiese solventar los problemas de coordinación y entendimiento, de este modo se lograría que ambas organizaciones exploten al máximo sus cualidades, apoyándose mutuamente y apostando por sus intereses comunes en vez de por sus diferencias.

---

<sup>132</sup> ARTEAGA, F., “La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit”, ARI 51/2016. Fuente: Blog Real Instituto Elcano. Disponible: [La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit](#)”.

## IV. CONCLUSIONES

### A. ¿HACIA UNA NUEVA PCSD?

Brevemente, y sin hacer justicia a todos los factores que han incidido en la reactivación de la PCSD, se expondrán aquellos que por su magnitud han pasado a determinar el ritmo que tomará la seguridad y defensa europea en los años que vienen. En primer lugar, la crisis económica responde de parte de la decisión de reformar la PCSD. En efecto, con la congelación de los presupuestos de defensa, se descuidó la seguridad europea favoreciendo la aparición de amenazas híbridas (el crimen organizado, el terrorismo, la ciberseguridad...). Ante la magnitud de estos fenómenos se comprendió que no era posible vencerlos con las capacidades con las que hasta el momento se contaba y por ello, el Consejo encarga a la AR/VP la redacción de una nueva estrategia global en junio del 2015.

Por otro lado, el “Brexit” ha supuesto el detonante de una crisis de credibilidad en la UE que ya venía anunciándose desde la crisis migratoria. Una crisis que destapa importantes fracturas internas llegando a poner en duda la viabilidad del proyecto europeo. En efecto, el referéndum llevado a cabo el Reino Unido ha tenido importantes implicaciones: La pérdida de un miembro permanente en la ONU, de un miembro que contribuye a la definición estratégica y que ofrecía capacidades importantes como el arma de disuasión nuclear. No obstante, la pérdida ha tenido más impacto en la credibilidad de la UE que a efectos prácticos.

Sí, la UE se encuentra sumida en una crisis a varias escalas. No obstante, tal vez la percepción de la misma haya sido tomada con cierto tremendismo. Es cierto que hoy día el término crisis contiene principalmente connotaciones negativas. Sin embargo, en su acepción original (krisis, del griego κρισις ) su significado se asociaba a la idea de oportunidad. Por ello, es cierto que la UE se encuentra en un momento de revisión pero también de analizar las oportunidades que el actual panorama internacional ofrece. De este modo, se le exige como actor internacional, el nivel de diligencia suficiente para hacer frente a todos estos desafíos. Comenzando por la solución efectiva a los déficits heredados (capacidades, planificación, presupuestarios...) y continuando por la reestructuración de la PCSD.

En este proceso, será imprescindible el acercamiento entre EEMM. Fortuitamente, como dijo Jean Monet “Les hommes n’acceptent le changement que dans la nécessité et

ils ne voient la nécessité que dans la crise” Por lo anteriormente expuesto, se identifica tanto la existencia de una crisis como la necesidad de superarla. Si la UE no reaccionase, estaría condenada a la extinción pero no es el caso. La EUGS y el paquete de medidas en defensa demuestran lo contrario. No obstante, resultaría incierto<sup>133</sup> anticipar hacia dónde se dirige esta transformación.

En este sentido, me gustaría citar el “libro blanco”<sup>134</sup> redactado por el Presidente de la Comisión. El mismo ofrece 5 escenarios<sup>135</sup> hacia donde podría apuntar el futuro de la UE para 2025 y que aunque no tiene por qué cumplirse la lógica que su contenido encierra hace pensar que sí. Por lo anteriormente expuesto, resulta evidente que de “continuar como hasta ahora” el futuro de la UE se auguraría breve.

Así, tampoco parecen concentrarse en sus dos escenarios más extremistas altas probabilidades de éxito. En su espíritu más pesimista, plantea como opción “La vuelta al mercado único”. Si bien es cierto que esta opción no recibe un rechazo absoluto, tras años de esfuerzo y lucha, la mayoría de EEMM no parece dispuesta a dar un paso atrás. Por otro lado, “Hacer mucho más juntos” exige un alto grado de solidaridad y acercamiento entre EEMM, lo cual, no parece alcanzable a corto plazo.

