



CRISIS Y GESTIÓN MILITAR DE CRISIS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CAMINO HASTA LA ACTUALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Javier Ignacio García González ¹
UNISCI / IE Universidad

Resumen:

El artículo analiza la forma en que la Unión Europea ha utilizado los conceptos de crisis y de gestión de crisis en los documentos sobre el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), particularmente el estado actual de la cuestión a la luz de la aparición del Informe sobre el desarrollo de la Estrategia Europea de Seguridad y de otros documentos relacionados, adoptados en el Consejo Europeo de diciembre de 2008, bajo la Presidencia Francesa. Esta "actualización" de la Estrategia tiene un alcance muy limitado y apenas aporta novedades en el tema de la gestión de crisis, manteniendo la falta de precisión y de rigor conceptual de documentos anteriores. El artículo repasa qué se considera una crisis y en qué consiste la gestión de crisis desde una perspectiva académica y estudia el uso que se ha hecho de estos términos en los documentos que han tratado las cuestiones de seguridad y defensa en la Unión Europea. Se comprueba cómo la aproximación desde las Relaciones Internacionales como disciplina tiene poco que ver con el uso y el significado que de estos conceptos se hace en los documentos de la Unión que tienen que ver con la PESD. El Informe, en consecuencia, es una oportunidad perdida para mantener el rigor conceptual y evitar posibles consecuencias perniciosas a las que pudiera conducir esta situación, tanto en el diseño como en la puesta en marcha de instrumentos u operaciones.

Palabras clave: Crisis, Gestión de Crisis, Seguridad Europea, PESD, Estrategia Europea de Seguridad.

Title in English: "Crisis and Crisis Management in the European Union: The Way towards the Updating of the European Security Strategy."

Abstract:

This article deals with the use of concepts of "crisis" and "crisis management" in the European Union documents in the development of the European Security and Defense Policy (ESDP). It analyzes in particular the "status questionis" after the Report on the Implementation of the European Security Strategy and other related documents adopted at the European Council in December 2008, under French Presidency. These documents do not offer any important change or information and, at the same time, suffer from the lack of conceptual rigor and accuracy of former documents. The article looks at the definition of crisis and crisis management from an academic perspective, and examines how these terms have been used in the documents dealing with security and defense issues in the European Union. It also shows how the academic approach has little to do with the use and meaning of these concepts in EU documents about the ESDP. The Report is, therefore, a lost opportunity to maintain the conceptual rigor, avoiding eventual harmful consequences when the EU designs crisis management tools or plans and develops crisis management operations.

Keywords: Crisis, Crisis Management, European Security, PESD, European Security Strategy.

Copyright © UNISCI, 2009.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Javier Ignacio García González es Profesor de Relaciones Internacionales, Globalización y Ciencia Política en la IE School of Communication de IE Universidad, e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de Investigación son la gestión de crisis, prevención y resolución de conflictos, operaciones de paz, seguridad europea e internacional y cuestiones militares y de defensa.

Dirección: IE School of Communication, IE Universidad, Campus de Santa Cruz la Real, C/ Cardenal Zúñiga 12, 40003 Segovia, España. *E-mail:* javier.garcia@ie.edu



1. Introducción

El presente artículo pretende analizar cómo la Unión Europea ha planteado en los últimos años su visión de las crisis internacionales y de la gestión militar de crisis como parte del desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y particularmente el estado actual de la cuestión a la luz de la reciente actualización de la Estrategia de Seguridad, adoptada en el Consejo Europeo que el pasado diciembre puso final a la Presidencia Francesa del segundo semestre del 2008.

La cumbre europea, celebrada los días 11 y 12 de diciembre en Bruselas, aprobó la largamente esperada “puesta al día” de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), que fue elaborada el año 2003. El nuevo *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución²*– daría así cumplimiento al mandato que el Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2007 le había hecho al Secretario General/Alto Representante (SG/HR) para examinar la ejecución de la Estrategia –cuya redacción original también dirigió–, mejorar su puesta en práctica y proponer elementos para complementarla. El Informe, junto con la *Declaración del Consejo sobre el Refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) –aneja a las Conclusiones³*, y dos documentos del Consejo de la Unión Europea refrendados en Bruselas –la *Declaración sobre el Refuerzo de la Seguridad Internacional⁴* y la *Declaración sobre Refuerzo de Capacidades⁵*–, proporcionan las referencias para el análisis de la aproximación a la gestión de crisis internacionales que se ha tenido en la Unión Europea en los últimos años y cómo se plantea en la actualidad.

La elaboración y adopción por el Consejo del Informe sobre la EES responde también a una de las principales iniciativas que la Presidencia Francesa planteó para su mandato en los ámbitos de la Seguridad y la Defensa. El Programa de Trabajo⁶ de la Presidencia recogía como el primero de sus objetivos esta “puesta al día”, así como la voluntad de apoyar el trabajo del SG/HR en todo el proceso y aportar reflexiones sobre “nuevos desafíos”, “capacidades militares” y “cooperación UE/OTAN”. Sin embargo, el limitado contenido del Informe y su concepción como “suplemento” a la EES –que se sigue reconociendo como plenamente vigente–, parecen estar lejos de la idea inicial francesa de desarrollar una nueva Estrategia de Seguridad que sustituyera a la actual. Una tarea tan ambiciosa parecía más adecuada para momentos de mayor estabilidad internacional que los que le ha tocado enfrentar a la Presidencia francesa, que ha tenido que marcar otro tipo de prioridades

² *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad –Ofrecer seguridad en un mundo en evolución–*, Consejo de la Unión Europea, documento 17104/8, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

³ *Conclusiones de la Presidencia; Consejo Europeo de Bruselas 11 y 12 de diciembre de 2008*, Anexo 2, Bruselas 12 de diciembre de 2008, 17271/8 en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/104704.pdf

⁴ *Declaración sobre el Refuerzo de la Seguridad Internacional*, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 8 de diciembre de 2008, doc. 16751/08

⁵ *Declaración sobre Refuerzo de Capacidades*, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 11 de diciembre de 2008.

