

## La necesidad de un sistema abierto de evaluación en las misiones PCSD de la Unión Europea (ARI)

*Félix Arteaga\**

**Tema:** Tras la puesta en marcha de numerosas misiones internacionales por la UE, las próximas Presidencias deberían ir pensando en adoptar criterios de racionalidad y control que adecuaran las misiones a los recursos disponibles.

**Resumen:** La UE ha puesto en marcha numerosas misiones desde 2003 que le han ido permitiendo crecer en visibilidad como actor global y desarrollar estructuras y procedimientos de actuación. Su número y finalidad ha crecido progresivamente hasta consolidar las misiones internacionales como instrumento de su acción exterior. A partir de la entrada en vigor del Tratado de la UE, y con un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, parece llegado el momento de que el lanzamiento de nuevas misiones no sólo obedezca a criterios de necesidad y de oportunidad sino que también es necesario ir pensando en establecer mecanismo de evaluación que permitan también legitimar a las misiones por sus resultados.

Este ARI propone a las futuras Presidencias rotatorias de la UE que vayan abriendo hueco para un mayor control democrático de las misiones por el Parlamento Europeo y por los ciudadanos europeos, así como criterios de evaluación de las misiones en función de los objetivos previstos, recursos empleados y resultados conseguidos.

### **Análisis:**

#### *Introducción*

La UE ha puesto en marcha 24 misiones PCSD desde 2003 pero se sabe muy poco sobre ellas. La información disponible en fuentes abiertas se reduce a la que ofrece el Consejo en su portal y sólo en los últimos años han comenzado a aparecer valoraciones externas. Frente a la descripción acrítica y complaciente de los informes oficiales, las valoraciones independientes coinciden en señalar algunas carencias que se repiten en las misiones. Entre otras, se indican la falta de estrategia en los mandatos, sus limitados resultados para solucionar los problemas de fondo, el déficit democrático de su gestión, la dificultad de coordinar las intervenciones, la diferencia de culturas estratégicas entre los Estados miembros o la falta de capacidad de planeamiento militar.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Presidencias europeas no necesitan seguir impulsando las misiones PCSD como en el pasado pero deben preocuparse de articular nuevas medidas que permitan su consolidación en el futuro. Además de mejorar los aspectos operativos y doctrinales de las misiones, las Presidencias futuras tendrán

---

\* Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano.

---

que comenzar a ocuparse de dos condicionantes estructurales de las misiones que tienen que ver con su racionalidad funcional (*affordability*) y su control político (*accountability*). Mientras las misiones han servido de laboratorio al desarrollo gradual de los procedimientos y órganos de gestión civil y militar de crisis de la UE, estas misiones han estado al margen de procedimientos de crítica y control tan exigentes como las que se han ido estableciendo en algunos países. Este ARI sostiene que las misiones PCSD no contarán en el futuro con un ambiente tan tolerante y que serán objeto de mayores críticas y de valoraciones más exhaustivas. Por eso, las próximas Presidencias deberían preocuparse de ir adoptando mecanismos que refuercen la legitimidad y transparencia de las misiones PCSD y eviten que los ciudadanos europeos y sus representantes en el Parlamento Europeo se distancien de ellas.

#### *Las razones para preocuparse por la “affordability” de las misiones*

El número y la demanda internacional de misiones PCSD no han parado de crecer debido a la proliferación de situaciones de crisis y a la voluntad europea de contribuir a la gobernanza internacional, la responsabilidad de proteger y la ayuda humanitaria como un actor global de seguridad. Sin embargo, los recursos disponibles en la UE no están a la altura de esas expectativas, aparecen nuevas necesidades y en situaciones de crisis hay que establecer prioridades. Tal y como resaltaba en 2008 el informe de aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, la UE debería “*prioritise our commitments, in line with resources*”. El concepto de *affordability* se refiere a comprometerse sólo en misiones que se puedan llevar a cabo y que, además, produzcan los resultados previstos en términos aceptables de coste y eficacia. La *affordability* se refiere a la asignación del gasto de acuerdo a las prioridades y recursos globales de la PCSD y de la PESC.