Se nos introduce de este modo el cuarto de los escenarios: “Los que quieran hacer más, hacen más”. El documento habla de una “coaliciones de voluntades” recordando a una de las herramientas diseñadas en el Tratado de Lisboa. En efecto, la Cooperación Estructurada Permanente podría ser un factor determinante en el futuro de la PCSD. Ciertamente como herramienta brinda un interesante impulso a la PCSD facilitando un marco unificado de cooperación cuyo objetivo es mejorar la disposición de fuerzas y sostenibilidad. No obstante, su activación tendría ciertas consecuencias. Ineludiblemente, tal como se ha explicado, recurrir al PESCO supondría una Europa “a dos velocidades”. Diferenciándose aquellos países denominados “núcleo duro”<sup>136</sup> de aquellos menos preparados o menos deseosos de interceder por la seguridad internacional. Resulta evidente que la puesta en marcha de este mecanismo, a largo plazo, crearía una Europa fragmentada. Las diferencias entre estados crearían grandes controversias, por ejemplo, el cuestionamiento de la cláusula de asistencia mutua. No

---

<sup>133</sup> Debe tenerse en cuenta que aunque urge la implementación de medidas, el paquete de reformas cuenta con menos de un año de vida y a pesar de los esfuerzos depositados, tardarán años en verse sus frutos.

<sup>134</sup> “Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios de los veintisiete para 2025”

<sup>135</sup> Los cinco escenarios son: Seguir como hasta ahora, Vuelta al mercado común, Los que quieren hacer, más hacen más, Hacer mucho más juntos, Hacer menos más eficazmente

<sup>136</sup> Haciendo alusión a aquellos EEMM que presenten un compromiso firme para/con la PCSD y que cuenten con las capacidades necesarias.

obstante, algunos países (Italia, Francia, España y Alemania) parecen haber dados los primeros pasos<sup>137</sup> en esta dirección. Por ello, resultaría deseable que no sólo ellos sino los EEMM en su conjunto se concentrasen en el último de los escenarios;” Hacer menos pero más eficazmente”. Sin duda, resulta el enfoque más sensato y esperanzador. De este modo, se iniciaría un acercamiento entre EEMM de modo que, poco a poco se avanzase hacia labores de mayor envergadura.

Tal vez por ser anterior al libro blanco, la EUGS no coincide totalmente con ninguna de las opciones planteadas. En cierto modo recoge muchas de las ideas de todos los escenarios presentados. No obstante, se busca reflejar fielmente las inquietudes europeas actuales en materia de seguridad. Esta concienciación trae consigo un compromiso político de cambio. No queda claro hacia dónde pero se puede decir que este conjunto de reformas ha tendido una serie de puentes, muchos de ellos en refuerzo al Tratado de Lisboa. Es el ejemplo del impulso a instituciones insuficientemente explotadas como la AED o el AR/VP. A su vez, viendo que el sistema se antoja insuficiente, se crean otras como el Fondo Europeo de Defensa.

A pesar del escaso esclarecimiento, realmente la EUGS sí que recoge un espíritu de avance en la integración europea. Lo que no se dice es el modo en que se llevará a cabo el camino hasta el objetivo final. Si unidos haciendo más, unidos con menor asunción de tareas pero más eficaces, o, que avance el que se vea con fuerzas y ganas.

## **B. LAS MISIONES DE PAZ; PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Tras el exhaustivo estudio de las misiones de paz sólo queda concluir, de acuerdo con los ecos de cambio que trae la reactivación de la PCSD, con las posibles tareas que las mismas podrían asumir en vista de las perspectivas de futuro.