⁶ *Une Europe qui agit pour répondre aux défis d'aujourd'hui, Programme de Travail*, Présidence Française de l'Union Européenne (2008): 1er juillet-31 décembre 2008, en

http://www.ue2008fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_FR.pdf.

Ver también: *Objectives of the French Presidency of the European Union Council in terms of security and defense*, Ministère de la Defense/ Présidence Française de la Union Européenne (2008) en

http://www.ue2008fr/webdav/site/PFUE/shared/import1113_erasmus_militaire/objectives_defense_eu_presidency_en.pdf



sobrevenidas. La gravedad de la crisis económica y financiera internacional, la guerra en Georgia, el enrarecimiento de la relación con Rusia, o las expectativas de cambio político en Estados Unidos –entre otras cuestiones–, se han sumado a las ya conocidas dificultades para lograr en la UE consensos sobre temas tan sensibles como la Seguridad y la Defensa, que siguen siendo competencia de los Estados miembros.

En definitiva, en lugar de someter realmente a crítica las bondades y defectos de la EES, revisar los planteamientos en los que se basaba o evaluar los instrumentos de intervención existentes y proponer su mejora, se ha optado por un documento poco polémico, que combina un lenguaje voluntarista y de grandes declaraciones –algo más propio de los comunicados de las Cumbres–, con una mera descripción y puesta al día de los acontecimientos relevantes para la seguridad europea en los últimos 5 años, que bien podría continuar en informes subsiguientes. El Informe, por tanto, tendrá muy poco de novedad en cuanto a introducir avances o clarificaciones conceptuales –muy necesarias, en nuestra opinión–, líneas de acción política distintas o nuevos instrumentos de acción, ni de naturaleza civil ni militares.

Si nos centramos en las implicaciones del Informe sobre la gestión de crisis internacionales desde su perspectiva militar, lo más relevante del nuevo documento es que no aporta prácticamente nada, y las referencias a la dimensión militar de las crisis y la gestión de crisis son escasísimas, lo cual es muy significativo. Las posibles novedades existentes en este sentido tendremos que buscarlas, en su caso, en los otros textos y documentos adoptados y refrendados por el Consejo, con una visibilidad mucho menor y que no forman parte del “núcleo” que constituyen ahora la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y el Informe sobre su aplicación de 2008. Se ha perdido en nuestra opinión una oportunidad para abordar y clarificar cuestiones pendientes incluso desde antes de la elaboración de la EES de 2003, que se van arrastrando desde los primeros pasos del desarrollo de la PESD. Lo veremos a continuación, a medida que situamos el tema en perspectiva.

2. El Concepto de Crisis y Gestión Militar de Crisis en Relaciones Internacionales y su (no) Reflejo en la Unión Europea

La definición de los límites de actuación de la actual Unión Europea en los campos de la seguridad y la defensa ha demostrado desde sus orígenes ser un asunto exclusivamente político, en el que los aspectos conceptuales y las bases teóricas desarrolladas durante décadas en la disciplina de las Relaciones Internacionales y los estudios sobre Seguridad y Defensa no han tenido ninguna relevancia. Pese a que el estudio de las crisis internacionales y de la gestión militar de crisis ha recibido mucha atención en los últimos 50 años⁷ –tanto desde la perspectiva académica como desde la política–, el desarrollo en estas actividades en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y sus antecedentes se ha llevado a cabo prácticamente al margen de estos trabajos. Aunque esta situación no ha tenido hasta el momento implicaciones prácticas, se ha provocando en los últimos años un nivel de confusión conceptual importante que en ningún momento ha parecido preocupar a los responsables políticos, y que incluso ha contagiado a los expertos académicos que se han dedicado al estudio del desarrollo de las cuestiones de seguridad y defensa europeas.

⁷ Ver al respecto, García González, Javier Ignacio (2009): *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*, Madrid, Ministerio de Defensa, particularmente los capítulos 1, 2 y 3.



Podemos decir, de hecho, que el uso de los términos y los conceptos de crisis y gestión de crisis en el ámbito de la Unión Europea se han asumido con ese sentido particular y distinto del original que se desarrolló en Relaciones Internacionales desde los años 60, dejando pasar continuamente oportunidades para adecuar conceptualmente la práctica política al rigor académico, siendo la “puesta al día” de la EES una excelente oportunidad perdida. Resulta interesante, en este sentido, tratar brevemente los planteamientos sobre crisis y gestión militar de crisis desde un punto de vista conceptual, y compararlo con el significado que han ido adquiriendo estos términos y su práctica en el proceso de desarrollo de la PESD.

2.1 Los conceptos de crisis y gestión de crisis en Relaciones Internacionales

Aunque hablar de crisis nos lleva a pensar de un modo general y vago en una situación delicada, difícil o de graves consecuencias –como recoge el Diccionario de la Lengua Española en alguna de sus acepciones⁸–, una consulta a cualquier enciclopedia especializada o manual de Relaciones Internacionales recogerá el término crisis con un significado mucho más preciso y específico, sobre el que existe una amplísima literatura académica que creció rápidamente a partir de la Crisis de los Misiles en Cuba en 1962.

Sin detenernos en los debates de estas décadas⁹, podemos hablar de la crisis como un tipo de situación con unas características muy determinadas, que se puede definir como “*un periodo breve de tiempo en el que una o más partes de un conflicto perciben una amenaza inminente a sus intereses vitales y un tiempo muy corto para reaccionar a la amenaza,...* durante el cual hay un incremento agudo de la probabilidad de guerra”¹⁰.

En el mismo sentido, por citar un ejemplo de literatura en español, el conocido manual de Esther Barbé, recogerá de C. F. Hermann –uno de los pioneros en los estudios en este campo– las características que, desde el punto de vista de un decisor político, tiene una situación de crisis: *la percepción de una gran amenaza, la percepción de tener poco tiempo para responder, la percepción de las consecuencias negativas que puede acarrear la inactividad y el efecto sorpresa en la acción del enemigo*¹¹. Precisamente este planteamiento era también el punto de partida de numerosos autores más recientes como Michael Brecher –referencia conceptual imprescindible al hablar de crisis internacionales–, quien define una crisis como una situación con tres condiciones necesarias y suficientes que deben *percibir* los decisores: *amenaza a uno o más valores básicos, conciencia de tiempo finito para responder a la amenaza a los valores, y un aumento de la probabilidad de verse envuelto en hostilidades militares*¹².

⁸ La 7ª acepción del término *crisis* lo define así: “por extensión, situación dificultosa o complicada”

⁹ A él está dedicado el capítulo 2 de García González, *op.cit.*

¹⁰ Griffiths, Martin, y O’Callaghan, Terry (2002): *International Relations. The Key Concepts*, London, Routledge, p.57.

¹¹ Barbé, Esther (2007): *Relaciones Internacionales (tercera edición)*, Madrid, Tecnos, p. 249. Charles F. Hermann es uno de los pioneros en los estudios sobre el concepto de crisis internacional. Su definición original data de los años 60 y se iría matizando con el tiempo.

La última de las características, la sorpresa, aunque está presente en algunas situaciones reales, no consideramos que sea un elemento definitorio. Los Estados y Organizaciones Internacionales se han dotado de estructuras de decisión específicas para situaciones de crisis, cuentan con medios de información y alerta para intentar preverlas, elaboran planes de contingencia para facilitar la respuesta, prueban los procedimientos, etc. En definitiva, hay mecanismo de alerta y planes de respuesta –su eficacia será otra cuestión–, que limitan la existencia de sorpresa en muchos casos, sin que se pueda dejar de hablar de crisis por tener sus otras características.

¹² Brecher, Michael y Wilkenfeld, Jonathan (1997): *A Study of Crisis*, Michigan, The University of Michigan Press, p. 3.



En definitiva, una crisis será un tipo de situación con rasgos característicos que dista bastante de las interpretaciones poco definidas que nos encontramos en los documentos de la Unión Europea que tratan estos temas. Tal vez el más importante de sus rasgos, tanto conceptualmente como por sus consecuencias reales, es que se trata de una situación que puede desembocar en la guerra. Un episodio en el que se puede producir el tránsito de la paz a la guerra, de una situación de no-violencia a una de enfrentamiento armado entre los actores. Es una coyuntura que lleva consigo el potencial de la lucha armada, es decir, una de las posibles salidas de la crisis es la ruptura de hostilidades entre las partes, que además puede arrastrar a otras. La crisis, por tanto, es una situación de naturaleza fundamentalmente pre-bélica.

Vemos así que crisis y guerra son conceptos relacionados pero que no son sinónimos en absoluto. Algunos autores hablan de la crisis como “la última parada en el camino hacia la guerra, la estación en la que la guerra y la paz se ponen en la balanza”¹³. Algunas crisis pueden desembocar en guerras o enfrentamientos armados generalizados entre los actores, pero otras pueden dirigirse hacia otras salidas que pueden ser desde la claudicación/aceptación de la derrota de alguna de las partes, hasta la resolución de la crisis por acuerdo de los implicados, pasando por la disminución de la tensión hasta los niveles previos a la crisis.

Tampoco los fenómenos *crisis* o *guerra* se deben confundir o considerar equivalentes a *conflicto*. Aunque las tres manifestaciones están relacionadas directamente, desde un punto de vista conceptual y práctico se trata de realidades diferentes¹⁴.

El conflicto, en Relaciones Internacionales, se puede definir como *condición social que surge cuando dos o más actores persiguen a la vez –o así es percibido– objetivos o metas mutuamente exclusivas o mutuamente incompatibles*¹⁵. Conflicto, no es lo mismo que conflicto armado. La guerra es la manifestación extrema del conflicto y la simple existencia de una incompatibilidad de objetivos entre los actores, con sus correspondientes niveles de tensión y enfrentamiento, no significan en absoluto que deba existir el recurso a la violencia de las partes para intentar resolverlo. Si un conflicto tiene múltiples formas pacíficas de resolución, sobre todo a partir de algún tipo de negociación, la evolución hacia una salida violenta, hacia el conflicto armado, es sólo una de sus posibilidades.

Cada crisis refleja un “estado de conflicto” entre dos o más adversarios, aunque la existencia de un conflicto no implica que deba desencadenarse necesariamente una crisis o desembocar en ella. Las crisis, por tanto, serán episodios con unas características muy determinadas, que en todos los casos surgen a partir de conflictos¹⁶. La crisis –al igual que la guerra– debe ser considerada por tanto como una fase o etapa del conflicto y no como equivalente o sinónimo de éste¹⁷. El modelo de “ciclo de vida del conflicto” desarrollado por

¹³ Leng, Russell J. (1993): *Interstate Crisis Behavior, 1816-1980: Realism Versus Reciprocity*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1.

¹⁴ Brecher, Michael (1993): *Crises in world politics; Theory and Reality*, Oxford, Pergamon Press, pp. 4 y 500.

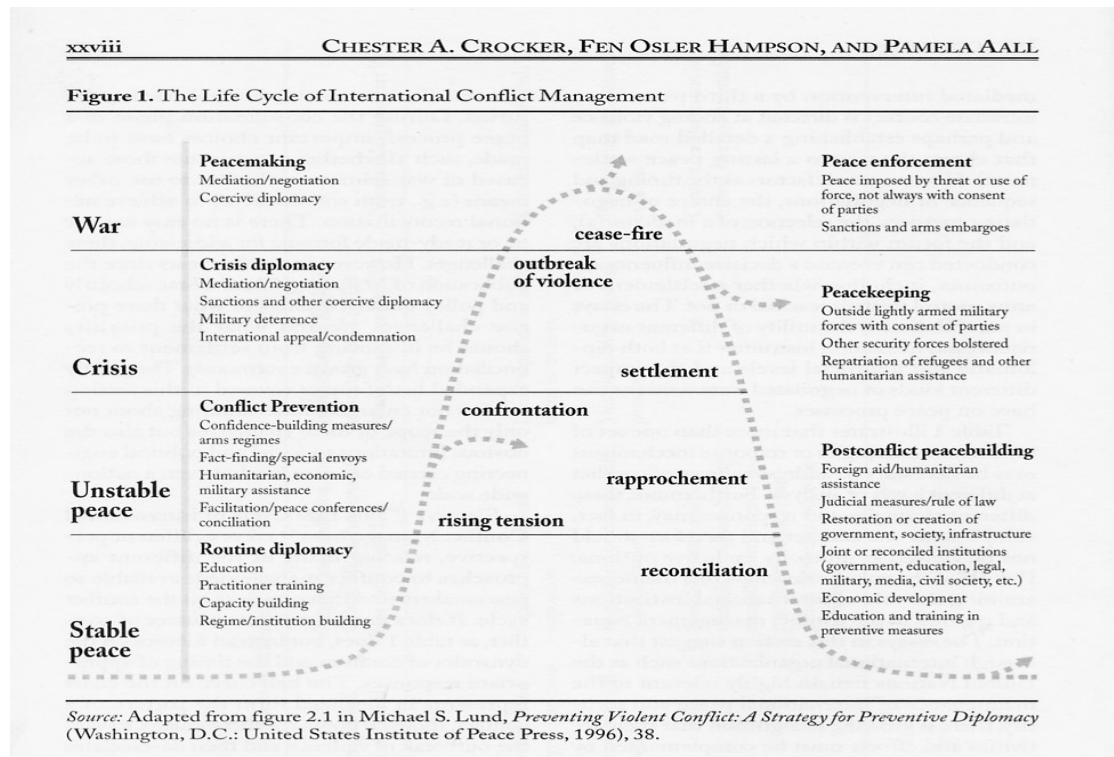
¹⁵ La definición está tomada de Evans, Graham y Newnham, Jeffrey (1990), *The Dictionary of World Politics*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, p. 52, y la hemos completado con el elemento *percepción* que aparece en numerosas definiciones de conflicto en la literatura, como se recoge en Dougherty, James E. y Pfaltzgraff (Jr.), Robert L. (1990): *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey (3rd edition)*, New York, Harper Collins College Publishers, p. 187.

¹⁶ Bell, Coral (1971) *The Conventions of Crisis: A Study in Diplomatic Management*, London, Oxford University Press, p. 4.

¹⁷ Barbé, *op. cit.*, p.248

Michael Lund¹⁸ (figura 1) recoge de una manera muy gráfica esta relación, en la que la crisis y la guerra son distintas fases del conflicto, bien distintas de otras manifestaciones y con instrumentos de intervención bien distintos.

Figura 1. Ciclo de vida del conflicto (modelo de Michael Lund)



Fuente: Crocker, C.A., Hampson, F. O. y Aall, P. (eds.),(2001): *Turbulent Peace; The Challenges of Managing International Conflict*, Washington, USIP Press, p. xxviii.

Conceptualizar la crisis es el paso previo para hablar de la *gestión de crisis* en el sentido preciso que se ha desarrollado en el ámbito de las Relaciones Internacionales en las últimas décadas. Podremos comprobar que tiene poco que ver con el significado de gestión de crisis que se ha ido consolidando en la Unión Europea a medida que esta organización ha ido asumiendo funciones en los campos de la Seguridad y la Defensa.

El origen del concepto de “gestión de crisis” aparecerá muy ligado a la Crisis de los Misiles en Cuba de 1962. Se puede decir que antes de Cuba no se podía hablar del desarrollo de una teoría explícita sobre como manejar las crisis internacionales y orientar a los decisores políticos que querían proteger los intereses nacionales sin verse abocados a la guerra. Será con este episodio cuando la expresión “gestión de crisis” comenzó a ser popular en los ámbitos académicos y político, a partir de una frase de Robert McNamara. El entonces Secretario de Defensa norteamericano, una vez se resolvió la crisis, afirmaba: “ya no existe la estrategia, sólo la gestión de crisis”.

¹⁸ Lund, Michael S. (1996): *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, United States Institute of Peace, p. 38.



Con esta frase se quería reconocer la aparición de una nueva forma de enfrentarse a las crisis internacionales. Consistía básicamente en encontrar una salida negociada a la crisis –nada nuevo en principio–, pero en circunstancias y con procedimientos distintos a los de otros casos anteriores. Había que evitar una guerra que nadie quería, pero buscando un compromiso que no supusiera una claudicación política o militar de alguna de las partes, lo que ninguna estaba dispuesta a aceptar sin resistencia armada. Para ello se llevó a cabo un empleo de los medios militares con una lógica distinta de la estrategia militar clásica, contemplando más claramente la subordinación a los objetivos políticos y el control político de los medios militares –y no militares–. Del mismo modo, el otro instrumento tradicional para evitar la guerra, la diplomacia, también se utilizaba de un modo diferente. No se trataría del uso tradicional de la negociación para tratar los conflictos y evitar la guerra, sino que se desarrolla ligado a ese nuevo empleo de los medios militares y de otro tipo.

Así, desde el comienzo de los años 60 hasta nuestros días se ha desarrollado la gestión de crisis como campo de trabajo definido, que se centra tanto en los procesos y mecanismos de decisión como en los medios de actuación específicos –militares y civiles– para enfrentarse a situaciones de naturaleza y características particulares: las crisis internacionales. Si bien en sus comienzos aparecería directamente vinculada a la rivalidad entre las superpotencias, el nuevo contexto internacional posterior al enfrentamiento de bloques ha ampliado el escenario de conflictividad, con crisis en las que los actores se ven enfrentados con adversarios directos y crisis entre otros actores en las que se ven envueltos como terceros por compromisos en alianzas, organizaciones multilaterales o por solidaridad internacional.

Con estos antecedentes, la gestión de crisis se puede definir de un modo general como *“el intento de controlar los acontecimientos durante una crisis para evitar que se llegue a un uso de la violencia importante y sistemático”*¹⁹, lo que es aplicable tanto en casos de conflicto directo con otro actor, como en situaciones de intervención en conflictos inicialmente ajenos en los que se desencadena una crisis –con los rasgos que antes señalamos–, por razones o compromisos de diverso tipo. Esas razones, intereses, valores o compromisos amenazados, sin que sean necesariamente vitales, sí deberán ser percibidos o considerados como suficientemente importantes y de alta prioridad como para desencadenar una crisis.

Si deseamos realizar un análisis un poco más profundo, bajo esa definición podemos incluir distintas formas de entender la gestión de crisis. La primera considera que el objetivo principal al hacer frente a una crisis debe ser obtener beneficios a expensas del oponente, aunque evitando llegar a la guerra. La gestión de crisis se entiende así como un “ejercicio de búsqueda de la victoria”²⁰, mientras se intenta que el riesgo de llegar al enfrentamiento armado directo se mantenga dentro de límites tolerables. El énfasis se pondrá en aprovechar la situación para lograr un resultado favorable, intentando deliberadamente obtener concesiones y aprovechar los riesgos propios de la crisis en beneficio propio. Lo importante no será si una medida en concreto incrementa la probabilidad de guerra, sino saber si será suficiente para forzar al enemigo a ceder o claudicar. En este sentido, es una forma de entender la gestión de crisis en la que se está dispuesto a correr un alto riesgo.

La segunda visión centrará su atención exclusivamente en los peligros que se derivan en una situación de crisis. Considerará la gestión de crisis básicamente como una forma de evitar la guerra, una forma de resolver una confrontación sin llegar al enfrentamiento armado.

¹⁹ Evans y Newnham, *op. cit.*, p.104.

²⁰ Williams, Phil, (1976): *Crisis Management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age*, London, Martin Robertson, p. 27.



El objetivo al gestionar una crisis es pura y simplemente desactivarla para evitar una escalada hacia la guerra, que se consideraría un fracaso. Desde esta perspectiva, el enemigo en la crisis, más que el oponente, sería la crisis misma²¹. La negociación para lograr un compromiso entre las partes será el medio fundamental, dejando de lado cualquier intento de explotar la situación para obtener ventajas de cualquiera de los oponentes o intervinientes.

Las dos posturas que acabamos de describir representan los extremos opuestos a la hora de conceptualizar la gestión de crisis: o maximizar los beneficios a toda costa o evitar la guerra a toda costa. Ambas reflejan parte de la realidad sobre la gestión de crisis, pero con una visión sesgada e incompleta del fenómeno. A la vista de esta situación, la literatura ha planteado una tercera interpretación de la gestión de crisis, sobre la que existe un relativo consenso y que refleja de forma más certera la experiencia y la dinámica propia del manejo de estas situaciones.

Esta visión de la gestión de crisis, aunque mantiene como necesidad y *objetivo básico* el evitar la guerra, no renuncia en absoluto a intentar obtener una mejora de los intereses propios mediante el manejo de la crisis. A veces esos intereses serán los de un tercero o, cuando hay intervención externa, el mantenimiento de un equilibrio entre los oponentes, con vistas a la resolución del conflicto. Busca por tanto el equilibrio entre conseguir objetivos y reducir el riesgo de que se produzca una escalada hacia la guerra. Es lo que George denomina el *dilema político* de la gestión de crisis: “Una vez que una crisis se ha puesto en marcha, cada parte se siente impelido a hacer lo necesario para proteger o hacer avanzar sus intereses más importantes; al mismo tiempo, sin embargo, se reconoce que se debe evitar utilizar para este propósito opciones y acciones que puedan disparar una escalada no deseada de la crisis”²².

Resulta muy clarificador en esta aproximación intermedia de la gestión de crisis la visión del proceso negociador durante una crisis que mantienen Snyder y Diesing. Para estos autores, el manejo de las crisis implica una combinación de dos elementos propios de la negociación, la coerción y la acomodación. Desde esta perspectiva, la principal cuestión en la gestión de crisis será “encontrar la combinación o relación óptima entre coerción y acomodación en el contexto particular de cada crisis”²³. Esta concepción de la gestión de crisis responderá mucho mejor a la realidad internacional del fenómeno en sus distintos aspectos y vertientes. El desarrollo de los mecanismos e instrumentos políticos, militares, económicos, diplomáticos, legales, etc –civiles y militares, en suma– debería estar dirigido a facilitar el empleo de esos dos elementos y a proporcionar la flexibilidad necesaria a los actores implicados.

2.2. Los conceptos de crisis y gestión de crisis en el desarrollo de la PESD y la Estrategia Europea de Seguridad

La aparición de las nociones de “crisis” y de “gestión de crisis” entre las cuestiones propias de la Unión Europea ha transcurrido ajena al desarrollo que estos conceptos han tenido en el ámbito de las Relaciones Internacionales como disciplina académica, así como en otros ámbitos político-militares²⁴.

²¹ Williams, *op. cit.*, p. 27.

²² George, Alexander L. (ed.) (1991): *Avoiding war. Problems of Crisis Management*, Boulder, Westview Press, p. 23.

²³ Snyder, Glenn H. y Diesing, Paul (1977): *Conflict Among Nations; Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*, Princeton, Princeton University Press, p. 207.

²⁴ La OTAN, en su Glosario mantiene desde 1995 la siguiente definición de gestión de crisis, muy próxima a la académica: “las acciones coordinadas emprendidas para desactivar una crisis, prevenir su escalada hasta un



Los primeros pasos en el ámbito de las organizaciones europeas para disponer de una cierta capacidad para desarrollar tareas de lo que conocemos por gestión de crisis se encuentran ligadas a la reactivación de la Unión Europea Occidental a mediados de la década de los 80 del pasado siglo, en un contexto en el que se seguía sin clarificar definitivamente ni la relación con la OTAN, ni con la ya Unión Europea surgida del Tratado de Maastricht de 1991²⁵. El acontecimiento de referencia en este sentido, será la reunión de su Consejo de Ministros de la UEO celebrada en Bonn el 19 de junio de 1992, de la que saldrá la denominada *Declaración Petersberg*. El documento definía por primera vez las misiones que las fuerzas militares puestas a disposición de la organización por los Estados podían desempeñar bajo la autoridad de la Organización. El ámbito de acción de la UEO estaría en las denominadas entonces “nuevas misiones” en el exterior, propias del nuevo entorno de riesgos y amenazas ya entonces se iba perfilando. En este sentido, el apartado II.4 de la declaración enunciaba las que se conocerán como “*Misiones Petersberg*”: 1/misiones humanitarias y de rescate; 2/misiones de mantenimiento de la paz; 3/misiones de fuerzas de combate para gestión de crisis, incluidas operaciones de restablecimiento de la paz²⁶.

Pese a la aparente sencillez del enunciado de estas misiones, su contenido ha sido y es susceptible de distintas interpretaciones, más o menos restrictivas según la voluntad de aquellos que deben hacerlas. Mientras las “misiones humanitarias y de rescate” son las más claras, las “misiones de mantenimiento de la paz” pueden plantear mayores problemas de interpretación, consecuencia de la diversidad de actividades que se pueden incluir bajo esta denominación: las misiones de mantenimiento de la paz se podían entender en su sentido clásico (despliegues con consentimiento de las partes para ayudar a mantener una paz que existe, con uso de la fuerza sólo en legítima defensa) o en un sentido más amplio, pudiendo llegar hasta las acciones de imposición de la paz por la fuerza, próximas a la guerra.

Con todo, la más susceptible de interpretación será la tercera de las misiones, el “empleo de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluido el restablecimiento de la paz”. En este caso, la visión más precisa se correspondería con el empleo de instrumentos militares en la gestión de crisis en el sentido académico que vimos más arriba. Sin embargo también es susceptible de interpretarse como cualquier tipo de intervención militar en las distintas fases de un conflicto –prebélica, bélica o posbélica–, asumiendo así un significado de crisis como sinónimo de “conflicto” en general, “conflicto armado” o “guerra”. Está será la interpretación que se habrá acabado por imponer en el seno de la Unión.

La mención específica al “restablecimiento de la paz” puede significar una preferencia por misiones posbélicas –la que se ha adoptado– y no propiamente de gestión de crisis, aunque también puede tener, en nuestra opinión, un significado cercano a la imposición de la paz que se encuentra en importantes documentos contemporáneos, como el *Programa de Paz* del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali.

conflicto armado y contener las hostilidades en las que podría desembocar”. NATO Glossary of Terms and Definitions (2007), 2-C-19.

²⁵ Ver: Cutileiro, José (1998): *WEU: A Success Story, NATO's Sixteen Nations*, Special supplement “The 50th Anniversary of the Brussels Treaty”, pág. 8.

²⁶ *Petersberg Declaration*, part II.4., Western European Union (WEU) Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992. Existe cierta polémica sobre la traducción al español de la última parte del enunciado del tercer grupo de misiones. Nosotros hemos utilizado la expresión *restablecimiento de la paz* por ser la que se recogerá más adelante en la versión española del Tratado de Amsterdam, art. J.7.2.



Con una actividad operativa prácticamente²⁷, el papel de la UEO en la defensa europea se iba a replantear a partir de la firma del Tratado de Amsterdam en 1997, por el que las “Misiones Petersberg” pasaban a formar parte del Tratado de la Unión Europea sin ninguna modificación (artículo 17, apartado 2), incorporándolas como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (artículo 17, apartado 1).

La guerra de Kosovo sería fundamental para dar un impulso a la voluntad de dar a la Unión una dimensión de defensa, que se iniciaría, no obstante como el desarrollo de la voluntad “de poner en práctica una política de gestión de crisis exteriores”²⁸, no en el sentido original de la gestión de crisis que hemos visto, sino como la capacidad de llevar a cabo intervenciones en conflictos de muy diverso tipo –sobre todo posbélicas–. Así, consecuencia fundamentalmente de la inacción europea en Kosovo, se reconoció lo inadecuado de los instrumentos militares de los que disponían, y se puso en marcha el desarrollo de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que tendrá como referencia de nacimiento “oficial” la cumbre franco-británica de Saint-Malo en diciembre de 1998.

Durante la década que llevamos de este proceso, el empleo y desarrollo de los conceptos de crisis y gestión de crisis en la Unión Europea y en sus documentos se ha apartado aún más de su significado clásico y definido, propio de las Relaciones Internacionales. Ya desde los primeros momentos asistiremos a una situación de “degradación” por extensión o generalización de los conceptos de crisis y de gestión militar de crisis (hay también una gestión civil de crisis de la que no nos ocupamos). El vocablo crisis se utilizará como sinónimo de conflicto en cualquiera de sus manifestaciones y en cualquiera de sus fases –prebélica, bélica o posbélica–. Cuando se habla de gestión de crisis se abarca hipotéticamente cualquier tipo de actividad o intervención de fuerzas en un conflicto bajo la bandera de la Unión, desde un despliegue de observadores desarmados hasta un despliegue de fuerzas de combate para ayudar a mantener la seguridad en un proceso electoral. Los conceptos aparecerán desbordados y desdibujados, con una enorme ambigüedad y amplitud.

El énfasis y los esfuerzos que la Unión manifestaba en Colonia (julio 1999) por tener capacidad de acción autónoma en todo el espectro de las tareas que denomina de “prevención de conflictos y gestión de crisis” ilustran la tendencia a ese sentido poco preciso, que se habrá mantenido en posteriores Conclusiones de la Presidencia, Informes sobre la PESC o la PESD y documentos oficiales de otra naturaleza. La gestión de crisis pierde significado también al aparecer acompañado constantemente con la idea de “prevención de conflictos”, de la que está muy alejada conceptualmente. Así se ha mantenido hasta el momento en buena parte de los documentos políticos a los que nos hemos referido, y se ha introducido y se ve reflejado también en gran parte de las reflexiones y trabajos académicos o de centros de investigación que se ocupan de la dimensión militar y de defensa de la UE, en los que con cierta frecuencia se asume que la “gestión de crisis” en la Unión Europea es equivalente a misiones de mantenimiento o consolidación de la paz en escenarios de postconflicto o a misiones de reconstrucción, cuando no se refiere a toda operación militar de la Unión que no tenga que ver con la defensa colectiva.

En definitiva, se ha extendido tanto en el debate político internacional como en el mundo académico lo que consideramos un uso “degradado” de los conceptos de crisis y de

²⁷ Dos operaciones navales, en el Golfo en 1988-90 y en la antigua Yugoslavia en 1992, una fluvial en el Danubio en 1993 y algunos contingentes de policía, vigilancia y desminado en Mostar, Albania, Croacia y Kosovo. Detalles de estas operaciones se pueden consultar en www.weu.int (diciembre 2008).

²⁸ Solana, Javier: “Prólogo”, en Gnesotto, Nicole (ed.) (2004), *Política de Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, París, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, p. 5.



gestión de crisis, vaciándolos de su significado preciso y dándoles un contenido general y polisémico que puede llevar a dificultar la propia identificación de las verdaderas situaciones de crisis y los riesgos que lleva asociados. Igualmente, esta degradación puede llegar a afectar, en nuestra opinión, al diseño y funcionamiento de los procedimientos, mecanismos y estructuras de decisión para hacer frente a situaciones de crisis.

Si hablamos del desarrollo de capacidades militares para las misiones de gestión de crisis incluidas en el Tratado de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 marcó en su momento un hito al respecto. Fruto de la cumbre se aprobará el conocido como Objetivo Principal o “Headline Goal” 2003, por el que se pretende pone en marcha la creación de una Fuerza de Reacción Rápida de la Unión Europea (FRR), llamada a convertirse en el instrumento militar que haga posible que los Estados Miembros puedan llevar a cabo de forma autónoma operaciones militares organizadas y dirigidas por la propia UE.

En realidad, la fuerza propuesta, incluso por su propio tamaño y tiempo de despliegue previsto, distaba mucho de tratarse de una verdadera fuerza de Reacción Rápida, sino que estaba pensada para constituirse como una especie de reserva o depósito de unidades nacionales con las que hacer frente a las misiones Petersberg. Pese a las declaraciones de operatividad para “algunas operaciones de gestión de crisis” en el Consejo de Laeken de diciembre de 2001²⁹, y para todo tipo de misiones Petersberg en mayo de 2003, “limitada y constreñida por algunas carencias reconocidas”³⁰, en modo alguno se puede hablar de que se constituyera ninguna Fuerza de Reacción Rápida europea integrada, real y operativa.