La experiencia muestra un desfase entre el apoyo político a las misiones PCSD y las contribuciones para ponerlas en marcha porque los mismos Estados miembros que aprueban las misiones no están obligados luego a aportar los recursos necesarios para ponerlas en marcha. Varias de las misiones aprobadas en Bruselas han tardado en desplegarse sobre el terreno porque no contaban con los recursos necesarios (Concordia, EUFOR Chad/RCA, EULEX Kosovo o EUPOL Afganistán) mientras que otras se han desplegado con rapidez debido al patrocinio de algunos Estados (Artemis Congo, EU NAVFOR Atalanta o EUMM Georgia). El resultado práctico es que a pesar de la apariencia de actor colectivo, la UE se comporta en realidad como una coalición (*coalition of the willing*) en la que los medios y los participantes determinan la misión.

La mayoría de las valoraciones oficiales destaca la capacidad de la EU para llevar a cabo misiones que precisen una gestión integral porque cuenta con una pluralidad de instrumentos civiles y militares de la que carecen otros actores. No obstante, algunas valoraciones cuestionan esa ventaja comparativa porque muchas misiones han experimentado problemas para reunir medios militares, civiles y financieros. Los datos de la Agencia Europea de la Defensa muestran que la diferencia de capacidades militares entre los Estados miembros no cesa de crecer y salvo que las Presidencias próximas se esfuercen por introducir criterios de convergencia cada vez serán menos los países que puedan operar conjuntamente. Las Presidencias también podrían mantener el impulso para conseguir los objetivos civiles y militares (*Headline Goals*) establecidos. Unos objetivos que no se pudieron conseguir en las fechas previstas de 2003 y 2010, mientras se han puesto en marcha recursos como los *Battlegroups* de la UE que no se han empleado hasta la fecha en las misiones PCSD.

---

La UE ha demostrado mayor capacidad para generar capacidades civiles en misiones de naturaleza técnica, desarrollo y ayuda humanitaria, pero no así en misiones como las de Kosovo o Afganistán que precisaban contingentes policiales importantes o en misiones de reforma del sector de la seguridad en escenarios complicados como los de Guinea Bissau o Somalia (quizá por esto misiones como las de EUJUST LEX Irak, EUSEC RD Congo y EUTM Somalia ni siquiera aparecen en el portal del Consejo). Del mismo modo, la experiencia muestra que las misiones de *peacebuilding* y de *nation-building* exigen mayores recursos, paciencia estratégica y capacidad de gestión para alcanzar resultados que las que pueden aportar la UE.

La financiación de las misiones sigue siendo otra fuente de incertidumbre. Las misiones civiles pueden financiarse con fondos PESC (327 millones de euros para 2011), pero estos son apenas un 3%-4% del presupuesto total de las relaciones exteriores de la UE. En las operaciones militares, los Estados participantes asumen la mayor parte de sus gastos (*costs lie where they fall*) salvo algunos costes comunes cubiertos por el mecanismo Athena y otros para poner en marcha las operaciones pero sólo cubren aproximadamente el 10% de los costes reales. A pesar de los mecanismos de financiación y del incremento de los presupuestos aplicables a las misiones PCSD, los fondos resultan insuficientes y su gestión a cargo del Consejo, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior necesita mejorar la coherencia.

La dependencia de las contribuciones militares, civiles y financieras nacionales da un poder extraordinario a los grandes países europeos que pueden rechazar misiones o mecanismos que les obliguen a grandes esfuerzos de contribución (Alemania y Suecia en EUFOR Chad) o a exigir a cambio de sus aportaciones el control del proceso de decisiones y mayor protagonismo y visibilidad en las misiones (Francia aportó el 53% de las tropas EUFOR Chad/RCA).

Las Presidencias deben buscar la sincronización entre los procesos políticos de decisión, el planeamiento operativo y la generación de fuerzas, de modo que no se aprueben misiones cuyas necesidades de recursos no estén garantizadas. Cuando esta sincronización ha funcionado, se han podido realizar misiones tan exigentes como las de Concordia en los Balcanes o Atalanta en el Cuerno de África. Pero cuando las decisiones comunes han minusvalorado la disponibilidad de los recursos, entonces no se han podido llevar a cabo (Darfur), se han demorado (se tardaron seis meses en reunir 16 helicópteros y 10 aviones de transporte para EUFOR Chad/RCA) o se han ejecutado de forma deficiente, como ocurrió en Kosovo y Afganistán. Las Presidencias también deben seguir apoyando algunas iniciativas como la cooperación estructurada permanente, la división del trabajo, la especialización funcional, la agrupación (*pooling*) de medios o la externalización que podrían incrementar los recursos colectivos y reducir la dependencia de los individuales.