No obstante, como hemos señalado se exige previamente tanto de la PCSD como de las misiones de paz una doble transformación. Por un lado, se deben mitigar las insuficiencias todavía presentes en muchas misiones de paz (escasez de medios, déficit presupuestario, problemas de planificación y coordinación sobre el terreno...). Por otro lado, es necesario que las mismas se adapten al panorama actual. Lo que significa que para poder dar respuesta a las amenazas híbridas, ha de flexibilizarse el campo de

---

<sup>137</sup> Se refiere a la cumbre de Versalles que tuvo lugar en marzo del 2017 y que acogió por motivos de defensa europea a las que podrían constituir las naciones del núcleo duro de la CSDP.

actuación de las misiones de paz europeas y dotar a las capacidades empleadas de una mayor especialización. Esto implicaría que se autorizase el desarrollo de operaciones en el interior de las fronteras europeas, o lo que es lo mismo, la erradicación de la diferenciación entre acción de defensa y seguridad exterior/interior.

La EUGS fija claramente el nivel de ambición deseado por la UE. La pregunta emergente es ¿Esta ambición es compartida por los 27? La efectiva aplicación de la nueva estrategia global a las futuras misiones de paz depende de ello. El principio de voluntariedad se presenta en el seno de la PCSD como un arma de doble filo: Capaz de desarrollar misiones de la magnitud de las de la OTAN pero también de hacer caer en el olvido a la EUGS. Hoy día, con la excepción de algunos estados, la tendencia se orienta hacia esta segunda opción. Esta falta de voluntad de los EEMM se explica por la diferente percepción de amenazas e intereses del panorama internacional. En líneas generales, los países del Este son reticentes al uso de la fuerza debido a la presencia del gigante soviético que duerme tras sus fronteras mientras que, dada su historia colonial, los países mediterráneos han mostrado tener un carácter más beligerante.

No obstante, de lo que se trata no es tanto en crear un sentimiento de solidaridad entre EEMM sino en crear un acercamiento mediante el diálogo y la búsqueda de intereses comunes. En este sentido, las misiones de paz suponen el escenario idóneo para fortalecer la cooperación intergubernamental pues da muestra no sólo de que la misma es posible sino también de los ambiciosos objetivos que unidos podemos conseguir.

Si en algo se está de acuerdo es que “Fuera hace demasiado frío” y las misiones no son sino un instrumento fundamental para impedir que entre frío dentro de la Unión Europea. Esta vocación es la recogida en el Tratado de Lisboa y consecuentemente, se esperaba de los EEMM el compromiso necesario para seguir avanzando en la integración de la Unión. No obstante, el tiempo para poner en práctica lo dictado por Lisboa se está agotando. Y los estados más activos (núcleo duro) planean ya la puesta en marcha de medidas propias de la denominada estructura “a dos velocidades”. Aunque parece la única forma de superar la lacra que la PCSD viene arrastrando desde sus orígenes, esta alternativa ofrece una doble lectura, no sólo se pondría en cuestión el alcance del concepto Unión sino que en el campo de las misiones de paz, nos encontraríamos ante una monopolización de las mismas. Probablemente, encontraríamos muchas más iniciativas implementadas pero se faltaría en el desarrollo de las mismas a la voluntad europea, reflejando tan sólo la de la alta cúspide de defensa europea.

En último término, aunque este hecho sea obviado por muchos EEMM, hay que señalar la incidencia de la globalización en el panorama internacional. Como consecuencia, el mismo se ve regido por una lógica dónde como poéticamente diría Lorenz “El aleteo de una mariposa en Hong Kong puede desatar una tormenta en New York”. En términos de PCSD significa, por ejemplo, que la radicalización islamista de una región africana podría dar lugar a una red de atentados en cadena en cualquier capital europea. En este sentido, la especialización de las misiones de la UE en la gestión y prevención de crisis se antoja esencial para el futuro de la seguridad europea. A pesar de la presencia de la OTAN, es preferible encontrar el menor número posible de variaciones inesperadas en ciertos sistema naturales, o lo que es lo mismo, reducir al mínimo todo riesgo de amenaza. Por supuesto, en la asunción de esta labor se hace imprescindible el fortalecimiento de las relaciones de cooperación con OTAN/ONU así como una mayor coordinación en el desarrollo de misiones.

Así, las misiones de la UE han encontrado un campo en el que especializarse y dónde su acción resulta de gran utilidad para la comunidad internacional. Sin embargo, la discreta dimensión de las mismas, en muchas ocasiones, aplaca los efectos positivos que se suponía tendría en el estado receptor. Por ello, es necesaria la mejora de sus capacidades (tanto cualitativa como cuantitativa) para ganar efectividad la prevención de crisis y estabilización de los países. Con el mismo fin, no debe ser descuidada la vertiente militar de las misiones. De este modo, el impulso de las capacidades militares, sin intención alguna de formar un ejército europeo, permitiría adquirir cierto grado de autonomía respecto a la OTAN. Además, en muchas misiones se antojan imprescindibles, sirviendo de apoyo a las fuerzas civiles.

Adicionalmente, dada la crisis de credibilidad en la que la UE está hundida, políticamente sería recomendable la asunción de alguna operación más ambiciosa y robusta que le otorgase una mayor confianza en sí misma. No sería una propuesta absurda pues, como se ha estudiado, la UE ha demostrado que ser capaz de llevarlas a cabo.

Concluyendo, a través del estudio de las misiones de paz se ha ahondado en las vicisitudes de la PCSD. Estudiando en último lugar la reforma introducida en materia de defensa que nos ha dado las claves de los elementos que podrían determinar la transformación de las misiones de paz en el futuro. Es cierto que en ocasiones, grandes apuestas únicamente refrendadas por la pluma han resultado ser de poca o ninguna relevancia en la práctica. Lo importante es que viendo lo que las misiones pueden

prevenir, los EEMM y los ciudadanos europeos se den cuenta de la importancia de la política de seguridad y defensa de la UE. Hoy por hoy es imposible que un solo estado soberano afronte unilateralmente cualquiera de las amenazas descritas en la EUGS. La reforma de la PCSD presentada en este trabajo brinda la oportunidad de ajustar las carencias de la acción exterior europea. Si los objetivos descritos por la AR/VP se viesan cumplimentados podría significar que la PESC ha entrado, tras una tormentosa pubertad, en la madurez y que en los próximos años podríamos presenciar la construcción de la zona euro de la defensa. Todas estas líneas se antojan ciertamente ilusorias pero no está de más recordar que “Sin cierto sentido del idealismo el proyecto europeo no habría despegado”<sup>138</sup>.

---

<sup>138</sup> BENEDICTO, M.A., “Implicaciones de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE” en *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles* Cuaderno de Estrategia del Instituto de Estudios Estratégicos Españoles nº184. Ministerio de Defensa. 2017. p. 221.



## BIBLIOGRAFÍA

### - Monografías

BISCOP, S; WHITMAN, R.G., *The Routledge Handbook of European Security*, Routledge. Nueva York, Abingdon, 2013.

DECAUX, E., *Le processus de decisión de la PESC? Vers une politique étragère europeene en*. Canizzaro Enzo (Coord)., *The European Union as an Actor in International Relations*, Kluwer Law International. La Haya. 2002.

ENGBERG, K., *The EU and Military Operations. A comparative analysis*, Routledge. Abingdon. Nueva York. 2014.

GOVAERE, I ; POLI, S (Ed.), *EU Managment of Global Emergencies*, Martinus Nijhoff Publishers. Netherlands. 2014.

MORA BENAVENTE. E., *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, Instituto de Estudios Estratégicos. Cuadernos de estrategia nº 184. Secretaria General Técnica del Ministerio de Defensa. Madrid. 2016.

ROLDÁN BARBERO, J (Coord.), *La nueva política de seguridad de la Unión Europea*, Editorial Universidad de Granada. 2012.

URIBE OTALORA, A., *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea. Las misiones en el exterior: Su papel como garante de paz, de los derechos humanos y el Estado de Derecho*. Tirant lo Blanch. 2014.

### - Capítulos

BISCOP, S ; COELMONT, J., “The Third Dimension : Criterio for participation-realistic but real” en *Europe, Strategy and Armed Forces: The Making of a Distinctive Power*, Routledge. Nueva York. 2011.

FERNANDEZ SOLA, N., “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea” en Oreja, M y Beneyto, J.M., (Coord.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*. Thomson & Reuters.

HARMON, S., “Intervention and Restoration ” en *Terror and Insurgency in the Sahara-Sahel Region: Corruption, Contraband, Jihad and Mali War 2012-2013*, Routledge. Nueva York. 2014.

PNEVMATICOU, L., “ Nature juridique et éventuels effets de droit des Conclusions des Conseils européens” en *Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense*, Institut d’Études de Sécurité. Paris. 2001.

- Tesis Doctorales

JULIÀ BARCELÓ, M., *Las misiones de paz de la Unión Europea*, TESIS DOCTORAL. Tirant lo Blanch. 2015.

- Artículos

ARTEAGA, F., “La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación”, Real Instituto Elcano. 2016.

ARTEAGA, F., “La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit”, ARI 51/2016. Real Instituto el Cano. 2016.

De AYALA MARÍN, J.E., “Un nuevo paso hacia la defensa común europea”, Secretaria General de Defensa. 2015.

BISCOP, S., “The UK and European defence : leading or leaving ?”, *International Affairs Volume 88, Issue 6*. 2012.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS “The EU police mission in Afghanistan: mixed results”, *Special Report n° 07. Publications Office of the European Union*. Luxemburg. 2015.

FERNÁNDEZ SOLA, N., “L’impact des réductions budgétaires en Europe sur les capacités militaires européennes de projection”, *Défense & Stratégie*, n°31. 2011.

FERNÁNDEZ SOLA, N., “Un balance de la Política Común de Seguridad y Defensa durante la Presidencia española en 2010” ARI 129, Real Instituto Elcano. 2010.

FERNÁNDEZ SOLA, N., “The European Union as a regional organization within the meaning of the UN Charter”, *XXXII Polish Yearbook of International Law*. 2013.

FERNÁNDEZ SOLA, N., “La subjetividad internacional de la Unión Europea” en *Revista Derecho Comunitario Europeo vol.6-11* (2002)

LABORIE IGLESIAS, M., “Hacia unas nuevas (e imprescindibles) relaciones OTAN-UE”, *Revista española de Defensa* 57. 2016.

LINDSTROM, G., “Enter the EU Battlegroups”, *Institute for Security Studies European Union*. París. 2007.

MOLINER GONZÁLEZ, J., “La Cumbre de la OTAN en Varsovia” *Documento de opinión 79bis/2016 de Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Madrid. 2016.

ROMUALDO, B., “Los Battlegroups de la Unión Europea ¿Un medio creíble y eficaz de su política exterior?”, *Athena Intelligence Journal Vol.3 n°2*. 2008.

SÁNCHEZ PÉLAEZ, L., “Las capacidades civiles” *Cuadernos de estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos n° 145*. 2010.

SIMÓN, L., “La presidencia española y la PESD: Es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares”, *Análisis Real Instituto Elcano (ARI) n°55/2010*. 2010.

SOLANA, J/ BLOCKMANS, S., “The EU winter’s package for European Security and Defence”, *CEPS*. 2016.

TUMIOJA, E., “The Role of Soft Power in EU Common Foreign Policy International”, Symposium on Cultural Diplomacy Berlin 30.7. 2009.

TROSZCZYNSKA-VAN GENDER, W., “The Lisbon Treaty’s provisions on CFSP/ CSDP State of implementation”, Directorate-General for External Policies of the European Parliament. 2015.

SARI, A., “Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU’s Evolving Practice”, *The European Journal of International Law Vol. 19 no.* 2008.

ZANDEE, D., “EU Global Strategy: from design to implementation”, *AP, n°3, Cligendael, 3/VIII/2016*. 2016.