El Consejo Europeo de diciembre de 2003 supuso el punto final del proceso comenzado en Helsinki en 1999, sin que se hubiera logrado el objetivo propuesto. Este fracaso, junto a la evolución del entorno estratégico de los últimos años, la presencia del terrorismo internacional como amenaza, o la elaboración de la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea (EES)³¹, llevaron a la definición de un nuevo “Headline Goal” u Objetivo Principal 2010 en el que se reflejarán estos elementos³². En él se especificarán como misiones a cumplir “todo el espectro de operaciones de gestión de crisis cubiertas por el Tratado de la Unión Europea”³³, incluyendo bajo ese concepto a todas las misiones Petersberg, a las que cita bajo ese rótulo expresamente. Además se hablará de las derivadas de la Estrategia de Seguridad, documento en el que se recogen como principales amenazas el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de Estados y la delincuencia organizada³⁴. Todos ellos serán problemas que requieren respuestas multidimensionales y no únicamente militares.

Como novedad significativa el Objetivo Principal 2010 recogerá la iniciativa de creación de los Battlegroups o Agrupaciones Tácticas, un nuevo instrumento ya plenamente operativo desde 2007, que dotaría a la Unión de una verdadera capacidad de gestión de crisis en sentido preciso. Aunque con una entidad limitada (unos 1.500 efectivos), su disponibilidad, rapidez de empleo, polivalencia, flexibilidad, autonomía y potencia los convierte en muy

²⁹ *Conclusiones de la Presidencia, Anexo II, Consejo Europeo de Laeken 14-15 de diciembre de 2001.*

³⁰ *General Affairs and External Relations Council, May 2003.*

³¹ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de Seguridad, Consejo Europeo, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.*

³² *Headline Goal 2010. Approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004. Endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.*

³³ *Headline Goal 2010, apartado 2.*

³⁴ *Una Europa segura ..., op. cit., págs. 7-11.*



adecuados –sobre el papel–, para el manejo militar de crisis, que, por definición, exige la reacción en un corto periodo de tiempo. La dependencia en último caso de la voluntad política de los Estados miembros que los proporcionan será su gran debilidad, que puede llegar a convertir este instrumento en inútil en la práctica.

El tratamiento que la crisis y la gestión de crisis recibe en la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003 desde el punto de vista conceptual, sigue el mismo patrón de polisemia y significado impreciso que hemos señalado en los anteriores documentos de la Unión. La Estrategia no aporta ninguna mejora en este sentido, sino que refleja una preocupante diversidad de usos; las ocho ocasiones en las que aparece el término crisis se refiere a situaciones tan diversas como crisis culturales, crisis como situación problemática en general, crisis en su sentido preciso de fase pre-bélica del conflicto, crisis como sinónimo de conflicto o como equivalente a conflicto armado o guerra. Las cuatro ocasiones en las que se hace uso de la expresión gestión de crisis se referirán a intervenciones en situaciones de post-conflicto armado –una vez finalizada la lucha armada– o asociada al concepto de prevención de conflictos, con sólo un caso en el que podemos considerar que se aproxima –haciendo un esfuerzo de interpretación– a la definición precisa de gestión de crisis que ofrecimos más arriba. Si nos referimos a las capacidades militares de las que se habla en la Estrategia, los asociados a la gestión de crisis casi brillan por su ausencia. Sólo en una ocasión se relacionan los instrumentos militares con la crisis o la gestión de crisis.

En definitiva, la Estrategia Europea de Seguridad no fue capaz de proporcionar el rigor conceptual que un texto de este tipo debería mantener, al menos en lo que al concepto de crisis y de gestión de crisis se refiere, y en particular a la dimensión militar de la misma, como uno de los aspectos de la política de seguridad.

3. La Crisis y la Gestión de Crisis en el Informe sobre la Estrategia Europea de Seguridad y los Documentos del Consejo de Bruselas

El tratamiento que se desprende del Informe sobre la Estrategia Europea de Seguridad sobre la visión de la Unión Europea del concepto de crisis internacional y de la gestión de crisis parece no dar un protagonismo excesivo a estas cuestiones. Si además nos detenemos en cómo se trata en el documento la dimensión estrictamente militar de la crisis y de la gestión de crisis, la primera conclusión que obtendremos es que su importancia es muy reducida.

En la línea con el resto de documentos de la Unión en los que se habla de crisis y gestión de crisis, la utilización de estos términos no tiene mucho que ver con el significado conceptual propio de las Relaciones Internacionales como disciplina. Las referencias al término crisis y su gestión que aparecen en el nuevo documento tienen significados y empleos muy dispares. Mientras en algún caso se habla de la crisis como vinculada a las fuentes del conflicto y entendiéndola como previa al estallido de la violencia, en otras ocasiones se sigue utilizando en un sentido laxo y genérico, como sinónimo de conflicto en general en algún caso. No encontramos por tanto un criterio general que se derive de una claridad conceptual de sus redactores, de la que se carece.

Por lo que se refiere a la gestión de crisis, el uso del concepto sigue apareciendo ligado a la prevención de conflictos, como un área importante de la actividad de la Unión cuya actividad se ha reforzado en los cinco últimos años. Existirá una única referencia a los instrumentos militares de gestión de crisis, considerados, junto a los medios civiles, como uno



más de los múltiples instrumentos de la Unión para ser utilizados en la prevención de conflictos junto con los instrumentos políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, económicos y de cooperación³⁵.

Los únicos instrumentos militares específicos que se citan en el Informe son las Agrupaciones Tácticas o Battégroups³⁶. Se les considera como una mejora en la capacidad para reaccionar con rapidez, como era su propósito al ponerlos en marcha, pero choca su inclusión considerando que no han sido utilizados en ninguna ocasión y que, cuando se ha planteado someterlo a consideración de los miembros en algún caso –la prensa citó esta posibilidad durante los últimos enfrentamientos en la República Democrática del Congo, en fechas recientes–, la respuesta ha sido poco satisfactoria.

³⁵ Informe sobre la aplicación..., *op. cit.* p.9.

³⁶ *Ibid.*