En una Europa donde se están recortando el bienestar de sus ciudadanos y donde estos contestan la decisión de sus gobiernos de intervenir en misiones internacionales, las Presidencias deberían comenzar a preocuparse de racionalizar los criterios de intervención de la UE. La influencia de un actor internacional no se mide por el número de misiones que realiza sino por los resultados que producen. Las Presidencias deben ayudar a cambiar la mentalidad de los responsables de las misiones para poner el foco en la calidad y no en la cantidad de las misiones. La UE debe aprovecharse de la emergencia de nuevos actores globales y regionales para compartir con ellos la

---

responsabilidad de la seguridad internacional, dentro de la complementariedad que aconseja el *comprehensive approach*.

#### *Razones para exigir que se rindan cuentas de las misiones*

Los gobiernos europeos encuentran cada vez más dificultades para justificar ante sus opiniones públicas la participación en misiones internacionales de seguridad, especialmente en aquellas donde los costes no se traducen en resultados. Debido a la necesidad de contar y mantener con el apoyo político y social para esas misiones, muchos países han establecido mecanismos de control democrático para autorizar la participación en misiones internacionales. Los mecanismos se aplican sobre todo a misiones de naturaleza militar, pero han aumentado la influencia de los debates parlamentarios y de las encuestas de opinión para la aprobación y mantenimiento de las misiones. La tendencia general a solicitar la autorización previa de los gobiernos para enviar tropas al exterior obliga a los gobiernos a justificar las razones de su intervención en el extranjero, los objetivos buscados, los resultados conseguidos y los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para llevarlos a cabo.

Es cierto que no todos los 27 Estados miembros de la UE tienen mecanismos de rendición de cuentas, que los mecanismos varían de un país a otro y que todos se encuentran en período de pruebas. Pero no es menos cierto que se han generalizado y que los propios gobiernos que antes se oponían a ser controlados son ahora quienes se benefician del respaldo y la legitimación que han obtenido. A nivel de la UE, todavía no existen mecanismos semejantes debido al déficit democrático que padece la CSDP en general, y las misiones están al margen del escrutinio público. Sin embargo, las sociedades y parlamentos acostumbrados a pedir cuentas a sus gobiernos sobre las misiones no tardarán mucho tiempo en demandar lo mismo en Bruselas, por lo que sería bueno que las próximas Presidencias fueran preparando las instituciones y cambiando los procedimientos para ofrecer una mayor rendición de cuentas.

Un primer paso sería el de aumentar la información abierta disponible sobre el estado, resultados y lecciones aprendidas de las misiones. Las evaluaciones oficiales, civiles y militares, no trascienden a la sociedad civil y a la limitación de información abierta se une la falta de instrumentos metodológicos para analizar un buen sistema de evaluación de las misiones PESD lo que ha dificultado la autocrítica y el aprendizaje. Por lo tanto, sería bueno que las próximas Presidencias presentaran iniciativas para potenciar el flujo de información y el desarrollo de mecanismos e indicadores de evaluación más transparentes. De esta forma se podría aumentar la interacción de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, *europaizando* las comisiones de defensa, para potenciar una mayor participación social como ha sugerido el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.

Hasta ahora, la mayoría de las misiones CSDP carecen de una estrategia donde se indique cuáles son sus intereses vitales y las prioridades de la UE en juego, cuáles son sus objetivos estratégicos, los recursos necesarios y la forma en la que se van a emplear esos recursos. Las opiniones públicas europeas y los parlamentarios europeos no disponen de esa información porque los documentos públicos disponibles son demasiado genéricos y los conceptos de gestión de crisis y los planes de operaciones (*oplans*) tienen naturaleza confidencial. Al no conocerse estos elementos, resulta muy difícil saber por qué se aprueban las misiones y que efecto estratégico producen. Tampoco existen mecanismos de información eficaces donde los parlamentarios reciban de forma reservada ese tipo de información, ya que los gobiernos evitan rendir cuentas en el

---

Parlamento Europeo, alegando que deben hacerlo en sus parlamentos nacionales, y evitan hacerlo ante los estos alegando que las decisiones se adoptan en Bruselas. Como resultado, se puede producir en la EU el mismo desfase entre las misiones y las sociedades que se ha instalado ya en los Estados miembros, y la forma de prevenir ese desfase es que los responsables de las misiones rindan cuenta de forma transparente y sistemática sobre el resultado de las misiones.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior ofrecen la oportunidad de introducir mecanismos de información y evaluación para que las misiones PCSD cuenten con mayor legitimidad democrática y rendición de cuentas de lo que han tenido hasta ahora. El Parlamento Europeo dispone ahora de mayor capacidad de control y de interacción con la alta representante y con el Servicio Europeo de Acción Exterior, para que den información sobre las misiones financiadas con fondos europeos o respondan a peticiones del Presidente del Parlamento o de su Comité de Asuntos Exteriores sobre PESC. El Parlamento Europeo también recibe informes periódicos, puede elaborar recomendaciones no vinculantes con la información que obtienen por su cuenta mediante visitas, comparecencias y fuentes abiertas. Sin embargo, las instituciones europeas tienen escasa capacidad de exigir rendición de cuenta a los responsables de las misiones PCSD cuya financiación y recursos procede de fuentes gubernamentales.

Por eso, y aunque parezca poco lógico pedir a la Presidencias que fomenten la transparencia y el control del sistema intergubernamental, deben hacerlo porque el establecimiento de un sistema europeo de evaluación abierto aumentaría la identificación de los ciudadanos europeos con las misiones PCSD y fomentar la cultura estratégica europea. En un contexto estratégico como el de los próximos años en el que se reducirán los recursos disponibles, no faltarán las voces que cuestionen si la UE puede seguir ampliando el número y complejidad de las misiones PCSD que realiza sin que se exijan a los responsables de su gestión explicaciones sobre sus objetivos y resultados. Además de los mecanismos de evaluación oficiales, se debería establecer un sistema de evaluación más abierto y transparente que permitiera a los gobiernos e instituciones compartir las lecciones aprendidas con los parlamentarios europeos y con la sociedad civil europea. Además, su implantación permitiría avanzar hacia procedimientos de control basados en las mejores prácticas nacionales y reforzar el control democrático de los parlamentos nacionales al contrastar la información que reciben de sus gobiernos con la recibida de Bruselas.

**Conclusiones:** Tratándose de un proceso a largo plazo, los pasos inmediatos que deben dar las Presidencias tienen que orientarse a crear los instrumentos de evaluación, control y comunicación que afectan a aquellas misiones PCSD que no tienen una naturaleza militar relevante. Las Presidencias deben tratar de acabar con la dispersión actual de responsabilidades por el universo institucional y por los distintos niveles de decisión y comenzar a definir y personalizar las responsabilidades. A largo plazo, para hacer lo mismo con las misiones de naturaleza militar, las Presidencias deberían fomentar la cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales para consolidar los principios de rendición de cuentas y asequibilidad, regular mecanismos de información abierta o clasificada, armonizar procedimientos y metodologías de evaluación y potenciar la comunicación estratégica de los responsables europeos sobre las misiones PCSD. Ahora que las Presidencias han perdido gran parte del protagonismo que tenían en las misiones PCSD, su labor debe reorientarse a consolidar las misiones fomentando la credibilidad y eficacia de la UE como un actor de seguridad global. Por lo tanto, y de

---

para el futuro, les corresponde a las Presidencias reorientar su papel en las misiones PCSD hacia una función de seguimiento y control, introducir criterios de intervención para sincronizar la decisión política, el planeamiento operativo y la generación de recursos (*affordability*) e introducir mecanismos de transparencia, evaluación y control de las misiones (*accountability*). De esta forma, las Presidencias legitimarán su papel actual y, de paso, legitimarán las misiones de la UE con una mayor participación, conocimiento y control de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos.

*Félix Arteaga*

*Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano*