

LAS MISIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA

FUNDAMENTOS JURÍDICOS, ORIGEN Y DESARROLLO, SISTEMA ORGANIZATIVO,
PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y SEGUIMIENTO Y ACUERDOS INTERNACIONALES DE
EJECUCIÓN

LAS MISIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA

FUNDAMENTOS JURÍDICOS, ORIGEN Y DESARROLLO, SISTEMA ORGANIZATIVO,
PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y SEGUIMIENTO Y ACUERDOS INTERNACIONALES DE
EJECUCIÓN

Tesis Doctoral presentada para el Programa de Doctorado Interdisciplinario Internacional
sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento

Materia: Derecho internacional y Derecho de la Unión Europea

Autora: Maria Julià Barceló

Director: Dr. Víctor M. Sánchez

Universidad Oberta de Catalunya (UOC)

Estudios de Derecho y Ciencia Política

Barcelona, septiembre de 2012

Als meus pares, Ramon i M^a Dolors

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	33
CAPÍTULO 1. MISIONES DE PAZ DE LA UE Y LA ONU: FUNDAMENTO JURÍDICO EXTERNO Y TIPOLOGÍA DE FUNCIONES	45
1. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS, GESTIÓN DE CRISIS, Y MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES	45
1.1 Prevención de conflictos	46
1.2. Gestión de crisis	48
2. NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: LAS OMP DE LA ONU COMO MARCO DE REFERENCIA	50
2.1. Las OMP de la ONU: la idea original	50
2.1.1. Operaciones de primera generación	52
2.1.2. Operaciones de segunda generación	53
2.1.3. Operaciones de tercera generación	54
2.2. Naturaleza y tipología de las misiones de paz de la UE	55
2.2.1. Militares	58
a) Misiones humanitarias y de rescate de residentes	59
b) Misiones de mantenimiento de la paz	61
c) Misiones en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz	61
2.2.1. No militares	62
a) Misiones de planeamiento	67
b) Misiones de asistencia en el sector de la seguridad	68
c) Misiones de asistencia en el sector de la administración judicial y civil	69
d) Misiones de observación y supervisión	70
2.2.1. Mixtas	71
3. LA UE Y EL CAPÍTULO VIII DE LA CARTA	72
3.1. La UE: acuerdo u organismo del Capítulo VIII de la Carta	74
3.2. ¿UE, sus Estados miembros o la ONU?: el destinatario de las obligaciones y derechos del Capítulo VIII de la Carta	77
3.3. Límites al despliegue de misiones de paz regionales: los arts. 52 y 53 de la Carta	79
3.3.1. Autorización del Consejo de Seguridad	79
3.3.2. Compatibilidad con los propósitos y principios de la Carta	80
a) Principio de no intervención	81
b) Principio de libre determinación de los pueblos	83
4. LOS PODERES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU Y LAS MISIONES DE PAZ DE LA UE	83
4.1. Misiones que implican el uso de la fuerza con autorización previa <i>ad nomine</i> ...	85
4.1.1. Misión EUFOR-ALTHEA (2004)	85

4.1.2. Misión EUFOR RD CONGO (2006).....	87
4.1.3. Misión EUFOR CHAD/RCA (2008).....	88
4.2. Misiones que implican el uso de la fuerza armada con autorización previa genérica	90
4.2.1. Misión ARTEMIS (2003).....	90
4.2.2. Misión ATALANTA (2008).....	91
4.3. Misiones que no implican el uso de la fuerza militar con autorización previa genérica: el caso EUJUST LEX (2005).....	92
4.4. Misiones europeas sin autorización previa	93
4.4.1. MPUE en Bosnia-Herzegovina (2003).....	94
4.4.2. Misión CONCORDIA en Macedonia (2003)	95
4.4.3. Misión EUPOL KINSHASA (2005).....	96
4.4.4. MAFUE en Rafah (2005) y EUPOL COPPS en los territorios palestinos (2006)	96
4.4.5. Misiones de apoyo a AMIS II (2005) y AMISOM (2007)	97
4.4.6. Misiones EUSEC RD CONGO (2005) y EUPOL RD CONGO (2007)	98
4.4.7. Misión EUPOL AFGANISTÁN (2007)	99
4.4.8. Misión EUSSR GUINEA-BISSAU (2008).....	99
4.4.9. Misión EUTM SOMALIA (2010).....	100
4.5. Naturaleza de la autorización.....	100
5. CONSENTIMIENTO DEL ESTADO RECEPTOR COMO FUNDAMENTO JURÍDICO EXTERNO	102
5.1. Consentimiento y coercitividad	103
5.2. Formas de manifestación del consentimiento	105
5.2.1. Actos unilaterales y declaraciones conjuntas.....	106
5.2.2. Acuerdos entre beligerantes.....	109
5.3. Casos límite: EULEX KOSOVO (2008) y EUMM GEORGIA (2008).....	110
5.3.1. EULEX KOSOVO (2008)	111
5.3.2. EUMM GEORGIA (2008)	114
CAPÍTULO 2. ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA UE.....	117
1. INTRODUCCIÓN.....	117
2. COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA, ACTA ÚNICA EUROPEA, Y PRIMERA MISIÓN DE PAZ: 1970-1991	119
2.1. De la cooperación política europea al AUE	119
2.2. La MOUE en los Balcanes occidentales: primera misión de paz de las Comunidades y sus Estados miembros	122
3. LA PESC Y EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA: 1993-1999	125
3.1. Nuevo marco político y normativo	125
3.2. Misiones creadas durante la vigencia del TUE.....	128
3.2.1. Misiones de policía en colaboración con la UEO	129
a) La administración civil de Mostar (1993)	129

b) Operación Alba (1997)	129
3.2.2. Misiones de apoyo y observación electoral	130
a) Misiones de apoyo y observación electoral en la Federación Rusa (1993, 1995 y 1996).....	132
b) Misiones de apoyo y observación electoral en Bosnia-Herzegovina (1996, 1997 y 1998).....	133
c) Continuación de la MOUE en los Balcanes occidentales	135
d) Misión de apoyo y observación electoral en Sudáfrica (1994)	136
e) Misiones de apoyo y observación electoral en Mozambique (1994, 1998 y 1999)	136
f) Misión de apoyo y observación electoral en Palestina (1996).....	136
g) Misión de apoyo y observación electoral en la RD Congo (1997).....	137
h) Misión de apoyo y observación electoral en Yemen (1997).....	137
i) Misión de apoyo y observación electoral en Camboya (1998)	137
j) Misión de apoyo y observación electoral en Nigeria (1999).....	137
4. TRATADO DE ÁMSTERDAM Y LAS MISIONES PETERSBERG: 1999-2003	138
4.1. Nuevo marco normativo y político.....	138
4.2. Misiones creadas durante la vigencia del Tratado de Ámsterdam	144
4.2.1. Continuación de la MOUE en los Balcanes occidentales	144
4.2.2. Nuevas misiones de apoyo y observación electoral	146
4.2.3. Primera misión de la PESD: la MPUE en Bosnia-Herzegovina (2003)	147
5. TRATADO DE NIZA Y LA PESD: 2003-2009	147
5.1. Nuevo marco normativo y político.....	147
5.2. Consolidación de las misiones de la PESD durante la vigencia del Tratado de Niza	154
5.2.1. Misiones en los Balcanes occidentales.....	155
a) Finalización de la MOUE.....	155
b) Misiones en la Antigua República Yugoslava de Macedonia	156
c) Misiones en Bosnia-Herzegovina	157
d) Misiones en Kosovo	159
5.2.2. Misiones en África	160
a) Misiones en la RD Congo	160
b) Misiones en Sudán y Somalia.....	163
c) Misiones en Chad/RCA y Guinea-Bissau	166
5.2.3. Misiones en la región del Cáucaso	168
5.2.4. Misiones en Oriente medio y próximo	170
5.2.5. Misiones en Asia	173
6. TRATADO DE LISBOA Y MISIONES DE PAZ: 2009-2012.....	175
6.1. Nuevo marco normativo y político.....	175
6.2. Misiones de paz hasta el 2011	177
6.2.1. Misiones en los Balcanes occidentales.....	178
a) Finalización de la MPUE en Bosnia-Herzegovina.....	178
b) Continuación de EULEX KOSOVO	178

6.2.2. Continuación de EUBAM en Moldavia-Ucrania y de EUMM en Georgia..	179
6.2.3. Continuación de EUJUST LEX en Iraq, EUPOL AFGANISTÁN, EUPOL COPPS en los territorios palestinos y la MAFUE en Rafah.....	180
6.2.4. Continuación de EUSEC y EUPOL en la RD Congo.....	181
6.2.5. Finalización de EUSSR GUINEA-BISSAU	183
6.2.6. Continuación de EUNAVFOR/ATALANTA en Somalia	183
6.2.7. Inicio de una nueva misión militar: EUTM SOMALIA	184
6.2.8. Regulación de la misión militar EUFOR Libia	185
6.3. Planeamiento e inicio de nuevas misiones en el 2012	186
6.3.1. EUAVSEC-Sudán del Sur	186
6.3.2. EUCAP NESTOR en el cuerno de África.....	187
6.3.3. EUCAP SAHEL Níger.....	187

CAPÍTULO 3. SISTEMA ORGANIZATIVO DE LA PESCA Y MISIONES DE PAZ.....197

1. INTRODUCCIÓN.....	197
2. CONSEJO EUROPEO.....	199
2.1. Aspectos generales.....	199
2.2. Funciones relativas a las misiones de paz.....	201
3. EL CONSEJO DE LA UNIÓN Y SUS ÓRGANOS ASESORES PARA LAS MISIONES DE PAZ.....	204
3.1. Aspectos generales.....	204
3.2. CAGRE y CAE.....	205
3.3. Presidencia	206
3.4. Secretaría General	208
3.5. COREPER.....	208
3.6. Funciones relativas a las misiones.....	209
3.7. Comité Político y de Seguridad (COPS).....	210
3.7.1. Origen y creación.....	210
3.7.2. Composición.....	210
3.7.3. Funciones relativas a las misiones de paz.....	211
a) Seguimiento de la situación internacional	213
b) Preparación de la respuesta a la crisis	213
c) Control y dirección política y estratégica de una misión.....	214
3.8. Comité Militar de la Unión Europea (CMUE)	215
3.8.1. Composición y organización interna.....	215
3.8.2. Funciones relativas a las misiones militares	216
3.8.3. Procedimiento de actuación.....	216
3.9. Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM).....	217
3.9.1. Origen y creación.....	217
3.9.2. Composición y funciones relativas a las misiones no militares.....	218
3.10. Comité de Contribuyentes (CDC).....	219
3.10.1. Creación, composición y organización interna	219
3.10.2. Funciones relativas a la gestión de la misión	222

4. EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SEAE	223
4.1. Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.....	224
4.1.1. Origen	224
4.1.2. Nombramiento.....	225
4.1.3. Funciones relativas a las misiones	225
4.2. Servicio Europeo de Acción Exterior.....	226
4.2.1. Origen, composición y organización interna	226
4.2.2. Funciones	228
4.2.3. Representantes Especiales de la Unión Europea	229
4.2.4. Unidad Política (UP)	231
a) Composición	231
b) Funciones.....	231
4.2.5. Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (DGCP).....	233
a) Organización interna y funciones	233
b) Modelos de planificación y dirección de las misiones militares	234
4.2.6. Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CCPE)	235
a) Composición y organización interna	235
b) Funciones relativas a las misiones no militares	236
4.2.7. Estado Mayor de la Unión Europea.....	237
a) Composición y organización interna	238
b) Funciones relativas a las misiones.....	240
4.2.8. Centro Conjunto de Situación de la UE.....	242
a) Composición y organización interna	242
b) Funciones relativas a las misiones.....	243
5. COMISIÓN EUROPEA Y MISIONES DE PAZ.....	244
5.1. Organización interna	244
5.2. Funciones relativas a las misiones	245
5.2.1. De iniciativa.....	246
5.2.2. Ejecutivas: los instrumentos financieros de la Comisión.....	246
5.3. Coordinación Comisión/Consejo en la ejecución de las misiones	249
6. AGENCIAS AUTÓNOMAS.....	251
6.1. Centro de Satélites (SATCEN).....	251
6.2. Instituto de Estudios de Seguridad (EU ISS).....	252
6.3. Agencia Europea de Defensa (AED).....	252
7. PARLAMENTO EUROPEO	253
7.1. Funciones consultivas	254
7.2. Funciones de control.....	254
7.3. Funciones presupuestarias	256
7.4. Acceso a la información de la PCSD	257
8. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA	259
8.1. Control indirecto sobre acuerdos internacionales y decisiones sancionadoras del Consejo.....	260
8.2. Control directo sobre actos de la PESC.....	261

8.2.1. Recursos sobre reglamentos de ejecución de la PESC	262
8.2.2. Recursos sobre la falta de competencia	263
8.2.3. Recursos sobre la base jurídica	263

CAPÍTULO 4. PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS MISIONES DE PAZ.....265

1. INTRODUCCIÓN.....	265
2. DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN COMÚN.....	267
2.1. Monitorización, análisis de la situación internacional y alerta temprana	268
2.2. Formulación del concepto de gestión de crisis	270
2.3. Aprobación del concepto de gestión de crisis y desarrollo de las opciones estratégicas	272
2.4. El factor tiempo en la fase de planificación.....	274
3. FASE INTERMEDIA: ESTABLECIMIENTO DE LA MISIÓN	276
3.1. Procedimiento de unanimidad con abstención constructiva	277
3.2. Decisión formal de aprobación de la misión	279
3.2.1. Decisión de creación de misiones militares.....	279
a) Base habilitadora	279
b) Estructura	281
3.2.2. De creación de misiones de paz no militares	283
a) Base habilitadora	283
b) Estructura	284
3.2.3. De creación de operaciones mixtas	285
a) Base habilitadora	285
b) Estructura	285
3.2.4. Misiones sin acción común de creación: la MAFUE en Moldavia-Ucrania	286
a) Base habilitadora	286
b) Memorando de Entendimiento.....	287
3.3. Concreción de la misión y lanzamiento	288
3.3.1. El CONOPS.....	289
3.3.2. Elaboración y adopción de los acuerdos sobre el estatuto del personal/fuerza	290
3.3.3. Elaboración y adopción del OPLAN	290
3.3.4. Creación del Comité de contribuyentes y acuerdos de participación.....	290
3.3.5. Nombramiento del jefe de misión	291
3.3.6. Decisión de lanzamiento de la misión.....	292
3.4. Tiempo en el proceso de despliegue.....	294
4. FASE POSTERIOR: SEGUIMIENTO Y REVISIÓN.....	298
4.1. Mecanismos de seguimiento	298
4.2. Decisiones de revisión, modificación, prórroga y finalización	299

CAPÍTULO 5. ACUERDOS INTERNACIONALES Y MISIONES DE PAZ DE LA UE	303
1. INTRODUCCIÓN.....	303
2. PARTES EN LOS ACUERDOS	303
2.1. ¿UE o Estados miembros?	303
2.2. Las contrapartes	308
3. CELEBRACIÓN	309
3.1 Ausencia de base jurídica en la PESC hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.....	310
3.2. Negociación	311
3.3. Conclusión.....	314
3.3.1. Aprobación.....	314
3.3.2. Firma y autenticación.....	315
3.3.3. Manifestación del consentimiento	317
3.3.3.1. Entrada en vigor	319
a) Adopción en forma simplificada	319
b) Adopción en forma solemne	320
c) Canje de notas	321
3.3.3.2. Ratificación y aplicación provisional	321
4. ESTATUTO DE LAS MISIONES DE LA UE: LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS SOBRE EL ESTATUTO DE LAS FUERZAS (SOFA) Y DE LA MISIÓN (SOMA)	327
4.1. Los modelos de acuerdos SOFA y SOMA	327
4.2. Pluralidad de acuerdos y de regímenes jurídicos	331
4.2.1. Remisión al estatuto de misiones de la ONU	331
4.2.2. Subrogación en el estatuto de otras misiones regionales	332
4.2.3. Aplicación de un mecanismo bilateral de Estado a Estado	332
4.2.4. Fijación del estatuto por remisión a otras normas de derecho internacional	332
4.2.5. Ampliación del estatuto a otra misión.....	333
4.2.6. Inexistencia de estatuto	333
4.3. Ámbito de aplicación	334
4.4. Disposiciones generales	336
4.5. Privilegios e inmunidades	338
4.5.1. Cuestiones generales.....	338
4.5.2. Régimen de las misiones militares	339
4.5.3. Régimen de las misiones no militares	342
4.5.4. Retirada de la inmunidad	345
4.5.5. Reclamación de responsabilidades.....	346
4.6. Uso de la fuerza y seguridad de la misión	348
4.6.1. Misiones militares.....	348
4.6.2. Misiones no militares	349
4.7. Reparación por daños y perjuicios.....	350
4.7.1. Responsabilidad limitada	350
4.7.2. Mecanismos de reparación	354

a) Arreglos amistosos.....	354
b) Vía diplomática	355
c) Comisión de reclamaciones.....	356
d) Tribunal de arbitraje	356
5. ACUERDOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE TERCEROS ESTADOS EN LA MISIÓN	357
5.1. Características generales	358
5.2. Tipología.....	362
5.2.1. Acuerdos marco	362
5.2.2. Acuerdos <i>ad hoc</i>	362
5.3. Contenido	363
6. ACUERDOS SOBRE EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CLASIFICADA.....	365
6.1. Con otras organizaciones internacionales.....	366
6.2. Con terceros Estados adheridos a la misión.....	366
7. ACUERDOS INFORMALES	367
7.1. Acuerdos administrativos.....	368
7.2. Acuerdos de desarrollo financiero.....	369
7.3. ¿Y los canjes de notas?	370
CONCLUSIONES	375
ANEXO. LAS MISIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA (2003-2011)	397
1. OPERACIONES INTERNAS.....	397
1.1. MISIONES EN BOSNIA-HERZEGOVINA	397
1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA , MPUE (1 de enero de 2003 – 30 de junio de 2012).....	399
a) Marco jurídico de la MPUE	400
b) Objetivos de la MPUE.....	403
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la MPUE	404
d) Estados participantes y personal adscrito a la MPUE.....	406
e) Financiación de la MPUE	409
f) Balance y evolución de la MPUE.....	412
1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2 de diciembre de 2004- en curso).....	414
a) Marco jurídico de EUFOR-ALTHEA.....	414
b) Objetivos de EUFOR-ALTHEA.....	417
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUFOR-ALTHEA	418
d) Estados participantes y personal adscrito a EUFOR-ALTHEA.....	421
e) Financiación de EUFOR-ALTHEA	423
f) Revisión de EUFOR-ALTHEA.....	425
g) Balance de EUFOR-ALTHEA	426
1.2. MISIONES EN LA ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA.....	427
1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (31 de marzo 2003- 15 de diciembre 2003)	431
a) Marco jurídico de la misión CONCORDIA	431
b) Objetivos de la misión CONCORDIA	433

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la misión CONCORDIA...	433
d) Estados participantes y personal adscrito a la misión CONCORDIA	435
e) Financiación de la Misión CONCORDIA	437
f) Balance de la Misión CONCORDIA	439
1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (15 de diciembre de 2003-14 de diciembre de 2005)	440
a) Marco jurídico de EUPOL PRÓXIMA	441
b) Objetivos de EUPOL PRÓXIMA	441
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPOL PRÓXIMA.....	443
d) Estados participantes y personal adscrito a EUPOL PRÓXIMA.....	444
e) Financiación de EUPOL PRÓXIMA.....	446
f) Balance de EUPOL PRÓXIMA.....	446
1.2.3. MISIÓN DEL EQUIPO POLICIAL CONSULTIVO DE LA UE, EUPAT (15 de diciembre de 2005- 14 de junio de 2006)	447
a) Marco jurídico de EUPAT.....	447
b) Objetivos de EUPAT	447
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPAT.....	448
d) Estados participantes y personal adscrito a EUPAT	449
e) Financiación de EUPAT.....	449
1.3. MISIONES EN KOSOVO	450
1.3.1. EQUIPO DE PLANIFICACIÓN DE LA UE, EPUE KOSOVO (10 de abril de 2006-31 de marzo de 2008)	453
a) Marco jurídico del EPUE KOSOVO	453
b) Objetivos del EPUE KOSOVO.....	453
c) Planificación, estructuras y cadena de mando del EPUE KOSOVO	454
d) Estados participantes y personal adscrito a la misión del EPUE KOSOVO ...	455
e) Financiación del EPUE KOSOVO	456
f) Revisión del EPUE KOSOVO.....	456
1.3.2. EQUIPO DE PREPARACIÓN DE LA MISIÓN CIVIL INTERNACIONAL, MCI-OCI-REUE (15 de septiembre de 2006-31 de marzo de 2008)	457
a) Marco jurídico del Equipo de preparación MCI-OCI-REUE.....	457
b) Objetivos del Equipo de preparación MCI-OI-REUE.....	458
c) Financiación del equipo de preparación MCI-OI-REUE	459
d) Revisión del equipo de preparación MCI-OI-REUE.....	459
1.3.3. EULEX KOSOVO (16 de febrero de 2008- previsión de finalización: 14 de junio de 2014).....	461
a) Marco jurídico de EULEX KOSOVO	461
b) Mandato de EULEX KOSOVO.....	463
c) Planificación, estructuras y cadena de EULEX KOSOVO	463
d) Estados participantes y personal adscrito a EULEX KOSOVO	466
e) Financiación de EULEX KOSOVO.....	467
f) Balance de EULEX KOSOVO	468
2. OPERACIONES EXTERNAS.....	470
2.1. MISIONES EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO	470
2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (12 de junio de 2003-1 de septiembre de 2003)	476

a) Marco jurídico de ARTEMIS	477
b) Objetivos de ARTEMIS	477
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de ARTEMIS	478
d) Estados participantes y personal adscrito a ARTEMIS.....	478
e) Financiación de ARTEMIS	480
f) Balance y evolución de ARTEMIS	480
2.1.2. EUPOL KINSHASA (12 de abril de 2005 - 30 de junio de 2007) Y EUPOL RD CONGO (1 de junio de 2007 – previsión de finalización: 30 de septiembre de 2012).....	482
a) Marco jurídico de EUPOL KINSHASA	485
b) Objetivos de EUPOL KINSHASA	485
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPOL KINSHASA	485
d) Estados participantes y personal adscrito a EUPOL KINSHASA.....	486
e) Financiación de EUPOL KINSHASA	487
f) Balance y evolución de EUPOL KINSHASA	487
2.1.3. EUSEC RD CONGO (8 de junio de 2005 –previsión de finalización: 31 de septiembre de 2012).....	489
a) Marco jurídico de EUSEC RD CONGO.....	489
b) Objetivos de la Misión EUSEC RD CONGO.....	490
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUSEC RD CONGO.....	491
d) Estados participantes y personal adscrito a EUSEC RD Congo	493
e) Financiación de EUSEC RD CONGO	494
f) Balance de EUPOL y EUSEC en la RD Congo	494
2.1.4. EUFOR RD CONGO (30 de julio- 30 de noviembre de 2006).....	495
a) Marco jurídico de EUFOR RD CONGO	495
b) Objetivos de EUFOR RD CONGO	497
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUFOR RD CONGO	497
d) Estados participantes y personal adscrito a EUFOR RD CONGO	499
e) Financiación de EUFOR RD CONGO	500
f) Balance de EUFOR RD CONGO	501
g) Balance general de la intervención de la UE en la RD CONGO.....	504
2.2. MISIONES EN GEORGIA	505
2.2.1. MISIÓN EUJUST THEMIS (16 de julio de 2004-14 de julio de 2005).....	508
a) Marco jurídico de EUJUST THEMIS	508
b) Objetivos de EUJUST THEMIS.....	508
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUJUST THEMIS	509
d) Estados participantes y personal adscrito a EUJUST THEMIS.....	510
e) Financiación de EUJUST THEMIS	510
f) Balance de EUJUST THEMIS.....	511
2.2.1. MISIÓN EUMM GEORGIA (1 de octubre de 2008-previsión de finalización: 14 de septiembre de 2012)	514
a) Marco jurídico de EUMM GEORGIA.....	516
b) Objetivos de EUMM GEORGIA	516
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUMM GEORGIA.....	517
d) Estados participantes y personal adscrito a EUMM GEORGIA	518
e) Financiación de EUMM GEORGIA.....	518

f) Revisión de EUMM GEORGIA.....	519
2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (1 de julio de 2005- previsión de finalización: 31 de diciembre de 2013).....	519
a) Fase previa a la planificación de EUJUST LEX.....	521
b) Objetivos de EUJUST LEX.....	522
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUJUST LEX.....	523
d) Financiación de EUJUST LEX.....	524
e) Revisión de EUJUST LEX.....	524
f) Balance de EUJUST LEX.....	525
2.4. MISIONES DE APOYO DE LA UE A LAS MISIONES DE LA UNIDAD AFRICANA.....	526
2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (18 de julio de 2005 - 31 de diciembre de 2007).....	529
a) Marco jurídico de la misión de apoyo a AMIS II.....	530
b) Objetivos de la misión de apoyo a AMIS II.....	531
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la misión de apoyo a AMIS II.....	532
a) Estados participantes y personal adscrito a la misión de apoyo a AMIS II....	534
b) Financiación de la misión de apoyo a AMIS II.....	534
c) Revisión de la misión de apoyo a AMIS II.....	535
2.4.2. MISIÓN DE APOYO A AMISOM EN SOMALIA (23 de abril de 2007- 31 de diciembre de 2007).....	536
2.5. MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN ACEH (INDONESIA), MOA (15 de septiembre 2005-11 de diciembre 2006).....	539
a) Marco jurídico de la MOA.....	541
b) Objetivos de la MOA.....	541
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la MOA.....	542
d) Estados participantes y personal adscrito a la MOA.....	543
e) Financiación de la MOA.....	544
f) Revisión de la MOA.....	545
g) Balance de la MOA.....	545
2.6. MISIONES EN PALESTINA.....	547
2.6.1. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN RAFAH (25 de noviembre de 2005 – previsión de finalización: 30 de junio de 2013).....	551
a) Marco jurídico de la MAFUE en Rafah.....	551
b) Objetivos de la MAFUE en Rafah.....	552
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la MAFUE en Rafah.....	553
d) Estados participantes y personal adscrito a la MAFUE en Rafah.....	554
e) Financiación de la MAFUE en Rafah.....	555
f) Balance de la MAFUE en Rafah.....	556
2.6.2. EUPOL COPPS EN LOS TERRITORIOS PALESTINOS (1 de enero de 2006 – previsión de finalización: 30 de junio de 2013).....	557
a) Marco jurídico de EUPOL COPPS.....	557
b) Objetivos de EUPOL COPPS.....	559
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPOL COPPS.....	559
d) Estados participantes y personal adscrito a EUPOL COPPS.....	561

e) Financiación de EUPOL COPPS.....	562
f) Revisión de EUPOL COPPS	563
g) Balance de EUPOL COPSS	563
2.7. LA MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN MOLDAVIA-UCRANIA (1 de diciembre de 2005 – previsión de finalización: 30 de noviembre de 2015)	565
a) La política europea de vecindad (PEV) y otras actuaciones de la UE en el marco de las relaciones exteriores.....	566
b) Marco jurídico de la MAFUE en Moldavia-Ucrania	567
c) Objetivos de la MAFUE en Moldavia-Ucrania	568
d) Planificación, estructuras y cadena de mando de la MAFUE en Moldavia- Ucrania	570
e) Estados participantes y personal adscrito a la MAFUE en Moldavia-Ucrania	571
f) Financiación de la MAFUE en Moldavia-Ucrania	571
g) Balance de la MAFUE en Moldavia-Ucrania	572
2.8. MISIÓN EUPOL AFGANISTÁN (15 de junio de 2007 – previsión de finalización: 31 de mayo de 2013)	574
a) La crisis de Afganistán y la actuación de la comunidad internacional	574
b) La actuación de la UE en el marco de las relaciones exteriores.....	577
c) La exploración previa a la misión	579
d) Marco jurídico de EUPOL AFGANISTÁN	580
e) Objetivos de EUPOL AFGANISTÁN.....	580
f) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPOL AFGANISTÁN	581
g) Estados participantes y personal adscrito a EUPOL AFGANISTÁN.....	583
h) Financiación de EUPOL AFGANISTÁN	585
i) Revisión de EUPOL AFGANISTÁN	586
j) Balance de EUPOL AFGANISTÁN	586
2.9. MISIÓN EUFOR CHAD/RCA (15 de marzo de 2008 –15 de marzo de 2009)	587
a) El enfoque regional de la crisis de Darfur	587
b) La estrategia regional de la UE	589
c) Marco jurídico de EUFOR CHAD/RCA	590
d) Objetivos de EUFOR CHAD/RCA	591
e) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUFOR CHAD/RCA.....	592
f) Estados participantes y personal adscrito a EUFOR CHAD/RCA	593
g) Financiación de EUFOR CHAD/RCA.....	595
h) Balance de EUFOR CHAD/RCA.....	596
2.10. MISIÓN DE APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD, EUSSR GUINEA-BISSAU (12 de febrero de 2008- 30 de septiembre de 2010).....	597
a) Antecedentes de la inestabilidad política y económica guineana	597
b) Marco jurídico de EUSSR GUINEA-BISSAU	600
c) Objetivos y mandato de EUSSR GUINEA-BISSAU	601
d) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUSSR GUINEA-BISSAU	601
e) Estados participantes y personal adscrito a EUSSR GUINEA-BISSAU	603
f) Financiación de EUSSR GUINEA-BISSAU	604
g) Revisión de EUSSR GUINEA-BISSAU	605
2.11. MISIONES EN SOMALIA.....	605

2.11.1. MISIÓN DE COORDINACIÓN MILITAR EU NAVCO (20 de septiembre -2 diciembre de 2008).....	608
a) Marco jurídico de EU NAVCO	609
b) Mandato de EU NAVCO	609
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EU NAVCO	610
d) Estados participantes y personal adscrito a EU NAVCO.....	611
e) Financiación de EU NAVCO	611
d) Revisión de EU NAVCO.....	612
2.11.2. MISIÓN ATALANTA (8 de diciembre de 2008- previsión de finalización: diciembre de 2014).....	612
a) Marco jurídico de ATALANTA.....	612
b) Objetivos y Mandato de ATALANTA.....	613
c) Planificación, estructuras y cadena de mando de ATALANTA.....	614
d) Estados participantes y personal adscrito a ATALANTA	615
e) Entrega de las personas capturadas y ejercicio de competencias jurisdiccionales	616
f) Financiación de ATALANTA	617
g) Revisión de ATALANTA	618
2.11.3. MISIÓN DE FORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD, EUTM (7 de abril de 2010-previsión de finalización: diciembre de 2012).....	618
DOCUMENTACIÓN.....	619
BIBLIOGRAFÍA	689
BASES DE DATOS Y SITIOS WEB CONSULTADOS	711

ABREVIATURAS

AAEE *mpl* Asuntos Exteriores.

ACP *m pl* Países de África, Caribe y Pacífico.

ACTORD *f* Orden de activación de una operación militar.

AED *f* Agencia Europea de Defensa.

AFRI *m* Annuaire Français de Relations Internationales.

AG *f* Asamblea General de las Naciones Unidas.

AJIL *m* American Journal of International Law.

ALA, *f* América Latina y Asia (programa comunitario de cooperación económica y ayuda humanitaria con los países de América latina y Asia).

AP *f* Autoridad Palestina.

AR *m* Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cargo ejercido desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa por Catherine Ashton.

ARI *m* Análisis del Real Instituto Elcano.

ARSY *f* Antigua República Socialista de Yugoslavia.

Art. *m* Artículo.

ARYM, *f* Antigua República Yugoslava de Macedonia (o **ERYM**, *f* Ex República Yugoslava de Macedonia).

As.ac. *m pl* Asuntos acumulados.

ASEAN *f pl* Asociación de naciones del sureste asiático.

BEI *m* Banco Europeo de Inversiones.

BERD *m* Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

BEUR *m* Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja.

B-H o **BiH** *f* Bosnia-Herzegovina.

BOE *m* Boletín Oficial del Estado.

BOMMOLUK *m* Improvement of Border Controls at the Moldova-Ukraine border.

BONUCA *f* United Nations Peace-building Office in the Central African Republic.

BM *m* Banco Mundial.

CAE *m* Consejo de Asuntos Exteriores.

CARDS *m* Asistencia comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización.

CAG *m* Consejo de Asuntos Generales.

CAGRE *m* Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores.

GATT *m* General Agreement on Tariffs and Trade.

CC *m* Código Civil español.

CCEE *f pl* Comunidades Europeas.

CCPE *f* Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución.

CDC *m* Comité de Contribuyentes.

CDI *f* Comisión de Derecho Internacional.

CE *f* Comunidad Europea.

CEDH *f pl* Convención Europea de Derechos Humanos.

CEDEAO *f* Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

CEAFE *m* Centro de Estudios y Análisis sobre el Futuro de Europa.

CESEDEN *m* Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional del Ministerio de Defensa español.

CeMiSS, *m* Centro Militare di Studi Strategici.

CESICE *m* Centre d'Études sur la Sécurité et la Coopération Européenne de l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble.

CIDOB *m* Centro de investigación de relaciones internacionales y desarrollo.

CIG *f* Conferencia Intergubernamental.

CIJ *f* Corte Internacional de Justicia.

CITpax *m* Centro Internacional de Toledo para la paz.

CIVCOM *m* Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis.

CMC *f* Comisión Mixta de Control (de la OSCE).

CMUE *m* Comité Militar de la Unión Europea.

CMLR *f* Common Market Law Review.

CONOPS *m* Concepto de operaciones.

COPS o **CPS** *m* Comité Político y de Seguridad.

COREPER *m* Comité de Representantes Permanentes.

COSAC *f* Conferencia de los Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea.

CPLP *f* Comunidad de Países de Lengua Portuguesa.

CRT o **ECR** *m pl* Equipos Civiles de Respuesta de la Unión Europea.

CSNU o **CS** *m* Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

DSACEUR *m* Deputy Supreme Allied Commander Europe.

DG *f* Dirección General.

DGCP *m* Dirección de Gestión de Crisis y Planificación.

DGEMUE *m* Director General del Estado Mayor de la Unión Europea.

DG Relex *f* Dirección General de Relaciones exteriores.

DO *m* Diario Oficial.

DOUE *m* Diario Oficial de la Unión Europea.

DPKO *m* Department of Peacekeeping Operations.

DT *m* Documento de Trabajo.

ECHO *f* European Commission Humanitarian Aid Office.

ECR *mpl* Equipos civiles de respuesta.

EES *f* Estrategia Europea de Seguridad.

EFAR, *f* European Foreign Affairs Review.

ELR, *f* European Law Review.

EJIL *m* European Journal of International Law.

EM *mpl* Estados Miembros.

EMUE *m* Estado Mayor de la Unión Europea.

ESDP *m* European Security Defense Policy.

ESR *f* European Security Review.

EUBAM *f* European Union Border Assistance Mission o Misión de Asistencia fronteriza de la Unión Europea (o **MAFUE** en español).

EU NAVCO *m* European Union military coordination action (en Somalia).

EU NAVFOR *m* European Union Counter-piracy naval operation off the coast of Somalia. Conocida también como operación ATALANTA.

EUFOR *f* European Force o Fuerza de la Unión Europea.

EUROFOR *f* Eurofuerza Operativa Rápida. (Formada por las fuerzas de Italia, España, Francia y Portugal).

EU ISS *m* European Union Institute for Security Studies.

EUJUST *f* European Justice.

EULEX *m* European Union rule of law.

EUMM *f* European Union Monitoring Mission.

EUPAT *m* European Union Police Advisory Team.

EUPOL *f* European Union Police.

EUPOL COPPS *m* European Union Police Coordinating Office for Palestinian Police Support.

EurActiv *m* European Union Information Website.

EUSEC *m* European Union Security Sector Reform.

EU SSR *m* European Union mission in Support of Security Sector Reform.

EUTM *m* European Union Training Mission.

FED *m* Fondo Europeo de Desarrollo.

Fj *m* Fundamento jurídico.

FMI *m* Fondo Monetario Internacional.

FPNUL o **FINUL** *f* Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano.

FUE, *fpl* Fuerzas dirigidas por la Unión Europea.

GAEO *m* Grupo de Armamento de la Europa Occidental.

GAM *m* Gerakan Aceh Merdeka o Movimiento de Liberación de Aceh.

GATT *m* General Agreement on Tariffs and Trade.

GNT *m* Gobierno Nacional de Transición (para Somalia).

GFT *m* Gobierno Federal de Transición (para Somalia).

GPM *m* Grupo Político Militar.

HUMSEC *f* Human Security.

ICO *m* International Civilian Office.

IEVA *m* Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

IFOR *f* Implementation Force (Fuerza militar multinacional de aplicación del acuerdo de paz).

IFRI *m* Institut Français des Relations Internationales.

INTERPOL *f* International Criminal Police Organization.

IPA *m* Instrumento de Preadhesión.

IPTF *f* International Police Task Force (Fuerza Internacional de Policía).

ISAF *f* International Security Assistance Force (Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad).

ISIS Europe *m* International Security Information Service, Europe.

IUEE *m* Institut Universitari d'Estudis Europeus.

IUGGM *m* Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

JEMAD *m* Jefes de Estado Mayor de la Defensa.

KFOR *f* Kosovo Force.

MAFUE *f* Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea (o **EUBAM** European Union Border Assistance Mission, en inglés).

M€, *m pl* Millones de euros.

MEDA, *f pl* Medidas de acompañamiento financieras y técnicas de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euro mediterránea.

MINURCAT *f* United Nations Mission in Central African Republic and Chad.

MPUE *f* Misión de Policía de la Unión Europea.

MRR *m* Mecanismo de Reacción Rápida.

NATO *f* North Atlantic Treaty Organization.

NEJ *m* Novos Estudios Jurídicos.

NNUU o **NU** *f* Naciones Unidas.

OCAH *f* Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las NU.

OEA *f* Organización de Estados Americanos.

OAEO *m* Organización de Armamento de la Europa Occidental.

OCI *f* Oficina Civil Internacional.

OOII *f pl* Organizaciones Internacionales.

OLP *f* Organización para la Liberación de Palestina.

OMC *f* Organización Mundial del Comercio.

OMI *f* Organización Marítima Internacional.

OMP *f* Operación de Mantenimiento de la Paz.

ONGs *f* Organizaciones No Gubernamentales.

ONU *f* Organización de las Naciones Unidas.

OPEX *m* Observatorio de Política Exterior Española.

OPLAN *m* Plan de Operaciones.

OSCE *f* Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.

OTAN *f* Organización del Tratado del Atlántico Norte.

OUA o **UA** *f* Organización para la Unidad Africana.

PCP *f* Policía Civil Palestina.

PE *m* Parlamento Europeo.

PGM *f* Primera Guerra Mundial.

PCSD *f* Política Común de Seguridad y Defensa.

PECSD *f* Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

PESC *f* Política Exterior y de Seguridad Común.

PESD *f* Política Europea de Seguridad y Defensa.

PEV *f* Política Europea de Vecindad.

PHARE *m* Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (PHARE) programme. (Programa de asistencia para la reestructuración de las economías de Polonia y Hungría).

PMA *m* Programa Mundial de Alimentos (de las Naciones Unidas).

PNB *m* Producto Nacional Bruto.

PNUD *m* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PTU, *m pl* Países y Territorios de Ultramar.

RCA *f* República Centroafricana.

RCSNU *f* Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

RDC *f* República Democrática del Congo.

RDCE *f* Revista de Derecho Comunitario Europeo.

RDUE *f* Revista de Derecho de la Unión Europea.

RDUE *f* Revue de Droit de l'Union Européenne.

REDI *f* Revista Española de Derecho Internacional.

REDUR *f* Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja.

REE *f* Revista de Estudios Europeos.

REEI *f* Revista Electrónica de Estudios Internacionales.

RELEX *m* Relaciones Exteriores.

REUE *m* Representante Especial de la Unión Europea.

RFY *f* República Federal de Yugoslavia.

RFSY *f* República Federal Socialista de Yugoslavia.

RGDE *f* Revista General de Derecho Europeo.

RGDIP *f* Revue Générale de Droit International Publique.

RIE *f* Revista de Instituciones Europeas.

RMCUE *f* Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne.

RSS *f* Reforma del Sector de la Seguridad (o **SSR**, Security Sector Reform, en inglés).

RRI *f* Revue des Relations Internationales.

SACEUR *m* Supreme Allied Commander Europe (Supremo mando aliado para Europa, con base en Casteau, Bélgica).

SATCEN *m* Centro de satélites de la UE en Torrejón de Ardoz (Madrid).

SEAE *m* Servicio Europeo de Acción Exterior.

SFOR *f* Stabilisation Force (Fuerza multinacional de estabilización en Bosnia-Herzegovina).

SG *m* Secretario General.

SG/AR *m* Secretario General y Alto Representante de la PESC. Figura encarnada desde sus inicios hasta la entrada en vigor del tratado de Lisboa (2009) por Javier Solana.

SHAPE *m* Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Cuartel general supremo de las fuerzas aliadas en Europa, situado en Mons, Bélgica).

SIPRI *m* Stockholm International Peace Research Institute.

SITCEN *m* European Union Joint Situation Centre (Centro Conjunto de Situación de la UE).

STPI *f* Sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

STJCE *f* Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas.

TACIS, *m* Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (Programa comunitario de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central).

TCE *m* Tratado de la Comunidad Europea.

TCEEE *m* Tratado de la Comunidad Económica Europea.

TEDH *m* Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TFUE *m* Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJCE *m* Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

TJUE o **TJ**, *m* Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TPI *m* Tribunal de Primera Instancia (de las Comunidades Europeas/ Unión Europea).

TPIY *m* Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.

TUE *m* Tratado de la Unión Europea.

UE *f* Unión Europea.

UEE *f* Unidad Electoral Europea.

UEO *f* Unión Europea Occidental.

UN *f* United Nations.

UNAMA *f* United Nations Assistance Mission in Afghanistan.

UNAMI *f* United Nations Assistance Mission for Iraq.

UNAMID *f* African Union – United Nations Hybrid Operation in Darfur.

UNED *f* Universidad Nacional de Educación a Distancia.

UNISCI *f* Unidad de Investigación Sobre Seguridad y Cooperación Internacional.

UNIMIK *f* United Nations Interim Mission in Kosovo.

UNIOGBIS *f* United Nations Integrated Peace-Building Office in Guinea-Bissau.

UNOGBIS *f* Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la paz en Guinea-Bissau.

UNOMIG *f* United Nations Observer Mission in Georgia.

UNOSEK *f* United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo.

UP *f* Unidad Política (antigua UPPAR).

UPI *f* Unidad de Policía Integrada.

UPPAR *f* Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida.

URSS *f* Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

W.AA. *mpl* Varios Autores.

WEU *f* Western European Union, siglas en inglés de la UEO.

ZIF *m* Zentrum für Internationale Friedenseinsätze.

“El objetivo fundamental de todas las misiones de mantenimiento de la paz es abrir un espacio para la política, para que los ciudadanos puedan recuperar sus estructuras, sus Estados funcionales, y tener un futuro de estabilidad, de paz y, si es posible, de felicidad”.

Javier Solana, 24 de noviembre de 2009

INTRODUCCIÓN

Como acompañamiento al proceso de globalización acelerado que tiene lugar tras la caída del muro de Berlín en 1989, se han reavivado, o han surgido, una infinidad de instituciones y organizaciones de características muy diversas, que hoy en día constituyen una compleja red de gobernanza global, sometida a retos de gran complejidad y que persiguen coordinar la actuación multilateral de los diversos actores que conforman la Comunidad internacional.

Entre otras tendencias internacionales, organizaciones regionales como la Unión Europea (UE) han asumido responsabilidades crecientes en la gestión de situaciones de crisis que afectan a la paz y seguridad internacionales. Así las cosas, en la *Declaración de Laeken* (2001), la Unión proclamó su voluntad de asumir esta responsabilidad al establecer que:

“Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra toda violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo”. (Consejo Europeo, “Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa”, Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 15 de diciembre de 2001, Anexo I).

En general, la implicación en estas cuestiones de las organizaciones regionales, y en particular de la UE, conlleva necesariamente una mayor complejidad en su tratamiento jurídico y político. Tal y como consta en el *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad -Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-*, de 11 de diciembre de 2008, la contribución de la UE a la paz y la seguridad de este mundo global cuenta con un variado conjunto de finalidades y mecanismos de actuación:

“(...) la UE está contribuyendo ya a un mundo más seguro. Hemos obrado en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad. La UE sigue siendo el mayor donante a los países necesitados. Para conseguir una estabilización duradera, es necesario un compromiso a largo plazo. (Doc. S407/08, p.2).

Con la finalidad de impulsar este compromiso, la participación de la UE ha conllevado el despliegue de un amplio abanico de misiones de paz dentro del desarrollo orgánico, material y operativo de su Política Exterior y Seguridad Común (PESC). Como apunta el mismo informe:

“En la última década, la Política Europea de Seguridad y Defensa, en cuanto parte integrante de nuestra Política Exterior y de Seguridad Común ha adquirido experiencia y capacidad, llegando a desplegar más de 20 misiones en respuesta a situaciones de crisis, que van desde la pacificación tras el *tsunami* en Aceh hasta la protección de los refugiados en Chad”. (*Ibidem*).

Estas actividades se sitúan, por supuesto, en un contexto más amplio de reorientación de la paz y seguridad internacionales dentro de la Comunidad internacional, con múltiples ramificaciones. Entre ellas, la propia evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de las Naciones Unidas que, desde los años 50 del siglo pasado, han funcionado como mecanismos de apoyo a la solución pacífica de controversias internacionales. En este plano específico, el informe elaborado en 1992 por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz (A/47/277-S/2411)*, abogaba por una cooperación más estrecha entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales para lograr una mejor prevención y solución de conflictos, así como la salvaguarda de la paz y seguridad internacionales.

Al mismo tiempo, las OMP de las Naciones Unidas fueron en progresivo aumento y complejidad, articulándose desde el sistema de las Naciones Unidas una variedad de tipos y mandatos para los “cascos azules” en sus operaciones, fruto de la práctica y las aportaciones de su Secretario General, que serían refrendadas con posterioridad por el Consejo de Seguridad (CS) y la Asamblea General (AG). Todo ello germinaría a la par en una progresiva descentralización de funciones con relación al mantenimiento de la paz internacional, reflejada en la Resolución 49/57, adoptada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1994, *Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*. En esta Resolución la Asamblea reconoce el incipiente papel que iban a asumir las organizaciones regionales en el marco del mantenimiento de la paz al “declarar solemnemente” que:

“2. Los acuerdos u organismos regionales pueden, en sus esferas de competencia y de conformidad con la Carta, aportar importantes contribuciones al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, entre otras cosas, según proceda, mediante el arreglo pacífico de controversias, la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos;”

Tomando como punto de partida este nuevo paradigma de relaciones entre la ONU y los acuerdos regionales en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la creciente contribución de la UE a través de la creación de sus propias misiones de paz, ha perseguido tanto la facilitación de soluciones para los conflictos más sensibles en su esfera de interés geopolítico así como, una vez cesado el conflicto, la implicación en la consolidación de la paz conseguida como medio de prevención de nuevos conflictos. Las operaciones no militares desarrolladas una vez finalizado el conflicto, comprenden el asesoramiento técnico en un amplio abanico de sectores económicos, políticos y sociales, con el fin de garantizar una transición de los Estados en crisis hacia gobiernos más estables y, por ende, hacia el establecimiento de la seguridad internacional y la gobernanza global.

El aumento del número de misiones llevadas a cabo por la UE a partir de la declaración de operatividad de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en el 2001, constata el creciente papel de las organizaciones internacionales regionales, -incluso de aquellas creadas inicialmente con finalidades distintas a las militares y defensivas, como

la UE- en este tipo de actividad relativa a la paz y seguridad internacionales. Las dificultades políticas y financieras en la gestión de estas operaciones por parte de la ONU habrían facilitado inicialmente también que la UE se mostrara cada vez más incisiva en la gestión de crisis internacionales a través de las misiones de la PCSD.

Al margen de que parecidas dificultades políticas y financieras con las que se ha encontrado las Naciones Unidas para desplegar sus operaciones se han trasladado en diversos grados al marco de la UE, el hecho de que el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se haya vuelto un objetivo de especial relevancia en la evolución del proceso de integración de la UE en estas dos últimas décadas ha entrado en tensión con otras dos dinámicas político-jurídicas que no han dejado de pervivir.

De un lado, las relaciones exteriores de la UE, en su vertiente de PESC, han sido desde siempre un ámbito sometido a fuertes discrepancias por su gran imbricación con el concepto más estricto de soberanía estatal retenida por los Estados miembros, lo que ha dificultado su desarrollo en la práctica. De otro, el reforzamiento de las actividades regionales en este campo nunca deja de generar suspicacias con respecto a la idea de que el mantenimiento de la paz

y la seguridad internacionales es una función tradicionalmente vinculada a la actuación multilateral universal de las Naciones Unidas, como organización universal de fines generales, garante principal de la paz y la seguridad internacionales.

El objeto de esta tesis se centra en el estudio de distintos aspectos jurídicos relativos a las operaciones de mantenimiento de la paz de la UE, en particular, sus fundamentos jurídicos internos y externos, es decir, los que emanan de ordenamiento jurídico de la Unión y del resto del derecho internacional relevante, así como la estructura orgánica política y técnica de funcionamiento de las misiones. Para ello, se ha puesto especial hincapié en el estudio de la práctica de la UE a través de sus misiones, que se ha traducido en la creación de la generación de una descripción analítica de todas sus misiones de paz desde el 2003 hasta el 2011. Su descripción detallada se incorpora como anexo final de la tesis (*Vid. Anexo. Las misiones de paz de la Unión Europea (2003-2011)*). El análisis pormenorizado de la práctica de la Unión ha servido de base para enriquecer la mera exégesis literal o sistemática de las normas de la Unión, y más en general del derecho internacional, que delimita el impulso de estas actividades.

En efecto, el régimen jurídico internacional de estas operaciones de mantenimiento de la paz de cuño regional puede aislarse conceptualmente en dos grandes círculos normativos. Por un lado, el círculo normativo *interno* nos envía al estudio de la génesis y evolución de la PCSD, en el marco de la PESC, regulación jurídica fijada por escrito, en lo esencial, a partir del Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992. En la actualidad, este círculo normativo se encuentra desarrollado, en lo principal, dentro del Título V del TUE, *Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común*. El círculo normativo

externo, que también delimita el margen de validez y alcance de la actividad regional, es el contenido, en lo esencial, en la Carta de las Naciones Unidas, en especial en sus Capítulos VI, VII y VIII donde se describen, respectivamente, los mecanismos de arreglo pacífico de controversias de esta organización, su capacidad de acción coercitiva, y la reglas básicas de acomodo con los acuerdos regionales relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Como veremos, cada círculo normativo ha tenido unas dinámicas políticas y jurídicas distintas. Destaca, en particular, el continuo cambio del Derecho de la UE en estos aspectos, frente a la lógica estabilidad del marco jurídico de la ONU. La naturaleza volátil del derecho de la Unión no nos ha de extrañar. Para empezar, sus textos constitutivos originales no reservaron ninguna competencia en esta materia a las Comunidades Europeas. Y cuando lo hicieron, desde el TUE (1992), su inclusión se hizo colocando el ámbito de la seguridad y defensa internacional al margen del método propiamente comunitario, articulando un marco muy genérico y exploratorio, que funcionaba intencionadamente como una puerta oscilatoria por la que pudieran entrar y salir los Estados miembros con libertad. Como veremos, esa estancia, con todas sus limitaciones, se ha hecho progresivamente más versátil, por voluntad de los Estados miembros, en cada una de las modificaciones introducidas por las diversas reformas de los tratados, hasta llegar al Tratado de Lisboa (2007), corolario y recapitulación de todas las novedades introducidas en materia de PESC a través de la práctica de la UE en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz regionales.

Como ya se ha apuntado, el *método jurídico* de investigación aplicado a nuestro objeto de estudio ha combinado dos formas de aproximación a la investigación jurídica. De un lado, la reflexión jurídica exige aplicar métodos de investigación exegéticos lógico-deductivos, es decir, la interpretación de las normas a través de su exégesis literal, sistemática y teleológica, teniendo en cuenta la reflexión y sistematización que se deriva de las aportaciones doctrinales. Por otro lado, se ha otorgado un fuerte peso a la exégesis de la práctica de la UE en la creación y despliegue de misiones de paz dentro y fuera de las fronteras europeas, en la medida en que han alcanzado una gran madurez y suponen un indicio muy relevante de la interpretación que hace la Unión y sus Estados miembros del laxo marco jurídico que aportan los tratados de la UE, la Carta de la ONU y los actos normativos de las instituciones de la Unión y de las Naciones Unidas.

Así, la creación y despliegue por parte de la UE de más de veinte misiones de paz desde el año 2003 al 2011, ha requerido, como parte esencial de la investigación, realizar un esfuerzo ingente en la identificación y sistematización de esta práctica regional, para mejorar su comprensión jurídica y los matices que aportan al régimen jurídico que rige la adopción de las decisiones de la UE encaminadas a crear y desplegar sus misiones de paz. El análisis exhaustivo de la práctica ha resultado de gran complejidad a la vista de la pluralidad de actos normativos que convergen en el desarrollo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales dentro de la de PESC: acciones comunes, posiciones comunes, decisiones, resoluciones de la ONU, tratados internacionales, etc.,

así como la escasa y tangencial jurisprudencia relacionada con la práctica incipiente de la UE en el mantenimiento de la paz. Otro factor que ha dificultado la tarea investigadora ha sido el de los cambios terminológicos y la movilidad del articulado del TUE, desde sus primeras formulaciones hasta el momento actual. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, así como otras modificaciones anteriores del TUE, no facilitan al investigador el estudio de esta materia, en la medida en que una misma misión regional va variando en el tiempo su fundamento jurídico formal o material, o su naturaleza o alcance, al alimón de los cambios en los tratados. Así, por ejemplo, la PESD se ha convertido en la PCSD, las acciones y posiciones comunes en *decisiones*, etc. Y también vuelve compleja esta labor el crecimiento continuo del número de estas operaciones y su mutación funcional en el tiempo. El Anexo final que contiene la práctica de las operaciones ha quedado actualizado hasta diciembre de 2011, sin que acontecimientos posteriores nos hayan hecho pensar que se ha alterado el modo jurídico que explica el funcionamiento de las mismas.

En lo esencial, las *fuentes* de información documentales utilizadas han sido siempre fuentes originales. Obviamente, para la búsqueda de los actos jurídicos principales de la PESC relacionados con estas operaciones, hoy día la web es el modo más eficaz y seguro de acceso. En concreto, a través de la página web oficial de la UE (dentro de la página del Consejo aparecen todas las operaciones creadas hasta la fecha, junto a sus bases legales, documentos informativos, enlaces, noticias recientes y comunicados de prensa) y, la página web EUR-Lex a través de la cual se accede al Diario Oficial de la Unión (DOUE). Nos referimos principalmente a los actos del Consejo de la Unión, así como de un órgano esencial en la dirección política y estratégica de estas operaciones, el Comité Político y de Seguridad (COPS). También resultan de fácil acceso las conclusiones y declaraciones del Consejo Europeo, y los documentos informativos generales del Consejo sobre las reuniones del Consejo Europeo y los Consejos de relaciones exteriores, que también han servido de base para contextualizar el proceso de maduración y germinación de estas operaciones. No ha sido tan fácil, en cambio, la consulta de otros documentos informativos del Consejo, en algunos casos por tratarse de documentos confidenciales que tratan materias de seguridad y, por lo tanto, tienen restringido su acceso público. A ello hay que añadir otro punto negro, menos justificable, en la transparencia de la UE en estas cuestiones: el complicado sistema de búsqueda de los documentos del Parlamento Europeo, que no ha facilitado el estudio de las funciones de esta institución en el marco de la PCSD. El acceso a todos los documentos de las Naciones Unidas ha sido, en comparación, más sencillo. El Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas (SAD) ha resultado fácil de manejar, y recientemente ha sido mejorado por un nuevo sistema que facilita aún más la búsqueda de documentos para aquellas personas que no están familiarizadas con la documentación de la ONU.

Con respecto a la doctrina recopilada y analizada, buena parte de ella se centra en la regulación y evolución de la PESC, vinculada especialmente con las cuestiones relativas a la PESD y la PCSD. El grueso de las aportaciones doctrinales realizadas hasta la fecha en esta temática son más bien de carácter socio-político o económico, que incorporan aproximaciones jurídicas deficitarias, lo que no siempre facilita la comprensión cabal del

tema en términos jurídico-técnicos. Una parte relevante de esta doctrina emana del *Instituto Europeo para los Estudios de la Seguridad* (EU ISS), ubicado en París y creado por la UE como una agencia autónoma de la Unión, como parte de las estructuras de apoyo a la PESC, y hoy día también al *Servicio Europeo de Acción Exterior* (SEAE). Este Instituto fue creado en el 2001 como sustituto del Instituto Europeo occidental para Estudios de la Seguridad, y desde el año 2007 se encuentra bajo la dirección de ÁLVARO DE VASCONCELOS. El acceso a las publicaciones de sus investigadores, -entre ellos NICOLE GNESOTTO, DAMIEN HELLY, DANIEL KEOHANE, y antiguos investigadores de este Instituto como ANTONIO MISSIROLI, a través de su página Web, ha facilitado enormemente la consulta de este vasto material de recomendaciones, análisis estratégicos y de seguridad.

Otra parte de la doctrina está compuesta por obras más generalistas. En primer lugar, son de destacar aquellas obras y artículos sobre la PESC, la PESD y la PCSD, que aportan una visión general sobre la introducción de los aspectos de la seguridad y la defensa en el marco de la PESC y su evolución posterior, producto de la práctica de la UE y del desarrollo de sus operaciones, plasmadas en la última reforma de los tratados aportada por el tratado de Lisboa de 2007. De entre la doctrina española dedicada al estudio de la PCSD vinculado con las misiones de paz de la UE, y también de éstas con las OMP de Naciones Unidas, cabe destacar a CARDONA LLORENS, PILAR DEL POZO, LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO, ANTONIO HERRERO DE LA FUENTE, FÉLIX ARTEAGA, ESTHER BARBÉ, XIRA RUIZ, o MIGUEL ÁNGEL ACOSTA SÁNCHEZ, entre otros. En cuanto a la extranjera, son destacables las aportaciones de R. A. WESSEL y A. SARI, sobre todo en el marco de la celebración de tratados internacionales vinculados con las operaciones de la PCSD. En segundo lugar, se cita parte de la doctrina dedicada al estudio de cuestiones relevantes del derecho internacional público que inciden en la concepción y desarrollo de las misiones de paz de la UE. Estas cuestiones, analizadas sobre todo en el Capítulo 1, hacen referencia al concepto de medidas coercitivas, el consentimiento del Estado, los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos. De entre la doctrina citada, debemos citar a KELSEN como referencia principal con relación al capítulo VIII de la Carta, sin olvidar las aportaciones de BOUTROS-GHALI al concepto, evolución y tipología de las operaciones de mantenimiento de la paz. Por otro lado, la suerte de tener por director de esta tesis a un especialista en la actividad coercitiva de las organizaciones regionales, el Dr. VÍCTOR M. SÁNCHEZ, ha posibilitado el acceso amplio a esta doctrina, empezando en primer lugar por su exhaustiva monografía dedicada al estudio de las medidas coercitivas no militares aplicadas por las organizaciones regionales en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en la que ya se abordaba con acierto la posición de la UE en estas cuestiones.

Por último, queda por explicar brevemente la *ordenación* dada a esta tesis doctoral. La tesis está dividida en cinco capítulos, en correspondencia con los cinco grandes temas previstos en la investigación inicial.

El Capítulo 1, titulado *Misiones de paz de la UE y la ONU: fundamento jurídico externo y tipología de funciones*, pretende llevar a cabo una revisión de los fundamentos jurídicos externos que sustentan las misiones de paz de la UE. Como cuestión previa, se intentan dilucidar los conceptos europeos de *prevención de crisis* y *gestión de crisis*, distinguiendo su vertiente civil de la militar, así como su aplicación en la creación de las misiones de la UE. Estos conceptos se configuran como una manifestación a nivel de la UE de las funciones propias que forman parte del concepto más amplio y comprensivo de *mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*.

Sentadas estas bases, se procede al estudio de la naturaleza y alcance de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU como marco jurídico de referencia para las misiones de la UE, para luego establecer la *tipología de misiones*, previstas en el art. 43 TUE. Seguidamente, se aborda la vinculación de la UE con el Capítulo VIII de la Carta. En este sentido, se califica a la UE como un acuerdo regional de los previstos en el Capítulo VIII de la Carta y, por consiguiente, facultado para actuar en el mantenimiento de la paz bajo las coordenadas jurídicas que allí se fijan. Esto nos lleva a concretar cuestiones como la identificación del destinatario de las obligaciones y derechos derivados del Capítulo VIII de la Carta (la UE o sus Estados miembros) y los límites establecidos por los arts. 52 y 53 al despliegue de las misiones de paz regionales. En este sentido, la actuación de la UE transcurre por dos sendas habilitadoras diferentes: la existencia de una autorización del Consejo de Seguridad, y en su ausencia, el consentimiento del Estado o las facciones en conflicto, buscando aquí el respeto cabal del principio de no intervención en los asuntos internos y el principio de libre determinación de los pueblos.

Asimismo, se ha descrito la práctica de la UE relativa a la acción coercitiva y a la solución pacífica de controversias, a través de los ejemplos prácticos que nos proporcionan las operaciones militares y no militares de la Unión. Se ha establecido una clasificación de estas misiones tomando como elemento de referencia principal el marco de decisiones previas del CS en el mismo asunto. Esto facilita la identificación de aquellas misiones que no han contado propiamente con una autorización previa del CS. La importancia del consentimiento para aquellas misiones que no han contado con una autorización del CS hace necesario estudiar de modo general la validez del consentimiento, así como los límites al mismo, a partir de los casos límite que han representado las misiones EULEX KOSOVO (2008) y EUMM GEORGIA (2008).

El Capítulo 2 se titula *Origen y desarrollo de las misiones de paz de la UE*. Es un estudio histórico-político del nacimiento y evolución de la PCSD en el marco de la PESC, vinculada a la concepción y desarrollo de las operaciones de gestión de crisis, cuya base jurídica apareció por primera vez en el TUE de 1992, con la introducción de las entonces denominadas *misiones de Petersberg*. A través de este capítulo se hace un repaso de las reformas introducidas en los tratados de la UE con el fin de desarrollar esta política, desde sus orígenes a través de la Cooperación Política Europea (CPE) hasta la reforma del Tratado de Lisboa. En paralelo, estas reformas van asociadas al inicio de las primeras misiones de paz más complejas, entre 1999 y 2001, año en que fue declarada la operatividad de la PESD y empezaron a desarrollarse las misiones objeto

central de nuestra tesis. Sin embargo, las misiones de observación electoral desarrolladas antes de esta fecha y continuadas en la actualidad, son también tratadas como mecanismos destinados al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, si bien bajo la responsabilidad de la Comisión Europea, en el marco de las relaciones exteriores de la UE.

Las reformas introducidas por el Tratado de Niza (2001), si bien poco relevantes en el marco de la PESD, consolidaron las misiones de la PESD, ampliándose por un lado las misiones no militares y también militares en los Balcanes occidentales y, por el otro, iniciando las misiones en el continente africano. Igualmente, se desarrollaron misiones no militares en las regiones del Cáucaso, Oriente medio y Asia.

Finalmente, las novedades introducidas por la reforma del Tratado de Lisboa (2007) han supuesto un cambio en el marco normativo y político de las misiones de paz, regulando por una parte la política de seguridad de la UE, en la que se recogen más detalladamente las misiones de paz y, por otro lado, la política de defensa de la Unión. Asimismo, se establece la creación de un *Servicio Europeo de Acción Exterior* (SEAE), encargado de representar y aglutinar, en general, la acción de la UE en el marco de las relaciones exteriores.

El Capítulo 3, titulado *Sistema organizativo de la PESC y misiones de paz*, enumera y describe en primer lugar, las *instituciones políticas y decisorias* de la PESC que tienen entre sus funciones las de decidir y crear las misiones de paz, dentro del ámbito más amplio del desarrollo de la PCSD: el Consejo Europeo, El Consejo de la UE (con el COREPER a la cabeza de sus órganos auxiliares). A través de estas instituciones, con especial relevancia del Consejo Europeo y el CAE, la UE decide la creación y puesta en marcha de una misión de paz. En segundo lugar, y de modo más amplio, se analizan los *órganos asesores* de las misiones de paz de la UE, tanto de carácter militar como civil: el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar de la UE (CMUE) y el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM), encargados de proporcionar el asesoramiento necesario al Consejo y al Alto Representante para que planifiquen y ejecuten de modo adecuado todos los aspectos militares y civiles de la operación. Asimismo, existen un conjunto de *órganos técnicos y de ejecución* vinculados a las misiones de paz, aglutinados desde diciembre de 2010 en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Así, se han unificado las funciones, no sólo en materia de relaciones exteriores, sino también con relación a la ejecución técnica de las misiones de paz. La cabeza visible del SEAE es el AR, que comparte al mismo tiempo sus funciones como vicepresidente de relaciones exteriores de la Comisión y la presidencia del Consejo de asuntos generales y relaciones exteriores. De entre las estructuras del SEAE, destacan como *órganos técnicos y de ejecución* de las misiones de paz, la Unidad Política (UP), la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (DGCP), la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CCPE) y el Centro de situación de la UE (SITCEN). La mayoría de estos órganos (con la excepción del COPS), aglutinados desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el SEAE, fueron creados “ad hoc” por el Consejo a medida que iban creciendo las operaciones de la Unión en la práctica, sin estar previstos en los tratados.

En un apartado aparte de este capítulo se hace mención del papel de la Comisión Europea en las misiones de paz. Si bien ésta no tiene competencias directas en las mismas, sí ostenta de modo general la competencia de ejecución del presupuesto de la UE, hecho relevante que le otorga un cierto poder en la toma de decisiones relativas a la ejecución de las misiones. Al mismo tiempo, el hecho de que determinados instrumentos financieros de las relaciones exteriores de la UE (a cargo de la Comisión) intervengan en el financiamiento parcial de algunas de las misiones, obliga a una necesaria coordinación y entendimiento, a menudo complejo, con el Consejo a la hora de desplegar las misiones sobre el terreno. Seguidamente, se hace mención a las agencias autónomas, -el Centro de satélites (SATCEN), el Instituto de estudios de la seguridad (EU ISS) y la Agencia europea de defensa (AED), que tienen también una determinada influencia en el desarrollo de estas misiones.

Mención aparte merece el Parlamento Europeo, cuyo papel en materia de PCSD y, en concreto de las misiones de paz de la UE, está limitado a la consulta y al ejercicio de cierto control político, y, en mayor medida, al ejercicio de un control presupuestario relacionado con los gastos administrativos y operativos de las misiones de paz, considerados como gastos no obligatorios antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el 2009. Finalmente, el último apartado de este capítulo está dedicado al papel del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) con relación a las misiones de paz. El Tratado de Lisboa no ha variado su situación en esta materia, puesto que continúa sin ejercer competencias directas en el marco de la PCSD y por lo tanto, tampoco en el control del desarrollo de las misiones de paz.

El Capítulo 4, *Procedimiento de creación y seguimiento de las misiones de paz*, describe, en primer lugar, el procedimiento de creación de las misiones de paz, nacido a partir de la práctica en el desarrollo y ejecución de estas misiones sobre el terreno, así como de un documento interno del Consejo del año 2003, que recoge las *Sugerencias para los procedimientos de gestión de crisis*. De la práctica y de este documento, se deducen una serie de fases: la *primera fase*, de inicio, consiste en el *diagnóstico y planificación* de la misión. Una *segunda fase*, de carácter intermedio, está destinada al *establecimiento de la misión*. Para ello, el Consejo, siguiendo el procedimiento previsto en el art. 31 TUE, deberá aprobar por unanimidad la creación de la misión, aunque esta decisión puede ser matizada por el mecanismo de la abstención constructiva, cuyo objeto es permitir que la misión se lleve a cabo aunque no participen todos los miembros de la UE. En esta fase se adoptarán las acciones comunes (hoy decisiones) que regulan la creación y el desarrollo posterior de una misión de paz, con sus objetivos o mandato, junto con las tareas, la estructura y su planificación. Finalmente, en esta fase se procede también a la concreción de la misión y a su lanzamiento. En primer lugar, por medio del establecimiento del Concepto de operaciones (CONOPS) y paralelamente, a través de la negociación de los acuerdos sobre el estatuto de la misión y de la fuerza/personal, así como de la configuración del *plan de misión* (OPLAN). Posteriormente, y en caso de que participen terceros Estados, el COPS deberá crear también un Comité de contribuyentes (CDC), con el fin de integrar a estos Estados en la gestión diaria de la misión, con los que deberán asimismo celebrarse los distintos acuerdos de participación de estos terceros Estados. Además, se estudia el tiempo en el proceso de despliegue, como un

factor que ha condicionado algunas de las misiones estudiadas, dificultando su despliegue en un tiempo razonable y adecuado a la urgencia de la situación. El cierre de este capítulo analiza *la tercera y última fase*, centrada en el proceso de *seguimiento, y revisión*, una vez la misión ha sido lanzada sobre el terreno. En la misma entran en juego los mecanismos de seguimiento de la misión, a través de la evaluación global que aporta el COPS al Consejo sobre el desarrollo de la misión. A partir de esta evaluación se determinará la revisión, en caso necesario, de los objetivos de la misión, su prórroga o su finalización.

Por último, el Capítulo 5, que lleva por título *Acuerdos internacionales y misiones de paz de la UE*, tiene por objeto abundar en una de las bases primordiales de desarrollo de las misiones de paz, a través del estudio de los principales tipos de acuerdos internacionales vinculados a las misiones de paz de la UE. En ellos se encuentran recogidas las bases jurídicas de su establecimiento sobre el terreno y actuación en la gestión de crisis, y se constituyen así en elementos esenciales del entramado normativo que regula las misiones de paz de la UE. Así, estos acuerdos se han clasificado en cuatro grupos: en primer lugar, los *acuerdos sobre el estatuto de la misión de la Unión (SOMA) y de sus fuerzas o personal (SOFA)*, celebrados con el Estado territorial de la misión o con terceros Estados. En segundo lugar, aquellos *acuerdos celebrados con Estados candidatos a la adhesión, otros terceros Estados, -la mayoría miembros de la OTAN-, o socios potenciales de la UE, todos ellos asociados para participar en una misión europea*. En tercer lugar, aquellos tratados celebrados con terceros Estados u otras organizaciones internacionales, en especial la ONU, sobre la *seguridad e intercambio de la información clasificada*. Por último, se han agrupado en un cuarto grupo los *acuerdos informales*, destinados a regular las cuestiones técnicas, administrativas y operativas vinculadas al desarrollo de las misiones de paz de la UE.

El estudio de cada uno de estos acuerdos ha requerido un análisis previo de ciertas cuestiones generales de los mismos. En primer lugar, el tema de las partes en los acuerdos, con relación a la personalidad jurídica internacional de la UE. En segundo lugar, se hace un repaso al procedimiento de celebración de los mismos, con el objetivo de confirmar su naturaleza jurídica. Así, se analizan las fases de negociación y conclusión, así como los modos de prestación del consentimiento. A través del estudio de las fases de celebración de estos acuerdos, así como del contenido de una buena parte de los más de setenta tratados celebrados por la UE sobre estas materias -aunque todo hay que decirlo, sus cláusulas se repiten con pocos matices-, ha quedado reflejado un aspecto específico de la personalidad jurídica internacional (inicialmente implícita) de la UE en este ámbito, así como la asunción de un creciente papel como actor (delegado a su favor por sus Estados miembros) en las relaciones internacionales vinculadas al mantenimiento de la paz.

Hecho esto, el capítulo avanza en el estudio de uno de los más relevantes tipos de acuerdos, los relativos al estatuto de las fuerzas/personal (SOFA) y de la misión (SOMA), celebrados de acuerdo a una pluralidad de regímenes jurídicos utilizados para fijar el estatuto. También se destaca el espinoso tema de los *privilegios e inmunidades* otorgado a la misión y a su personal o fuerzas, así como las *normas sobre el uso de la fuerza* y

seguridad de la misión. Asimismo, se introduce brevemente la problemática de la *responsabilidad por daños y perjuicios causados por la misión* en el ejercicio de sus funciones. Posteriormente, se analiza la segunda tipología de acuerdos, los *relativos a la participación de terceros Estados a la misión de paz de la UE*. La práctica ha desarrollado dos tipos de acuerdos para articular esta participación: los *acuerdos marco*, que como su nombre indica, fijan un contexto global para la participación del tercer Estado en cualquier misión de paz de la UE, sea o no de carácter militar. Y, por otro lado, los *acuerdos ad hoc*, que negocia la UE con el tercer Estado para cada misión en concreto a la que se adhiere. Seguidamente, se comentan brevemente los *acuerdos sobre el intercambio de información clasificada*. El capítulo se cierra con el estudio de los denominados *acuerdos informales* que, por sus características, no crearían derechos ni obligaciones entre las partes. Los hemos agrupado en dos tipos: *acuerdos administrativos*, que regulan con detalle ciertos elementos del estatuto de una operación de la UE, más allá de lo establecido en los SOFA o SOMA; y *acuerdos de desarrollo financiero*, cuyo objetivo es regular las cuestiones financieras ligadas a la operación.

CAPÍTULO 1. MISIONES DE PAZ DE LA UE Y LA ONU: FUNDAMENTO JURÍDICO EXTERNO Y TIPOLOGÍA DE FUNCIONES

1. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS, GESTIÓN DE CRISIS, Y MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

El Consejo Europeo de Colonia de 1999 aprobó como uno de los ejes principales de acción de la PESC, con el objetivo de contribuir a la paz y a la seguridad internacional, la *prevención de conflictos* y la *gestión de crisis* internacionales de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas¹. En la terminología de la UE, desde hace más de una década, el conjunto de actividades sobre el terreno en las que la UE despliega contingentes militares, policiales o civiles en el territorio de otro Estado, con capacidades y objetivos no económicos diversos, ha quedado englobado bajo ese manto amplio de actividades para la *prevención* o *gestión* de crisis. Desde un punto de vista más tradicional, las denominadas *misiones PESD*, *misiones Petersberg*, u *operaciones de gestión de crisis*, por su naturaleza, alcance y funciones, pertenecen a la categoría consolidada de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP). De la misma especie que las desplegadas desde antiguo por la ONU, su particularidad reside en haber sido creadas por una organización regional, la UE. Al tratarse de actividades que tienen por finalidad avanzar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales ante determinadas crisis, conviene aclarar cómo encajan en el marco omnicompreensivo de las Naciones Unidas.

Este capítulo se inicia describiendo con más detalle los conceptos de *prevención de conflictos* y *gestión de crisis* en el ámbito de la UE. Su textura amplia justifica el lanzamiento de variadas misiones de paz de diverso orden -civil, policial o militar-, explica su complejidad, y establece una conexión normativa con la Carta de las Naciones Unidas y su sistema de seguridad colectiva. Estas funciones asumidas por la UE de modo gradual desde inicios de los años 90 del s. XX, confirman la idea de que la UE es un acuerdo regional a los efectos del Capítulo VIII de la Carta de la ONU y otras disposiciones relevantes de la misma. Tal constatación configura un marco jurídico global de validez y alcance de las actividades relativas a la gestión y prevención de crisis exigible a las misiones regionales de paz desplegadas.

La práctica de las misiones llevadas a cabo por la UE también muestra cómo tales operaciones se han dotado de instrumentos eficaces para contribuir regionalmente al objetivo del mantenimiento de la paz internacional, tanto para prevenir la irrupción de

¹ Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Conclusiones de la presidencia, anexo III- Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa,) Boletín UE 6- 1999, Punto1. En http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#billlll. (Fecha de consulta: 27 septiembre 2011).

una crisis (prevención de conflictos²), como para restaurar la paz y reconstruir las instituciones públicas después de un conflicto armado (gestión de crisis³).

1.1 Prevención de conflictos

La Comisión Europea ha intentado, a lo largo de estos años de desarrollo de la PESC/PESD, elucidar con precisión un marco propio de acción para la *prevención de conflictos*. El texto de referencia fundamental en este sentido ha sido su *Comunicación de 2001 sobre prevención de conflictos*⁴. En este documento, la Comisión vincula la actividad de prevención de conflictos con el objetivo del impulso de la paz dentro de la política de relaciones exteriores de la UE, e identifica un amplio abanico de instrumentos a corto y largo plazo destinados a este fin.

Los instrumentos citados por la Comisión, que de modo directo o indirecto son relevantes en este ámbito son:

- a) la política de cooperación al desarrollo y la ayuda exterior;
- b) la cooperación económica y política comercial;
- c) la ayuda humanitaria;
- d) las políticas sociales y de medioambiente;
- e) instrumentos diplomáticos, como el diálogo político y la mediación (ejercidos por el REUE);
- f) las sanciones económicas y de otro tipo y, finalmente,
- g) los *nuevos instrumentos de la PESD*, en alusión a las misiones de paz de la UE, incluida la recogida de información para prever las situaciones de conflicto potencial y el seguimiento de los acuerdos internacionales.

² Vid. en Anexo, por ejemplo, epígrafe 2.1. MISIONES EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO, en las que la UE ha usado distintos instrumentos de prevención, sobre todo financieros y diplomáticos. Y también, epígrafes 1.3.1. EQUIPO DE PLANIFICACIÓN DE LA UE, EPUE KOSOVO (2006) y 1.3.2. EQUIPO DE PREPARACIÓN DE LA MISIÓN CIVIL INTERNACIONAL, MCI-OCI-REUE (2006), misiones de planeamiento en Kosovo, que pueden ser consideradas de carácter preventivo. Por otro lado, para todas las zonas geográficas en conflicto, la UE ha nombrado a un REUE que actúa, por medio de sus buenos oficios, como instrumento de prevención de conflictos, antes o en paralelo al desarrollo de las operaciones de la Unión.

³ Vid. en Anexo, por poner algunos ejemplos, epígrafe 2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (2003); epígrafe 2.11.2. MISIÓN ATALANTA (2008); epígrafe 2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (2005); o epígrafe 1.3.3. MISIÓN EULEX KOSOVO (2008).

⁴ Vid. "Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos", COM (2001) 211 final, Bruselas, 11 de abril de 2001, pp. 7 y 29. Vid. también, N. Tocci, "The EU in conflict resolution", en Stefan Wolff and Christalla Yakinthou (ed.), *Conflict Resolution: Theories and Practice*, London and New York: Routledge, 2011, p. 15. En <http://www.ethnopolitics.org/isa/Tocci.pdf>. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

En este último caso, el más relevante para nuestro objeto de estudio, la Comisión ha considerado que estas herramientas son necesarias para hacer frente a fases iniciales de un conflicto en gestación y, aunque se hubieran concebido inicialmente para la gestión de crisis activadas y no potenciales, podrían tener la misma eficacia desempeñando un papel preventivo en las etapas de "pre crisis".

En el documento se establece, con buen criterio, la distinción entre prevención estructural a largo plazo (destinada a proyectar estabilidad) y la prevención a corto plazo (reacción rápida ante conflictos emergentes o potenciales). Resulta criticable, sin embargo, que el uso de esta terminología no se haya consolidado en documentos posteriores en los que se utiliza con significados muy próximos y, por consiguiente ambiguos, otras expresiones como *diplomacia preventiva, respuesta a crisis y gestión de crisis*⁵.

Esto dicho, el Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) dio el espaldarazo definitivo a la visión de la Comisión, fijando la *prevención de conflictos* como un objetivo esencial de la UE en sus relaciones exteriores⁶, y confirmando las categorías reflejadas en la Comunicación de la Comisión:

a) A largo plazo (acciones estructurales), la prevención de conflictos incluye todas las políticas destinadas a incidir y reparar las raíces profundas del conflicto. Estas acciones deben ser lideradas por la Comisión, a través de sus programas de ayuda, como por ejemplo, el pacto de estabilidad para los países de la Europa central y oriental.

b) A medio plazo, la prevención de conflictos implica la articulación de competencias de alerta temprana, llevadas a cabo tanto por el Consejo como por la Comisión.

c) A corto plazo, lo que se califica como prevención de conflictos *operacional*, recoge acciones sobre el terreno de diplomacia preventiva, y gestión de crisis civil y militar.

Las funciones descritas en los literales b) y c) han configurado una parte importante del mandato de múltiples misiones PESD de la UE. No obstante, estas categorías deben entenderse de modo laxo y no estrictamente compartimentalizadas. La Unión ha calificado instrumentos de naturaleza idéntica de modo distinto. Un caso paradigmático sería el de la ayuda humanitaria, a veces parte integrante de la diplomacia preventiva estructural o a largo plazo, y otras, parte integrante de la acción a corto plazo, en función de los hechos sobre los que se proyecta⁷.

⁵ Vid. en este sentido E. J. Stewart en su detallado análisis sobre el desarrollo y evolución de la prevención de conflictos y la gestión de crisis en la UE, en *The European Union and Conflict Prevention. Policy Evolutions and Outcome*, Lit Verlag: Berlín 2005, pp. 92-136.

⁶ Programa refrendado por el Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, Conclusiones de la Presidencia, (28/43), Boletín UE 6- 2001, párr. 52, p.12.

⁷ E. J. Stewart pone un ejemplo que evidencia la posibilidad de aplicar el mismo instrumento a objetivos de prevención distintos, con la confusión que de ello se deriva. Según un documento de la propia Comisión Europea de 2003, la asistencia humanitaria no puede considerarse una herramienta de gestión de crisis sino de prevención. Pero, en cambio, documentos anteriores

1.2. Gestión de crisis

Al lado de la *prevención de conflictos*, la *gestión de crisis* ha sido el gran paraguas conceptual que ha servido para definir el alcance material de la política de seguridad y defensa europea, y con ella, de las misiones de paz de la UE. ¿Sobre qué hechos se proyecta y qué funciones o actividades integra?

Como pasa con la prevención de conflictos, en el contexto internacional el concepto de *gestión de crisis* tiene una significación múltiple⁸. Con frecuencia, aparece utilizada esta expresión para hacer referencia a la existencia de una situación grave en la que intervienen fuerzas armadas⁹. De modo más genérico, el término *crisis* está vinculado a la existencia de un *conflicto*, entendido como aquella situación nacional o internacional en la que existe una amenaza o se ha producido una violación de valores fundamentales e intereses.

En el marco de la PESD y de la *Estrategia Europea de Seguridad* (EES) las expresiones *crisis* y *gestión de crisis* adquieren matices propios. De los documentos de la UE se desprende que el término *crisis* se usa primordialmente para referirse a conflictos armados, en cualquiera de sus manifestaciones: fases inmediatamente prebélicas, fases bélicas, y fases posbélicas¹⁰. La *gestión* de estas crisis, dentro de la terminología de la

adoptados por el Consejo y la Comisión en 1999 incluían la asistencia humanitaria en una lista de actividades de gestión de crisis. Vid. *The European Union and Conflict Prevention... op.cit.*, p.13. Un intento de clasificación de los instrumentos destinados a la prevención de conflictos, comunitarios y de la PESD, lo podemos encontrar en D. Miralles Solé, "An instrumental analysis of the European Union's capability to act in conflict response", IUEE, *Quadern de treball* n.º 42, 2004, pp. 23-64.

⁸ Vid. S. Blockmans and R. A. Wessel, "The European Union and crisis management: Will the Lisbon Treaty make the EU more effective? ", *Journal of Conflict and Security Law* (2009) Vol. 14, Nº 2, p. 269. Los autores han establecido estas aclaraciones conceptuales a partir de una gran diversidad de textos internacionales, entre otros: A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992, Informe del Secretario General B. Boutros-Ghali, *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, párr. 20-59; A/50/60-S/1995/1, de 3 de enero de 1995, *Suplemento a una agenda por la paz*, párr. 23-80; o la *Estrategia Europea de Seguridad* (2003).

⁹ Al parecer en la disciplina de relaciones internacionales el concepto "gestión de crisis" tiene su origen en la crisis de los misiles en Cuba (1962) y comporta el intento de controlar los acontecimientos durante una crisis para evitar que se llegue a un uso de la violencia importante y sistemática. En esta gestión se pueden dar tres alternativas: obtener el máximo beneficio; evitar la guerra a toda costa; obtener la mejora de los intereses propios mediante el manejo de la crisis: ya sea de un tercero, ya sea manteniendo el equilibrio entre los oponentes, con vistas a la resolución del conflicto. Vid. J. I. García González, "Crisis y gestión de crisis en la Unión Europea: el camino hasta la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad", *UNISCI Discussion Papers*, n.º 19 (enero 2009), p. 242.

¹⁰ Aunque, por ejemplo, García González haya dado una visión más restrictiva de este término, limitándolo prácticamente a la fase ante bélica. Vid. J. I. García González, "Crisis y gestión de crisis en la Unión Europea...op.cit.", p. 240. Según el autor, en las relaciones internacionales el concepto de "crisis" corresponde a una situación de naturaleza fundamentalmente prebélica. En este sentido, la crisis y la guerra son conceptos relacionados pero no sinónimos, puesto que no todas las crisis desembocan en guerras. Pueden ser resueltas por medio de acuerdos, la claudicación/aceptación de las derrotas o la disminución de la tensión. Por otro lado, la crisis y la guerra tampoco son equivalentes al "conflicto". Si bien están relacionados, son realidades

UE, ha sido el centro de gravedad de la intervención de misiones de paz bajo la bandera de la Unión, encaminadas, según el momento de su actuación, al establecimiento, el mantenimiento, o la consolidación de la paz en escenarios de conflicto o de reconstrucción¹¹. Estas misiones se han desarrollado tanto en el interior como en el exterior del continente europeo, haciendo frente a un amplísimo abanico de situaciones y actividades. En esencia, incluye aquellas intervenciones diseñadas para facilitar la finalización de un conflicto armado, proteger a la población civil e impulsar la reconstrucción global (económica, política, social, e institucional) de las zonas devastadas por la guerra¹².

La *gestión de crisis* a través de misiones europeas de paz ha conllevado, por tanto, el despliegue sobre el terreno de unidades de carácter civil, policial y militar, con especial intensidad a partir del año 2003¹³. Del alcance de todas estas misiones, conforme a la práctica recopilada, es posible afirmar que la UE junto con la ONU, es la única organización internacional que, con visión omnicompreensiva, ha buscado tratar de manera global y coherente todos los aspectos de las crisis sobre las que operaba, ya sean aspectos políticos, militares, económicos o jurídicos¹⁴. Esta misma amplitud de sus funciones ha dado origen, como más tarde se analiza con detalle, a una cierta incertidumbre sobre la base jurídica óptima para la creación y desarrollo de las misiones, en la medida en que necesita de la combinación de instrumentos civiles y militares creados en el marco de lo que antiguamente eran el primer y del segundo pilar, que siguen separados en la actual UE con respecto a los procedimientos de funcionamiento y la respectiva participación del Consejo y de la Comisión.

distintas. El conflicto demuestra la existencia de una incompatibilidad de objetivos entre los actores, pero ello no significa que deba desembocar en violencia. Puede tener múltiples formas pacíficas de resolución, como por ejemplo, algún tipo de negociación. Por consiguiente, la crisis sería una fase del conflicto.

¹¹ *Ibid.*, pp. 245-246. Según García González, esto ha provocado un uso “degradado” del concepto y puede tener como consecuencias dificultar la identificación de las verdaderas situaciones de crisis y los riesgos asociados, así como afectar al diseño y funcionamiento de los procedimientos, mecanismos y estructuras de decisión para hacer frente a situaciones de crisis. Ciertamente, la expresión “gestión de crisis” dentro de la UE se ha aplicado incluso a acciones regionales de prevención de conflictos, antes realmente de estallar como una crisis violenta, lo que para algunos autores supone una inflación terminológica del concepto “gestión de crisis”. Vid. S. Blockmans and R. A. Wessel, “The European Union and crisis management...*op.cit.*, p.270.

¹² Q. Perret, “The European Union and Crisis Management», Foundation Robert Schuman, European Issues n° 22, 13th March 2006, p.1. En http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-22. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

¹³ Algunos autores como Nowak han querido restringir el concepto de “gestión de crisis” a las capacidades operacionales civiles que los Estados miembros de la UE han venido desarrollando desde 1999 en paralelo con el despliegue militar de sus misiones bajo la PESD. De hecho, antes de que la gestión civil fuera formulada bajo la PESD en 1999, la UE usaba la expresión “gestión no militar de crisis” para describir cualquier participación civil en estas operaciones. Vid. A. Nowak, «Civilian crisis management within ESDP», en A. Nowak (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Papers, n° 90, Paris, EU ISS, June, 2006, pp. 16-17.

¹⁴ A. Noguier, « La gestion civile des crises par l’Union européenne: l’intégration des États-majors et des forces de police », *RMCUE*, n° 452, octubre-novembre 2001, p. 615. Vid. en sentido parecido L. Peral Fernández, “Gestión de crisis y consolidación de la paz: ¿un nuevo marco europeo de acción civil y militar?, pp.142-143, en H. Torroja Mateu (Dir.), S. Güell Peris (coord.), *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona 2007, pp.142-143.

Los problemas jurídicos y prácticos más relevantes al hilo de su despliegue, sobre todo en las operaciones que incorporan elementos no militares, derivan de que en ellas se han combinado instrumentos guiados por el método de integración, gestionados por la Comisión Europea (el antiguo *primer pilar*), con otros impulsados por el método de la cooperación (el antiguo segundo pilar) enraizados en el capítulo de la PESC. En efecto, dentro de las misiones de paz de la Unión se operativizan elementos de la política exterior alejados de la seguridad y la defensa en sentido estricto, como la implicación de la oficina de ayuda humanitaria (ECHO), del fondo Europeo de desarrollo (FED), el Mecanismo de reacción rápida (MRR), o los programas MEDA, TACIS, CARDS y ALA. Todos ellos han actuado en misiones de gestión de crisis centradas en la ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la ayuda alimentaria, la seguridad y retorno de los refugiados, la asistencia civil de emergencia, las acciones de retirada de minas, rehabilitación, reconstrucción, el Estado de derecho, etc.¹⁵. Pero también instrumentos típicamente de la PESC/PESD, como la aplicación de sanciones, el control militar o policial de fronteras, las misiones de investigación o el nombramiento de representantes especiales (REUE).

La combinación de instrumentos que forman parte de dos planos distintos de las relaciones exteriores de la Unión, como veremos, no sólo ha generado la mencionada incertidumbre sobre la base jurídica más apropiada, sino que también ha acentuado la complejidad de la acción sobre el terreno, con las consiguientes dificultades para coordinar adecuadamente la actuación de la Comisión y el Consejo ante una misma situación de crisis en la que intervienen instrumentos con bases jurídicas y líneas de financiación distintas.

2. NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: LAS OMP DE LA ONU COMO MARCO DE REFERENCIA

Existen similitudes evidentes entre las misiones de prevención de conflictos y de gestión de crisis de la UE y las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Ciertas características básicas y comunes a ambos tipos de operaciones. En buena medida, las misiones de paz europeas han mimetizado las características de su precursor onusiano. También una parte de sus lagunas y problemas jurídico-políticos. Además de contribuir con las suyas propias.

2.1. Las OMP de la ONU: la idea original

Como es notorio, las OMP llevadas a cabo por las Naciones Unidas no están previstas, como tal, en ningún artículo de la Carta, cuestión que ha generado desde antiguo dudas sobre su base jurídica, a caballo entre el Capítulo VI y el Capítulo VII de la Carta¹⁶. La

¹⁵ C. Gourlay, "Community instruments for civilian crisis management", en A. Nowak, (Ed.), *Civilian crisis management: the EU way...op.cit.*, pp.49- 67.

¹⁶ La doctrina explica su creación en el desarrollo del fin básico de la ONU de mantener la paz y la seguridad internacional, puesto que estas operaciones cumplen la función de responder a situaciones que atentarían contra dicho propósito. También operarían como un medio para la solución de controversias internacionales y la prevención de amenazas a la paz o quebrantamientos de la paz. Ilustrativamente C. M. Díaz y F. Vacas consideran que estas

práctica de la ONU, la propia lectura de la Carta y las resoluciones del CSNU y de la Asamblea General, han establecido unas condiciones o criterios políticos y jurídicos que deben cumplirse para garantizar su correcto desarrollo.

Conviene recordar, sin embargo, que los orígenes de las OMP de la ONU, por medio del envío de los denominados *cascos azules*, se sitúan en la práctica emprendida por la AG de la ONU. La primera misión considerada como tal, desplegada en la zona del Canal de Suez en 1956, fue establecida por una resolución de la AG de las Naciones Unidas¹⁷ y comandada por el propio Secretario General de la ONU. De modo que en sus orígenes, las OMP fueron un instrumento de acción autónoma de la AG en materia de mantenimiento de la paz. A partir de 1960 estas misiones serían reasumidas por el CSNU, en el marco de su responsabilidad principal para el mantenimiento de la paz¹⁸.

Estas misiones iniciales han supuesto tradicionalmente:

“(...) el envío al lugar donde se produce el conflicto de contingentes de fuerzas armadas que los Estados miembros ponen al servicio de las NU (...)”¹⁹.

La evolución de estas operaciones deja en evidencia, como ha señalado PIGRAU SOLÉ, que aunque desde un punto de vista terminológico todavía se hable de operaciones de paz, el mantenimiento de la paz, en sentido estricto, es solamente una de las funciones que estas operaciones realizan²⁰. En todo caso, las OMP no son concebidas *strictu sensu* como intervenciones de naturaleza militar, aunque suelen incorporar personal militar y gran parte de sus funciones puedan ser de esta naturaleza. En la actualidad, la mayor parte de las OMP son multidimensionales, y comprenden actividades militares, policiales, de ayuda humanitaria, de organización y control electoral, de índole civil, político-diplomáticas, de implantación y protección de los derechos humanos, etc.²¹.

Tanto sus funciones como sus capacidades de actuación militar, cuando la incorporan, así como su sistema de mando, las distinguen de otros modos de empleo de tropas, y también las han ido diferenciando entre ellas en distintas etapas de evolución. Las OMP

operaciones quedan englobadas dentro de la idea amplia del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Quedarían por consiguiente dentro de las “competencias implícitas” de la ONU, su creación “con el fin de llevar a cabo actuaciones que explícitamente no están señaladas en el tratado constitutivo pero que resultan necesarias para satisfacer los fines esenciales de la Organización”. Vid. C. M. Díaz Barrado, F. Vacas Fernández, “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de naciones Unidas”, *Anuario de Derecho Internacional*, nº 21, 2005, pp. 275-282.

¹⁷ Resolución 1001 (ES-I), de 7 de noviembre de 1956.

¹⁸ Víctor M. Sánchez y M. Ortega, “Sistema de seguridad colectiva de la ONU”, en V. M. Sánchez (Dir.), *Derecho internacional público*, Ed. Huygens: Barcelona, 3ª edición 2012, pp-385-388.

¹⁹ V. Abellán Honrubia, “Las operaciones de mantenimiento de la paz”, en M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Tecnos: Madrid, 11ª edición, 1999, p.251.

²⁰ A. Pigrau Solé, “La evolución de la prohibición del uso de la fuerza armada y de sus excepciones”, en H. Torroja Mateu (Dir.), S. Güell Peris (coord.) *Los retos de la seguridad y defensa... op.cit*, p. 25.

²¹ R. Martínez Martínez, “La percepción social, militar y política ante las nuevas misiones de las FAS”, en H. Torroja Mateu (Dir.), S. Güell Peris (coord.) *Los retos de la seguridad y defensa...op.cit*, p. 179.

de la ONU han sido ordenadas por la doctrina, según sea el alcance de sus funciones, como a) operaciones de primera generación; b) operaciones de segunda generación y c) operaciones de tercera generación.

2.1.1. Operaciones de primera generación

Las OMP calificadas como de primera generación son *operaciones de mantenimiento o establecimiento de la paz*²², que comparten varios elementos comunes esenciales:

- Las aportaciones a las fuerzas de la ONU, formadas por soldados y otro personal de los Estados miembros son *voluntarias* -quedando excluida la participación de los cinco miembros permanentes del CSNU-. Los Estados participantes en la misión no están obligados a participar en una misión concreta y pueden retirar los recursos aportados cuando así lo decidan.
- El despliegue de los contingentes militares no se producía hasta haber alcanzado un *cese del fuego* entre las partes en conflicto.
- Para su despliegue se cuenta con el *consentimiento* de las partes beligerantes dentro del Estado, o de los Estados, implicados en el conflicto. Este requisito debía respetarse en cualquier circunstancia, porque si no, la OMP pasaba a ser calificada como una *medida coercitiva*, lo que impedía su creación por la Asamblea General, y la necesidad de invocar el Capítulo VII de la Carta y su procedimiento de adopción de decisiones para su creación. El consentimiento opera esencialmente en relación con el despliegue y la retirada de la misión, así como en materia de composición de la misión.
- El ejercicio de las funciones de los *cascos azules* debía guardar la estricta neutralidad hacia las partes. No deben interferir en los asuntos propios del Estado anfitrión y deben abstenerse de favorecer a cualquiera de las partes²³.
- Las OMP se sitúan bajo un *mando internacional*, responsable ante el órgano creador de la misión. Las diversas tropas que se encuentran encuadradas en la operación no reciben las instrucciones operativas de sus mandos nacionales, sino directamente del sujeto creador de la misma.

²² El “establecimiento de la paz” comprende “las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”. Mientras que el “mantenimiento de la paz” supone “el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora, con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz”. Vid. A/47/277-S/24111, *cit.*, párr. 20. La definición de las medidas de establecimiento de la paz fue precisada en 1994, al concretar que se destinan a “hacer cumplir acuerdos de limitación de conflictos armados (cesación del fuego, separación de fuerzas, etc.) o supervisar su cumplimiento y lograr la solución de estos conflictos (mediante acuerdos parciales o globales) y/o proteger la entrega de suministros de socorro humanitario”. Vid. S/26450, de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, párr. 4, letra c).

²³ A. Iglesias Velasco, *Europa ante la paz y la seguridad internacionales*, Septem ediciones: Oviedo, 2006, p.20.

- Sólo se podría recurrir al uso de la fuerza en el caso de la legítima defensa frente a ataques armados contra los miembros de la misión. Además, el personal militar sólo está autorizado a utilizar la fuerza armada que sea indispensable para poder cumplir con su mandato (estado de necesidad).
- Sus funciones, en general, eran las de mantener el respeto del alto el fuego interpuesto entre las partes, con el fin de facilitar las negociaciones para llegar a una solución definitiva de la controversia y evitar nuevos enfrentamientos.

Estas operaciones tienen un carácter transitorio, en atención al cumplimiento de los fines para los que se despliegan, por lo que estamos siempre ante:

“medidas transitorias destinadas a favorecer la solución de los conflictos, y cuyo mandato no puede, por tanto, renovarse automáticamente”²⁴.

La creación y desarrollo posterior de estas operaciones iniciales de la ONU encontró sus bases jurídicas iniciales en los extensivos poderes que los art. 11,12 y 35 de la Carta conferían a la AG de la ONU, así como en la interpretación expansiva de la resolución *Unión Pro Paz*²⁵, hasta que el deshielo permitió su creación por el Consejo de Seguridad.

2.1.2. Operaciones de segunda generación

El fin de la guerra fría también dio paso a una transformación progresiva de las OMP en el marco de las Naciones Unidas. A partir de los años 90 del siglo XX se iniciaron las conocidas como *OMP de segunda generación*, basadas aún en el consentimiento de las partes, pero con un incremento importante de funciones. La mayoría de conflictos armados en los que se desplegaron eran guerras civiles que habían destruido las estructuras jurídico-políticas del Estado y cuya población había sufrido graves violaciones de los derechos humanos. Por este motivo, era necesario establecer nuevas funciones para las misiones conducentes a facilitar la reconstrucción postconflicto del Estado. De aquí que estas operaciones no se limiten a ejercer funciones militares, de interposición entre las partes enfrentadas, sino que también realizan tareas de policía y civiles.

En un primer momento supervisaban el alto el fuego y, con posterioridad, facilitaban el desarme y desmovilización de las tropas; organizaban y supervisaban procesos electorales para democratizar el país; ayudaban a restablecer las instituciones públicas (sobre todo el sistema penal y judicial), ayudaban a la reconstrucción de servicios básicos de la economía y las infraestructuras, etc. En general, son operaciones encaminadas a facilitar la *reconstrucción postconflicto*.

Estas operaciones de mantenimiento de la paz, están vinculadas también al concepto de *consolidación de la paz*, que comprende las medidas destinadas a individualizar y fortalecer las estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una

²⁴ V. Abellán Honrubia, “Las operaciones de mantenimiento de la paz...” *op.cit*, p.259.

²⁵ Víctor M. Sánchez, M. Ortega, “Sistema de seguridad colectiva de la ONU...” *op.cit*, p.386.

reanudación del conflicto. Entre las actividades vinculadas a estas operaciones encontramos:

- a) el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden;
- b) la custodia y posible destrucción de armas;
- c) la repatriación de refugiados;
- d) el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad;
- e) la observación de elecciones;
- f) la adopción de medidas para proteger los derechos humanos;
- g) la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, y
- h) la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.

La reconstrucción postconflicto y consolidación de la paz también puede asumir la forma de proyectos de cooperación, destinados a contribuir a su desarrollo económico y social, así como a aumentar la confianza, elemento fundamental de la paz²⁶.

Estas operaciones, al contar también con el consentimiento de las partes enfrentadas en el conflicto, pueden hallar sus bases jurídicas directamente en el Capítulo VI de la Carta, en la medida que no suponen una coerción en sentido propio contra el Estado, pues cuentan con su consentimiento para el desarrollo de la operación²⁷, aunque también podría ser una medida decidida en el marco de los amplios poderes de acción que concede el Capítulo VII de la Carta de naturaleza no coercitiva.

2.1.3. Operaciones de tercera generación

Las OMP de tercera generación se conocen también como misiones de *imposición de la paz*²⁸. En este caso no existe el consentimiento del Estado o Estados en conflicto para que la misión sea desplegada sobre su territorio. Es el CSNU quien autoriza su despliegue por medio de una resolución adoptada forzosamente en virtud del Capítulo

²⁶ A/47/277-S/24111, *cit.*, párr. 21 y 55. *Vid.* también A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, *Informe Brahimi*, párr. 13 y 14. En ellos se detallan las medidas específicas que incluye este concepto: "(...) la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, el fortalecimiento del impero de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal); el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes; la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa); y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación. Complementos esenciales de una efectiva consolidación de la paz son el apoyo a la lucha contra la corrupción, la ejecución de programas humanitarios de remoción de minas, los programas de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/sida), incluidos los de información y la lucha contra otras enfermedades infecciosas".

²⁷ V. M. Sánchez y M. Ortega, "Sistema de seguridad colectiva de la ONU" *...op.cit.* p.386.

²⁸ Por ejemplo, la misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT), establecida en virtud de la resolución 1778 (2007) el 25 de septiembre de 2007 para contribuir a la protección de los civiles; promover los derechos humanos y el Estado de derecho, y promover la paz en la región. En la misma resolución el CSNU autorizaba a la UE a crear una misión de apoyo, en aplicación del capítulo VII de la Carta, que sería la futura misión EUFOR-CHAD/RCA (2008). *Vid.* Anexo, epígrafe 2.9. MISIÓN EUFOR-CHAD/RCA (2008), literal a).

VII de la Carta. Se trata, al carecer del consentimiento, de una acción coercitiva en sentido propio²⁹, utilizada siempre en conflictos armados internos. Puesto que la intervención de la ONU en este contexto suponía no contar con la autorización de una o varias de las partes en el conflicto armado, se autorizaba a los cascos azules al uso de la fuerza, más allá de la legítima defensa, para la garantía de sus objetivos.

En este tipo de operaciones las fuerzas enviadas son autorizadas a usar las armas, con el fin de garantizar el cumplimiento de sus funciones: asistencia humanitaria a las víctimas, proteger una zona desmilitarizada, utilizar la fuerza para disuadir a las partes y conseguir que se sienten a negociar, forzar ceses del fuego, o la aplicación de los acuerdos de paz en caso de que existan, etc. Las operaciones de tercera generación pueden también incluir asistencia a la reconstrucción de los llamados *Estados fallidos*³⁰.

2.2. Naturaleza y tipología de las misiones de paz de la UE

Como explica CARDONA LLORENS en su reciente estudio sobre las relaciones UE-Naciones Unidas en el marco de las OMP de las NU³¹, la evolución de las misiones de paz de la UE en los inicios del siglo XXI, producto de la creación y desarrollo de la PCSD, ha buscado diferenciarse voluntariamente de las operaciones de las NU. La UE ha perseguido:

“(...) crear su propio sistema de mantenimiento de la paz, separado y autónomo del de las Naciones Unidas, al que, aunque no lo abandonan a su suerte, sí parece que consideran que debe ser un instrumento paralelo al suyo, al que la UE debe apoyar pero no necesariamente participar en él”³².

Aceptada esta constatación, las misiones de paz desarrolladas por la UE, *mutatis mutandis* satisfacen los elementos comunes que caracterizan a las OMP de la ONU, si dejamos al margen la cuestión del fundamento de su creación:

- Los Estados participantes en estas operaciones lo hacen de forma *voluntaria*. Es, en lo esencial, una decisión nacional de los Estados miembros de la UE, el paso

²⁹ En sus inicios, el CSNU autorizaba a un grupo de Estados a adoptar estas mediadas ante la falta de recursos y capacidades de la ONU para llevar a cabo estas acciones. *Vid.* A/50/60-S/1995/1, *cit.*, párr. 77-80.

³⁰ Víctor M. Sánchez y M. Ortega, “Sistema de seguridad colectiva de la ONU...” *op.cit.*, p. 385. *Vid.* también Anexo, epígrafe 2.11. MISIONES EN SOMALIA, y la acuñación de la expresión “mares fallidos” en paralelo a la de “Estados fallidos”.

³¹ J. Cardona Llorens, “La relación Unión Europea-Naciones Unidas en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”, en L. González Alonso (Dir.) A. Garrido Muñoz (coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, Ed. Iustel: Madrid, 2011. *Vid.* en especial el apartado III. El papel de la Unión Europea y sus estados miembros en el marco de la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, pp.33-47.

³² *Ibid.*, p. 37 y ss. El autor demuestra con datos estadísticos la tendencia actual de la UE de aportar financiación y programas de capacitación para hacer más eficaces las OMP de las NU, pero sin la aportación directa de contingentes aportados por los Estados miembros de la UE. En cambio, los Estados miembros de la UE sí se implican directamente, aportando contingentes en funciones de mantenimiento de la paz, en aquellas operaciones que no se encuentran bajo el mando y control de las NU, sino del suyo propio.

previo a la aportación de efectivos a las misiones de la UE. También lo son las aportaciones de Estados terceros que, por lo demás, mantienen el derecho a la retirada de la operación si así lo consideran oportuno³³.

- Para su despliegue, la inmensa mayoría de las misiones han contado con el *consentimiento del Estado receptor*³⁴, que se expresa mediante la petición o invitación previa de las autoridades del gobierno legítimo por las que se solicitaba la intervención de la UE³⁵. La regla de oro que se deriva de la creación y desarrollo de las misiones de la UE es la de no intervenir en aquellos Estados en los que existe o ha existido un conflicto sin la previa solicitud o invitación del Estado receptor o de sus partes beligerantes. Esta norma asegura no incurrir en un acto de injerencia en los asuntos internos de ese Estado, limita los riesgos del operativo, y mejora su capacidad de actuación imparcial.
- El *mando internacional* de la operación, en el caso de la UE, lo asume el comandante civil o militar de la operación, nombrado por el Consejo por unanimidad. Sobre el terreno operativo, las órdenes son aplicadas por el jefe de misión (militar o de policía)³⁶. Las fuerzas formalmente dependen, por tanto, de un mando único conjunto y no de la diversidad de mandos que resultaría de la procedencia nacional diversa de los efectivos civiles, militares o policiales.
- En líneas generales el modelo de uso de la fuerza armada de estas operaciones permite únicamente asegurar la legítima defensa de las unidades operativas frente a ataques.
- Como las OMP de la ONU, las misiones de la UE se establecen por un *período limitado* de tiempo, en general de un año de duración, sometida su prórroga a revisión llevada a cabo por el Consejo, que se producen tras la evaluación de sus logros en el objetivo último de “facilitar la solución de conflictos y controversias”³⁷. Estas evaluaciones periódicas suelen conllevar también el cambio de sus funciones, lo que en numerosas ocasiones conlleva también la

³³ Vid. Anexo. Como se detalla en cada una de las misiones, no siempre participan la totalidad de los Estados miembros en ellas. Y en el caso de las militares, Dinamarca no participa nunca. Además, los Estados miembros pueden abstenerse en aplicación del procedimiento de participación previsto, puesto que se prevé la abstención constructiva. (Vid. infra Capítulo 4, apartado 3.1.). En relación con los terceros Estados, vid. en el Anexo, por ejemplo, el caso de la retirada de Canadá de la misión militar CONCORDIA en Macedonia, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003), literal d).

³⁴ Vid. por ejemplo, las cartas de los representantes de la RD Congo, el Chad y la RCA enviadas al Presidente del Consejo de Seguridad o al Secretario general del Consejo en Anexo, epígrafe 2.1.4. MISIÓN EUFOR RD CONGO (2006), literal a), y epígrafe 2.9. MISIÓN EUFOR CHAD/RCA (2008), literal a).

³⁵ Vid. por ejemplo, la invitación de las autoridades de la ARYM a asumir la responsabilidad del relevo de la operación de la OTAN, a través de la misión CONCORDIA, en Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003), literal a); o la petición para reemplazar la misión militar CONCORDIA por la misión civil EUPOL PRÓXIMA en epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003).

³⁶ Vid. en Anexo, la estructura de cualquiera de las misiones comentadas, en el literal c).

³⁷ S/21323, de 30 de mayo de 1990, “Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”.

sustitución de la misión original por otra posterior, con un cambio del nombre que recoge las nuevas funciones de la misma³⁸.

La especificidad de las misiones de paz de la Unión Europea es otra: su creación no deriva necesariamente de un acto jurídico de la ONU, sino de un acto jurídico propio de la UE. Esto es así incluso en los supuestos en los que la misión de paz ha sido autorizada previamente por el Consejo de Seguridad.

En efecto, veremos en los siguientes apartados que se abren siempre dos vías de legitimación en la creación de una misión de paz de la UE. De un lado, los supuestos generales en los que la misión nace política y jurídicamente de actos propios y exclusivos de la UE. No existe una *autorización* previa de la ONU que avale política y jurídicamente la oportunidad de su creación. Aquí, el consentimiento del Estado receptor de la misión es el elemento fundamental para determinar su validez internacional externa, esto es, más allá de la que se deriva de la otorgación de poderes en esta materia a la UE dentro de sus tratados constitutivos. El caso anómalo de la misión civil EULEX KOSOVO (2008)³⁹, como veremos, nos muestra la zona gris de este modo de actuación regional independiente. De otro, los casos excepcionales en los que la misión de la Unión, netamente militar, es previamente autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU invocando sus poderes excepcionales dentro de los Capítulos VII y VIII de la Carta. En este caso, las circunstancias que pueden dar origen al *uso de la fuerza por* la misión, suelen ser más extensas y se contienen en el acto de autorización onusiano de referencia, incorporando una cláusula genérica de autorización de la toma de todas las "medidas necesarias" (según la terminología usada por el CS) para cumplir el mandato de la operación⁴⁰.

Esta bifurcación nos obliga a optar por criterios distintos de ordenación de las misiones que luego nos permitan analizar correctamente la fundamentación jurídica interna y externa de su creación y despliegue. Así, a nuestros efectos, hemos agrupado las misiones de la UE, a partir del centro de gravedad de los medios empleados, en *militares, no militares* y *mixtas*. Estas categorías amplias se han subdividido a su vez a partir de las funciones relativas al mantenimiento de la paz que despliegan las mismas. Muestran todas ellas, en general, la plenitud funcional de las misiones de paz de la UE, no comparable con la actividad en este campo que despliegan otras organizaciones regionales no europeas como la OEA o la CEDEAO.

³⁸ Un ejemplo claro lo constituyen las misiones de la UE en Bosnia. Por poner un ejemplo, su acción en la ARYM se inició en el 2003 con la operación CONCORDIA, de carácter militar con el fin de mantener la paz (primera generación) y se prolongaría en el tiempo con la misión PRÓXIMA de policía (segunda generación) a fin de consolidar esta paz. Vid. Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003), y epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003).

³⁹ En este caso, la declaración unilateral de independencia por parte de las autoridades kosovares no ha sido reconocida por Serbia, actual representante de la soberanía de este territorio, si nos atenemos a la todavía vigente resolución 1244, de 10 de junio de 1999. Vid. Anexo, epígrafe 1.3. MISIONES EN KOSOVO.

⁴⁰ Vid. en Anexo, por ejemplo, las autorizaciones del CSNU a la operación ALTHEA, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal a); y también para la creación de la misión EUFOR-CHAD/RCA, epígrafe 2.9. MISIÓN EUFOR CHAD/RCA, literal c).

2.2.1. Militares

Las operaciones europeas de carácter militar –también referidas antiguamente como *misiones Petersberg*- son probablemente la parte más notoria del desarrollo de la antigua PESC, sobre todo desde el año 2003, centrado en la prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales⁴¹. En sus inicios, y puesto que estas operaciones no estaban definidas expresamente en el TUE, determinados Estados miembros cuestionaron su extensión y capacidad⁴². Los antiguos artículos 11 y 17 TUE sirvieron de base competencial para su desarrollo. A través de ellos, se habilitaba ampliamente a la UE a actuar en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Más tarde estudiaremos al detalle su base competencial actual.

Globalmente, estas misiones militares de la Unión han sido descritas por ACOSTA SÁNCHEZ como:

“(…) acciones operativas que la UE lleva a cabo en el seno de la PESC para la prevención de conflictos y gestión de crisis, y que conllevan el despliegue sobre el territorio de un tercer Estado, previo consentimiento de éste, de contingentes militares abastecidos por los Estados miembros, los cuales han sido designados en una conferencia de compromiso de capacidades”⁴³.

Desde un principio la propia UE consideró necesario concretar un poco más el alcance operativo de estas misiones. Tres tipos de escenarios, a los que recurrían las misiones de la UEO ideadas por la OTAN en 1998, formaban parte inicialmente de su marco hipotético de acción:

1. La evacuación de alrededor de 1.000 ciudadanos europeos de un área de crisis situada a 10.000 Km. de Bruselas.
2. Una operación de prevención de conflicto producto de un aumento de la tensión en la frontera entre dos Estados.
3. La imposición de una zona delimitada con el fin de separar dos facciones enfrentadas en un territorio situado a 4.000 Km. de Bruselas⁴⁴.

Vista la práctica, funcionalmente estas operaciones de paz han cumplido diferentes objetivos: llevar a cabo tareas *humanitarias* y de rescate o evacuación; las propias de

⁴¹ Si bien la UE, a través de la UEO, llevó a cabo una misión previa de administración civil en Mostar. Vid. Anexo, epígrafe 1.1. MISIONES EN BOSNIA-HERZEGOVINA. Y ya antes, en 1991, antes de la aprobación del TUE y en el ámbito de la CPE, había llevado a cabo misiones de observación en los Balcanes.

⁴² T. Ries and A. Vasconcelos, “Strategic ambitions and the political context: issues and answers”, en F. Heisbourg, *European defence: making it work*, Paris, EU ISS, Chaillot Papers, N° 42, 2000, pp. 22-25. Aunque según este autor lo más chocante no sería esta falta de una estrategia común europea en relación con la interpretación y ejecución de las misiones Petersberg, sino: “the lack of open considerations of the extent of European interests and ambitions”. En <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp042e.pdf>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

⁴³ M. A. Acosta Sánchez, *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las operaciones Petersberg*, Dykinson, SL: Madrid, 2008, p.133.

⁴⁴ M. Ortega, « The EU, the Petersberg Missions and intervention », en *Military intervention and the European Union*, EU ISS, Chaillot Papers, N° 45, Paris, March 2001, pp. 107-108, en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp045e.pdf>. (Fecha de consulta: 30 junio 2011).

mantenimiento de la paz después de alcanzar un alto el fuego; y otras más robustas de *establecimiento de la paz*. Estas funciones dan un perfil de graduación del uso de la fuerza armada de las misiones, de menos a más. Las misiones de ayuda humanitaria y de rescate y las misiones de mantenimiento de la paz requieren un bajo grado en el uso de la fuerza armada; y las misiones de establecimiento o imposición de la paz, más comprometidas militarmente y que requieren un mayor grado en el uso de la fuerza armada⁴⁵. Pensemos, en todo caso, que en múltiples ocasiones las misiones de paz se *transforman* a lo largo del tiempo, variando su mandato de creación y la extensión de las funciones y poderes que ostentan.

a) Misiones humanitarias y de rescate de residentes

Las misiones humanitarias llevadas a cabo en el marco de la política de seguridad y defensa son independientes de las misiones de ayuda humanitaria llevadas a cabo por la Comisión Europea en el marco del TFUE (antes de Lisboa, el primer pilar), aunque a menudo estén interconectadas. Al tratarse de operaciones de carácter militar, siempre han requerido el consentimiento del Estado receptor.

El concepto de la ayuda humanitaria es muy amplio e incluiría:

*“todas aquellas acciones de ayuda a víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad, así como, a veces, a frenar el proceso de desestructuración socioeconómica de la comunidad y prepararlos ante desastres naturales”*⁴⁶.

Las misiones humanitarias, por consiguiente, no tienen por objetivo principal finalizar un conflicto. En el ámbito de las misiones de la UE la garantía de la ayuda humanitaria ha requerido la necesidad de protección por parte de fuerzas armadas, como ha sucedido con OMP de la ONU en numerosas ocasiones⁴⁷.

⁴⁵ M. A. Acosta Sánchez, *La Política Europea de Seguridad y Defensa...op.cit.*, p.135. En el mismo sentido, vid. S.Graf von Kielmansegg, “The meaning of Petersberg: Some considerations on the legal scope of ESDP operations”, *CMLR*, 2007, Number 44, p.631.

⁴⁶ Fuente: K. Pérez de Armiño (Dir.), *Diccionario de Acción humanitaria y Cooperación al desarrollo*. Ed. Icaria y Egoa, 2000. En <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/1>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011). En la misma entrada se establece una clara distinción entre ayuda humanitaria y acción humanitaria. La primera abarcaría la ayuda de emergencia y también la ayuda en forma de operaciones prolongadas para refugiados y desplazados internos. En cambio, la acción humanitaria tendría un contenido más amplio, incluyendo no sólo la provisión de bienes y servicios básicos para la subsistencia, sino también, sobre todo en contextos de conflicto, la protección de las víctimas y de sus derechos fundamentales mediante labores como la defensa de los derechos humanos (advocacy), el testimonio, la denuncia, la presión política (lobby) y el acompañamiento. Sobre las operaciones de ayuda humanitaria en general, vid. H. Torroja Mateu, *La asistencia humanitaria en la organización de las Naciones Unidas. Fundamento y perspectivas actuales*, ed. Atelier: Barcelona, 2004.

⁴⁷ Sobre la intervención por motivos humanitarios en general, vid. por ejemplo, I. Fuente Cobo, “Operaciones de paz para el siglo XXI: un concepto en evolución”, Centro de estudios y análisis de seguridad, Universidad de Granada, en <http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/Operaciones%20de%20paz%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf>. (Fecha de consulta: 5 mayo 2011).

Las fuerzas militares son desplazadas con el fin de garantizar la seguridad del personal de una misión o de la población local que presta suministro humanitario y, por las circunstancias políticas. En este tipo de misiones el uso de la fuerza no es el eje de la operación, sino un mecanismo auxiliar necesario para la prestación de la asistencia humanitaria, en la medida en que facilita una logística de funcionamiento y protección de la ayuda humanitaria⁴⁸. Claro ejemplo de este tipo de operaciones realizadas ya por la UE lo ha constituido la operación militar ARTEMIS (2003) en la RD Congo, siguiendo el mandato definido por una resolución previa del CSNU⁴⁹, que incluía la estabilización de las condiciones de seguridad y la mejora de la situación humanitaria en la zona de Bunia. También establecía objetivos más específicos, centrados en la protección del aeropuerto y de los desplazados dentro del país en los campamentos de Bunia y, en caso de que la situación lo requiriese, la contribución a la seguridad de la población civil, del personal de la ONU y de la presencia humanitaria en la zona.

Asimismo, podemos clasificar en este grupo la acción de coordinación militar NAVCO en Somalia (2008), que precedió a la operación naval militar ATALANTA (2008). Su objetivo, centrado en apoyar a otros Estados y organizaciones internacionales presentes en la zona, con el fin de garantizar el suministro de la ayuda humanitaria y proteger a los buques comerciales frente a las costas de Somalia, la configura como una acción de carácter humanitario⁵⁰. La misión EUFOR Libia, todavía en fase de preparación⁵¹, constituiría otro ejemplo de una operación humanitaria, puesto que sus objetivos se centran en:

“(...) contribuir a la circulación y evacuación segura de las personas desplazadas [y prestar] “ayuda con capacidades específicas a las organizaciones humanitarias en sus actividades”⁵².

Por su lado, las *misiones de rescate* hacen referencia a las operaciones militares cuya finalidad es rescatar a ciudadanos de la UE de un peligro inminente debido a una situación de crisis, estando localizados en un tercer Estado⁵³. Las *crisis* a las que se hace

⁴⁸ S. Graf von Kielmansegg, “The meaning of Petersberg...op.cit, p.632. El autor cita como ejemplo tipo la operación “Provide Comfort” de 1991 para la protección de la población Kurda del norte de Irak.

⁴⁹ S/RES/1484 (2003), de 30 de mayo de 2003. Vid. Anexo, epígrafe 2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (2003).

⁵⁰ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.1. MISIÓN DE COORDINACIÓN MILITAR EU NAVCO (2008).

⁵¹ El 4 de mayo de 2011 el Consejo había adoptado la Decisión 2011/210/PESC de 1 de abril de 2011 (DO L 89/17, de 5.4.2011). En ella se creaba la misión, se establecía la estructura, la participación de terceros estados, la financiación, la comunicación a terceras partes y su entrada en vigor y derogación. El inicio de la misión está pendiente de una posterior decisión que adopte el Consejo, una vez evaluado el riesgo y las amenazas, y aprobado el plan de operación y las reglas de enfrentamiento (art. 4 de la decisión).

⁵² *Ibid.* Art.1.2.

⁵³ Originariamente, la versión francesa de la “Declaración de Petersberg” configuró este tipo de misiones para el rescate de “nacionales”. La versión del antiguo art. 17.2 TUE no recogía la palabra “nacionales”, estableciendo así un concepto más amplio de misiones de rescate. Este mismo concepto se mantiene en el nuevo art. 43.1 TUE. Vid. *Déclaration de Petersberg, Bonn, 19 juin 1992*. En http://www.ena.lu/declaration_petersberg_bonn_19_juin_1992-010003038.html. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

referencia pueden ser de distinto tipo. No existe práctica relevante al respecto en estos momentos.

En el caso de estar ante una *catástrofe natural* o un *ataque terrorista*, se podría poner en marcha el mecanismo de protección civil en el ámbito de gestión civil de crisis, lo que comportaría la realización de acciones de salvamento y rescate, combinando elementos del primer y el segundo pilar. Este tipo de acción no entraría dentro de las *misiones Petersberg*, e intervendría en situaciones como inundaciones, seísmos, incendios o catástrofes de origen humano, producto de riesgos tecnológicos o amenazas terroristas⁵⁴.

b) Misiones de mantenimiento de la paz

Ejemplos de estas misiones militares de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por la UE son las misiones CONCORDIA (2003), en la ex República Yugoslava de Macedonia⁵⁵, EUFOR-ALTHEA, en Bosnia-Herzegovina (2004)⁵⁶ y EUFOR-RD Congo (2006)⁵⁷. En este apartado también podríamos incluir a la misión de apoyo de la UE a AMIS II (2005), primera misión de carácter civil-militar⁵⁸. De modo general, estas misiones pueden clasificarse en dos grandes categorías, atendiendo a las funciones principales que deben satisfacer: a) *operaciones de observación*, y b) *operaciones de interposición*. A pesar de su carácter militar, cada vez es más frecuente que en ellas también participen unidades policiales y personal civil, por la creciente importancia que está adquiriendo el mantenimiento del orden público y la atención a las víctimas de la población civil tras conflictos armados de carácter interno. Las misiones de este tipo pueden incluir también tareas humanitarias, vinculadas al mantenimiento de la paz.

c) Misiones en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz

Se trataría de aquellas operaciones en las cuales las fuerzas de la UE podrían hacer uso de la fuerza armada con fines propiamente militares. Coinciden con las OMP de *tercera generación* de la ONU. En este supuesto, al estar ante una situación de grave crisis e inestabilidad, y no contar con el apoyo o aceptación de todas las partes en el conflicto, el uso de las fuerzas en combate sirve al objetivo del establecimiento de la paz mediante la imposición armada (*peace-enforcement*)⁵⁹. El patrón militar a seguir en las

⁵⁴ M. A. Acosta Sánchez, *La Política Europea de Seguridad y Defensa... op.cit*, p.138. El autor pone como ejemplo de este tipo de situaciones la catástrofe ecológica provocada por el Prestige.

⁵⁵ Vid. como ejemplo, el antecedente (2) de la acción común 2003/92/PESC del Consejo, de 27 de enero de 2003 (DO L 34/2634, de 11.2.2003). En él se establece que la misión de la Unión contribuirá: "a la aplicación global de la paz en la ex República Yugoslava de Macedonia".

⁵⁶ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004).

⁵⁷ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.4. MISIÓN EUFOR RD CONGO (2006).

⁵⁸ Vid. Anexo, epígrafe 2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (2005).

⁵⁹ Recordemos que en la Declaración de Petersberg (1992) del Consejo de ministros de la UEO se establecía que las unidades militares de los Estados miembros de la UEO, actuando bajo la autoridad de esta organización, podrán ser empleadas en tareas humanitarias, acciones de mantenimiento de la paz y despliegue de fuerzas en situaciones de crisis, incluida la imposición o restablecimiento de la paz. En este sentido, cualquier decisión que implique recurrir a unidades

operaciones de este tipo se establece conforme al objetivo de contención concreto sobre el que operan. Así este tipo de misiones pueden incluir, tanto el rechazo a una agresión, como la restauración de la integridad del orden legal internacional⁶⁰.

La misión militar naval ATALANTA en Somalia (desplegada el 8 de diciembre de 2008) es un ejemplo claro de misión encuadra en la categoría de la *imposición de la paz*. Su objeto principal es el restablecimiento de la paz, mediante el despliegue de tropas navales en la zona marítima situada frente a la costa de Somalia, con el fin de acabar con los actos de piratería y el robo a mano armada contra barcos extranjeros, entre ellos, los buques del programa mundial de alimentos que prestan ayuda humanitaria en esta zona. A pesar de ello, también es cierto que algunas de sus funciones encajarían en el apartado precedente, como misión de mantenimiento de la paz, puesto que tenían por objetivo la interposición de tropas navales en la zona marítima situada frente a la costa de Somalia, con el fin de acabar con los actos de piratería y el robo a mano armada contra barcos extranjeros. Igualmente, podría ponerse como ejemplo de una misión de ayuda humanitaria⁶¹. En todo caso, la misión ha podido llevarse a la práctica porque ha contado con la autorización del CSNU⁶².

2.2.1. No militares

Desde enero de 2003 hasta finales de 2009, la Unión ha desplegado diecinueve misiones no militares (incluyendo las dos misiones previas de planeamiento y apoyo a la misión civil internacional y al REUE en Kosovo). La utilización de la terminología *no militar* por *civil* se justifica por el hecho de que de las diecinueve misiones clasificadas como civiles, seis de ellas son de policía, dos de observación, dos de asistencia fronteriza y dos de reordenación de la seguridad⁶³. Además de personal estrictamente civil, estas misiones utilizan fuerzas de seguridad de policía de los Estados miembros y en ocasiones, alguna unidad de personal militar, sin que en este caso sus funciones sean de combate sino de asistencia técnica. Un ejemplo sería la misión EUSEC RD Congo

militares será tomada por el Consejo de la UEO de conformidad con la Carta de la ONU. Vid. apartado II (Sur le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO), párr. 3 y 4 de la Declaración de Petersberg, *cit*.

⁶⁰ S. Graf von Kielmansegg, "The meaning of Petersberg... *op.cit*", pp.635-643. El autor basa sus argumentos en la redacción originaria de la Declaración de Petersberg que, inicialmente, hacía mención a la intervención de estas misiones en la gestión de crisis internacionales y en "conflicto armado". Esta última referencia fue posteriormente suprimida a petición de Alemania, con la intención de eliminar determinados tipos de operaciones en las que intervengan fuerzas de combate. En la versión final fue reemplazada por los términos "gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz". Kielmansegg considera que la supresión de los términos "conflicto armado" fue correcta, por su amplio significado, al ser un término que pertenece al *ius in bello*, lo que posiblemente lo haría inapropiado para su uso en el contexto del *ius ad bellum* con el mismo significado extensivo. En todo caso, la eliminación de este término no permite identificar, por sí mismo, las restricciones que se deberían imponer a las misiones Petersberg.

⁶¹ Vid. acción común 2008/851/PESC del Consejo de 10 de noviembre de 2008 (DO L 301/33, de 12.11.2008). Esta misión se está desarrollando en la actualidad en aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, S/RES 1816 (2008), de 2 de junio y S/RES/1838 (2008), de 7 de octubre de 2008.

⁶² Vid. Anexo, epígrafe 2.11.2. Misión ATALANTA (2008), literales a), b), c) y d).

⁶³ Vid. *infra*, Capítulo 2, Tabla III. Misiones de paz de la UE por orden cronológico.

(2005), entre cuyos miembros se encontraban militares en activo o retirados con previa experiencia en la región, pero que tenía como objetivo la reforma del sector de la seguridad⁶⁴. Igualmente, la MOA (2005), de claro carácter civil por su objetivo de observación, contó con personal militar que facilitaba ciertas actividades de desmantelamiento de armas⁶⁵. Esta intromisión de elementos militares en una operación civil se debe también a que las fuerzas militares son más fáciles de movilizar y cuentan con un alto nivel formativo que les permite asumir tareas especializadas de alta exigencia profesional en ámbitos relativos a la seguridad o el orden público⁶⁶. Los aspectos civiles de estas misiones se han centrado principalmente en la capacitación de la policía nacional y el fortalecimiento del Estado de derecho⁶⁷. Las últimas operaciones civiles tienen una nueva función de reorientación del sector de la seguridad pública del Estado donde operan –como es el caso de la misión sobre el Estado de derecho EUSSR GUINEA-BISSAU (2008)-.

El Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 identificó la policía, el fortalecimiento del Estado de derecho, de la administración civil y la protección civil como las cuatro áreas prioritarias en las que la Unión Europea proponía dotarse de capacidades concretas, que podrían ser utilizadas tanto en operaciones dirigidas por otras organizaciones internacionales, en especial la ONU o la OSCE, como en misiones autónomas dirigidas por la UE⁶⁸. En el ámbito del segundo pilar, los objetivos originales relacionados con los aspectos civiles de la gestión de crisis fueron desarrollados en el Consejo Europeo de Gotemburgo (2001)⁶⁹:

a) *Fortalecimiento del Estado de derecho*, objetivo destinado a la consolidación de la paz y la seguridad a través de la asistencia al restablecimiento del sistema judicial y penitenciario.

⁶⁴ C. Clément, "The EU mission to provide advice and assistance to security sector reform in the Democratic Republic of Congo (EUSEC RD Congo)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, Paris: EU ISS, 2009, p. 246.

⁶⁵ K. E. Schulze, "The Aceh Monitoring Mission", en G. Grevi, D.Helly and D. Keohane (eds), *European Security and Defence Policy...op.cit*, p.267.

⁶⁶ Por otro lado, la mayoría de estos estados participan en iniciativas europeas como la Fuerza de Gendarmería Europea. Vid. R. García Pérez, "Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE", en F.J Querol López, (Dir.) *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria- Gasteiz 2009*, Universidad del País Vasco, 2010, p. 57. La disparidad de estructuras, de conceptos y organización entre las fuerzas de seguridad de los Estados miembros que intervienen en estas operaciones, nos inclina a clasificarlas como operaciones "no militares", en contraposición con las misiones "militares".

⁶⁷ Sobre la evolución de las operaciones civiles entre 2003-2006, vid. X. Ruiz Campillo, *Las misiones civiles de la política europea de seguridad y defensa: evolución 2003-2006*, Tesis doctoral, Madrid, 2007.

⁶⁸ 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". Boletín UE 6-2000, puntos I.2 a I.58.

⁶⁹ Vid. el anexo al informe de la Presidencia sobre la Política exterior y de seguridad común, Doc. 9526 del Consejo, de 11 de junio de 2001, presentado al Consejo Europeo de Gotemburgo, en junio de 2001, *cit.*, puntos I.2 y ss.

b) *Fortalecimiento de la Administración civil*, a través de las misiones formadas por expertos que actúan en el seno de la secretaría general del Consejo y en estrecha cooperación con la Comisión⁷⁰.

c) *Protección civil*, centrada en las misiones de búsqueda y salvamento de población afectada por catástrofes naturales o humanitarias, con la intervención del mecanismo comunitario de protección civil⁷¹.

d) *Fortalecimiento de las capacidades policiales*, a través de la cooperación de los Estados miembros prevista en el antiguo art. 12 TUE. Su finalidad última sería la creación de un contingente policial de unos 5.000 agentes para activar operaciones de mantenimiento de la paz.

La adopción del objetivo principal civil para 2008, sugería también dos nuevas categorías de misiones civiles de gestión de crisis⁷²:

a) *Misiones de observación*, que se basan en la experiencia previa de la Misión de observación de la UE en la antigua Yugoslavia. Estas misiones no comportaban las actividades propias del primer pilar, como la observación electoral⁷³.

b) *Misiones de apoyo a los REUE*, a través de las cuales la UE envía un equipo con el fin de preparar la creación de una futura misión civil⁷⁴.

Este objetivo también contribuirá a la realización de “actividades basadas en la reforma del sector de seguridad y brindará apoyo al desarme y a los procesos de desmovilización y de reintegración”. Todo ello a través del fortalecimiento de las instituciones locales mediante el asesoramiento, la formación y la supervisión o desempeñando funciones ejecutivas (misiones de sustitución). Fue la experiencia previa adquirida en la misión

⁷⁰ El antecedente previo de este tipo de misiones sería la participación de la UE en la administración civil de Mostar entre 1994 y 1996. Desde el 2003 no se ha llevado a cabo ninguna otra operación de este tipo. Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE EN BOSNIA-HERZEGOVINA (2003).

⁷¹ Hasta ahora la Unión no ha llevado a cabo ninguna misión de este tipo.

⁷² Doc. 15863/04, Objetivo principal civil de 2008, aprobado por el Consejo Europeo en Bruselas el 17 de diciembre de 2004 [- no publicado en el Diario Oficial], punto 3. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st15/st15863.es04.pdf> (Fecha de consulta: 12 abril 2010).

⁷³ Doc.14536/03 del Consejo, Concepto para las misiones de observación de la UE, Bruselas, 28 de octubre de 2003, p.6. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/03/st14/st14536.es03.pdf>. (Fecha de consulta: 13 abril 2010).

⁷⁴ Este fue el caso de la misión EULEX KOSOVO (2008), que contó con dos misiones preparatorias previas, la segunda de ellas de apoyo al establecimiento de una misión civil internacional, con el componente del REUE (en previsión de la aplicación del fallido plan Ahtisaari). Vid. Anexo, epígrafe 1.3.1. EQUIPO DE PLANIFICACIÓN DE LA UE, EPUE KOSOVO (2006) y epígrafe 1.3.2. EQUIPO DE PREPARACIÓN DE LA MISIÓN CIVIL INTERNACIONAL, MCI-OCI-REUE (2006).

EUSEC RD Congo (2005) la que permitió establecer esta emergente categoría⁷⁵ cuyo ejemplo más reciente lo tenemos en la misión de apoyo a la reforma del sector de la seguridad, EUSSR GUINEA-BISSAU (2008). A estas misiones se deben añadir las fronterizas de carácter civil. En este caso, estaríamos hablando de la misión de asistencia fronteriza en Gaza, EUBAM o MAFUE (Rafah) y, quizás también, de la misión de asistencia de la vigilancia fronteriza EUBAM o MAFUE en Moldavia-Ucrania⁷⁶.

El objetivo del fortalecimiento de estas capacidades civiles se centra en proporcionar los medios adecuados para hacer frente a crisis políticas complejas, a través de actuaciones tendentes a evitar el surgimiento y la escalada de conflictos; consolidar la paz y la estabilidad interna en periodos de transición; y también garantizar la complementariedad entre los aspectos militar y civil de la gestión de la crisis, cubriendo plenamente todas las misiones militares, conocidas como *misiones Petersberg*.

Como ya apuntábamos más arriba, las operaciones civiles de gestión de crisis realizadas hasta ahora han sido en su mayoría de policía. Sin embargo, en la actualidad la gestión civil de crisis se ha diversificado, no sólo ampliando su alcance geográfico⁷⁷, sino también con la inclusión de ámbitos y funcionalidades nuevos, como la gestión de fronteras o el apoyo a la reforma del sector de la seguridad, cada vez más habituales en el marco de las misiones de paz de la UE. Esta variedad funcional y geográfica constituye, al mismo tiempo, un reto y una oportunidad para la UE⁷⁸. Así, la tendencia más reciente en la práctica de la UE se mueve hacia las denominadas *misiones integradas*⁷⁹ que cubren varias actividades de gestión de crisis: actividades en el sector

⁷⁵ Vid. Doc.15891/05, Informe de la presidencia sobre la PESD, Bruselas, 19 de diciembre de 2005, pp.4-5. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st15/st15891.es05.pdf>. (Fecha de consulta: 2 mayo 2010).

⁷⁶ Vid. Doc.16696/06, Informe de la presidencia sobre la PESD, Bruselas, 12 de diciembre de 2006, p.18. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/06/st16/st16696.es06.pdf>. (Fecha de consulta: 14 abril 2010). Estas misiones son presentadas por Acosta dentro de la tipología de misiones fronterizas de carácter civil aunque, en el caso de la MAFUE Moldavia-Ucrania, como veremos más adelante, puede ser discutible su categorización como misión civil PESD, si bien así la considera el propio Consejo. Vid. M. A. Acosta Sánchez, "La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: la misión de observación de la Unión Europea (MOUE) en los Balcanes (1991-2007)", *REEL*, 2008, p10.

⁷⁷ Las misiones civiles desplegadas hasta el momento se han desarrollado en África, Oriente próximo, Asia, el sur del Cáucaso y los Balcanes occidentales. Como pone de relieve Antonio Missiroli en su análisis de las operaciones civiles y militares realizadas fuera del ámbito regional europeo, estas misiones "esconden" intereses de antiguas potencias coloniales en muchos casos y el deseo de la UE de verse reconocido como un actor internacional válido. Vid. A. Missiroli, "L'Unione in azione: le operazioni", en A. Missiroli e A. Pansa, *La difesa europea. Il melangolo*: Genova, 2007, pp.57-65. Vid. también Tabla IV. Ámbito geográfico de las misiones de paz de la UE.

⁷⁸ En palabras de A. Missiroli: "Una sfida, perché mette alla prova le strutture e i mezzi dell'Unione e dei suoi Stati membri su una gamma di missioni che non cessa di aumentare (...)" e "(...) un'opportunità, perché proprio questa diversità permette un poco a tutti gli Stati membri e alle varie istituzioni di individuare un terreno su cui impegnarsi e in cui far valere i propri interessi e il proprio valore aggiunto -che si tratti di assistenza giuridico-amministrativa a paesi in transizione verso la democrazia, o di missioni militari ad alta intensità in regioni difficili". En A. Missiroli, "L'Unione in azione: le operazioni...op.cit, p.65.

⁷⁹ Consejo de la Unión Europea, "Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC", 2007, p.80. En

de la policía, la mejora del Estado de derecho, la lucha contra la delincuencia organizada, etc. La primera de ellas fue la misión EUJUST LEX (2005) en Iraq. Esto se percibe también en la reconversión natural de las misiones militares para el mantenimiento de la paz en posteriores misiones civiles⁸⁰, cada vez más complejas y de carácter integrado, cambiando así las funciones de la misión original una vez se alteran las circunstancias sobre las que operan: del *mantenimiento o establecimiento de la paz* a la *consolidación de la paz*, una vez satisfechos los objetivos prístinos.

De este modo, la práctica actual parece encaminarse hacia el crecimiento de estas misiones civiles complejas que se adscriben dentro de las funciones de consolidación de la paz. Tienen por finalidad prestar asistencia a la recuperación post-conflicto y, al mismo tiempo, poner las bases para la prevención de la aparición de nuevos conflictos, a través de acciones en un amplio espectro de sectores: económico, social, humanitario y político⁸¹. Se trataría de misiones que podemos considerar como equivalentes a las que en la práctica de las NU son denominadas Misiones Políticas y de Consolidación de la Paz, y consisten en una especie de operaciones con un "rango" inferior a las Operaciones calificadas formalmente de OMP para ejercer funciones de prevención de conflictos o de consolidación de la paz⁸².

RUIZ CAMPILLO⁸³, ha agrupado estas misiones en tres subcategorías, en atención a sus objetivos:

- misiones de asistencia en el sector de la seguridad;
- misiones de asistencia en el sector de la administración judicial y civil; y
- misiones de observación y supervisión.

Añadiremos también una cuarta categoría destacable: las misiones de planeamiento, previas a muchas de ellas que suelen anteceder a todas ellas.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ES_PESC.pdf. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

⁸⁰ Por ejemplo, la finalización de la misión militar CONCORDIA (2003) en Macedonia dio paso a las misiones de policía EUPOL PRÓXIMA (2003) y EUPAT (2005); en el continente africano, después de la intervención militar con la misión ARTEMIS (2003) en la RD Congo, se han llevado a cabo las misiones de policía EUPOL KINSHASA (2005) y EUPOL RD Congo (2006) y, con posterioridad, la misión de asistencia para la reforma del sector de la seguridad EUSEC RD Congo (2005), antes de que se hiciera necesaria una nueva intervención militar con la misión EUFOR RD Congo (2006).

⁸¹ Vid. A/47/277S/-S/2411...*cit.*, párrafo 55. Boutros Ghali señala entre otros: el desarme de la parte anteriormente en el conflicto y el restablecimiento del orden; la custodia y posible destrucción de armas; la repatriación de refugiados; el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad; la observación electoral; la adopción de medidas para proteger los derechos humanos; la reforma o consolidación de las instituciones gubernamentales, y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.

⁸² J. Cardona Llorens, "La relación Unión Europea-Naciones Unidas en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz...*op.cit.*, p.31.

⁸³ X. Ruiz Campillo, "La evolución de las misiones civiles de la política europea de seguridad y defensa", *UNISCI Discussion Papers*, n° 16, Enero 2008, p.2.

a) Misiones de planeamiento

Calificadas por el Consejo como misiones de apoyo a los REUE con el fin de preparar una misión civil, están formadas por las misiones de recogida de datos previas a la realización de la misión principal proyectada. Así antes del despliegue de EULEX KOSOVO (2008) se enviaron dos misiones preparatorias:

-La primera de ellas, la del Equipo de Planeamiento de la UE, EPUE (2006) estaba destinada a preparar una posible misión civil en Kosovo basada, entre otros objetivos, en el Estado de Derecho. Esta primera misión no será estrictamente de apoyo al REUE, sino de recogida de datos en vista de la preparación de una futura misión de la UE (vid. infra. Capítulo 2, apartado 5.2).

-La segunda misión, la del Equipo de Preparación de la Misión Civil Internacional, Equipo de preparación MCI-OCI-REUE (2006), tenía por objeto la preparación de una futura misión civil internacional, en la que intervendrían varias OOH, y apoyaba en su preparación al REUE, como futuro jefe de la misión internacional. Por otro lado, también podríamos incluir en esta categoría la misión de apoyo del REUE en Georgia, que fue previa a la adopción de la acción común para la creación de la misión de observación posterior, la misión EUMM GEORGIA (2008)⁸⁴.

En todo caso, el contenido de estas misiones de apoyo es muy flexible. Para GARCÍA PÉREZ estaríamos ante misiones en las que la UE identifica una necesidad y desarrolla una capacidad para prestar apoyo a los REUE en el desarrollo de sus funciones y únicamente en una sola ocasión estas misiones han adquirido la consideración de misión propiamente dicha: es el caso de la misión de apoyo a AMIS II en Darfur (2005)⁸⁵. En cambio, a nuestro parecer, las misiones citadas en este apartado son misiones de paz propiamente dichas, aunque después generen la creación de una misión de más entidad. La investigación de los hechos y su evaluación ha sido tradicionalmente una función básica de cualquier procedimiento de solución pacífica de controversias.

Asimismo, y en el caso concreto de la misión EUPAT y la misión de apoyo al REUE en Kosovo, la UE ejercería, en cooperación con la ONU, funciones de establecimiento de los hechos y de diplomacia preventiva⁸⁶. A través de ambas misiones de investigación y recogida de datos, con carácter oficial las dos, puesto que se crearon por medio de la preceptiva acción común, se recogía la información necesaria y se investigaba la situación de Kosovo sobre el terreno, para la preparación de una misión civil. Sin embargo, las circunstancias políticas obligaron a redefinir el tipo de misión inicialmente prevista, convirtiéndose en EULEX KOSOVO (2008). Ello fue debido al fracaso del plan para la independencia de este territorio presentado por Ahtisaari, que no fue aceptado

⁸⁴ Vid. Anexo, epígrafe 2.2.2. MISIÓN EUMM GEORGIA (2008).

⁸⁵ R. García Pérez, "Las misiones PESD como instrumento de la política exterior...op.cit, p. 54.

⁸⁶ Vid. A/47/277-S/24111...cit., apartado III-Diplomacia preventiva.

por el Consejo de Seguridad. De este modo, la misión civil internacional prevista quedó en una única misión a cargo de la UE⁸⁷.

b) Misiones de asistencia en el sector de la seguridad

Estas misiones se vinculan a una de las cuatro áreas prioritarias de intervención identificadas por el Consejo Europeo de Feira, en este caso, *al fortalecimiento de las capacidades policiales*. Son misiones destinadas a la construcción de capacidades en el ámbito de la seguridad interior del Estado, que comprenden actividades de formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico. Han ejercido estas funciones claramente las siguientes operaciones de la Unión:

-La MPUE en Bosnia (2003), cuyos objetivos, derivados del mandato general establecido en los acuerdos de paz de Dayton, se encaminaban a mejorar el nivel de la policía en Bosnia, a través de un conjunto de tareas específicas establecidas en la acción común 2002/210/PESC⁸⁸.

-La misión EUPOL PRÓXIMA en Macedonia (2003) nos muestra la necesidad, una vez finalizada la intervención militar de la UE en Macedonia, -a través de la operación CONCORDIA (2003)-, de garantizar la seguridad en el país, por medio de esta misión específica, destinada a la prestación de asistencia para la mejora de la calidad de la policía en Macedonia. Los objetivos de la acción común 2003/681/PESC, se encaminaban a la construcción de un Estado de derecho en el que era esencial garantizar el orden público, así como establecer un marco de lucha adecuado contra el crimen organizado y la vigilancia de fronteras, a través de la preparación y formación de una policía eficaz y “democrática”, capaz de garantizar esta seguridad en el territorio⁸⁹.

-La misión EUPOL KINSHASA en la RD Congo (2005) tenía por fin ayudar a la creación de una Unidad de Policía Integrada que fuese capaz de asumir el relevo de la operación de la ONU en el mantenimiento de la seguridad. Para ello, contó con una importante ayuda financiera de la UE, a través de instrumentos financieros comunitarios⁹⁰. La segunda misión civil en el país, EUSEC RD CONGO (2005), tenía por objetivo ayudar a consolidar esta seguridad, para apoyar la implantación del Estado de derecho en el país, motivo por el cual sus objetivos eran más amplios y ambiciosos. Con el fin de garantizar la supervivencia del nuevo gobierno surgido de las elecciones democráticas, se incluyeron medidas para garantizar un funcionamiento adecuado del ejército congoleño, principal encargado de asumir las tareas de seguridad⁹¹.

⁸⁷ Vid. sus funciones en el Anexo, epígrafe 1.3.3. MISIÓN EULEX KOSVO (2008), literal b).

⁸⁸ Acción común 2002/210/PESC del Consejo de 11 de marzo de 2002 (DO L 70/1, de 13.3.2002). Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UE, MPUE EN BOSNIA-HERZEGOVINA (2003).

⁸⁹ Acción común 2003/681/PESC del Consejo de 29 de septiembre de 2003 (DO L 249/66, de 1.10.2003). Vid. Anexo, epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003).

⁹⁰ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.2. MISIÓN EUPOL KINSHASA (2005) Y EUPOL RD CONGO (2007).

⁹¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.3. MISIÓN EUSEC RD CONGO (2005).

-La misión EUPOL COPPS en los territorios palestinos (2006), también se encaminó a la formación de la policía palestina para que pudiera garantizar la seguridad en su territorio⁹². Por otro lado, la MAFUE en Rafah (2005) tenía también por objetivo contribuir a la seguridad de esta franja de territorio, a través de la asistencia a las autoridades palestinas en la gestión de este cruce fronterizo. Ello se llevó a cabo por medio de la supervisión de la aplicación de los acuerdos firmados entre la AP, Israel y Egipto sobre el cruce de fronteras e intercambio de mercancías⁹³.

-La misión EUPOL AFGANISTÁN (2007) tenía por objetivo garantizar la seguridad del país a través del asesoramiento en la reforma del aparato policial, así como aduanero, con el fin de garantizar la seguridad en el territorio⁹⁴.

-La misión EUSSR GUINEA-BISSAU (2008), incluye una misión incluso más extensa y ambiciosa de apoyo a la reforma del sector de la seguridad, mediante la ayuda a las autoridades guineanas en la aplicación y desarrollo de la estrategia nacional sobre seguridad, que requería intervenciones no sólo en el ámbito de la policía, sino también en el de la defensa y la administración de justicia⁹⁵.

En general, los objetivos de todas estas misiones son de carácter técnico-asistencial, destinados a ayudar a garantizar el orden y la seguridad pública de las sociedades sobre las que operan.

c) Misiones de asistencia en el sector de la administración judicial y civil

En aquellos países en los que se dan unas condiciones mínimas de seguridad y estabilidad que permiten iniciar un proceso de reconstrucción completo, encaminado al establecimiento de un Estado de derecho, la UE ha desarrollado también misiones que han tenido por objetivo prestar asistencia en el desarrollo de los aparatos administrativos, judiciales y civiles del Estado anfitrión. Estas funciones desplegadas por distintas misiones se encuadrarían en el objetivo más general, identificado por el Consejo Europeo de Feira, del *fortalecimiento del Estado de derecho*, a través del cual la misión europea también incluye la formación, el asesoramiento y el apoyo técnico y logístico necesario para reconstruir las estructuras del Estado territorial. En esta categoría podemos incluir las siguientes misiones:

-La misión EUJUST THEMIS en Georgia (2004), que recibió de la misión europea el asesoramiento y apoyo necesarios para la reforma del sistema judicial penal iniciado por el gobierno georgiano⁹⁶.

⁹² Vid. Anexo, epígrafe 2.6.2. MISIÓN EUPOL COPPS EN LOS TERRITORIOS PALESTINOS (2006).

⁹³ Vid. Anexo, epígrafe 2.6.1. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA DE LA UE, MAFUE EN RAFAH (2005).

⁹⁴ Vid. Anexo, epígrafe 2.8. MISIÓN EUPOL AFGANISTÁN (2007).

⁹⁵ Vid. Anexo, epígrafe 2.10. MISIÓN DE APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD, EUSSR GUINEA-BISSAU (2008).

⁹⁶ Vid. Anexo, epígrafe 2.2.1. MISIÓN EUJUST THEMIS EN GEORGIA (2004).

-La misión EUJUST LEX en Iraq (2005), que es la primera misión integrada por el Estado de derecho. Esta misión actúa en los ámbitos de policía, Estado de derecho y administración civil y judicial, a través de la formación de los funcionarios iraquíes de la policía, de la justicia y del ámbito penal. La reforma de estos sectores es clave para garantizar la estabilidad y desarrollo del Estado de derecho⁹⁷.

-El último ejemplo de este tipo de misiones lo encontramos en la cuestionada misión EULEX KOSOVO (2008). En este caso, el objetivo de la misión, una vez garantizadas las condiciones de seguridad y estabilidad en el territorio, debe consistir en prestar el asesoramiento y formación necesarios a los diferentes aparatos administrativos, policía, justicia y aduanas, con el fin de que se pueda instaurar un Estado de derecho, garantizando el desarrollo económico y el respeto a las minorías y libertades fundamentales⁹⁸.

d) Misiones de observación y supervisión

Estas misiones incluyen aquellas misiones desarrolladas en el contexto de una situación de postconflicto, inmediatamente después del cese de un conflicto, con el fin de garantizar la estabilidad y seguridad en el país anfitrión. En este tipo de misiones, la actuación de la Unión se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos. Formarían parte de esta categoría, aunque con algunas reservas, que apuntaremos, las siguientes misiones:

-La MOA en Indonesia (2005), destinada a garantizar el cumplimiento del acuerdo de paz firmado entre el gobierno indonesio y la guerrilla indonesia⁹⁹.

-La misión de observación EUMM GEORGIA (2008), para la supervisión del acuerdo de alto el fuego firmado entre este país y Rusia, después de la invasión en agosto de 2008 de la zona separatista de Osetia del Sur por el ejército ruso¹⁰⁰.

⁹⁷ Parece evidente que en este caso las condiciones de seguridad no eran suficientes para el inicio y éxito de una misión de este tipo, motivo por el cual las tareas de asesoramiento y formación se realizaron fuera del territorio iraquí. *Vid.* Anexo, epígrafe 2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (2005).

⁹⁸ *Vid.* Anexo, epígrafe 1.3.3. MISIÓN EULEX KOSOVO (2008).

⁹⁹ Esta misión se concibió como una misión de observación civil, pero podría ser incluida también en la categoría de misiones de carácter mixto, puesto que contó con los recursos logísticos militares y la experiencia militar durante el proceso de supervisión del desarme, del repliegue de los rebeldes y la retirada de las unidades de policía militar indonesia no locales. Por ello, aunque en su concepción fue civil, y los costes fueron a cargo del presupuesto comunitario, en la fase de planificación intervino la célula civil-militar, con sus recursos y capacidades de combinar los oficiales del Consejo y la Comisión. *Vid.*, R. Khol, "Coordinación civil-militar en la gestión de crisis de la UE", en E. Soler i Lecha y L. Carbonell Agustín [eds.], VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad Humana. Fundación CIDOB, diciembre de 2008, p.131. En

http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/monografias/vi_seminario_internacional_sobre_seguridad_y_defensa_en_el_mediterraneo_la_seguridad_humana. (Fecha de consulta: 22 abril 2011). *Vid.* también la estructura de la misión en el Anexo, epígrafe 2.5. MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN ACEH (INDONESIA), MOA (2005), literal c).

¹⁰⁰ *Vid.* Anexo, epígrafe 2.2.2. MISIÓN EUMM GEORGIA (2008).

En ambos casos, el objetivo de estas misiones civiles es constatar que las partes enfrentadas han cesado sus hostilidades y se aplican los acuerdos firmados al efecto. Podríamos incluir aquí también las misiones de vigilancia fronteriza, EUBAM Rafah y EUBAM Moldavia-Ucrania¹⁰¹:

-La misión EUBAM o MAFUE en Rafah (2005), tenía por objetivo facilitar el cumplimiento del Acuerdo entre Israel y la AP para permitir el paso de mercancías y personas por el paso fronterizo de Rafah. A tal fin la UE desplazó a expertos destinados a observar las actividades operativas de la policía y del servicio de aduanas palestinos en el paso fronterizo de Gaza. Sus actividades están en suspenso desde junio de 2007, tras el cierre de este puesto fronterizo, aunque conserva la capacidad para desplegarse de nuevo, cuando las circunstancias lo permitan¹⁰².

-La misión EUBAM o MAFUE en Moldavia-Ucrania (2005), también se centraba en la prestación de asistencia, a petición de Moldavia y Ucrania, en las fronteras de estos dos países, tras la firma de un memorándum de acuerdo. El objetivo es permitir a los dos Estados supervisar mejor su frontera, prevenir el contrabando y fraude aduanero, y mejorar las capacidades de las fuerzas de seguridad locales, asimilándolas a los estándares europeos¹⁰³.

2.2.1. Mixtas

Las misiones de apoyo de la UE a AMIS II (2005) y AMISOM (2007) no presentan dudas en relación con su carácter mixto, puesto que en su acción de creación fue concebida con un componente civil y uno militar. La Unión creó primero la misión de apoyo a AMIS II (2005), misión de la UA en Darfur, por medio de la acción común 2005/557/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005¹⁰⁴ y, posteriormente ampliaría su apoyo a la UA con la misión de apoyo a AMISON en Somalia, a través de la modificación de la acción precedente por la acción común 2007/245/PESC del Consejo de 23 de abril de 2007¹⁰⁵.

En cambio, otras de las operaciones de la UE, concebidas inicialmente en sus acciones de creación como civiles y, con los costes operativos de las mismas a cargo del presupuesto de la UE, evolucionaron en la práctica de tal modo que se transformaron en un momento u otro en misiones mixtas. Tal es el caso, ya apuntado, de la misión de observación en Aceh, así como de las misiones EUSEC RD Congo (2005) y EUPOL KINSHASA, ambas desplegadas en el 2005.

¹⁰¹ En base al Doc. 16696/06, *cit.* Y siguiendo también la clasificación de R. García Pérez, "Las misiones PESD como instrumento de la política exterior... *op.cit.*, p. 53.

¹⁰² *Vid.* Anexo, epígrafe 2.6.1. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA DE LA UE, MAFUE EN RAFAH (2005).

¹⁰³ *Vid.* Anexo, epígrafe 2.7.MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA DE LA UE, MAFUE EN MOLDAVIA-UCRANIA (2005).

¹⁰⁴ Acción común 2005/557/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005 (DO L 188/46, de 20.7.2005). *Vid.* Anexo, epígrafe 2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (2005).

¹⁰⁵ Acción común 2007/245/PESC del Consejo de 23 de abril de 2007 (DO L 106/65, de 24.4.2007). *Vid.* Anexo, epígrafe 2.4.2. MISIÓN DE APOYO A AMISOM EN SOMALIA (2007).

En el caso de EUSEC RD Congo (2005), aunque fue implementada como misión civil, tenía como jefe de misión a un general francés retirado, al igual que la misión EUPOL-Kinshasa¹⁰⁶. Ambas misiones fueron después complementadas con la misión militar EUFOR RD Congo (2006), desplegada durante la celebración de las elecciones congoleñas en el 2006. En todo caso, desde un punto de vista estrictamente jurídico, es cierto que las acciones de creación de estas misiones siguen la estructura y contenido de las operaciones civiles. Asimismo, se puede incluir en esta categoría la misión de reforma del sector de la seguridad, EUSSR GUINEA BISSAU (2008)¹⁰⁷, y la acción de coordinación militar EUNAVCO (2008), puesto que ambas combinan elementos civiles y militares en su ejecución¹⁰⁸. Si bien, cuando analicemos las bases jurídicas de creación, las clasificaremos como misiones no militar y militar, respectivamente.

3. LA UE Y EL CAPÍTULO VIII DE LA CARTA

Sin entrar aún en su interpretación exhaustiva, el actual art. 43.1 TUE ha preservado el carácter extenso de las misiones de mantenimiento de la paz de la UE, manteniendo su funcionalidad tanto en la prevención de conflictos como en la gestión de crisis, y fijando su centro de gravedad competencial en el marco de la actual PCSD. Recordemos el literal de esta disposición:

“1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.”

Todas estas circunstancias y funciones recogidas en el art. 43.1 como marco de operatividad de las misiones UE, como es sabido, tienen su propio historial en el seno de las Naciones Unidas. En la terminología jurídica de la Carta de las NU¹⁰⁹, las palabras *crisis* o *conflicto*, y por consiguiente las expresiones *prevención de conflictos* o *gestión de crisis*, son fácilmente reconducibles al ámbito de las “controversias cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad

¹⁰⁶ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.2. MISIÓN EUPOL KINSHASA (2005). En relación con su carácter mixto, vid. R. Khol, “Coordinación civil-militar en la gestión de crisis de la UE”...*op.cit*, p.131.

¹⁰⁷ Vid. M. K. Davis Cross, “Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management”, EU ISS, Occasional Paper, Number 82, February 2010, p.13. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op82_CooperationbyCommittee.pdf. (Fecha de consulta: 10 abril 2011).

¹⁰⁸ Vid. Anexo, epígrafe 2.10. MISIÓN DE COORDINACIÓN MILITAR EU NAVCO (2008), y epígrafe 2.11.1. MISIÓN EU SSR EN GUINEA-BISSAU (2008). También las considera como tal Pilar del Pozo en la clasificación que establece de las operaciones de gestión de crisis de la UE. Vid. P. Pozo Serrano y J.A. Peña Ramos, “La gestión militar de crisis por la Unión Europea: evolución de los objetivos y resultados alcanzados”, *REE*, nº 52, 2009, p.76.

¹⁰⁹ Vid., en general, los comentarios a los arts. 33 y 34 de la Carta en L.M. Goodrich, E. Hambro and A. P. Simons, *Charter of the United Nations, commentary and documents, Third and revised edition*, Columbia University Press, New York & London: 1969, pp.259-270.

internacionales" (Art. 33 de la CNU); a "toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia" (art. 34 de la CNU); a las situaciones calificadas como "amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión", sobre las que se proyectan las acciones a las que se refiere el Capítulo VII de la Carta; o de modo más genérico, englobando todas estas circunstancias materiales, a "los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales" que se mencionan en el art. 52 del Capítulo VIII de la Carta bajo el rótulo "Acuerdos regionales".

Poco importa, desde esta perspectiva, determinar en qué medida las misiones de paz de la UE que actúan como medio de *prevención de conflictos* o *gestión de crisis* internacionales forman parte de la vertiente *seguridad* de la PESC o de la vertiente *defensa*, aspecto que ha sido dilucidado en sentido dispar por la doctrina¹¹⁰. Desde la perspectiva de la Carta, lo relevante es establecer en qué medida estas misiones quedan, de algún modo, reguladas por sus disposiciones.

Como es sabido, la acción de cualquier acuerdo u organismo regional en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales está regulada en el Capítulo VIII de la Carta. Según su art. 52, la Carta no se opone a:

"la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional".

En el bien entendido de que estos acuerdos regionales deben ser compatibles con los propósitos y los principios de las Naciones Unidas. Si la UE es un acuerdo u organismo regional relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el Capítulo VIII de la Carta, y otras disposiciones dispersas por su articulado que guardan relación con el mismo, resultan de aplicación a la hora de fijar los límites que la Carta fija a sus actividades en esta materia, habida cuenta de la responsabilidad primordial que el art. 24 de la Carta reconoce en estas cuestiones al Consejo de Seguridad de la ONU.

¹¹⁰ Para Herrero de la Fuente formaría parte de la política de seguridad, al afirmar que: "aunque la Unión Europea se ha militarizado, las fuerzas militares de que dispone tienen como misión actuar dentro del marco de las operaciones Petersberg y, por lo tanto, en el campo de la seguridad y no en el de la defensa". Vid. A. Herrero de la Fuente, "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro delante de los bueyes?", *NEJ*, Vol. 14, nº 1, en-abr. 2009, p.37. En <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/1619/1325>. (Fecha de consulta: 3 mayo 2011). Por otro lado, Pérez habla de la prevención y gestión de crisis de la UE como uno de los principios fundamentales de la seguridad asumidos por la UE desde el lanzamiento de la PESD y considera que, a través de los instrumentos de los que se ha dotado la UE, esta se ha afirmado, en sólo una década, como actor internacional en materia de seguridad. Vid. R. García Pérez, "La gestión civil de crisis de la Unión Europea", *REE*, nº 52, 2009, pp. 47-48. Por contra, según Kielmansegg, aunque en el art. 17.2 TUE no aparece el término "defensa", esta objeción no es convincente, puesto que existen una gran cantidad de referencias en las versiones del TUE de Ámsterdam y Maastricht en las que se usaba el término "defensa" en el contexto de la gestión de crisis. Igualmente, las misiones Petersberg están específicamente relacionadas con cuestiones de defensa desde sus orígenes, al haber sido incorporadas después de la Declaración de Petersberg, como la tipología de misiones que podía llevar a cabo la UEO en el marco de la gestión de crisis. Vid. S. Graf von Kielmansegg, "The European Union's competences in defence policy- scope and limits", *ELR*, Number 32, 2007, p. 220.

3.1. La UE: acuerdo u organismo del Capítulo VIII de la Carta

Aunque todavía es posible encontrar posiciones doctrinales que niegan la consideración de la UE como un acuerdo regional, a los efectos de la aplicación de la normativa de la Carta que regula sus actividades en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, existe en la actualidad una práctica consolidada de la ONU y bases jurídicas suficientes para defender la calificación de la UE como un acuerdo regional del Capítulo VIII de la Carta¹¹¹, con independencia de que la UE no haya reconocido nunca explícitamente que es un acuerdo u organismo regional a tales efectos¹¹².

Desde el punto de vista jurídico, el Capítulo VIII de la Carta no define qué debe entenderse por *acuerdo u organismo regional*. Los Estados participantes en la Conferencia de San Francisco dejaron voluntariamente abiertos los criterios que pueden servir para su configuración dentro de unos parámetros básicos¹¹³. Conforme al párrafo 1 del art. 52 de la Carta, los Estados pueden crear acuerdos restringidos para tratar asuntos relativos al mantenimiento de paz, siempre y cuando sean compatibles con los propósitos y principios de la Carta. Como ha analizado extensamente el profesor VÍCTOR M. SÁNCHEZ, este artículo distingue entre dos figuras jurídicas: los *acuerdos* y los *organismos regionales*¹¹⁴. El párr. 2 del art. 52 de la Carta recuerda que los Estados pueden ser *partes* en los acuerdos regionales o *miembros* de los organismos regionales, reflejándose así la diferencia existente entre ser *parte* de un tratado internacional y *miembro* de un organismo regional. De este modo, el hecho de que la UE haya sido durante mucho tiempo un mero acuerdo regional, sin personalidad jurídica propia, o un

¹¹¹ Vid. por todos, Víctor. M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales para el mantenimiento de la paz. Medidas que no implican el uso de la fuerza armada*, Bosch Editor: Barcelona, 2005, pp. 71-139. Igualmente, como señala Ferrer Lloret, el CS ha calificado en varias ocasiones a la UE como organismo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta. Vid. J. Ferrer Lloret, "El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad", *RDCE*, Año 4, n° 8, p.482. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_008_077.pdf (Fecha de consulta: 13 marzo 2010).

¹¹² T. Tardy, "Limits and opportunities of UN-EU relations in peace operations: implications for DPKO", External Study, United Nations peacekeeping in the service of peace, September 2003, p.9. En http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents/UN%20Policy%20Documents/UN%20EU.pdf. (Fecha de consulta: 28 abril 2011).

¹¹³ Víctor M. Sánchez, "El artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas y la aplicación de medidas coercitivas económicas y políticas en la crisis de Liberia (1989-2004)", *Agenda ONU*, n°/2003-2004, pp.257-258. La propuesta presentada en una enmienda egipcia pretendía introducir un párrafo adicional al capítulo VIII en el que se definieran ambas nociones de modo restrictivo, partiendo, entre otros criterios, de la institucionalización necesaria de los acuerdos y de su personalidad jurídica. Algunos autores, por ello, se han decantado por afirmar que no es tan relevante buscar un concepto de acuerdo u organismo regional, bastando con reconocer que "(...) el sentido de la Carta es manifestar que no es incompatible con la Carta la existencia de acuerdos u organismos particulares entre cuyas competencias se encuentren cuestiones relacionadas con las funciones que tienen atribuidas las NNUU en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". Vid. J. Cardona Llorens, "El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", en M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Tecnos: Madrid, 11ª edición, 1999, p.263.

¹¹⁴ Sobre la distinción entre "acuerdos" y "organismos" regionales vid. en general, Víctor. M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...op.cit*, pp.94-123.

organismo regional, por estar dotado de instituciones permanentes, no sería relevante a los efectos de la Carta, puesto que el régimen jurídico que establece para ambos tipos es el mismo¹¹⁵.

La actuación del CS en la aplicación del Capítulo VIII de la Carta muestra que el criterio principal para la determinación de su sumisión a la Carta es puramente funcional, es decir, la atribución de competencias para actuar en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales las coloca *ipso iure* bajo su órbita de regulación, con independencia de que en el tratado fundacional del acuerdo u organismo regional se contengan disposiciones expresas que reconozcan las prerrogativas principales de las NU en el mantenimiento de la paz. En el caso de la UE, el párr. 2, letra c) del nuevo art. 21 TUE afirma, con respecto a las disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión, que sus objetivos en este ámbito se centran en:

“mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores”.

Estos mismos objetivos ya se recogían, con escasa variación, en el antiguo art. 11 TUE – que no mencionaba explícitamente la prevención de conflictos como forma de actuación de la UE-.

La afirmación de este fin y el ejercicio de sus funciones correlativas son suficientes para concluir la aplicación a la UE de todas las disposiciones pertinentes de la Carta, con independencia del alcance de sus competencias, más o menos amplias, en materia de seguridad y defensa. Recordemos que la *Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, de 9 de diciembre de 1994, parte de su aplicación a un conjunto variado de acuerdos regionales al reconocer en su parte introductoria la “diversidad de mandatos, alcance y composición de los acuerdos u organismos regionales”¹¹⁶. La declaración confirma la libre disposición de los Estados en la fijación del alcance regional de funciones relativas al mantenimiento de la paz.

Este concepto extensivo es el que ha permitido al CS hacer un llamamiento a una gran variedad de acuerdos regionales para que coadyuven en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ante el aumento exponencial de sus actividades, incluida la UE¹¹⁷. Ejemplos claros que apoyan esta práctica se iniciaron con el reconocimiento a los esfuerzos de la CE en la práctica relativa a la disolución de la ex RFSY (Resolución 713

¹¹⁵ *Ibid.*, p.258. En apoyo de su argumento, Sánchez cita la resolución de la Asamblea General, A/RES/49/57, de 17 de febrero de 1995, *Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismo regionales*, adoptada por la Asamblea el 9 de diciembre de 1994.

¹¹⁶ A/RES/49/57... *cit.*, Anexo.

¹¹⁷ Según razona A. Novosseloff en « La Coopération entre l'organisation des Nations Unies et les institutions européennes de Sécurité: Principes et perspectives », en *Théories et doctrines de Sécurité*, AFRI 2001, volume II, p.598. En <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/novo2001.pdf>. (Fecha de consulta: 24 abril 2011).

(1991), en el marco de la extinta CPE), y han continuado hasta la más reciente misión militar EUFOR RD CONGO, autorizada por la resolución 1671 (2006), ya en el marco de la PESC/PESD¹¹⁸.

En consecuencia, desde principios de los años 90 del siglo XX, la UE ha sido aceptada por la ONU y sus Estados miembros como una organización u acuerdo regional capaz, en caso de necesidad, de apoyar a las NU en la gestión de distintas crisis internacionales. En la apertura del período de sesiones nº 55 de la AG en Nueva York, el 12 de septiembre de 2000, el presidente en funciones de la UE, y ministro de asuntos exteriores francés Hubert Védrine, declaró ante la Asamblea, en relación con las OMP, que la UE era favorable a un refuerzo de la capacidad de las NU en tales operaciones, con la colaboración de organizaciones como la UE¹¹⁹. ¿Ha sido esto su papel en conjunto?

CARDONA LLORENS ha aportado una visión crítica de la actuación actual de la UE a través de sus misiones de paz. Según él su actividad se apartaría de espíritu original del Capítulo VIII de la Carta relativo a los acuerdos u organismos regionales, lo que repercutiría negativamente en el multilateralismo y el mantenimiento de la paz que representan las NU. Así, la UE no estaría actuando como un acuerdo u organismo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta, sino como:

“(...) una potencia mundial que desea que Naciones Unidas funcione para resolver las crisis en que no tiene un interés directo y que está dispuesta a actuar directamente, de forma autónoma y sin el mando y control de las Naciones Unidas, cuando sí tiene ese interés directo”¹²⁰.

Nuestra visión no es tan negativa. Y tampoco la de la ONU, que ha seguido avalando una tras otra estas misiones de paz de cuño regional, como veremos. Con contadas excepciones, por lo demás, las misiones de paz de la UE han buscado siempre una estrecha vinculación a los objetivos superiores fijados por el Consejo de Seguridad en los mismos escenarios.

¹¹⁸ De este modo, tanto la UE, como el Consejo de Europa, la UEO y la OTAN, son acuerdos regionales reconocidos por la práctica de la ONU. En el plano europeo, únicamente la OSCE ha recibido el reconocimiento oficial como acuerdo regional, a través de la Declaración de Lisboa sobre un modelo de seguridad común y global para la Europa del siglo XXI (A/51/76, de 11 de diciembre de 1996). Si bien es cierto que la falta de reconocimiento no impide, por otro lado, que la UE disfrute en la actualidad del estatuto de observador ante la AG de las NNUU y mantenga una oficina permanente en Nueva York. Este estatus ha sido formalizado en mayo de 2011 por la AG, al consolidar su estatuto de observador "privilegiado", permitiendo que los nuevos representantes de la acción exterior de la UE (Presidente del Consejo y Alta Representante) estén presentes e intervengan en los trabajos de la AG de las NNUU. Vid. A/RES/65/276, *Participación de la Unión Europea en la labor de las Naciones Unidas*, de 3 de mayo de 2011. Sobre el estatus de la UE en las organizaciones internacionales, vid. F. Hoffmeister, "Outsider or frontrunner? Recent developments under International and European law of the status of The European Union in International Organizations and treaty bodies", *CMLR*, Vol. 44. 2007, pp.41-68.

¹¹⁹ Boletín UE 9-2000, punto 1.6.27.

¹²⁰ J. Cardona Llorens, "La relación Unión Europea-Naciones Unidas en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz...*op.cit*", pp. 48-49.

3.2. ¿UE, sus Estados miembros o la ONU?: el destinatario de las obligaciones y derechos del Capítulo VIII de la Carta

Ya sabemos que el CSNU es el órgano que, dentro de las NU, ostenta la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 24.1 Carta). En virtud de su art. 39, a este órgano le corresponde dentro de la ONU la competencia para determinar la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. En estos casos, será también el encargando de aprobar cuáles son las medidas, coercitivas o no coercitivas, que deberán aplicar sus Estados miembros, en ejercicio de las capacidades recogidas, en lo principal, en los arts. 41 y 42 de la Carta, con el objetivo de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. El CS y la Asamblea General comparten de un modo menos excluyente el ejercicio de funciones de arreglo pacífico de controversias, conforme al Capítulo VI de la Carta¹²¹.

Todos los Estados miembros de la UE son también miembros de las NU, por lo que las decisiones del CS les son exigibles a título individual. Así lo es cuando éste ordena la adopción de restricciones económicas, o cuando exige la aplicación de otras medidas militares. Pero, ¿en qué medida estas decisiones del CS crean obligaciones también a la UE? Esta pregunta tiene especial sentido ahora que la UE, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ha adquirido personalidad jurídica internacional propia. Pero para que cobre un significado propio, debe existir una condición previa: que la decisión del CS establezca "obligaciones" a los Estados miembros, y no simplemente recomendaciones o autorizaciones. No es lo mismo "ordenar" a los Estados el uso de la fuerza, que autorizarles a realizarlo. No podemos olvidar que las resoluciones del CS en el marco del Capítulo VII de la Carta en ocasiones simplemente "instan", "recomiendan" o "autorizan" un determinado curso de acción, incluso cuando ordena la adopción de sanciones¹²²; esto es especialmente frecuente en las resoluciones en las que el CS decide la creación de misiones de paz de cuño bajo su mandato, o autoriza su creación por otras organizaciones regionales, que no han supuesto nunca una orden jurídicamente vinculante.

Cumplido ese requisito, la primera constatación obvia es que la UE no ha sido ni es miembro de las NU. Ni la UE ni ninguna otra organización regional. La ONU sólo permite la membresía a un tipo de sujeto internacional, los Estados (arts. 3 y 4 de la Carta). Sus resoluciones, por tanto, sólo pueden tener efectos jurídicos obligatorios para sus miembros. El tema ha sido abordado en los siguientes términos por VÍCTOR M. SÁNCHEZ:

"La imposibilidad de derivar de la Carta (...) la existencia de una obligación de aplicar las decisiones del CS no supone, por el contrario, que no exista ninguna otra obligación por parte de los acuerdos regionales que aparezca cuando el CS ordena la aplicación de medidas coercitivas. Del art. 103 de la Carta, del principio de compatibilidad de las

¹²¹ Si bien los poderes de la AG en este ámbito son más limitados, Vid. Víctor M. Sánchez y M. Ortega, "Sistema de seguridad colectiva de la ONU", en V. M. Sánchez (Dir.), *Derecho internacional público...op.cit.*, p.380.

¹²² *Ibid.*, pp.390-393.

actividades de los acuerdos regionales con los propósitos y principios de la Carta (art. 52.1 de la Carta), y de las propias reglas de los acuerdos regionales, se puede deducir una obligación mínima de comportamiento exigible a los acuerdos regionales: la obligación de asegurar en todo momento la compatibilidad de las actividades del acuerdo regional con las obligaciones de la Carta. No existe, por consiguiente, ajenidad plena de los acuerdos regionales, entendido como su ordenamiento jurídico y órganos, con respecto a las decisiones del CS”¹²³.

Esta posición ha sido la seguida por el TJUE. Su jurisprudencia ha estimado en pronunciamientos recientes que las obligaciones de la Carta vinculan a la Comunidad - por sucesión actual, a la UE-, y no sólo a los Estados miembros, en virtud de su propio tratado constitutivo, puesto que en él se recoge la obligación de los Estados de cumplir con sus obligaciones internacionales ajenas a la UE, y se presume en concreto la compatibilidad *iuris et de iure* de las obligaciones de la UE con cualesquiera que pueda emanar de la Carta¹²⁴. El Tribunal de Primera Instancia (TPI) consagra la idea de que el derecho internacional forma parte de los parámetros jurídicos de funcionamiento de la UE a través del art. 351 TFUE (antiguo art. 307 TCE), trabando de este modo una relación normativa de la UE con el derecho de la Carta. Así se desprende del párr.1 del art. 351 TFUE:

“Las disposiciones de los Tratados no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, con anterioridad al 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra.”

Y el TPI también ha estimado que las obligaciones derivadas del ordenamiento de la UE deben hacerse compatibles con las que emanan de la pertenencia de sus miembros a las NU¹²⁵.

¹²³ En Víctor M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...op.cit.*, p. 621.

¹²⁴ STPI de 21 de septiembre de 2005, as. *Yusuf/Barakaat* (T-306/01), fj. 243-246. *Vid.* también la STPI de 21 de septiembre de 2005, as. *Kadi* (T-315/01), fj. 192-204, que reproduce los mismos argumentos.

¹²⁵ Para J. Roldán Barbero este razonamiento es “endeble” por tres motivos: el hecho de entender que el antiguo art. 307 TCE es la base de la vinculación de la UE a la Carta es falso, porque como la propia jurisprudencia comunitaria ha determinado con anterioridad, este precepto no determina que la CE esté vinculada como tal por estos acuerdos internacionales. En segundo lugar, argumentar que la inserción de la UE en el sistema de la ONU, y de este en aquella por las obligaciones previamente concertadas entre los Estados miembros es demasiado pobre. Y finalmente, el TPI concluye que, en virtud de este artículo, la conexión entre ambos ordenamientos jurídicos se realiza por decisión expresa y autónoma de derecho comunitario, omitiendo que el art. 307 TCE sólo implica un reconocimiento de una regla general y “medular” del derecho internacional como es el principio de “*pacta sunt servanda*”. En J. Roldán Barbero, “La justicia comunitaria y el control de legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Comentario a las sentencias *Yusuf/Barakaat* y *Kadi*, de 21 de septiembre de 2005, del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas”, *REDI*, 2005, N° 2, pp. 875 y ss. En el mismo sentido, *vid.* J. Santos Vara, “El control judicial de la ejecución de las sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad en la Unión Europea”, *REEI*, n° 15, marzo de 2008, pp. 7-8. En <http://www.reei.org/reei%2015/REEmarzo08%5B2%5D.pdf>. (Fecha de consulta: 3 junio 2011).

3.3. Límites al despliegue de misiones de paz regionales: los arts. 52 y 53 de la Carta

La *Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales* (1994) también contiene una mención expresa a la posibilidad de que las organizaciones regionales puedan llevar a cabo acciones operativas en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La llamada a esta cooperación de las organizaciones regionales en el aligeramiento de la pesada carga que suponían para la ONU estas misiones se formulaba en los siguientes términos:

“Se alienta a los acuerdos u organismos regionales a que consideren, en sus esferas de competencia, la posibilidad de establecer y capacitar grupos de observadores militares y civiles, misiones de determinación de los hechos y contingentes de fuerzas de mantenimiento de la paz para utilizarlos, según convenga, en coordinación con las Naciones Unidas, y, en caso necesario, bajo la autoridad de la Carta o con su autorización, de conformidad con la Carta”¹²⁶.

La disyuntiva que ofrecía la *Declaración* indicaba la posibilidad de que estas misiones de paz regionales se realizaran “en coordinación con las Naciones Unidas”, “bajo la autoridad de la Carta”, o “con su autorización”, conllevando todo ello muchas cuestiones jurídicas de fondo.

Primero, qué diferencias existen entre la realización de estas actividades “en coordinación”, “bajo la autoridad” o con “la autorización” de las NU. Obviamente, si la misión regional ha sido autorizada de un modo u otro por el CS de las NU, la misión no podrá ser reputada como contraria a la Carta. Pero la “autorización” previa no es la única forma de validación de estas misiones conforme a la Carta, pues cabría también que éstas se “coordinen” con las NU, lo que presupone su creación válida en paralelo a la acción de la ONU sin el consentimiento previo del CS. Estas misiones, de cuño propiamente regional, deberán únicamente respetar el principio de compatibilidad de la actividad concreta de mantenimiento de la paz con los propósitos y principios de la ONU, y fijar mecanismos de cooperación eficiente entre ambas estancias. Aquí, por la naturaleza de la acción y las circunstancias sobre las que se proyecta, predominantemente situaciones de conflictividad interna, la misión podría entrar en contradicción con dos grandes principios generales del derecho internacional, el principio de no intervención y el principio de libre determinación de los pueblos.

3.3.1. Autorización del Consejo de Seguridad

Conforme a la lógica que emana del Capítulo VIII de la Carta, en su art. 53, cuando una actividad de cualquier acuerdo regional es calificable como “medida coercitiva”, ésta requiere de la autorización previa del CS, bien porque decide utilizar al acuerdo regional para aplicarla “bajo su autoridad”, lo que implica que la medida coercitiva ha sido adoptada por la ONU y ésta decide su aplicación mediante acuerdos regionales por razones de oportunidad; bien porque el acuerdo regional ha decidido ciertas medidas coercitivas cuya ejecución depende de una “autorización” del CS, sin cuya

¹²⁶A/RES/49/57, cit., párr.10 del Anexo.

conurrencia la medida sería contraria a la Carta¹²⁷. El art. 53 establece así una jerarquización en el ejercicio de poderes de coerción, en el que la cúspide está ocupada por las Naciones Unidas, quien ostenta la competencia central¹²⁸. Si la acción que se quiere emprender a través de acuerdos regionales es susceptible de ser calificada como “medida coercitiva” necesitará una autorización del CS¹²⁹, excepto en los casos de legítima defensa (art. 51 de la Carta) y de las acciones contra los “Estados enemigos”. Su ejercicio queda subordinado al beneplácito previo del CS sobre la oportunidad de adoptar tales medidas. En caso contrario, la acción del acuerdo regional escaparía al monopolio coercitivo que el art. 53 establece en favor del CS (según dispone el art. 53, segundo inciso *in fine*). Lo que implicaría una autonomía amplia a favor de las organizaciones regionales en su adopción y aplicación, dentro del cumplimiento del requisito de su compatibilidad con los propósitos y principios de la Carta (art. 52.1) y de la obligación de informar debidamente al CS (art. 54). ¿En qué categoría recalcan las misiones de paz de la UE analizadas por nuestro estudio? ¿Pueden crearse sin una autorización previa de la ONU?

Esta cuestión no tiene una respuesta general dada la gran variabilidad de funciones, composición y modos de articulación de las misiones, así como la fluctuación de sus propios mandatos, alterados en el tiempo. Para su solución es necesario analizar distintas cuestiones. Primero, precisar la definición de medida coercitiva a la que se puede referir el art. 53 de la Carta. En este punto, el art. 53 ha sido objeto de una antigua discusión doctrinal entre los partidarios de reservar a la ONU toda facultad coercitiva para el mantenimiento de la paz (tanto si implica el uso de la fuerza como si no) y los defensores de la tesis de que la imposición de medidas coercitivas no armadas es una competencia concurrente, compartida entre los acuerdos regionales y la ONU. De modo extenso, esta cuestión ya fue elucidada por VÍCTOR M. SÁNCHEZ, señalando en concreto que el art. 53 no se refiere a las medidas de coerción económicas o políticas, sino a las militares *que supongan una amenaza o uso de la fuerza prohibida por el art. 2.4 de la Carta*¹³⁰. ¿Las misiones de paz de la Unión son medidas coercitivas de este orden? Depende.

3.3.2. Compatibilidad con los propósitos y principios de la Carta

Las intervenciones de la UE mediante el despliegue de misiones de paz, han tenido lugar en exclusiva en territorios de Estados no miembros de la UE sacudidos por fuertes desórdenes internos. En muchas de estas intervenciones, sobre todo las que se ejecutan

¹²⁷ Vid. en general, U. Villani, “The Security Council’s Authorization of Enforcement Action by Regional Organisations”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002, pp. 535-557. En http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunyb/villani_6.pdf. (Fecha de consulta: 4 abril 2011).

¹²⁸ J. Cardona Llorens, “La descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, en H. Torroja Mateu (Dir.), S. Güell Peris (coord.), *Los retos de la seguridad y defensa... op.cit*, p. 72.

¹²⁹ Vid. M. Akehurst, “Enforcement action by regional agencies, with special reference to the Organization of American States”, *British Yearbook of International Law*, Vol. 42, 1967, p. 214.

¹³⁰ Víctor M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...op.cit*, pp.222-238.

en tierras africanas, existe un componente adicional de crisis humanitaria provocada por el conflicto local.

En todos los casos estudiados, estas intervenciones han contado con el consentimiento puntual del Estado del territorio -para la realización de una determinada misión de paz de la UE- que ha sido renovado convenientemente como consecuencia de la situación de inestabilidad del país, o a causa de la dificultad para conseguir los objetivos previstos por la misión en el plazo previsto. La UE ha querido así respetar el límite que supondría el principio de no intervención a sus actividades de mantenimiento de la paz. Y también, evitar depender del consentimiento previo de la ONU, emitido a través de una decisión del Consejo de Seguridad, para ejecutar sus actividades. Ciertamente, en algunos casos difíciles las misiones de la UE plantean dudas sobre la violación de éste y otros principios internacionales relevantes, pero en su conjunto la intervención europea ha venido siempre respaldada por la existencia de una autorización previa del CS de la ONU adoptada en el ejercicio de sus propias competencias relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales dentro del Capítulo VII o VIII de la Carta¹³¹.

a) Principio de no intervención

La actuación de la UE en las operaciones de mantenimiento de la paz debe respetar este principio general de derecho internacional, que forma parte de los principios estructurales de la ONU, tal y como se expresan a través de la *Declaración de la Asamblea General 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* de 24 de octubre de 1970¹³². El tercero de los principios proclamados en su Anexo reza:

“Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho Internacional (...)”.

Recordemos que el mismo principio informa y limita la actividad de todos los acuerdos regionales en asuntos relativos al mantenimiento de la paz, porque así ha sido recogido en la mayor parte de las reglas de las organizaciones regionales¹³³. Si bien en el caso de la UE este principio no figura *ad nomine* recogido expresamente en el TUE, sí lo podíamos deducir de su antiguo art. 11 que establecía, entre sus principios, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, “(...) de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas (...)”. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el art. 21.1 TUE recoge más claramente que la acción de la UE en la

¹³¹ Serían estos los casos de las operaciones militares ARTEMIS (2003) en la RD Congo, EUFOR-CHAD/RCA (2008) y ATALANTA en Somalia (2008).

¹³² Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970.

¹³³ Este principio aparece hoy día recogido en la Carta constitutiva de la OEA y también de la UA, así como en la Carta de la Conferencia Islámica y en el preámbulo de la CEDEAO. Vid. V. M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...* op.cit, pp. 351-353.

escena internacional se basará, entre otros, en el respeto de los principios de la Carta de las NU y del derecho internacional.

Como es sabido, este principio consuetudinario fue acotado por la CIJ en su sentencia de 27 de junio de 1986, *Asunto de las actividades militares y paramilitares de EEUU en y contra Nicaragua*¹³⁴. Según la Corte, el principio comprende el derecho de cada Estado soberano de conducir sus asuntos (ya sean de carácter interno o ya se trate de los asuntos exteriores de un Estado) sin interferencias exteriores, directas o indirectas, armadas o no armadas, procedentes de otros Estados o grupos de Estados:

“The principle forbids all States or groups of States to intervene directly or indirectly in internal or external affairs of other States. A prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty to decide freely. (...) Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones”¹³⁵.

De este modo, también los acuerdos regionales, como grupos de Estados, tienen prohibido llevar a cabo actos que supongan una injerencia en las asuntos internos que deben ser decididos por cada Estado en ejercicio de su soberanía al abrigo de cualquier modo de coacción de su voluntad procedente del exterior. Tal y como se recoge en la Resolución 2625 (XXV) de la AG, este tipo de actos prohibidos incluye:

“No solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado”.

La injerencia en los asuntos internos proscrita restringe la voluntad de decidir libremente y coacciona al Estado, viciando su capacidad de decidir libremente¹³⁶. Siendo esto así, el consentimiento puntual del Estado para que otro Estado o grupo de Estados incida en asuntos sobre los que ejerce competencias soberanas elimina el elemento de coerción de la acción, al no existir en puridad una acción contraria a la voluntad del Estado que se beneficia del principio de no intervención. Tal y como ya reconoció la CIJ en el *Asunto sobre ciertos gastos de la Naciones Unidas* (1962) al evaluar las misiones de paz de las Naciones Unidas aprobadas por la Asamblea General, la existencia de consentimiento del Estado receptor de estas operaciones privaba del carácter coactivo a la intervención de los *cascos azules*¹³⁷. La otra excepción prevista por la Carta al principio de no intervención se encuentra en el mismo art. 2.7 *in fine* de la Carta, cuando establece que:

“(…) este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.

¹³⁴ Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), 1986 ICJ Reports, Judgement of June 27, 1986, p. 14. *Vid.* párr. 202 en el que la Corte empieza a definir el contenido de este principio: “The principle of non-intervention involves the right of every sovereign State to conduct its affairs without outside interference”.

¹³⁵ *Ibid.* Párr. 205.

¹³⁶ *Ibid.* Párr. 41.

¹³⁷ Certain Expenses of the United Nations (Article 14, paragraph 2, of the Charter), 1962, ICJ Reports, Advisory Opinion of 20th July 1962.

Excepción que juega siempre que la misión de paz europea se construya al amparo de una decisión del Consejo de Seguridad emitida dentro del marco del Capítulo VII de la Carta.

b) Principio de libre determinación de los pueblos

Otro límite que debe respetar la UE en sus operaciones, en especial las que no se basan en una autorización del CS, es el principio de libre determinación de los pueblos recogido en el art. 1.2 de la Carta y desarrollado en la Resolución 1514 (XV) y la anteriormente citada Resolución 2625 (XXV). Llegados a este punto debemos preguntarnos qué incidencia puede tener este principio en el desarrollo de las misiones de paz de la Unión. Desde un punto de vista político, algunas de estas misiones parecería estar ayudando a legitimar el derecho de autodeterminación en territorios con aspiraciones secesionistas, como ha sido el caso de Kosovo, lo que en apariencia podría interpretarse como un modo de garantía del cumplimiento de este principio. Pero desde el punto de vista jurídico las cosas son más complejas. La intervención de la UE a través de determinadas operaciones plantea dudas razonables en relación con los límites en los que debe moverse el principio *volenti non fit iniuria* (no se hace injusticia al que consiente) antes señalado. Veremos más adelante como, en casos como la EUMM de Georgia, los principios de no intervención en los asuntos internos y de libre determinación de los pueblos plantean dudas razonables sobre la legalidad de las acciones de la UE cuando se basan en exclusiva en el consentimiento de una de las partes en un conflicto armado de carácter interno, que no ostenta la representación del conjunto del mismo.

4. LOS PODERES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU Y LAS MISIONES DE PAZ DE LA UE

Antigua Yugoslavia, RD Congo, Sudán, Afganistán, Iraq, Chad, Somalia, etc., en la totalidad de la práctica estudiada, las misiones de paz europeas se han desplegado en un contexto calificado previamente por el CS como una situación que afectaba al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Esto no ha significado, sin embargo, que todas ellas hayan sido previamente autorizadas de modo expreso por el CS. El elemento determinante de su consideración como *medida coercitiva*, a los efectos del art. 53 de la Carta de las Naciones, no ha sido, como pudiera parecer a primera vista, el del carácter armado -militar o policial- de la intervención sobre el terreno. La clave de su naturaleza jurídica final, coercitiva o no, se encuentra en otro factor causal y base jurídica sustantiva: la existencia de consentimiento previo o no del Estado donde la misión desarrolla sus actividades.

Así, las misiones de paz de la UE, como ya había sucedido anteriormente con las OMP de las Naciones Unidas, pueden ser consideradas como:

- a) Un *mero mecanismo auxiliar para la solución de diferencias*, sin carácter coercitivo, cuando se fundamentan en el consentimiento válido del Estado receptor; o

CAPÍTULO 1. MISIONES DE PAZ DE LA UE Y LA ONU: FUNDAMENTO JURÍDICO
EXTERNO Y TIPOLOGÍA DE FUNCIONES

- b) Una *medida coercitiva*, necesitada de la autorización que prescribe el art. 53 de la Carta, para los casos en los que no se dispone del consentimiento suficiente de las autoridades del territorio donde debe desplegarse.

En los siguientes apartados analizamos las misiones de paz de la UE que sí han recibido una autorización previa, ya sea *ad nomine* o *genérica* del CS, y las que no. En estos otros casos, las misiones se han llevado a cabo contando con el consentimiento del Estado territorial como elemento legitimador de la misión de paz europea. En las tablas siguientes se sintetiza -con los matices que luego se aportan en los apartados siguientes- el fundamento jurídico prístino que figura en la creación de cada una de las misiones analizadas:

TABLA I. MISIONES DE PAZ AUTORIZADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

ARTEMIS (RD Congo)	2003
EUFOR- ALTHEA (Bosnia)	2004
EUJUST LEX (Iraq)	2005
EUFOR RD CONGO	2006
EUPOL COPPS (territorios palestinos)	2006
EUFOR CHAD/RCA	2008
ATALANTA (Somalia)	2008

TABLA II. MISIONES DE PAZ LEGITIMADAS POR EL CONSENTIMIENTO DE LA AUTORIDAD DEL TERRITORIO

MPUE (Bosnia)	2003
CONCORDIA (Macedonia)	2003
EUPOL PRÓXIMA (Macedonia)	2003
EUJUST THEMIS (Georgia)	2004
EUPAT (Macedonia)	2005
MAFUE (Moldavia-Ucrania)	2005
EUJUST LEX (Iraq)	2005
MAFUE (Rafah)	2005
EUPOL RD CONGO	2005
EUPOL KINSASHA	2005
EUSEC RD CONGO	2005
APOYO A AMIS II (Sudán) y a AMISOM	2005

(Somalia)	2007
EUPOL AFGANISTÁN	2007
MOA (Indonesia)	2005
EUSSR GUINEA-BISSAU	2008
EULEX KOSOVO	2008
EUMM GEORGIA	2008
EUTM SOMALIA	2010

Veremos que de las que parten de una autorización previa del CS, algunas no implicaban el uso de la fuerza armada militar. En contraste, otras que sí implicaban un aparato militar significativo, no han buscado su fuente de validez en la autorización previa del CS, que nunca existió.

4.1. Misiones que implican el uso de la fuerza con autorización previa *ad nomine*

Las misiones militares de paz EUFOR-ALTHEA (2004), EUFOR RD CONGO (2006) y EUFOR CHAD/RCA (2008), han contado con una autorización previa y nominal del CS. La UE ejerce entonces los derechos a su favor así creados a través de sus procedimientos internos, encaminados a establecer y desarrollar estas operaciones sobre el terreno.

4.1.1. Misión EUFOR-ALTHEA (2004)

La misión militar EUFOR-ALTHEA en Bosnia fue la primera operación en el tiempo que contó con una autorización previa *ad nomine* del CS. Su autorización se produjo una vez firmado el acuerdo entre la OTAN y la UE, por el que la fuerza europea aceptaba sustituir a la misión de la OTAN-SFOR, ya previamente autorizada por el Consejo de Seguridad.

La autorización y el alcance de la acción autorizada se recogen en la Resolución 1575 (2004), de 22 de noviembre¹³⁸. En ella el CS, actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, otorgaba a las fuerzas de la UE el estatuto de *sucesora legal de la SFOR* con el fin de estabilizar el territorio en aplicación de los *Acuerdos de paz*. La autorización era muy interesante porque identificaba a la UE como la organización regional responsable del operativo militar, por cuyo conducto debían operar los Estados miembros de la Unión, y que, a su vez, debía permitir la participación de otros Estados miembros de la ONU que no eran miembros de la UE:

“10. Autoriza a los Estados miembros, *actuando por conducto de la Unión Europea* o en cooperación con ésta, a establecer, por un período inicial de 12 meses, una fuerza de estabilización multinacional (EUFOR) como sucesor legal de la SFOR, bajo mando y control unificado, que desempeñará su cometido en relación con la aplicación del anexo

¹³⁸ S/RES/1575 (2004), de 22 de noviembre de 2004.

CAPÍTULO 1. MISIONES DE PAZ DE LA UE Y LA ONU: FUNDAMENTO JURÍDICO EXTERNO Y TIPOLOGÍA DE FUNCIONES

1-A y el anexo 2 del Acuerdo de Paz en cooperación con la presencia del Cuartel General de la OTAN, de conformidad con las disposiciones convenidas entre la OTAN y la Unión Europea (...)”¹³⁹.

Esta resolución aceptaba el papel de sucesora de la EUFOR en la misión de la SFOR, “acogiéndola favorablemente” la continuación de la presencia militar en Bosnia y Herzegovina¹⁴⁰. El mandato se basaba inicialmente en los aspectos militares del propio *Acuerdo de Paz*. Este mandato venía en realidad completado por lo establecido previamente en la acción común 2004/570/PESC, adoptada antes de la autorización del CS, el 12 de julio¹⁴¹, por la que la UE añadía otros objetivos más concretos de la acción, centrados en la política de asociación y estabilización, con miras a una futura adhesión de Bosnia y Herzegovina a la UE¹⁴². El CS también había autorizado a los Estados, por medio de la UE y la OTAN, a tomar todas las medidas de defensa necesarias en caso de “ataque o amenaza de ataque”¹⁴³. Finalmente, el mandato del CSNU también autorizaba la adopción de las medidas necesarias destinadas a hacer cumplir las normas y los procedimientos establecidos relativos al mando y control del espacio aéreo de Bosnia y Herzegovina, en relación con el tráfico aéreo civil y militar¹⁴⁴. La autorización iba acompañada también de una solicitud a los Estados que actúan por medio de la UE, y también de los que actúan por medio de la OTAN o en cooperación con ella, de informar sobre la actividad de la EUFOR (al igual que de la presencia del cuartel general de la OTAN) al menos cada tres meses, en aplicación del art. 54 de la Carta¹⁴⁵.

Desde el momento de activación de esta operación militar (el 2 de diciembre, apenas doce días después de haber recibido la autorización), el CS fue siguiendo el desarrollo de la misión a través de diversas resoluciones en las que confirmaba la legalidad de la sucesión de las fuerzas de la EUFOR en su función de sustitución de la SFOR. Al mismo tiempo, y ante la evolución de los acontecimientos, autorizó nuevamente por dos veces a la UE para que continuara su operación militar en Bosnia y Herzegovina, con el mismo mandato y bajo las mismas condiciones establecidas en los acuerdos previos celebrados con la OTAN, tal y como se recoge en las Resoluciones 1639 (2005) y 1722 (2006)¹⁴⁶. Para el cumplimiento de este mandato el CSNU también exigía a las partes que respetasen la seguridad y libertad de desplazamiento del personal de la EUFOR, de la presencia de la OTAN y de otros funcionarios internacionales¹⁴⁷.

¹³⁹ *Ibíd.* Párr.10.

¹⁴⁰ *Vid.* Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal a).

¹⁴¹ Acción común 2004/570/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004 (DO L 252/10, de 28.7.2004).

¹⁴² El componente de la acción militar PESD se complementaba con aspectos relativos a la política exterior de la UE. *Vid.* Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004).

¹⁴³ S/RES/1575 (2004), *cit.*, párr.15.

¹⁴⁴ *Ibíd.* Párr.16.

¹⁴⁵ *Ibíd.* Párr.18.

¹⁴⁶ *Vid.* Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal a).

¹⁴⁷ S/RES/1575 (2004), *cit.*, párr.17.

4.1.2. Misión EUFOR RD CONGO (2006)

La misión militar EUFOR en la RD Congo también fue llevada a cabo previa autorización de las NU a la UE para que ésta desplegara una fuerza de apoyo a la misión de las NU (MONUC) durante la celebración del proceso electoral del año 2006. A través de la Resolución 1671 (2006), de 25 de abril, el CS, “actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta”:

“2. Autoriza el despliegue de la Eufor R.D. Congo en la República Democrática del Congo por un período que finalizará cuatro meses después de la primera vuelta de las elecciones presidenciales y legislativas”¹⁴⁸.

Previamente, el Secretario General adjunto de operaciones de mantenimiento de la paz de las NU había solicitado por carta a la UE la aportación de una fuerza disuasiva para que, en caso necesario, se pudiese desplegar en la RDC durante el proceso electoral. La Unión transmitió su aceptación, condicionada a la adopción previa de una RCSNU que especificara un mandato “enérgico” para la fuerza europea¹⁴⁹.

La resolución establecía un mandato detallado, fijando su vigencia temporal, así como la composición de la fuerza¹⁵⁰. El CS condicionó su despliegue a la duración del mandato de la MONUC, y su duración a la prórroga del mandato de la MONUC¹⁵¹. Para la composición de esta fuerza se establecieron elementos de avanzada concentrados en Kinshasa y otros que se mantuvieron en reserva fuera de la RDC, -una fuerza de intervención inmediata-, con la capacidad de actuación apropiada¹⁵². El CS concretaba las funciones específicas que EUFOR podía llevar a cabo, de conformidad con el acuerdo previamente alcanzado entre la UE y las Naciones Unidas:

a) ayudar a la MONUC a estabilizar una situación dada, en el caso de que ésta experimente graves dificultades para cumplir su mandato dentro de los límites de sus capacidades;

b) contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro inminente de violencia física en las zonas en que esté desplegada, sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe a la RDC;

c) contribuir a la protección del aeropuerto de Kinshasa;

d) garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal, así como la protección de las instalaciones de la EUFOR; y

¹⁴⁸ S/RES/1671 (2006), de 25 de abril de 2006, párr.2.

¹⁴⁹ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.4. MISIÓN EUFOR RD CONGO (2006). En este caso, no se trataría de una misión de sustitución de la MONUC, ni de las fuerzas armadas de la RD del Congo, sino de apoyo a las mismas.

¹⁵⁰ S/RES/1671 (2006), *cit.*, párr.8.

¹⁵¹ *Ibíd.* Párr. 4.

¹⁵² *Ibíd.* Párr. 3.

e) ejecutar operaciones de carácter limitado para poner a salvo a quienes corran peligro¹⁵³.

Puesto que este mandato estaba claramente orientado a prestar asistencia militar a la propia misión de paz desplegada por la ONU, el CS exigía que, para la adopción de decisiones por las que la EUFOR debía asumir las funciones mencionadas que implicaban el uso de la fuerza, estas medidas se tomaran por la UE a solicitud del Secretario General de la ONU o, sólo en casos de urgencia, en estrecha consulta con la MONUC; en concreto, con respecto a las funciones mencionadas en los literales b), c), d) y e) del párrafo precedente¹⁵⁴.

Esta operación muestra un grado de control alto del ejercicio de funciones coercitivas por la UE que suma dos elementos: su creación “con la autorización” del CS, y el sometimiento del ejercicio de la coerción a “la autoridad de las Naciones Unidas”, aunque con ciertas válvulas de escape para situaciones completamente excepcionales – por razones de necesidad y urgencia-. La UE no gozaba de capacidad de actuación plenamente independiente con dos llaves de control: la RCSNU que la autoriza y delimita su mandato; y la autoridad delegada por el CS al Secretario General para autorizar, caso a caso, el ejercicio de la parte militarmente más sensible de su mandato. Es decir, su actuación coercitiva se enmarcaba claramente en el párr. 1 del art. 53 de la Carta. A su vez, el mandato del CSNU solicitaba a la UE, de modo expreso, que mantuviera “regularmente informados” al gobierno congoleño y al mismo CS sobre el modo en que la EUFOR desempeñara su mandato¹⁵⁵. De modo que la acción común 2006/319/PESC, adoptada el 27 de abril, dos días después de recibir la autorización del CS, se remite al mandato y los objetivos determinados por la Resolución 1671 (2006)¹⁵⁶. Esta remisión demuestra que la misión de la UE, de apoyo a una misión preexistente de la ONU, estaba fundada en la decisión del CS, que buscaba hacer uso de los sistemas de planificación y las estructuras propias de la antigua PESC.

4.1.3. Misión EUFOR CHAD/RCA (2008)

Otro ejemplo de misión europea con autorización expresa y nominal del CSNU es la operación militar EUFOR CHAD/RCA. Su mandato detallado fue establecido por la Resolución 1778 (2007) adoptada el 27 de septiembre. En ella, el CS aprobaba el establecimiento en el Chad y la RCA de una presencia internacional, previa consulta con las autoridades de los respectivos países, con el fin de facilitar el regreso de los refugiados y desplazados por el conflicto, con un claro componente de asistencia humanitaria. La composición de esta fuerza incluye una misión de las NU en la RCA y el Chad (MINURCAT) por un lado y, por el otro, una operación de la UE con el objetivo de dar apoyo al mandato de la misión onusiana. Así, el CS:

¹⁵³ *Ibid.* Párr. 8.

¹⁵⁴ *Ibid.* Párr. 9.

¹⁵⁵ *Ibid.* Párr.15.

¹⁵⁶ Acción común 2006/319/PESC del Consejo de 27 de abril de 2006 (DO L 116/98, de 29.4.2006). *Vid.* Anexo, epígrafe 2.1.3. MISIÓN EUFOR RD CONGO (2006).

"Habiendo determinado que la situación reinante en la zona fronteriza entre el Sudán, el Chad y la República Centroafricana constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales (...)

6. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

a) Autoriza a la Unión Europea a desplegar, por un período de un año a partir de la fecha en que la Unión Europea declare su capacidad operacional inicial en consulta con el Secretario General, una operación (en adelante "la operación de la Unión Europea") destinada a apoyar a los componentes mencionados en los párrafos 2 y 4 *supra*(...)"¹⁵⁷.

La resolución invitaba a la UE, en tanto fuese necesario para llevar a cabo una ejecución adecuada del mandato de su operación, a que participara en las actividades de enlace y apoyo previstas entre las funciones que debía llevar a cabo la MINURCAT en materia de seguridad y protección de los civiles¹⁵⁸. La UE también debía tomar las medidas necesarias para preparar su plena capacidad operacional (con lo cual la resolución la habilitaba para poner en marcha los mecanismos de la PESD previstos para el desarrollo y ejecución de las misiones de gestión de crisis). En este caso, no se percibe en el mandato una supervisión tan estrecha como la indicada anteriormente de las funciones ejercidas por la misión europea. El CS sólo pedía al SG que mantuviera una estrecha coordinación con la UE¹⁵⁹, sin someter la actividad militar de ésta a autorizaciones previas. Para ejercer su competencia de control sobre la misión europea, en aplicación del art. 54 de la Carta, el CS también pide la UE que le transmita la información necesaria sobre su aplicación en el terreno¹⁶⁰.

El desarrollo de la misma requirió la modificación del mandato del REUE para el Sudán con el fin de asistir al SG/AR en relación con sus contactos ante las NU, las autoridades chadianas, las de la RCA y los países vecinos, así como con los interlocutores

¹⁵⁷ S/RES/1778 (2007), de 25 de septiembre de 2007, párr. 6 letra a). Vid. también Anexo, epígrafe 2.9. MISIÓN EUFOR CHAD/RCA (2008).

¹⁵⁸ S/RES/1778 (2007), *cit.*, párr. 7. Concretamente: a) hacer de enlace con el ejército nacional, la gendarmería y la policía, la guardia nacional nómada y las autoridades judiciales y penitenciaria del Chad y de la RCA para contribuir a la creación de un entorno más seguro; y b) mantener estrechos contactos con el gobierno del Sudán, la UA, la misión de la UA en Darfur (UNAMID) y la operación híbrida de la UA y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) que la sucederá, la oficina de las Naciones Unidas de apoyo a la consolidación de la paz en la RCA (BONUCA) la fuerza multinacional de la Comunidad económica y monetaria del África, en la República Centroafricana (FOMUC) y la Comunidad de Estados Sahel-Saharanos (CEN-SAD) para intercambiar información sobre las nuevas amenazas que ponen en peligro las actividades humanitarias en la región. La letra b) del párr. 6 también otorga una autorización a la UE para que, en el momento de concluir el período de un año, tome "las medidas necesarias para una retirada ordenada, incluido el cumplimiento de las tareas indicadas en el apartado a), dentro de los límites de su capacidad residual".

¹⁵⁹ *Ibíd.* Párr. 8. Este control se manifestaba, sobre todo, en relación con "los arreglos necesarios para asegurar una protección adecuada del personal, los locales, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, así como la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas".

¹⁶⁰ *Ibíd.* Párr.12. En concreto: "en la mitad y al final del período indicado en el apartado a) del párrafo 6 *supra*" (es decir, a los seis meses del inicio de la misión y una vez finalizada esta) "sobre la manera en que su operación cumplirá su mandato."

pertinentes, en relación con la ejecución de la operación militar de la UE¹⁶¹. La acción común 2007/677/PESC de creación de la misión, adoptada el 15 de octubre¹⁶², se remite al mandato establecido por la Resolución 1778 (2007). A pesar de la rapidez en la adopción de la acción común, el establecimiento y desarrollo de la fase de planeamiento necesaria para su preparación, situó su inicio sobre el terreno al 15 de marzo de 2008, seis meses después de la autorización del CSNU¹⁶³.

4.2. Misiones que implican el uso de la fuerza armada con autorización previa genérica

Existen otros supuestos en los que la autorización para la creación de una misión de paz es más genérica, es decir, no identifica por su nombre a la UE como creadora de la misma, esto es, deja a los Estados miembros decidir cuál será el mecanismo multilateral de aplicación de la autorización. El destinatario primero de la autorización son los *Estados miembros* de la ONU. Si entre los Estados miembros de la UE hay acuerdo suficiente, estos transforman los derechos creados mediante la autorización del Consejo de Seguridad en una misión de paz establecida por la UE.

4.2.1. Misión ARTEMIS (2003)

Así, la misión ARTEMIS en la RD Congo puede considerarse una misión *autorizada genéricamente* a través de la Resolución 1484 (2003) adoptada el 23 de mayo, que autoriza, sin más precisión, el despliegue de una fuerza multinacional provisional de emergencia en Bunia. Esta resolución no hace una identificación específica de la UE como agente exclusivo para su creación, indicando tan sólo un mandato dirigido a la Comunidad internacional de modo genérico, que fue la base jurídica externa utilizada después para la creación de la misión ARTEMIS (2003). En este sentido, el CS "autorizaba", de conformidad al Capítulo VII de la Carta:

"(..) El despliegue...de una Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia en Bunia, en estrecha coordinación con la MONUC (...), a fin de contribuir a estabilizar las condiciones de seguridad y a mejorar la situación humanitaria en Bunia, garantizar la protección del aeropuerto y de los desplazados dentro del país en los campamentos de Bunia y, si la situación lo requiere, contribuir a la seguridad en la población civil, el personal de las Naciones Unidas y la presencia humanitaria en la ciudad"¹⁶⁴.

La acción común 2003/423/PESC, adoptada el 5 de junio, que estableció ARTEMIS (2003) remite al mandato establecido en esta resolución onusiana para la creación de la misión. La misión, en efecto, no operaba en el vacío político-jurídico, aunque la UE, antes de su adopción, ya había pedido al SG/AR de la PESC que estudiara la viabilidad de una operación militar de la UE en la RD Congo¹⁶⁵. El conflicto en esta zona también

¹⁶¹ Art. 3 .1 letra h) de la acción común 2007/809/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007 (DO L 323/57, de 8.12.2007).

¹⁶² Acción común 2007/677/PESC del Consejo de 15 de octubre de 2007 (DO L 279/21, de 23.10.2007).

¹⁶³ Vid. Anexo, epígrafe 2.9. MISIÓN EUFOR CHAD/RCA (2008), literal e).

¹⁶⁴ S/RES/1484 (2003), *cit.*, párr. 1.

¹⁶⁵ Acción común 2003/423/PESC del Consejo de 5 de junio de 2003 (DO L 143/50, de 11.6.2003).

había comportado la adopción previa de la posición común sobre la prevención, gestión y resolución de conflictos en África, por la que la UE se posicionaba a favor de la mediación pacífica en el conflicto (producto de la cual se crearía también la figura de un REUE para la región de los grandes lagos africanos). La urgencia de la situación comportaría que en una semana, el 12 de junio siguiente, el Consejo adoptara la decisión para iniciar la operación sobre el terreno¹⁶⁶. La misión ATALANTA en Somalia (2008) responde a este patrón de creación imbricado en una resolución previa del Consejo de Seguridad, que es ejecutado por los Estados miembros de la UE mediante sus mecanismos de la PESC.

4.2.2. Misión ATALANTA (2008)

La autorización para llevar a cabo la operación ATALANTA (2008), y previamente la acción de coordinación naval UE-NAVCO (2008), fue asimismo producto de una autorización genérica del CSNU. La acción de coordinación naval fue autorizada por medio de la Resolución 1816 (2008), que instaba a *los Estados interesados en el uso de las rutas comerciales marítimas* situadas frente a la costa somalí a aumentar y coordinar, en cooperación con el Gobierno Federal de Transición (GFT), la acción llevada a cabo por las NU, para desalentar los actos de piratería. En aplicación del Capítulo VII de la Carta el CS:

“3. Insta a todos los Estados a que cooperen entre sí, con la OMI y, cuando proceda, con las organizaciones regionales competentes en relación con los actos de piratería y robo a mano armada en las aguas territoriales y en alta mar frente a la costa de Somalia, a que intercambien información sobre dichos actos y a que presten asistencia a los buques amenazados o atacados por piratas o ladrones armados, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho internacional”¹⁶⁷;

Posteriormente el CS, por medio de la Resolución 1838 (2008), continuaba “instando” a los Estados y organizaciones regionales que, de conformidad con la Resolución 1814 (2008), siguieran adoptando medidas para proteger los convoyes del PMA, con el fin de garantizar la asistencia humanitaria a la población¹⁶⁸. A partir de estas resoluciones, una vez alcanzado el acuerdo político necesario la UE desarrollaría la operación naval militar ATALANTA (2008), que recogió como fruto los elogios del CS incorporados en la Resolución 1846 (2008), en la que éste “acogió con agrado”:

“(…) las iniciativas del Canadá, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Francia, la India, los Países Bajos y el Reino Unido y de las organizaciones regionales e internacionales para luchar contra la piratería frente a las costas de Somalia de conformidad con las resoluciones 1814 (2008), 1816 (2008) y 1838 (2008), la decisión de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) de luchar contra la piratería frente a las costas de Somalia, incluso escoltando los buques del PMA, y en particular la decisión de la Unión Europea, de 10 de noviembre de 2008, de emprender una operación naval de 12 meses a partir de diciembre de 2008 para proteger los convoyes marítimos del PMA que transportan asistencia humanitaria a

¹⁶⁶ Vid. Decisión 2003/432/PESC del Consejo de 12 de junio de 2003 (DO L 147/42, de 14.6.2003).

¹⁶⁷ S/RES/1816 (2008) de 2 de junio de 2008, párr.3.

¹⁶⁸ S/RES/1838 (2008), *cit.*, párr. 5.

*Somalia y otros buques vulnerables, y reprimir los actos de piratería y robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia*¹⁶⁹;

4.3. Misiones que no implican el uso de la fuerza militar con autorización previa genérica: el caso EUJUST LEX (2005)

La misión EUJUST LEX (2005) en Iraq también se desarrolla al amparo de una autorización del Consejo de Seguridad¹⁷⁰. Recordemos que en la Resolución 1511 (2003) el CS actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta:

13. (...) autoriza a una fuerza multinacional bajo mando unificado a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Iraq, incluso con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la aplicación del calendario y el programa y para contribuir a la seguridad de la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Iraq, el Consejo de Gobierno de Iraq, y otras instituciones de la administración provisional iraquí, y la infraestructura humanitaria y económica fundamental¹⁷¹;

La misma resolución establecía una autorización a los Estados miembros para que prestasen esta asistencia a la fuerza multinacional, incluso con la aportación de fuerzas militares¹⁷². Se trataba inicialmente de prestar cobertura jurídica a la situación de hecho creada tras la agresión de los EEUU a Iraq, y de reconducir esta situación hacia fines propios de la ONU. Después la Resolución 1546 (2004) continuó aceptando la presencia de fuerzas en el país, ahora con el acuerdo del nuevo gobierno provisional, y reafirmaba el mandato de la fuerza multinacional desplegada¹⁷³. En especial, el CS pedía a los Estados miembros y a las organizaciones regionales:

“(...) que presten asistencia a la fuerza multinacional, en particular con fuerzas militares, según se convenga con el Gobierno del Iraq, para ayudar a satisfacer las necesidades del pueblo iraquí en materia de seguridad y estabilidad, de asistencia humanitaria y para la reconstrucción y para apoyar la labor de la UNAMI”¹⁷⁴;

Este contexto jurídico formó la referencia para que la UE desarrollara una misión no militar que apoyara las necesidades de reconstrucción del sistema de justicia penal iraquí, facilitando la formación de funcionarios en la gestión e investigación penal. En 2004 el Consejo Europeo aprobó el envío de una misión de investigación orientada a la posible realización de una misión integrada de policía, Estado de derecho y administración civil en Iraq. Ello se concretó finalmente con la aprobación de la acción común 2004/909/PESC de 26 de noviembre de 2004¹⁷⁵, por la que se envió a un equipo de expertos encargados de continuar el diálogo con las autoridades iraquíes a estos efectos. Posteriormente, como resultado del diálogo iniciado en el 2004 con las autoridades iraquíes, el Consejo de la Unión aprobó el 7 de mayo de 2005 la acción común

¹⁶⁹ S/RES/1846 (2008), de 2 de diciembre de 2008, párr.6. El subrayado es nuestro.

¹⁷⁰ Vid. Anexo, epígrafe 2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (2005).

¹⁷¹ S/RES/1511 (2003) de 16 de octubre de 2003, párr.13.

¹⁷² *Ibid.* Párr.14.

¹⁷³ S/RES/1546 (2004) de 8 de junio de 2004, párr. 9.

¹⁷⁴ *Ibid.* Párr.15.

¹⁷⁵ Acción común 2004/909/PESC, del Consejo, de 26 de noviembre de 2004 (DO L 3871/84, de 28.12.2004).

2005/190/PESC, en cuyos antecedentes se cita expresamente la resolución 1546 (2004) del Consejo de Seguridad como fuente de validación de su actuación en Iraq. A través de la creación de la misión EUJUST LEX (2005) la UE deseaba contribuir:

“(1) (...) a la consecución de un Iraq, seguro, estable, unificado, próspero y democrático que haga una aportación positiva a la estabilidad de la región. La UE apoya al pueblo de Iraq y a su Gobierno provisional en su esfuerzo por reconstruir económica, social y políticamente Iraq en el marco de la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 8 de junio de 2004”¹⁷⁶.

Esta misión se ha centrado en la formación en los sectores judicial, policial y penitenciario, aunque por la situación de inestabilidad de la zona, su ejecución final se ha efectuado fuera del país, bien en territorio de la Unión bien en otros países de la zona, contando con una oficina de enlace en Bagdad¹⁷⁷.

4.4. Misiones europeas sin autorización previa

De la práctica de las misiones de paz de la UE se desprende, por otra parte, que la mayoría de operaciones no militares desplegadas no han buscado una autorización previa del CS para su creación. Estas se han fundado directamente en el consentimiento del Estado territorial -y, en su caso, de la organización internacional regional a la que prestaban su apoyo-. Ello avala la tesis de que estas misiones han actuado como mecanismos auxiliares para la solución pacífica de controversias, esto es, que gravitan alrededor de las funciones descritas en el Capítulo VI de la Carta, bajo el título “Arreglo pacífico de controversias”, que encuentra después correspondencia en las reglas del art. 52 del Capítulo VIII de la Carta.

Como ya hemos comentado, en tanto que acuerdo regional, y en aplicación del art. 52 de la Carta, nada impide que la UE entienda en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Aunque en el párr. 2 del art. 52 se precisa el régimen específico que se aplica a las actuaciones de los acuerdos regionales en “controversias de carácter local”, es decir, entre miembros de la organización regional, nada en la Carta impide que también lo haga en otras controversias, situaciones o fricciones externas, esto es, relativas a Estados terceros con respecto al acuerdo regional, perdiendo en este caso la preferencia que les concede la Carta cuando se trata de asuntos entre los Estados miembros. La práctica de las misiones europeas demuestra, en efecto, que la actuación principal en este campo se ha hecho hacia fuera, es decir, hacia terceros Estados no miembros de la UE, con el fin de ayudar a la solución de las situaciones o controversias relativas a la paz y seguridad internacionales a las que pretenden dar respuesta colectiva. Todas estas actuaciones de la UE, a través de sus misiones, han sido respaldadas posteriormente, de uno u otro modo, por resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU que, simultáneamente, se encuentra ocupándose del mismo conflicto. Dado el contenido y las tareas de estas operaciones, centradas en funciones

¹⁷⁶ Antecedente (1) de la acción común 2005/190/PESC del Consejo de 7 de marzo de 2005 (DO L 62/37, de 9.3.2005).

¹⁷⁷ Vid. Anexo, epígrafe 2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (2005), literal b). Vid. también art. 2.3 de la acción común 2005/190/PESC, *cit.*

policiales, de formación, asesoramiento, impulso del Estado de derecho, etc., durante el transcurso del conflicto o una vez finalizado y, actuando también como mecanismos preventivos, estas operaciones deben ser entendidas como instrumentos *ad hoc* para la solución pacífica de controversias. Todas ellas han contado con una solicitud previa del Estado territorial o de las partes beligerantes y, en consecuencia, del consentimiento para su desarrollo del Estado donde operan, respetándose de este modo el principio de no intervención, así como el principio de libre determinación de los pueblos.

Así, ninguna de las misiones de paz de la UE que comentaremos en este apartado han sido autorizadas por el CS en aplicación de sus competencias relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, aunque sí sea posible decir simultáneamente que toman como referencia política y jurídica decisiones previas del Consejo de Seguridad, por las que se fijaban los objetivos globales de la ONU frente a la situación abordada. Todas ellas son operaciones no militares, excepto CONCORDIA (2003) y la misión mixta de apoyo a AMIS II (2005), -y su continuación con AMISOM (2007) en Somalia-. El aval político posterior del CS, que en uno u otro momento reciben, debe ser entendido como la aceptación por éste de que se trata de mecanismos válidos en derecho internacional, coadyuvantes a la solución pacífica de las situaciones o controversias que causan su despliegue, y cuyas acciones, objetivos y principios son plenamente compatibles con los definidos por el CS para el mismo asunto, y por consiguiente, con la obligación de compatibilidad que establece el art. 52.1 de la Carta.

4.4.1. MPUE en Bosnia-Herzegovina (2003)

La misión de policía, MPUE en Bosnia, es una operación regional donde se percibe claramente la existencia de una autonomía política y jurídica para crear estas operaciones en favor de las organizaciones regionales, en este caso de la UE, ajustando acciones, principios y objetivos a los fijados por la ONU sobre el mismo asunto. La rutina es parecida a los casos anteriores. El CSNU tiene en su agenda de trabajo la cuestión de los Balcanes occidentales como asunto relativo al mantenimiento de la paz. Decide, alcanzado el acuerdo necesario, autorizar a sus miembros ciertas medidas adoptadas con base en el Capítulo VII de la Carta, incluidas las sanciones económicas¹⁷⁸. Sobre la base de estas resoluciones, la UE adopta varias posiciones comunes y declaraciones sobre el conflicto, decretando embargos económicos, financieros, etc., ejecutados por medio de instrumentos comunitarios. Después la UE en este caso, lanza el ofrecimiento a Bosnia de sustituir a la misión de policía de Naciones

¹⁷⁸ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE EN BOSNIA-HERZEGOVINA (2003), en las que se citan diversas RSCNU sobre la situación de Albania, en las que el CS invoca el capítulo VII de la Carta. Y *vid.* en especial, la resolución S/RES/1031 (1995), de 15 de diciembre de 1995, sobre el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina y el traspaso de autoridad de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) a la IFOR; así como la S/RES/1035 (1995), de 21 de diciembre de 1995, sobre el establecimiento de una fuerza civil de policía de las Naciones Unidas que se denominará Fuerza Internacional de Policía (IPTF) y sobre el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina. Todas ellas elaboradas en aplicación del capítulo VII de la Carta, y referente de la actuación posterior de la UE, a través de su misión de policía.

Unidas sobre el terreno. La Resolución 1396 (2002) del Consejo de Seguridad acaba acogiendo:

“3. (...) con satisfacción la aceptación por la junta directiva del Consejo de Aplicación de la Paz, el 28 de febrero de 2002, del ofrecimiento hecho por la Unión Europea de proporcionar una Misión de Policía de la Unión Europea a partir del 1º de enero de 2003, tras la terminación del mandato de la UNMIBH en el marco de un programa coordinado para promover el Estado de derecho, y la intención de la Unión Europea de invitar también a Estados no miembros de la Unión Europea a participar en la Misión de Policía de la Unión Europea”¹⁷⁹;

De este modo, se percibe en este caso que:

a) La misión *no es previamente autorizada por el CS* mediante una resolución propia, fijando el mandato de la nueva misión de paz de la UE. Esta se crea por su propia decisión, en términos formales, no fundada en una resolución previa del CS;

b) Esta autonomía decisoria no es condenada por el CS como una inmiscusión en lo que es su responsabilidad primordial. La acogida “con satisfacción” traslada, a su vez, la aceptación de la validez de la misión europea, aunque no proceda de una autorización previa, y el beneplácito con sus funciones y objetivos. De hecho, el mandato concreto de la misión emana directamente del acuerdo entre el Estado anfitrión y la UE sobre las actividades a desplegar en su territorio, y se recoge explícitamente en la posición común del Consejo previa a la creación de la misión¹⁸⁰.

La ajenaidad de la posición común al CS se percibe también en el hecho de que éste en su Resolución 1396 no se acuerda de establecer una obligación específica de informar al CS, aunque ésta sea igualmente exigible a la UE al ser sus miembros a su vez, miembros de la ONU, lo que implica la obligación genérica de éstos de informar sobre estas actividades conforme al art. 54 de la Carta. Así lo han hecho a través de los informes de actividades que periódicamente ha enviado a la atención del CS el SG/AR de la PESC encargado de informar al Presidente del CS¹⁸¹.

4.4.2. Misión CONCORDIA en Macedonia (2003)

La operación militar llevada a cabo en Macedonia fue la primera misión militar de la UE en el marco de la antigua PESD, y también fue la primera realizada en colaboración con la OTAN, en el marco de los Acuerdos Berlín Plus. En este caso, el CSNU tampoco autorizó con carácter previo a la UE a llevar a cabo esta misión, aunque sí avaló posteriormente su existencia y se felicitó de modo general por todos los esfuerzos que habían llevado a cabo la Comunidad internacional y las diversas organizaciones regionales, en especial la OTAN, la OSCE y la UE, encaminados a contribuir a la solución del conflicto e impedir el recrudecimiento de las tensiones interétnicas, así como

¹⁷⁹ S/RES/1396 (2002), de 5 de marzo de 2002, párr.3.

¹⁸⁰ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE EN BOSNIA-HERZEGOVINA (2003).

¹⁸¹ *Ibid.*, literal f), donde se cita la presentación del informe de 1 de marzo de 2007 y parte de su contenido.

garantizar la aplicación del Acuerdo Marco de Ohrid. En concreto, la Resolución 1371 (2001) de 26 de septiembre de 2001, se debe interpretar como el apoyo político -y la aceptación de su validez- del inicio de la misión militar que la UE desplegaría con posterioridad a la intervención de la OTAN por medio de la operación “Armonía Aliada”. En la resolución, el CS dejaba patente su apoyo al establecimiento de una presencia de seguridad multinacional en Macedonia, a petición del gobierno macedonio¹⁸².

4.4.3. Misión EUPOL KINSHASA (2005)

La acción común para la creación de la misión EUPOL KINSHASA, buscó también la sintonía de objetivos con la acción propia de las Naciones Unidas desplegada por el CS en diversas resoluciones previas, en especial con la Resolución 1493 (2003)¹⁸³ por la que el CS mostraba su satisfacción por la promulgación de la Constitución transitoria de la RDC, así como el anuncio el 30 de junio de 2003, de la formación de un gobierno de unidad nacional y transición. Para apoyar este proceso, el CSNU alentaba a los donantes internacionales: “a apoyar el establecimiento de una unidad de policía congoleña integrada” y al mismo tiempo, aprobaba la prestación de asistencia adicional por parte de la MONUC con el fin de adiestrar a esta unidad¹⁸⁴. Resolución genérica que no incluía una autorización a desplegar esta misión, acción coadyuvante que provino íntegramente del seno de la UE.

4.4.4. MAFUE en Rafah (2005) y EUPOL COPPS en los territorios palestinos (2006)

Igualmente, las dos misiones de paz de la UE en la franja de Gaza y en los territorios palestinos encuentran su compatibilidad con los objetivos y orientaciones propios de la ONU que emanan de ciertas orientaciones y decisiones del Consejo de Seguridad, sin que en ninguna de ellas se recoja propiamente una autorización a su despliegue. La MAFUE (2005) en Rafah¹⁸⁵ guarda relación especial con la Resolución 1515 (2003), en la que se recogía y aprobaba la “Hoja de ruta” elaborada por el Cuarteto mediador en el conflicto, entre cuyos componentes se encontraba la propia UE. Así, el CS, “acogía complacido” y “alentaba” los esfuerzos diplomáticos del Cuarteto internacional y de otros, al tiempo que:

“Hace suya la Hoja de ruta basada en la ejecución para una solución biestatal permanente del conflicto israelo-palestino propuesta por el Cuarteto (S/2003/529)”¹⁸⁶;

¹⁸² Vid. Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003), literal a).

¹⁸³ S/RES/1493 (2003) de 28 de Julio de 2003.

¹⁸⁴ *Ibid.* Párr. 1 y 3.

¹⁸⁵ Esta operación se inició el 30 de noviembre de 2005 y su duración inicial de 12 meses fue ampliada hasta el 24 de mayo de 2008. Vid. el desarrollo de esta misión en el Anexo, epígrafe 2.6.1. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA DE LA UE, MAFUE EN RAFAH (2005).

¹⁸⁶ S/RES/1515 (2003) de 19 de noviembre de 2003, párr.1.

Igualmente, la misión EUPOL COPPS en los territorios palestinos (2006) buscó en esta resolución la identidad de objetivos con la posición propia de la ONU en estas cuestiones¹⁸⁷.

4.4.5. Misiones de apoyo a AMIS II (2005) y AMISOM (2007)

La misión civil-militar europea de apoyo de la UE a la misión africana de la Unión Africana, AMIS II (2005) en Darfur (y posteriormente, su desdoblamiento con la misión de apoyo a AMISOM (2007) en Somalia) no fue tampoco objeto de una autorización previa expresa por el CS, aunque sí existían numerosas RSCSNU sobre la situación en Darfur centradas en la búsqueda de una solución pacífica y negociada del conflicto, en la medida en que había sido calificado previamente por el CS como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Existen posiciones comunes de la UE desde 1997 sobre la prevención y resolución de conflictos en África y, por otro lado, diversas posiciones en aplicación de resoluciones precedentes del CS sobre el conflicto de Darfur que regulan la imposición de medidas coercitivas, relativas al establecimiento del embargo de armas y municiones o sobre la restricción del tránsito de determinadas personas.

Al mismo tiempo que adoptaba la creación de una misión de paz, la UE, siguiendo su posición en relación con el continente africano y las RCSNU en materia de sanciones, aprobaba en el ámbito de su competencia exterior el Reglamento (CE) n.º 1184/2005, por el que imponía medidas restrictivas específicas en contra de determinadas personas que estaban obstaculizando el proceso de paz, así como vulnerando el derecho internacional en el región de Darfur¹⁸⁸. La misión europea, ciertamente, era compatible con las sucesivas RCSNU adoptadas en el 2004, a través de las cuales se hacía un llamamiento genérico a la comunidad internacional para que se comprometiera en mayor grado en la crisis de Darfur, prestando apoyo a la misión AMIS II (2005) desplegada por la UA¹⁸⁹. Recordemos que la Resolución 1556 (2004) "instaba" a los Estados miembros a reforzar el equipo de observadores internacionales dirigido por la Unión Africana, incluida la fuerza de protección, a través de la aportación de personal y la asistencia necesarias, incluida la financiera, suministros, transportes, etc. En este contexto la ONU "acogía":

“(...) complacida las contribuciones que ya han aportado la Unión Europea y los Estados Unidos de América en apoyo de la operación dirigida por la Unión Africana”¹⁹⁰.

La operación de apoyo contó siempre con el aval del CS, como así lo demuestran ésta y posteriores resoluciones en las que éste “mostraba su satisfacción” por las diversas

¹⁸⁷ Vid. Anexo, epígrafe 2.6.2. EUPOL COPPS EN LOS TERRITORIOS PALESTINOS (2006).

¹⁸⁸ Vid. Anexo, epígrafe 2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (2005).

¹⁸⁹ Inicialmente esta intervención europea debía llevarse a cabo bajo el paraguas del Acuerdo “Berlín Plus”, pero la falta de entendimiento entre la OTAN y la UE comportó una actuación por separado de ambas organizaciones, si bien manteniendo una necesaria relación de coordinación en sus respectivas intervenciones. Vid. Anexo, epígrafe 2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (2005).

¹⁹⁰ S/RES/1556 (2004), de 30 de julio de 2004, párr.3.

aportaciones de la Comunidad internacional, en especial de la UE, en apoyo a AMIS II (2005), sobre todo a través de la aportación financiera y logística¹⁹¹.

La ampliación del apoyo de la UE a las actividades de la UA en la zona, continuaría con la modificación de la acción común 2005/557/PESC en abril de 2007, con el objeto de iniciar la misión de apoyo a AMISOM en Somalia, que fue autorizada por las Naciones Unidas a través de la resolución 1744 (2007), de 20 de febrero. De este modo, la misión de apoyo a AMIS II se ha desdoblado en dos misiones de apoyo de la UE a la UA: por un lado, el apoyo civil y militar a AMIS II, y por el otro, el apoyo, con un componente militar a la AMISOM¹⁹².

4.4.6. Misiones EUSEC RD CONGO (2005) y EUPOL RD CONGO (2007)

Del mismo modo, EUSEC RD Congo (2005) buscó sus objetivos y línea de acción en decisiones previas del Consejo de Seguridad, aunque no podamos luego encontrar en ninguna de ellas la autorización de su creación. Las diversas resoluciones del CS sobre el conflicto, en especial la Resolución 1565 (2004), que prorrogaba el mandato de la MONUC y, sobre todo, la Resolución 1592 (2005)¹⁹³, que al prorrogar de nuevo su mandato, sólo “exhortaba” genéricamente:

“(...) a la comunidad internacional a que, con carácter urgente, mantenga su firme compromiso de prestar toda la asistencia necesaria para la integración, el entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas y de la policía nacional de la República Democrática del Congo y *exhorta* al Gobierno de Unidad Nacional y Transición a que

¹⁹¹ Vid. en este sentido, Anexo, epígrafe 2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (2005), donde se citan: el párr. 6 de la Resolución 1547 (2004) a través de la cual el CS solicitaba a la comunidad internacional que estuviera preparada para una participación constante en este conflicto, lo que incluiría también una amplia financiación para apoyar el proceso de paz en el Sudán; los párr. 2 y 3 de la Resolución 1556 (2004) por la que el CS apoyaba el despliegue de observadores internacionales en la región de Darfur, bajo la dirección de la UA, al tiempo que exhortaba a la comunidad internacional para que reforzara el equipo de observadores internacionales dirigido por la UA. En ella el CS mostraba su satisfacción por las contribuciones aportadas hasta el momento, sobre todo las de la UE, en apoyo de la misión de la UA; los párr. 2 y 3 de la Resolución 1564 (2004) en la que el CS apoyaba la misión de la UA y su decisión de ampliarla, al mismo tiempo que instaba a los Estados miembros “a que respalden a la Unión Africana en esa labor, en particular mediante el suministro del equipo y los recursos logísticos, financieros, materiales y de toda índole (...)”; y la Resolución 1574 (2004) por la que el CS continuaba confirmando su apoyo a la misión de la UA y a su decisión de aumentar su misión en Darfur, instando a los Estados miembros de las Naciones Unidas a que aportaran el equipo y los recursos materiales, financieros, logísticos y de otra índole que resultaran necesarios.

¹⁹² Vid. Anexo, epígrafe 2.4.2. MISIÓN DE APOYO A AMISOM EN SOMALIA (2007).

¹⁹³ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.3. MISIÓN EUSEC RD CONGO (2005), en la que se cita la resolución S/RES/1565 (2004), de 1 de octubre de 2004, por la que el CS prorrogaba el mandato de la MONUC y establecía tres nuevos mandatos para esta misión. El tercer mandato tenía por objetivo prestar asesoramiento y asistencia al gobierno y a las autoridades de transición con el fin de promover, entre otras cuestiones “la reforma del sector de la seguridad, incluida la integración de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad interna junto con el desarme, la desmovilización y la reintegración y, en particular, el adiestramiento y al supervisión de la policía, garantizando al mismo tiempo que sean democráticas y respeten plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

promueva todos los medios posibles para facilitar y acelerar la cooperación con este fin”¹⁹⁴;

Estas resoluciones sirvieron para fijar los objetivos de esta operación europea, -y su continuación a través de la misión EUPOL RD Congo (2007)-, en la acción común que creaba la misión¹⁹⁵, siendo sin embargo, una operación de cuño estrictamente europeo.

4.4.7. Misión EUPOL AFGANISTÁN (2007)

La misión de policía EUPOL AFGANISTÁN¹⁹⁶ recibió el respaldo del CS en la Resolución 1746 (2007) que prorrogaba el mandato de la misión de las NU en Afganistán (UNAMA). Esta resolución no autorizaba la misión europea, en sentido propio, sino que “acogía favorablemente” la acción autónoma impulsada desde la UE:

“(…) de establecer una misión en el ámbito policial, con vinculación al Estado de derecho en sentido amplio y la lucha contra los estupefacientes, a fin de prestar asistencia a la labor que está realizando en el ámbito de la reforma de la policía en los planos central y provincial, y espera que la misión se ponga en marcha pronto”¹⁹⁷.

Al no existir una autorización previa y explícita del CS, el mandato de la misión está íntegramente ligado a la acción común 2007/369/PESC de 30 de mayo de 2007, de creación de la misión¹⁹⁸.

4.4.8. Misión EUSSR GUINEA-BISSAU (2008)

La misión para la reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau (2008) no fue tampoco autorizada previamente por el CS. En este caso, la actuación de la UE en Guinea se inició a través de los programas comunitarios de ayuda humanitaria y económica hasta llegar a la colaboración con el gobierno de Guinea para diseñar una estrategia conjunta de seguridad en el país ante la precariedad interior reinante¹⁹⁹. Dos RSCNU posteriores al inicio y desarrollo de esta misión nos dan la clave para considerar la existencia de un apoyo político general del CS a la actuación de la Unión en este país, así como la falta de dudas sobre su juridicidad. En primer lugar, la Resolución 1876 (2009), por la que el CS, “reafirmando su pleno compromiso con la consolidación de la paz y la estabilidad”, pedía al SG que estableciera una oficina integrada de las NU para la consolidación de la paz (UNIOGBIS), que asumiría las funciones, a su expiración, de la precedente oficina de las NU de apoyo a la consolidación de la paz (UNOGBIS). En el mandato que se establecía figuraba también el de:

¹⁹⁴ S/RES/1592 (2005) de 30 de marzo de 2005, párr. 6.

¹⁹⁵ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.2. MISIONES EUPOL KINSHASA (2005) Y EUPOL RD CONGO (2007).

¹⁹⁶ Vid. el desarrollo de esta misión en el Anexo, epígrafe 2.8. MISIÓN EUPOL AFGANISTÁN (2007).

¹⁹⁷ S/RES/1746 (2007) de 23 de marzo de 2007, párr. 11.

¹⁹⁸ Vid. artículos 3 y 4 de la acción común 2007/369/PESC del Consejo, de 30 de mayo de 2007 (DO L 139/33, de 31.5.2007).

¹⁹⁹ Vid. Anexo, epígrafe 2.10. MISIÓN DE APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD, EU SSR GUINEA-BISSAU (2008).

“j) *Estrechar la cooperación con la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, la Unión Europea y otros asociados en sus esfuerzos por contribuir a la estabilización de Guinea-Bissau*”²⁰⁰;

Un año después, el CS adoptaría también la Resolución 1949 (2010), recordando de nuevo su compromiso en la consolidación de la paz y estabilidad en Guinea, y para ello, “exhortaba”:

“9. (...) al Gobierno de Guinea-Bissau a asegurar que se enjuicie respetando plenamente las garantías procesales a todos los responsables de actos delictivos, como asesinatos políticos y tráfico de drogas, y *exhorta a la Unión Africana, la CEDEAO, la Unión Europea, la CPLP y los asociados bilaterales a que presten apoyo a esos esfuerzos*”²⁰¹;

4.4.9. Misión EUTM SOMALIA (2010)

En fin, esta misión de formación de las fuerzas somalíes en territorio de Uganda no contó tampoco con ninguna autorización del Consejo de Seguridad para su creación, a pesar de que en la exposición de motivos de la decisión 2010/96/PESC de creación de la misma se citan, en su apoyo, las resoluciones 1872 (2009) y 1897 (2009). La primera resolución autorizaba a la UA a continuar con su misión (AMISOM) en Somalia, y la segunda, prorrogaba las autorizaciones que el CS había otorgado previamente a los Estados y organizaciones regionales, y que habían sido la base jurídica externa para que la UE creara e iniciara la operación ATALANTA (2008). Así, el Consejo de Seguridad, no autorizaba ninguna nueva misión, sino que:

“7. (...) *decide prorrogar por un período de doce meses a partir de la fecha de la presente resolución las autorizaciones mencionadas en el párrafo 10 de la resolución 1846 (2008) y el párrafo 6 de la resolución 1851 (2008), concedidas a los Estados y las organizaciones regionales que cooperan con el GFT en la lucha contra la piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia y respecto de los cuales el Gobierno ha dado aviso previo al Secretario General;*”²⁰²

En cualquier caso, de nuevo esta misión contó con la aceptación de quien ejercía la autoridad en Somalia, el Gobierno federal de transición (GFT), así como la del Ministerio de defensa de Uganda, como Estado territorial en el que ya venían siendo entrenadas las fuerzas somalíes²⁰³.

4.5. Naturaleza de la autorización

Las operaciones de la UE que han contado con un requerimiento o autorización previa de la ONU -la mayoría de operaciones militares- evidencian un alto grado de colaboración y distribución de funciones entre la ONU y la UE. Su creación y despliegue ha venido siempre precedido de negociaciones con el Secretario General de la ONU,

²⁰⁰ S/RES/1876 (2009), de 26 de junio de 2009, párr.3, letra j).

²⁰¹ S/RES/1949 (2010) de 23 de noviembre de 2010, párr.9.

²⁰² S/RES/1897 (2009) de 30 de noviembre de 2009, párr.7.

²⁰³ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.3.EUTM SOMALIA (2010).

además de la autorización correspondiente del CS. Y las resoluciones por la que se solicita su despliegue crean mandatos con funciones concretas, para evitar el solapamiento con las funciones que despliega la propia misión de la ONU que normalmente actúa también sobre la misma situación o conflicto. Estas operaciones militares, en tanto que autorizadas por el CS, no debían contar necesariamente con una invitación específica del Estado territorial a la UE aunque suelen contenerla, lo que puede facilitar el éxito final de la misión al contar con el apoyo de las autoridades concernidas. La autorización del CS no es nunca impositiva para la organización regional, esto es, funciona propiamente como una solicitud y autorización. Crea derechos a favor de la UE o de sus Estados miembros, nunca obliga a proceder necesariamente a su creación, hasta ahora, pues esos son los términos en los que se han adoptado estas resoluciones onusianas. *La autorización crea un derecho a favor de la UE o de sus Estados miembros para actuar a través de una misión de paz que, por otro lado, estará todavía sometida a una aprobación posterior en el seno del Consejo de la Unión, mediante sus propios procedimientos de votación y aplicando sus propios criterios de oportunidad.*

La existencia de esta previa autorización del CS, entendida como una “invitación a actuar”, se muestra con claridad en la operación EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2004), cuya acción de creación se limitaba a citar la RSCNU 16551(2004) por la que el CS acogía con satisfacción la decisión de la UE de llevar a cabo esta misión²⁰⁴. Igualmente, en la operación ARTEMIS (2003) en la RD Congo fue el SG de Naciones Unidas quien solicitó a los Estados miembros de la ONU el envío de una fuerza provisional de estabilización a la región de Ituri en aplicación del mandato establecido en la Resolución 1484 (2003)²⁰⁵. En la operación de la UE de apoyo a la UE a AMIS II (2005), -y también su prolongación con AMISOM (2007) en Somalia-, además de las RSCNU y el llamamiento del CS a la actuación de la comunidad internacional, el Presidente de la Comisión de la UA se dirigió por carta al SG/AR de la PESC con el objetivo de:

“(...) poder contar con un apoyo sustancial de la UE y de sus Estados miembros a los esfuerzos de la UA y al fortalecimiento de la misión AMIS II”²⁰⁶.

Por otro lado, la operación EUFOR RD CONGO (2006) de apoyo a la misión de la MONUC contó con una invitación previa, mediante carta del Secretario general adjunto de las NU para las operaciones de paz, para que la UE considerase la posibilidad de desplegar una fuerza militar en la RD Congo, con el fin de asistir a la MONUC durante el proceso electoral²⁰⁷. Si bien es cierto que, posteriormente, las autoridades congoleesas manifestarían su aprobación a este requerimiento, manifestando que:

“Las autoridades del la RDC han recibido con satisfacción un eventual apoyo militar de la UE a la MONUC durante el proceso electoral”²⁰⁸.

²⁰⁴ Antecedente (8) de la acción común 2004/570/PESC, *cit.*

²⁰⁵ Antecedente (4) de la acción común 2003/423/PESC, *cit.*

²⁰⁶ Antecedente (11) de la acción común 2005/557/PESC, *cit.*

²⁰⁷ Antecedente (4) de la acción común 2006/319/PESC, *cit.*

²⁰⁸ *Ibíd.* Antecedente (8).

La operación militar EUFOR CHAD/RCA (2008) también contó, si no con la invitación previa, sí con el beneplácito de las autoridades de Chad y la RCA que acogieron “con satisfacción la posible presencia militar de la UE en sus respectivos países”²⁰⁹. Obviamente, los poderes del CS pueden hacer prescindible en cualquier caso la existencia de una autorización concurrente del Estado donde se despliegue la misión. De hecho en algunas de las operaciones autorizadas por el CS no consta la existencia específica de ninguna solicitud de las autoridades nacionales. Tal es el caso de la operación ATALANTA (2008), que no contó con una invitación explícita del Gobierno Federal de Transición (GFT), habiendo simplemente aceptado la intervención de las NU en sus aguas territoriales para la lucha contra la piratería²¹⁰.

5. CONSENTIMIENTO DEL ESTADO RECEPTOR COMO FUNDAMENTO JURÍDICO EXTERNO

Así las cosas, la vía principal de validación externa de las misiones de paz de la UE no ha sido, como hemos visto, el acto formal de autorización previo del CS, emitido mediante una resolución adoptada en el marco del Capítulo VII de la Carta. Contrariamente a las especulaciones de la mayor parte de la doctrina internacional que había dado por hecho que las medidas necesitadas de autorización por parte del CSNU, conforme al art. 53 de la Carta, eran con seguridad aquellas que implican el uso de la fuerza armada - dejando al margen el uso de la fuerza que se derivara del ejercicio del derecho a la legítima defensa colectiva conforme al art. 51 de la misma-²¹¹, la parte más relevante de las misiones de paz de la UE como hemos visto, se ha creado y desarrollado sin contar con una autorización previa del CS, inclusive las numerosas ocasiones en las que la operación ha implicado el despliegue de un aparato militar o policial en el territorio de un Estado soberano e independiente. Ello no ha sido óbice para que el CS diera su beneplácito a estas acciones, sin cuestionar en ningún momento el carácter válido de las mismas. *El consentimiento del Estado receptor es la causa que asegura la licitud internacional general de este modo regional de actuar sobre el terreno en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.*

Así, la creación y despliegue de misiones de paz de la UE o de otras organizaciones regionales que operan en el marco del Capítulo VIII de la Carta, podrían darnos dos parámetros distintos de licitud internacional:

- a) Moverse dentro de una autorización que emana del Consejo de Seguridad en el ejercicio de su responsabilidad primordial relativa al mantenimiento de la paz. El art. 53 del Capítulo VIII de la misma estipula expresamente esta posibilidad;
- b) Y, la razón que aquí nos mueve, la existencia del consentimiento válido del Estado donde se va a desplegar la misma.

²⁰⁹ Antecedente (8) de la acción común 2007/677/PESC, *cit.*

²¹⁰ *Vid.* antecedentes (1) (2) y (3) de la acción común 2008/851/PESC, *cit.*

²¹¹ Víctor M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...op.cit.*, p.237.

5.1. Consentimiento y coercitividad

La clave de esta situación se encuentra en la existencia del consentimiento del Estado receptor como causa que excluye la ilicitud de un hecho que, sin mediar éste o una resolución del CSNU, sería ilícito. Como indica el art. 20 del *Proyecto de la CDI sobre la responsabilidad internacional de los Estados*, el consentimiento válido de un Estado excluye la ilicitud del hecho, siempre y cuando este hecho permanezca dentro de los límites de dicho consentimiento²¹². El consentimiento prestado debe, sin embargo, respetar ciertos límites normativos, en especial, el principio de no intervención en los asuntos internos y el principio de libre determinación de los pueblos²¹³. Recordemos, ilustrativamente, que la jurisprudencia de la CIJ en el *Asunto de las actividades militares y paramilitares de EEUU en y contra Nicaragua* de 1986, avala el carácter lícito de una intervención armada dentro de un tercer Estado en la medida en que ésta acción se desarrollaba previa solicitud del gobierno establecido:

“As the Court has stated, the principle of non-intervention derives from customary international law. It would certainly lose its effectiveness as a principle of law if intervention were to be justified by a mere request for assistance made by an opposition group in another State - supposing such a request to have actually been made by an opposition to the regime in Nicaragua in this instance. Indeed, it is difficult to see what would remain of the principle of non-intervention in international law if intervention, *which is already allowable at the request of the government of a State*, were also to be allowed at the request of the opposition. This would permit any State, whether at the request of the government or at the request of its opposition. Such a situation does not in the Court’s view correspond to the present of international law”²¹⁴.

Así, el consentimiento válido perfila correctamente el significado de la expresión *medida coercitiva* a los efectos del art. 53 de la Carta, para todas las funciones desplegadas por estas misiones. Tanto si se acepta que la expresión *medidas coercitivas* del art. 53 de la Carta incluye en general todo tipo de medidas armadas como no armadas, como si se sostiene lo contrario, deberemos determinar además que la actividad es *coercitiva* en sentido propio, es decir, que se lleva a cabo “contra una voluntad jurídicamente relevante para el derecho internacional”²¹⁵. Siguiendo también la jurisprudencia de la CIJ para el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el consentimiento puntual del Estado receptor de la misión para que otro u otros (en este caso la UE como asociación de Estados inicialmente y después como organización internacional) intervengan en asuntos de su competencia interna, eliminaría el carácter coercitivo de la acción, con independencia de si implica o no el uso de la fuerza armada. Ilustra esta tesis el asunto sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*. Con

²¹² Art. 20 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados de 2001, Anexo a la Resolución 56/83 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 2001.

²¹³ Ambos principios han sido consagrados como principios generales del derecho internacional en la Resolución 2625 (XXV) de la AG, y forman parte de los principios estructurales de la Comunidad internacional en su conjunto. No obstante, al haber sido desarrollados principalmente a través de resoluciones de la AG, no gozan de una caracterización jurídica clara. No existe actualmente un catálogo de intervenciones, tanto armadas como no armadas, que podrían ser calificadas *a priori* como una violación del principio de no intervención. *Vid.* Víctor M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...* *op.cit.*, pp. 353-358.

²¹⁴ *Case Concerning Military and Paramilitary Activities... cit.*, p. 14, párr. 246.

²¹⁵ Víctor M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...* *op.cit.*, p. 238.

esta opinión consultiva la CIJ analizaba si determinados gastos autorizados por la Asamblea General (destinados a misiones de paz), debían ser considerados o no como gastos de la Organización en el sentido del art. 17.2 de la Carta. En concreto para el establecimiento de una de estas misiones en Oriente Próximo, la Asamblea había requerido al SG:

"(...) for the setting up, with the consent of the nations concerned, of an emergency international United Nations Force to secure and supervise the cessation of hostilities in accordance with all the terms of" the General Assembly's previous resolution 997 (ES-1) of 2 November 1956. The verb "secure" as applied to such matters as halting the movement of military forces and arms into the area and the conclusion of a cease-fire, might suggest measures of enforcement, were it not that the Force was to be set up "with the consent of the nations concerned".

La importancia del consentimiento del Estado anfitrión de la misión como elemento que eliminaba el carácter coercitivo de la acción fue determinante para determinar la naturaleza final de estas medidas:

" 9 (...) While the General Assembly is enabled to establish the Force with the consent of those parties which contribute units to the Force, it could not request the Force to be stationed or operate on the territory of a given country without the consent of the Government of that country. This does not exclude the possibility that the Security Council could use such a Force within the wider margins provided under Chapter VII of the United Nations Charter. I would not for the present consider it necessary to elaborate this point further, since no use of the Force under Chapter VII, with the rights in relation to Member States that this would entail, has been envisaged.

10. *The point just made permits the conclusion that the setting up of the Force should not be guided by the needs which would have existed had the measure been considered as part of an enforcement action directed against a Member country. There is an obvious difference between establishing the Force in order to secure the cessation of hostilities, with a withdrawal of forces, and establishing such a Force with a view to enforcing a withdrawal of forces*"²¹⁶.

En nuestra opinión, si media el consentimiento válido del Estado para el despliegue de una misión de paz europea, al igual que sucede con las misiones de la ONU, no se estará nunca realizando una conducta prohibida por la Carta de la ONU²¹⁷ ni por el derecho internacional general. Así, en todos los casos en los que la UE ha contado con la invitación o autorización previa del Estado del territorio lo que se debe analizar jurídicamente es si se satisfacen las condiciones necesarias para considerar *válido* internacionalmente ese consentimiento. Si es así, la acción será conforme a la Carta y al derecho internacional en su conjunto.

Según el art. 20 del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos* del 2001²¹⁸, el consentimiento del Estado titular del derecho debe ser

²¹⁶ Certain Expenses of the United Nations... *cit.* pp. 170-171.

²¹⁷ *Vid.* en un sentido parecido para las misiones de la ONU, a C. M. Díaz Barrado y F. Vacas Fernández, "Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio... *op.cit.* pp. 289-290.

²¹⁸ A/RES/56/83, *cit.* Aunque en sentido estricto no sea una fuente del derecho internacional, puesto que sus reglas sólo son aplicables en ausencia de otras normas específicas relativas a la

válido y, además, la conducta del Estado que transitoriamente deja de cumplir su obligación debe permanecer dentro de los límites fijados por el consentimiento. En general, cinco requisitos condicionarían la validez de la solicitud de intervención²¹⁹:

- a) El *tiempo*. El consentimiento debe ser previo o simultáneo a la conducta del Estado al que se permite limitar esos derechos. Cuando es posterior, debe interpretarse como una renuncia a la reparación que nacería del hecho ilícito internacional.
- b) El *modo*. El consentimiento no puede presumirse ni ser implícito, debe ser reconocible con claridad externamente, por cualquier medio, sea una declaración verbal expresa o una declaración escrita.
- c) La *capacidad* de quien manifiesta el consentimiento. En este caso, debe ser emitido por una autoridad del Estado competente para permitir esa conducta en concreto.
- d) Los *vicios graves* de la voluntad expresada. Es decir, el consentimiento no puede haber sido obtenido mediante coacción.
- e) La obligación que pretende suspenderse debe ser una *obligación dispositiva*. El Estado no puede dispensar el cumplimiento de una obligación que emana de una norma de *ius cogens* que protege bienes colectivos independientes de la voluntad del Estado que consiente, aunque éste sea la persona en quien recae de forma directa o concreta el daño.

¿Cómo ha aparecido ese consentimiento en las misiones de paz europeas? ¿Se ha ajustado a los requisitos exigibles para que el consentimiento sea considerado válido en derecho internacional general?

Como veremos, el consentimiento se ha manifestado de forma regular a través de autoridades públicas con capacidad para emitir el mismo, y con antelación al despliegue de la misión. En los casos en los que son dos los Estados o partes enfrentadas – beligerantes en conflictos armados internos-, el consentimiento no emana de un acto unilateral o de una declaración conjunta con la UE sino de un acuerdo entre las partes. Todo ello, en líneas generales, avala la licitud del despliegue de las operaciones. Existen algunos casos, sin embargo, en los que no se han respetado con escrupulosidad los requisitos del consentimiento.

5.2. Formas de manifestación del consentimiento

Analizadas al detalle todas aquellas misiones de la UE que no parten de una autorización previa de las Naciones Unidas, es fácil descubrir que todas han recibido la petición, solicitud o autorización previa de las autoridades del Estado territorial que ostentaba la representación del Estado en el plano internacional. Leyendo con detalle las

responsabilidad internacional, nos puede servir de referencia para la determinación de la validez del consentimiento.

²¹⁹ Vid. V. M. Sánchez, "Hecho ilícito internacional del Estado", en V. M. Sánchez (Dir.), *Derecho internacional público... op.cit.* pp.290-291.

acciones comunes que establecen la creación de las misiones, el consentimiento previo se manifiesta de dos formas distintas:

- a) Mediante un acto unilateral del Estado por el que se solicita la intervención de la UE, creando un derecho de intervención a favor de la UE y sus Estados miembros.
- b) O a través de un acuerdo de naturaleza mixta, a caballo entre el derecho interno y el derecho internacional, por el que las partes principales enfrentadas en un conflicto armado interno, solicitan el despliegue de la misión de la UE.

5.2.1. Actos unilaterales y declaraciones conjuntas

Una parte importante de las misiones de paz regionales se han desplegado previo acto unilateral emitido por las autoridades nacionales del Estado territorial. La solicitud se dirige mayoritariamente al SG/AR de la PESC. Esta petición se realiza normalmente por carta diplomática, aunque no siempre se especifica en los antecedentes de la acción común la vía concreta de transmisión de esta petición. Ilustrativamente la MPUE en Bosnia (2003), en la motivación de la acción común de creación se recoge expresamente que:

“(6) El 4 de marzo de 2002, las autoridades de Bosnia y Herzegovina invitaron a la Unión Europea a que asumiera la responsabilidad de la sucesión de la Misión de Policía de las Naciones Unidas”²²⁰.

CONCORDIA (2003) en Macedonia también contó con una petición a la UE de las autoridades macedonias para asumir el relevo de la operación de la OTAN denominada “Armonía Aliada”, mediante un canje de notas diplomáticas:

“(5) El 17 de enero de 2003, las autoridades de la ex República Yugoslava de Macedonia invitaron a la Unión a asumir la responsabilidad del relevo de la operación de la OTAN denominada «Armonía Aliada»; a este fin se realizará un canje de notas entre las autoridades de la ex República Yugoslava de Macedonia y de la Unión Europea. La UE está intensificando un proceso de consultas con la OTAN, conforme a lo previsto en el régimen de Niza”²²¹.

La misión EUPOL PRÓXIMA (2003), contó con la invitación a la UE de las autoridades de Macedonia a asumir la responsabilidad de incrementar su intervención en el ámbito policial y desplegar una misión de Policía de la UE. Así:

“(6) El 16 de septiembre de 2003, las autoridades de la ex República Yugoslava de Macedonia invitaron a la UE a asumir la responsabilidad de incrementar su intervención en el ámbito policial y desplegar una Misión de Policía de la UE (EUPOL “Próxima”)”²²².

Su continuación a través de EUPAT (2005), fue autorizada también por el gobierno macedonio:

²²⁰ Antecedente (6) de la acción común 2002/210/PESC, *cit.*

²²¹ Antecedente (5) de la acción común 2003/92/PESC, *cit.*

²²² Antecedente (6) de la acción común 2003/681/PESC, *cit.*

“(8) Durante las consultas en la UE, el Gobierno de la Antigua República Yugoslava de Macedonia había indicado que, bajo determinadas condiciones, acogería con satisfacción un Equipo Policial Consultivo de la UE en el periodo comprendido entre el final de la Misión EUPOL Próxima y un proyecto previsto financiado por el Programa CARDS destinado a facilitar asistencia técnica in situ”²²³.

Igualmente, la misión EUJUST THEMIS en Georgia (2004) recibió de parte del primer ministro de Georgia una invitación destinada a la Unión para que desplegara una misión por el Estado de Derecho²²⁴.

En el caso de EUPOL KINSHASA (2005) las autoridades congoleñas dirigieron su petición al AR de la PESC:

“(8) El 20 de octubre de 2003 el Gobierno de la RDC dirigió una petición oficial al Alto Representante para la PESC para que la Unión Europea contribuyera a la creación de una UIP, que debe contribuir a asegurar la protección de las instituciones del Estado y a reforzar los instrumentos internos de seguridad”²²⁵.

Su continuación a través de EUPOL RD CONGO (2007), fue producto de la carta que el AR de la PESC remitió a las autoridades congoleñas expresando su interés en continuar y profundizar su compromiso en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad, con el fin de obtener su consentimiento formal, que fue aceptado formalmente por las autoridades congoleñas a través de una invitación a desplegar una misión al efecto²²⁶.

EUSEC RD CONGO (2005), de nuevo, dispone de una petición previa del gobierno congoleño presidido por Kabila. En este caso, la petición fue dirigida al SG/ AR de la PESC:

“(8) El 26 de abril de 2005, el Gobierno de la RDC cursó una invitación oficial al Secretario General /Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (SG/AR) con objeto de obtener una ayuda de la Unión, mediante el establecimiento de un equipo de asesoramiento y asistencia ante las autoridades congoleñas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad”²²⁷.

La misión EUJUST LEX en Iraq (2005) se iniciaría después de la invitación del Presidente Talabani durante la visita a Bagdad, el 9 de junio de 2005, de la troika ministerial de la Unión²²⁸.

²²³ Antecedente (8) de la acción común 2005/826/PESC del Consejo de 24 de noviembre de 2005 (DO L 307/61, de 25.11.2005).

²²⁴ Antecedente (4) de la acción común 2004/523/PESC del Consejo, de 28 de junio de 2004 (DO L 228/21, de 29.6.2004).

²²⁵ Antecedente (8) de la acción común 2004/847/PESC del Consejo de 9 de diciembre de 2004 (DO L 367/30, de 14.12.2004).

²²⁶ Antecedente (13) de la acción común 2007/405/PESC del Consejo de 12 de junio de 2007 (DO L 151/46, de 13.6.2007).

²²⁷ Antecedente (8) de la acción común 2005/355/PESC del Consejo de 2 de mayo de 2005 (DO L 112/20, de 3.5.2005).

²²⁸ Vid. Anexo, epígrafe 2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (2005).

La MAFUE en Rafah (2005) contó con dos solicitudes simultáneas, una de la Autoridad Palestina y otra del gobierno de Israel, en la medida en que la misión era de carácter fronterizo e implicaba tareas de supervisión de ambos lados de la división de territorios. Así:

“(9) Mediante sendas cartas de invitación, con fechas de 20 y 23 de noviembre, respectivamente, la Autoridad Palestina y el Gobierno de Israel invitaron a la UE a establecer una Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah)”²²⁹.

La siguiente misión, desplegada en exclusiva en los territorios palestinos, EUPOL COPPS (2006), contó sólo con la petición previa de la Autoridad Palestina:

“(6) En una carta de invitación de 25 de octubre de 2005, la Autoridad Palestina invitó a la UE a emprender una misión de Policía de la UE para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS)”²³⁰.

EUPOL AFGANISTÁN (2007) obtuvo también una “invitación” del gobierno de Afganistán, por carta dirigida a la UE, para emprender una misión de la UE para Afganistán²³¹.

Finalmente, la misión de observación EUMM GEORGIA (2008) también contó con la previa invitación de las autoridades de Georgia. Así:

“(7) En una carta de fecha de 11 de septiembre de 2008, el Gobierno de Georgia invitó a la UE a desplegar una Misión de PESD de observación civil en Georgia”²³².

También se ha dado el supuesto que la UE y el Estado territorial emitan una declaración conjunta que posibilitará la creación posterior de la misión, como fue el caso de la misión EUPOL AFGANISTÁN (2007). La misión basó su habilitación en la Declaración conjunta de 2005 adoptada por la UE y Afganistán en materia de seguridad (*Compromiso para una nueva Asociación UE-Afganistán*)²³³ por la que la UE y sus miembros se mostraban dispuestos a asistir al gobierno afgano en el desarrollo de una fuerza de policía fronteriza y nacional. Esta declaración se apoyaba, a su vez, en el Pacto de Afganistán de 31 de enero de 2006, por el cual la Comunidad internacional, junto con Afganistán, asumió el compromiso, en los cinco años siguientes, de coordinar a ambas partes en la consecución de unas condiciones de paz y seguridad para el pueblo afgano, en el marco de un Estado de derecho y de respeto de los derechos humanos.

²²⁹ Antecedente (9) de la acción común 2005/889/PESC del Consejo de 12 de diciembre de 2005 (DO L 327/28, de 14.12.2005).

²³⁰ Antecedente (6) de la acción común 2005/797/PESC del Consejo de 14 de noviembre de 2005 (DO L 300/65, de 17.11.2005).

²³¹ Antecedente (8) de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

²³² Antecedente (7) de la acción común 2008/736/PESC del Consejo de 15 de septiembre de 2008 (DO L 248/26, de 17.9.2008).

²³³ Doc. 14519/05, “EU-Afghanistan Joint Declaration, Committing to a new EU-Afghan Partnership”, Strasbourg, 16 November 2005, en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14519.en05.pdf>. (Fecha de consulta: 3 mayo 2010).

Otro caso distinto sería el de la misión EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2004), puesto que el acuerdo en que se sustentó preveía la sustitución de la UE en el lugar de la OTAN para asumir sus funciones. Así, esta misión militar se basó en el acuerdo de sustitución entre la OTAN y la UE. Este Acuerdo, celebrado en la cumbre de Estambul de 28 de junio de 2004, establecía que la UE intervendría en Bosnia y Herzegovina en sustitución de la OTAN, y haría uso de sus capacidades logísticas, en aplicación del Acuerdo Berlín Plus. A través de este Acuerdo, ambas organizaciones habían acordado que la EUFOR tendría plena autoridad para, con la intermediación del comandante de la Fuerza, desempeñar las funciones mencionadas, así como:

“Vigilar la aplicación de los aspectos militares del Acuerdo Marco, evaluar la falta de cumplimiento por las partes y adoptar medidas al respecto”²³⁴.

5.2.2. Acuerdos entre beligerantes

En ocasiones, la falta de una RCSNU autorizando la creación de una misión de la UE viene suplida por la existencia de un acuerdo entre las partes beligerantes en un conflicto armado interno, como ha sido el caso de la MOA (2005) en Indonesia y la MAFUE (2005) en Rafah. En estos casos, el acuerdo entre los beligerantes simultáneamente establece un cese de hostilidades y, al mismo tiempo, autoriza la operación de la UE.

En la MOA (2005), para supervisar el alto el fuego entre el gobierno indonesio y la guerrilla separatista, la intervención de la UE se autoriza en el Acuerdo de paz celebrado el 15 de agosto de 2005, entre las dos partes, el gobierno de Indonesia (Gol) y el grupo guerrillero GAM. En este texto ambas partes acordaron la intervención de la UE, estableciendo su mandato, así como la intervención de cinco países más de la ASEAN, bajo el liderazgo de la UE. Cada una de las partes se dirigió por carta a la UE expresando su conformidad:

“5.4. Gol will give all its support for the carrying out of the mandate of the AMM. To this end, Gol will write a letter to the European Union and ASEAN contributing countries expressing its commitment and support to the AMM.

5.5. GAM will give all its support for the carrying out of the mandate of the AMM. To this end, Gol will write a letter to the European Union and ASEAN contributing countries expressing its commitment and support to the AMM”²³⁵.

El mandato de la misión establecido en el *Acuerdo de paz* fue reproducido en el anexo II del Acuerdo sobre el estatuto de la misión y en la acción común 2005/643/PESC adoptada el 9 de septiembre, para la creación de esta operación²³⁶.

²³⁴ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal a).

²³⁵ Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, Helsinki, 15 of August 2005, párr. 5.4. y 5.5, en <http://www.aceh-mm.org/download/english/Helsinki%20MoU.pdf> (Fecha de consulta: 4 febrero 2010). Vid. también Anexo, epígrafe 2.5. MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN ACEH (INDONESIA), MOA (2005).

²³⁶ Acción común 2005/643/PESC del Consejo de 9 de septiembre de 2005 (DO L 234/13, de 10.9.2005).

La MAFUE (2005) en Rafah también parte de la invitación dirigida a la UE contenida en el Acuerdo celebrado entre la Autoridad Palestina e Israel para garantizar los desplazamientos y acceso en el paso fronterizo de Rafah. Este acuerdo (*Acuerdo sobre Desplazamientos y Accesos*) constituye el marco jurídico que establece los principios acordados para el cruce de la frontera de Gaza. En el mismo se identifica a la UE como tercera parte a la que se otorga la autoridad para garantizar el cumplimiento del Acuerdo:

“The 3rd party will have the authority to ensure that the PA complies with all applicable rules and regulations concerning the Rafah crossing point and the terms of this agreement. In case of noncompliance the 3rd party has the authority to order the re-examination and reassessment of any passenger, luggage, vehicle or goods. While the request is being processed, the person, luggage, vehicle or cargo in question will not be allowed to leave the premises of the Rafah crossing point.

The 3rd party will assist the PA to build capacity -- training, equipment and technical assistance-- on border management and customs.

Details of the 3rd party's role are specified in the attached memorandum of understanding.

The 3rd party will be the European Union²³⁷.

5.3. Casos límite: EULEX KOSOVO (2008) y EUMM GEORGIA (2008)

Existen dos misiones de paz que están en el límite de lo válidamente aceptable en derecho internacional como *consentimiento* suficiente para el despliegue de una misión de paz, la misión de Kosovo y la misión de Georgia. Como indica VÍCTOR M. SÁNCHEZ, la existencia de un conflicto de orden interno pone de manifiesto que la UE a la hora de desplegar su misión de paz, debe bregar con aspectos del derecho internacional tan complejos como pueden ser la cuestión del reconocimiento de gobiernos o de movimientos insurgentes o beligerantes, el valor del principio de libre determinación de los pueblos, la noción de igualdad soberana, o la cuestión de la validez del consentimiento de un gobierno. Elementos todos decisivos a la hora de determinar cuándo una conducta coercitiva no armada regional viola el principio de no intervención en los asuntos internos²³⁸.

²³⁷ Joint statement by Javier Solana and Jack Straw on the “Agreement on Movement and Access between Israel and the Palestinian Authority”, Brussels, 15 November 2005 (S364/05), Annexes: *Agreement on Movement and Access and Agreed Principles for Rafah Crossing*, p.6. Vid. también Anexo, epígrafe 2.6.1. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA DE LA UNIÓN EUROPEA, MAFUE EN RAFAH (2005).

²³⁸ V. M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...op.cit*, p. 361. Para un estudio detallado de la práctica y la doctrina sobre la aplicación de medidas coercitivas regionales ante la existencia de conflictos internos, así como sus implicaciones en relación con el principio de legitimidad democrática, de no intervención y la libre determinación de los pueblos, vid. pp.351-401.

5.3.1. EULEX KOSOVO (2008)

La misión civil EULEX KOSOVO refleja el mayor rango de disociación política alcanzado por la UE con respecto a las Naciones Unidas en el marco de las misiones de paz desplegadas. También es el caso con más alto grado de discrepancia en el seno de la UE²³⁹. Y dentro del mismo Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La razón es clara: no hay resolución que autorice esta misión por parte del Consejo de Seguridad, y su fundamentación con base en el consentimiento está viciada por la falta de capacidad a tal efecto de las autoridades de Kosovo.

Así, el marco legal en el que *a priori* se debe encajar esta misión es el establecido por la todavía vigente Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, que asegura la integridad territorial de Serbia, con Kosovo formando parte integrante de su territorio²⁴⁰. EULEX KOSOVO (2008) plantea problemas sobre cómo enmarcarla en el contexto de esta Resolución, que deja bien claro que Serbia (la antigua República Federativa de Yugoslavia) continúa ostentando la soberanía sobre Kosovo, si bien el territorio estaba sometido a la administración internacional²⁴¹.

Como muy acertadamente ha señalado MANGAS MARTÍN, antes y después de la Resolución 1244, las instituciones europeas habían apoyado la integridad territorial de Serbia en relación con Kosovo. Al día siguiente de la declaración de independencia, el Consejo de la UE afirmaba que Kosovo continuaba bajo el régimen de la Resolución 1244 (producto de la disensión de cinco Estados miembros que no estaban dispuestos a reconocer esta independencia: Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumania)²⁴².

Sin embargo, la falta de una resolución del CS sobre esta cuestión y la existencia del plan Ahtisaari (2007) destinado a regular el futuro estatuto de Kosovo (nunca aprobado por el Consejo de Seguridad), propiciaron ya en el 2006 una temprana actuación de la UE con el fin de preparar la futura aplicación de este plan²⁴³. Primero, a través de la misión de planificación, EPUE (2006) para la preparación de la misión EULEX y,

²³⁹ Editorial Comments, "And the meantime... Kosovo", *CMLR*, Number 46, 2009, pp. 381-382.

²⁴⁰ Para Serbia y Rusia, el mantenimiento de todas las operaciones en Kosovo en el marco de la resolución 1244 implicará un completo respeto a la integridad territorial de Serbia.

²⁴¹ Sobre esta cuestión en relación con la opinión consultiva de la CIJ, *vid.* J. Cardona Llorens, "La relevancia (o no) de la administración internacional de Kosovo en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010: perplejidades de un lector", en Número monográfico: La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, *REDI*, vol. LXIII, núm. 1, enero-junio, 2011, pp. 79-100.

²⁴² Para Mangas Martín, "la gravedad del precedente de Kosovo radica en que su independencia unilateral en violación de la integridad territorial y de la intangibilidad de las fronteras en Europa se admite por una amplia mayoría de Estados de la UE en relación con un Estado plenamente democrático como era Serbia en 2008 (...) y como castigo por hechos del pasado de un régimen autoritario. Además, la secesión como castigo no ha sido la práctica de las instituciones europeas en otros Estados en los que había aspiraciones secesionistas y violaciones de derechos humanos, tales como Macedonia o en la fragmentada Bosnia-Herzegovina". *Vid.* A. Mangas Martín, "Kosovo y Unión Europea: Una secesión planificada", en Número monográfico: La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010...*op.cit.* pp.103-109.

²⁴³ *Vid.* Anexo, epígrafe 1.3.2. MISIÓN DEL EQUIPO DE PREPARACIÓN DE LA MISIÓN CIVIL INTERNACIONAL, MCI-OCI-REUE (2006).

seguidamente, con la creación de otro equipo para la preparación de una “posible misión civil internacional” (después transformada en “oficina civil internacional” (OCI), así denominada en el plan Ahtisaari), que debería sustituir a la UNMIK. Además, el cargo de jefe de la misión de EULEX KOSOVO (2008) coincide con el del jefe de la OCI. A este respecto, MANGAS MARTÍN señala que la acción de esta oficina no ha tenido otra base jurídica que la que nace de la Constitución de Kosovo. De modo que sus actividades se situarían al margen de la Resolución 1244 y no deja de ser “esquizofrénico” que el jefe de la misión, como jefe de la OCI reconoce al Estado de Kosovo y lo apoya, y como jefe de EULEX no lo reconoce, pero colabore también con estas autoridades y financie al nuevo Estado con el presupuesto de la UE. Y además, todo ello con la aquiescencia de los cinco Estados que no reconocen a Kosovo²⁴⁴.

Con posterioridad a la declaración unilateral de independencia de Kosovo, la reunión del CS de 26 de noviembre de 2008 pondría en evidencia la existencia de posiciones enfrentadas con respecto a la validez de la base jurídica externa de esta misión. Por un lado, desde la perspectiva legal de las Naciones Unidas, la posición de la misión EULEX KOSOVO (2008) es frágil. Rusia y Serbia sólo aceptarán la validez de la misión europea siempre y cuando se integre dentro del marco legal de la Resolución 1244 (1999); mientras que otros países, como los EEUU, prefieren ver en la misión europea el margen de libertad con la cual el Secretario General, en colaboración con “los actores internacionales relevantes”, reestructura la operación inicialmente autorizada, al margen de la parálisis en que se ha visto envuelto el CS en esta cuestión²⁴⁵. Ambas posiciones vienen amparadas por la ambigua declaración de su Presidente en el sentido de que:

“El Consejo de Seguridad acoge con beneplácito la cooperación entre las Naciones Unidas y otras instancias internacionales, en el marco de su resolución 1244 (1999), y acoge con beneplácito también los esfuerzos permanentes de la Unión Europea por hacer avanzar la perspectiva europea para los Balcanes occidentales en su conjunto, con lo cual contribuye de manera decisiva a la estabilidad y la prosperidad de la región”²⁴⁶.

Otra parte de la doctrina mantiene la validez de esta misión, basándose estrictamente en la invitación que se contiene en el párrafo 5 de la declaración de independencia kosovar²⁴⁷. La reciente opinión consultiva de la CIJ sobre esta declaración de independencia²⁴⁸ no parece tampoco ayudar a cerrar esta cuestión, manteniendo

²⁴⁴ A. Mangas Martín, “Kosovo y Unión Europea: una secesión... *op.cit.* pp.115-116.

²⁴⁵ Estos actores relevantes son los EEUU, el Reino Unido y Francia que remarcan la autoridad del SG para cambiar la composición y reestructurar la presencia civil en Kosovo. *Vid.* el informe de la reunión del CS de 26 de noviembre de 2008 en <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9512.doc.htm> (Fecha de consulta: 15 diciembre 2010).

²⁴⁶ S/PRST/2008/44, de 26 de noviembre de 2008.

²⁴⁷ Editorial Comments, “And the meantime...*op.cit.* pp. 381-382.

²⁴⁸ Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo (requête pour avis consultatif)- párr.122. La Corte estima que, puesto que la declaración no emanó de las instituciones provisionales de la administración autónoma, los autores de la misma no estaban vinculados al marco que regula la administración autónoma provisional y, en consecuencia, la declaración no violaba este marco constitucional. Todo ello apoyado por el silencio ante este hecho del CS y del Representante Especial del Secretario General. En contra de este razonamiento *vid.* por ejemplo, la opinión

actualmente en la doctrina las dudas sobre la existencia o no de un Estado independiente en Kosovo, a pesar de que la CIJ reconoce que, en sí mismo, la declaración unilateral de independencia no violaba ni el derecho internacional general ni la Resolución 1244 (1999)²⁴⁹.

A pesar de la existencia de este pronunciamiento de la CIJ, no ha quedado clara la capacidad de las autoridades kosovares para realizar esta invitación a la UE aunque sí su estrategia, destinada a la obtención de su reconocimiento por medio de la misión europea: el Consejo de la UE aprobó la acción de creación de EULEX el 4 de febrero de 2008, trece días antes de la declaración de independencia kosovar, y previa solicitud de las autoridades kosovares. Antes y después de la declaración de independencia unilateral las autoridades kosovares ya ejercían, en puridad, un gobierno “de facto” limitado e intervenido por las Naciones Unidas, no reconocido por el Estado de Serbia. Es evidente que el gobierno kosovar desea que la misión se posicione claramente a favor del reconocimiento de Kosovo y asuma un papel en el desarrollo de su constitución, mientras que Serbia y la minoría serbia que habita en Kosovo quieren ver como la misión se mantiene neutral hacia el estatus de la cuestión. Esta falta de posicionamiento, sumada al no reconocimiento de Kosovo por parte de cinco Estados miembros, ha comportado un despliegue lento y con retraso²⁵⁰ debido, pensamos, a este uso político de las autoridades kosovares de la misión EULEX, que quieren ver legitimada su independencia por la UE a través del despliegue de esta misión.

En cualquier caso, la declaración unilateral de independencia de Kosovo no ha sido claramente avalada por el derecho internacional (aunque sí por la mayoría de miembros de la UE y la OTAN). Ello unido a la falta de consenso en el CSNU sobre el estatuto

disidente del juez Bennouna, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/16000.pdf>. (Fecha de consulta: 7 abril 2011).

²⁴⁹ Sobre las dudas legales a la conformidad de la declaración de independencia de Kosovo con la resolución 1244 (1999) *vid.* P. Andrés Sáenz de Santamaría, “Tu quoque, Corte? La banalización de los poderes del Consejo de Seguridad en la Opinión consultiva sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo”, en Número monográfico: La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010...*op.cit.*, pp. 55-78. *Vid.* también en el mismo número monográfico, C. Espósito, “El discreto ejercicio de la función consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Kosovo”, pp.125-147. Y también M.A. Acosta Sánchez, Kosovo: ¿Una (nueva) piedra en el zapato de la política exterior de la UE?”, *RDCE*, núm. 31, septiembre/diciembre (2008), pp.773-804. Con relación a esta declaración y su vinculación con el principio de autodeterminación de los pueblos, *vid.* R. Bermejo García y C. Gutiérrez Espada, “La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación”, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo nº 7/2008, de 12 de febrero de 2008, pp.1-19. En http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2008/DT7-2008_Bermejo_Gutierrez_Kosovo.pdf. (Fecha de consulta: 29 diciembre 2009). Para estos autores, la independencia de Kosovo por la vía de la declaración unilateral, no podría sustentarse jurídicamente en “la existencia de norma alguna de derecho internacional general que consagre, en aplicación del principio de libre determinación del pueblo en cuestión, el derecho subjetivo de la población de todo Estado a contar con un gobierno representativo de verdad y que establezca mecanismos e instituciones para su control y aplicación llegado el caso;” (p. 18).

²⁵⁰ *Vid.* una actualización de la situación de la misión en Kosovo en V. Brask Thomsen, “One year on: what is next for Kosovo?”, *ESR*, Number 43, March 2009, pp.5-8. . En http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_250_esr43-kosovo.pdf. (Fecha de consulta: 23 octubre 2010).

definitivo para Kosovo supone, por el momento, que la Resolución 1244 (1999) siga siendo formalmente la norma vigente y aplicable al caso. De modo que deberíamos concluir que para que esta misión no constituya un ilícito internacional, en violación del principio de no intervención y de la integridad territorial de Serbia, su inicio debería haber sido solicitado y autorizado también por Serbia.

5.3.2. EUMM GEORGIA (2008)

La misión de observación de la UE en Georgia, EUMM, también nos plantea dudas acerca de la validez del consentimiento y, más concretamente, sobre el número de actores que deberían o no haberlo manifestado, así como su capacidad.

Los antecedentes más inmediatos de esta misión se remontan al mes de abril de 2000, cuando el Presidente Shevardnadze, ante la persistencia del conflicto checheno, pidió a la UE su asistencia para contribuir a garantizar la protección de sus fronteras y de las regiones vecinas, así como mejorar la protección contra las amenazas terroristas, entre otras, las que afectaban a la misión de observación de la OSCE desplegada en la frontera entre Georgia y la República de Chechenia de la Federación Rusa. Igualmente, en el 2001, ante la inestabilidad interna de Georgia, provocada por los movimientos independentistas en la región autónoma de Osetia del Sur, la UE aprobaría una acción común en apoyo (financiero) de la acción de la OSCE, así como el nombramiento de un REUE para el Cáucaso meridional. Todas estas medidas tenían por finalidad mediar entre las partes del conflicto: la Federación rusa, Osetia del Norte y Osetia del Sur. La celebración de elecciones presidenciales en el 2004 y el cambio de régimen, comprometido con el inicio de las reformas para establecer un sistema democrático y luchar contra la corrupción, así como normalizar las relaciones con Rusia, favorecieron la creación, primero de la misión EUJUST THEMIS (2006) y, posteriormente, de la misión EUMM GEORGIA (2008)²⁵¹. Como ya hemos apuntado más arriba, ambas misiones contaron con la solicitud de las autoridades de Georgia.

Sin embargo, ninguna de las dos misiones contó con la autorización del Consejo de Seguridad, que ya en el año 1992 había creado una misión de observación (UNOMIG) destinada a garantizar el alto el fuego en el conflicto entre Abjasia y Georgia, misión que finalizaría en junio de 2009 ante la falta de acuerdo en el CS sobre la extensión de su mandato²⁵². Igualmente la CEI tenía desplegada una fuerza de mantenimiento de la paz, que ejercería sus funciones en estrecha cooperación con la UNOMIG, hasta el inicio del conflicto secesionista que enfrentó a la Federación Rusa y Georgia por las pretensiones de independencia de Osetia del Sur y Abjasia en agosto de 2008 (avaladas por la Federación Rusa). Así, el 1 de septiembre siguiente, Georgia comunicó su decisión de dar por terminada la operación en Abjasia; asimismo, se retiró de la CEI con efectos retroactivos, desde el 18 de agosto²⁵³.

²⁵¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.2. MISIONES EN GEORGIA.

²⁵² Fuente: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/>. (Fecha de consulta: 12 febrero 2011).

²⁵³ S/2008/631, de 3 de octubre de 2008, párr. 14.

La intervención de la UE ante este nuevo conflicto se tradujo inicialmente en la mediación entre las partes enfrentadas, consiguiendo la firma de los acuerdos de seis puntos de 12 de agosto de 2008 y el acuerdo de 8 de septiembre del mismo año. Así, el 8 de septiembre la Presidencia francesa de la UE y el Presidente de la Federación Rusa elaboraron distintas disposiciones para aplicar el plan de seis puntos de 12 de agosto, que ese mismo día fue aceptado por el Presidente de Georgia. Entre otras disposiciones, se reafirmó la presencia de los observadores de la UNMOIG en las zonas asignadas²⁵⁴.

Posteriormente, para continuar con su apoyo al proceso de estabilización, la UE desplegaría la misión EUMM GEORGIA destinada a observar el alto el fuego entre la Federación Rusa y Georgia, además de nombrar a un REUE específico para Georgia. Ante esta nueva misión, se nos plantea la duda de si esta misión debería haber contado también con el consentimiento de las autoridades que gobiernan y controlan “de facto” los territorios secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur, para poderla desplegar con todas las garantías. El elemento esencial del consentimiento, solventado *a priori* por la invitación del gobierno de Georgia a desplegar su misión de observación, podría plantear dudas ante las declaraciones de independencia de Osetia del Sur y de Abjasia, si bien han sido reconocidas únicamente por la Federación Rusa. Evidentemente, esta opción implicaría por parte de la UE el reconocimiento de cierta subjetividad internacional a estos territorios, tal y como pretendía la Federación Rusa.

De hecho, la insistencia de la Federación Rusa ya fue la causante de que la misión de observación de la OSCE entrara en cierre técnico en diciembre de 2008, puesto que Rusia condicionaba su prórroga a la obtención de la solicitud de Abjasia y Osetia del Sur. De haber solicitado la OSCE la autorización de estos territorios secesionistas para continuar con su misión de observación, se habría reconocido la subjetividad internacional de los mismos²⁵⁵.

Cabría plantearnos, pues, si la existencia de una autoridad “de facto” en estos territorios secesionistas implicaría que la UE debería contar también con el consentimiento de estas autoridades para desarrollar su misión de observación, en aras al respeto del principio de libre determinación de los pueblos. Estableciendo un paralelismo con la misión de observación de la UE en Aceh (Indonesia), la práctica en la aplicación de la MOA (2005) parecería apoyar este argumento, puesto que antes del despliegue de los observadores de la UE, ésta contó con la invitación, no sólo del gobierno indonesio, sino también del movimiento insurgente del GAM. Ambas partes habían firmado un acuerdo de cese de las hostilidades, por el que garantizaban, a través de sus respectivos apoyos, el despliegue de la misión de observación de la UE²⁵⁶.

En cualquier caso, condicionar la continuación de la misión de observación europea a la autorización de las autoridades de estos territorios, podría ser interpretado como una forma de reconocimiento de nuevos Estados, avalando la posición de la Federación

²⁵⁴ *Ibíd.*, párr.15.

²⁵⁵ *Vid.* Anexo, epígrafe 2.2.2. MISIÓN EUMM GEORGIA (2008).

²⁵⁶ *Vid.* Anexo, epígrafe 2.5. MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN ACEH (INDONESIA), MOA (2005).

Rusa, así como el derecho a la autodeterminación de estos territorios secesionistas²⁵⁷. Reconocimiento que, por otra parte, no ha sido avalado por la comunidad internacional, puesto que la soberanía, independencia e integridad territorial de Georgia continúan reconocidas por las resoluciones de 15 de octubre de 2007 y 15 de abril de 2008, en las que el Consejo de Seguridad:

1. “Reafirma el compromiso de todos los Estados Miembros con la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas (...)”²⁵⁸.

²⁵⁷ Vid. en Anexo, epígrafe 2.2.2. MISIÓN EUMM GEORGIA (2008), el contexto en el que se ha desarrollado esta operación.

²⁵⁸ Párr. 1 de las resoluciones: S/RES/1781 (2007), de 15 de octubre de 2007 y S/RES/1808 (2008), de 15 de abril de 2008.

CAPÍTULO 2. ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA UE

1. INTRODUCCIÓN

Aunque las misiones de paz de la Unión Europea tienen una historia reciente trazable con facilidad, los Estados fundadores de las Comunidades Europeas (CCEE) tenían presente desde los inicios del proceso de integración europea, en los años 50 del s. XX, la idea de que Europa debía hablar y actuar con una única voz en los asuntos mundiales. Un primer intento fallido fue el plan frustrado de la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED), propuesto por el gobierno francés en 1950 cuyo objetivo, la creación de un ejército europeo común, debía ir acompañado de la creación de una dirección política. Para ello se propuso la creación de una comunidad política europea en 1953, con estructuras organizativas de tipo federal²⁵⁹. Como es sabido, el proyecto fracasó en 1954 y durmió el sueño de los justos. Dadas las evidentes dificultades para desarrollar esta idea en los primeros años de la posguerra, la integración europea se centró en los aspectos económicos y comerciales que impulsaba la creación de un mercado interior. Así, las competencias económicas y comerciales establecidas en el TCEE (1957) y no las preocupaciones compartidas en materia de seguridad y defensa, fueron la materia prima de la que se partió para articular los primeros elementos de la política exterior europea.

El proceso es bien conocido. La jurisprudencia del TJCE refrendó la idea de que el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de política comercial atraía en favor de la CE su ejercicio en el plano exterior²⁶⁰. Ello condujo, entre otras manifestaciones, a la participación de la CE en el GATT y su incorporación posterior como miembro, junto con sus países miembros, a la OMC. A este aspecto se sumó, con el tiempo, la cooperación internacional al desarrollo mediante ayuda técnica y comercial. Los avances simultáneos en estas materias permitieron a la Comisión establecer un diálogo político autónomo con terceros Estados que se concreta, por ejemplo, con la introducción de instrumentos a corto plazo diseñados para hacer frente a situaciones de emergencia, así como con el establecimiento de otros instrumentos de cooperación a más largo plazo (recogidos en diversos programas comunitarios)²⁶¹.

Así, la lógica interna de sus competencias en materia económica le empujó a establecer un amplio conjunto de relaciones internacionales exteriores, esto es, hacia Estados no miembros de la CE. La propia dinámica de las CCEE como organización de integración económica era la razón última que empujaba a profundizar en sus relaciones exteriores.

²⁵⁹ L. Cebrián Carbonell, «La política europea de seguridad y defensa. Situación actual y perspectivas de futuro», IUGGM de investigación sobre paz, seguridad y defensa, p.4. En http://iugm.es/uploads/tx_iugm/cebrian-ue01.pdf. (Fecha de consulta: 9 mayo 2010).

²⁶⁰ La aplicación de la jurisprudencia AETR permitió que progresivamente, y en la medida que la CE adoptaba disposiciones para realizar una política común, asumiera también las relaciones exteriores con los terceros Estados sobre esa materia. Vid. STJCE de 31 de marzo de 1971, as. 22-70, *Comisión de las Comunidades Europeas c. Consejo* (AETR). Rec.1971, pp. 273 y ss. Vid. también el Dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, Rec.1977, pp.554-762, párr.3 y 4.

²⁶¹ Q. Perret, "The European Union and Crisis Management...op.cit. pp.1-2.

La incipiente *cooperación política europea* desarrollada en los años 70 mostraba esa voluntad compartida de asumir una proyección exterior en otras cuestiones políticas conexas a la integración económica, para las que se carecía de título competencial en el seno de las CCEE, lo que en la práctica condujo al desarrollo silencioso de una política exterior común que trascendía los aspectos comunitarizados²⁶².

La cumbre de la Haya de 1969 de la *Europa de los seis* fue uno de los hitos políticos más destacables en esta evolución. Allí se reafirmó la necesidad de unificar más Europa políticamente, después de los fracasos previos que habían supuesto la *Comunidad Europea de Defensa* (1954) y el *Plan Fouchet* (1961-1962). La adopción del *Informe Davignon* en 1970 marcaría el inicio formal de la Cooperación Política Europea (CPE)²⁶³. A su desarrollo ayudaría también la aplicación por parte del TJCE de la teoría de las competencias implícitas desde el *Asunto AETR* (1971) interpretando de modo amplio la atribución de competencias en materia comercial a favor de las instituciones comunitarias.

La práctica en materia de relaciones exteriores que desarrolló la Comunidad se concreta por entonces en tres ámbitos diferenciados:

- a) las relaciones comerciales;
- b) la cooperación al desarrollo; y
- c) la aplicación excepcional de sanciones económicas, vinculada formalmente a la política comercial común, pero materialmente a una visión de política exterior compartida por los miembros de la Unión²⁶⁴.

²⁶² Si bien Victoria Abellán discrepa de esta idea, al entender que no puede establecerse "(...) una relación necesaria entre integración económica europea y unión política; y menos aún que de ello tuviera que derivarse una política exterior común", puesto que "(...) salvo la voluntad política de que así sea, un mayor grado de integración económica entre los Estados de la Comunidad Europea no implicaría necesariamente una unión política, ni una acción exterior común". Vid. V. Abellán Honrubia, "Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad", *RIE*, Vol.19, nº 1, 1992, p. 11. En cambio, para Closs, la convergencia de intereses entre los Estados de la UE en relación con la estabilidad política y económica en sus fronteras; de apertura de sus mercados; de un acceso a las fuentes de energía y a las materias primas que han posibilitado la integración económica, habría creado una necesidad de cooperación en el plano exterior, acentuada con la implantación del euro. De modo que el autor se pregunta, ante esta situación, cómo sería posible que los Estados miembros que comparten una moneda en común podrían rechazar practicar también la solidaridad hacia el exterior. Vid. J. Cloos, « L'Union a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité? », *RMCUE*, nº 452, octubre-novembre 2001, p.582.

²⁶³ L. Cebrián Carbonell, « La política europea de seguridad y defensa...», *op.cit*, pp. 3, 4 y 5.

²⁶⁴ La práctica de la aplicación de sanciones económicas por parte de la CE no se limitó a la aplicación de las medidas coercitivas decididas por el CS en el ejercicio de su función principal de velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En su conjunto, provocó desajustes jurídicos importantes. La decisión política de aplicación de sanciones se adoptaba en el marco extracomunitario de la *cooperación política europea*, lanzando desde allí la ejecución de las decisiones a los mecanismos comunitarios de política comercial común. Vid. en general, Víctor M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales... op.cit*.

Este último aspecto, como veremos con detalle, estuvo siempre claramente relacionado con la participación de las Comunidades en el tratamiento de asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Los cambios geopolíticos que comportó la caída del muro de Berlín en 1989 y el estallido de la guerra en la antigua ex Yugoslavia impulsaron a los miembros de las CCEE a orientar una parte más importante de sus esfuerzos en la búsqueda de fórmulas que les permitiera *no sólo hablar, y sancionar económicamente* a terceros Estados, *sino también actuar directamente sobre el terreno* como una sola entidad ante situaciones de crisis. En el marco de este contexto histórico-político se iría desarrollando la PESD/PESD²⁶⁵ y, en su interior, la actividad operativa más relevante, las *misiones de paz* de la Unión Europea desplegadas fuera del territorio comunitario como mecanismo de acción conjunto en situaciones de crisis internacional.

2. COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA, ACTA ÚNICA EUROPEA, Y PRIMERA MISIÓN DE PAZ: 1970-1991

2.1. De la cooperación política europea al AUE

Aunque inicialmente el desarrollo de la capacidad de acción exterior de las Comunidades se centra en los aspectos comerciales y su extensión hacia otros ámbitos como la cooperación, la ayuda al desarrollo y el apoyo macroeconómico²⁶⁶, en 1950 se gestaron los primeros intentos para dotar al incipiente modelo de integración europea de un cierto papel como actor exterior en materia de diplomacia, seguridad y defensa.

El 27 de mayo de 1952 se firmó en París el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Defensa* (TCED), elaborado sobre la propuesta del primer ministro francés, René Pléven. Sus disposiciones determinaban la creación de un ejército europeo, bajo mando común y con la participación de Alemania. La entrada en vigor del TCED se truncó en 1954 por mor de la negativa a su ratificación formulada por la Asamblea nacional francesa –paradójicamente, su principal impulsora-. La causa de esta decisión fue la supuesta pérdida de soberanía que ello comportaría para Francia²⁶⁷. De este modo, al momento de firmarse el Tratado de Roma (1957) para la creación de la CEE, la Europa comunitaria había renunciado al impulso simultáneo de una política exterior propia fundado en un sistema de seguridad y defensa que funcionara en

²⁶⁵ Sobre el desarrollo y evolución de la política europea de seguridad y defensa en el proceso de integración europea, *vid.* en general, R.A.Wessel, "The State of Affairs in EU Security and Defence Policy: The breakthrough in the Treaty of Nice", *Journal of Conflict & Security Law* (2003) Vol.8, Nº2, pp. 266-277. En <http://jcs.oxfordjournals.org/cgi/reprint/8/2/265>. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

²⁶⁶ Q. Perret, "The European Union and Crisis Management... *loc.cit.*, pp.1-2.

²⁶⁷ P. Méndez de Vigo y Montojo, "Una política de defensa española para Europa", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo Nº 48/2004, pp. 2-3. En <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/afd03f804f0183d7b47ff43170baead1/PD-F-048-2004-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=afd03f804f0183d7b47ff43170baead1>. (Fecha de consulta: 21 abril 2011). *Vid.* también J.M. Ortega Terol, "Una panorámica sobre la política exterior y de seguridad común de la UE en la perspectiva de la Constitución europea: a vueltas entre querer y (no) poder". Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 49. Valencia, 2004, p.70.

paralelo a la OTAN. En consecuencia, durante el período de la *guerra fría*, la Alianza Atlántica, liderada por los EEUU y con la participación de otros Estados extracomunitarios, continuó siendo la organización que asumió la función principal de defensa colectiva de la Europa occidental frente a las amenazas externas, en lo principal, las derivadas de la existencia del Pacto de Varsovia²⁶⁸.

Sin embargo, a partir de 1970, esto es, después de la Cumbre de la Haya de 1969, se inicia una práctica consistente de concertación política europea en materia de relaciones exteriores, al margen de lo previsto en los tratados. Se produce con un mecanismo informal, las reuniones *en la cumbre* de los miembros de las Comunidades, esto es, reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de las CCEE. El proceso fue denominado con el nombre de *cooperación política europea*²⁶⁹ y con ese nombre propio en mayúsculas (Cooperación Política Europea o CPE), fue recogido más tarde en el *Acta Única Europea* (1986)²⁷⁰. Como ha señalado FÉLIX ARTEAGA:

“La CPE obedeció a una necesidad táctica -coordinar la proyección exterior individual de los Estados miembros con la emergente proyección internacional de las Comunidades Europeas-, y a una estratégica -ampliar el campo de actuación colectivo a la búsqueda de la unidad política”²⁷¹;

La CPE se institucionaliza con el *Acta Única Europea* (1986). La experiencia de la invasión de Afganistán por la URSS y la revolución islámica de Irán en 1979 había hecho que los Estados miembros concertaran sus voluntades en el seno de la *cooperación política europea* para dar una respuesta conjunta a estas violaciones del derecho internacional, el impulso necesario al reforzamiento jurídico del papel de las CCEE en la escena internacional. El AUE vino a cristalizar formalmente toda esa práctica anterior. Sus disposiciones principales creaban un espacio flexible de cooperación intergubernamental en estas materias. Las *Disposiciones sobre la cooperación europea en materia de política exterior* que debían regir esta política, se recogían en el art. 30, cuyo párr.1 definía la posición de principios de los miembros de las CCEE sobre la política exterior europea, al afirmar que:

“Las Altas Partes, miembros de las Comunidades Europeas, procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea”.

Con este objetivo, el párr. 2, literal a) del mismo artículo precisaba que:

“Las Altas Partes se comprometen a informarse mutuamente y a consultarse sobre cualquier asunto de política exterior que ofrezca un interés general, con el fin de asegurar

²⁶⁸ F. J. Ruiz González, “Las relaciones entre la UE y la OTAN y su contribución a la seguridad colectiva”, *REE*, nº 52, 2009, p.99.

²⁶⁹ Sobre la CPE, sus orígenes, formación y desarrollo, *vid.* Simon J. Nuttal, *European Political Co-Operation*, Clarendon Press: Oxford, 1992.

²⁷⁰ Regulada en el artículo 30 del *Acta Única Europea* (1986). La CPE promovía la adopción de posiciones y acciones comunes por parte de los Estados miembros de la Comunidad en materia de política exterior y relaciones internacionales.

²⁷¹ F. Arteaga, *La identidad europea de seguridad y defensa. El pilar estratégico de la Unión*, Editorial Biblioteca Nueva: Madrid, 1999, p. 55.

que su influencia combinada se ejerza de la manera más eficaz por medio de la concertación, la convergencia de sus posiciones y *la realización de acciones comunes*";

Ahora bien, esta política exterior europea se debía centrar en lo que ya había formado parte de su acervo anterior de concertación, los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Tal y como se recogía en el párr. 6, literal a) del art. 30:

"(...).Las Altas Partes Contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus disposiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad".

Los objetivos iniciales de esta política eran así muy laxos; el extenso art. 30 del Acta menciona el compromiso de las Partes de "aumentar su capacidad de acción conjunta", y de asegurar "el desarrollo progresivo y la definición de principios y de objetivos comunes" (párr.2, literal c).

Dentro de la CPE, los países miembros acordaban y hacían públicas declaraciones conjuntas en las que se fijaba su posición común, cuando se lograba, ante diversas crisis internacionales, condenando, alentando, felicitando o proponiendo salidas o sanciones económicas y políticas a los actores implicados. De 1982 a 1992, se acrecentó el número de decisiones de CPE -crisis de Argentina (1982), Sudáfrica (1986), Libia (1986), Iraq (1990), Yugoslavia (1991), etc.- con las que los miembros de las Comunidades lograban alcanzar una posición común frente a la crisis correspondiente e incluso acordaban una política sancionadora no militar, en buena parte de los casos, incluso sin contar con una autorización previa de la ONU²⁷². Estas decisiones, vistas por la doctrina como compromisos de carácter político sobre la acción exterior de los miembros de las Comunidades y de ésta misma²⁷³, podían ser consideradas, en atención a la práctica seguida por los Estados miembros, como auténticos acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes concluidos entre los Estados miembros, que generaban obligaciones a la Comunidad y a los Estados miembros²⁷⁴.

²⁷² Vid. el exhaustivo análisis de la práctica comunitaria en relación con estas situaciones de crisis en Víctor M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...*, op.cit, Anexo Práctica Internacional, pp. 635 y ss. En relación con el cumplimiento de las sanciones decididas por el CS, vid. en general, J. Ferrer Lloret, "El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones...", op.cit.

²⁷³ Vid. por ejemplo, A. Mangas Martín y D.J. Liñán Nogueras, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, MacGraw-Hill, Madrid, 1996, p. 674. En el mismo sentido, L. Pérez-Prats Durban, "Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: la crisis yugoslava y libia", *Gaceta Jurídica de las Comunidades Europeas*, Vol. D-16, 1992, p.207. En cambio, Raux consideraba que estas decisiones podían suponer la creación de obligaciones jurídicas para los Estados miembros o la CE. En J. Raux, "Les sanctions de la Communauté Européenne et des États Membres contre l'Afrique du Sud pour cause d'apartheid", *RMC*, 323, 1989, p. 36.

²⁷⁴ Víctor M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...* op.cit, p. 287. Para V. Abellán esta práctica generada en el marco de la CPE, creaba una paradoja jurídica, consistente en que las instituciones comunitarias aplicaban medidas decididas por los Estados miembros en ámbitos expresamente excluidos de la acción de la Comunidad, más allá de los objetivos de la política comercial, lo que generaba inseguridad jurídica y confusión entre la esfera comunitaria y la estatal en la práctica de las relaciones exteriores de la Comunidad. Vid. también V. Abellán Honrubia, "Presupuestos de una política común en materia de relaciones..." op.cit, pp. 22-23.

El método de cooperación aplicado al marco de la CPE se basaba en la unanimidad, al margen, por consiguiente, del método específicamente comunitario. Ello se debía tanto a la sensibilidad política de los temas abordados, como a los intereses especiales de los Estados miembros que se veían involucrados.

2.2. La MOUE en los Balcanes occidentales: primera misión de paz de las Comunidades y sus Estados miembros

Los Estados miembros de las CCEE empezaron, así, a ejercer un papel cierto en la gestión de crisis internacionales. Con la sorpresiva guerra que condujo a la disolución final de la antigua República Federal Socialista Yugoslava (1990-1995), las Comunidades y sus Estados miembros, iniciaron sin un asidero jurídico explícito otro orden de actividades que, por su naturaleza, eran similares a las que desarrollaba tradicionalmente la ONU con las conocidas como Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La CE, por su proximidad, interés e influencia, asumió un papel de liderazgo en la facilitación de las negociaciones para la solución de conflicto y, posteriormente, decidió asumir también una cierta tutela sobre el terreno del proceso de disolución de la antigua Yugoslavia, con el fin, después frustrado, de que fuera un proceso pacífico²⁷⁵.

En un principio, como había hecho en otras crisis anteriores, la CPE se centró en la adopción y aplicación por medio de posiciones comunes y reglamentos comunitarios con base competencial en la política comercial, de ciertas medidas de embargo económico y financiero que, poco después, fueron también ordenadas y ampliadas por la ONU²⁷⁶. Pero en 1991 se produciría una ampliación novedosa de los mecanismos de actuación de la CE con relación al mantenimiento de la paz a través de la creación de la *Misión de Observación de la Comunidad Europea para la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM)*. Esta misión es conocida también como *Misión de observación de la UE (MOUE)* desde la aprobación por el Consejo de la acción común 2000/811/PESC, el 22 de diciembre de 2000²⁷⁷. Esta es la denominación que usaremos para una mayor claridad expositiva, puesto que la misión no ha contado, como ha puesto de relieve ACOSTA SÁNCHEZ, con una posición unánime con relación a su denominación²⁷⁸.

²⁷⁵ A. Iglesias Velasco, *Europa ante la paz y la seguridad internacionales...op.cit*, p. 100.

²⁷⁶ Vid. J. Ferrer Lloret, "El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones...op.cit", pp. 453-463. En el mismo sentido, vid. S. Bohr, "Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", *EJIL* (1993), pp. 265- 268.

²⁷⁷ Acción común 2000/811/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2000 (DO L 328/53, de 31.12.2000). Vid. también Anexo, epígrafe 1.2. MISIONES EN LA ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA.

²⁷⁸ En alguna ocasión se la ha citado como *European Union Monitor Mission – EUMM*. En la propia acción común 2000/811/PESC se la denomina Misión de Observación de la Comunidad Europea– MOCC (antecedentes 1 y 3 del Preámbulo), Misión de Observación de la Unión Europea – MOUE (artículo 1.1) o simplemente CEMM (artículo 4.4), sin ninguna aclaración sobre las siglas. Vid. A. Acosta Sánchez, "La primera misión de mantenimiento de la paz...", *op.cit*, p. 16, nota al pie nº 57. Igualmente, en los Acuerdos entre la UE y la RFY y la UE y Macedonia sobre el estatuto de la misión es denominada como MOCE.

La MOUE fue la primera misión de paz sobre el terreno con personal propio llevada a cabo en el exterior de las fronteras de sus Estados miembros. Inicialmente era modesta, y de duración muy breve, pues debía finalizar el 31 de diciembre de 2001²⁷⁹, aunque posteriormente sería sustituida y prorrogada hasta seis veces, como veremos en los apartados siguientes. De este modo, se ha convertido en una misión de largo recorrido, entre la CPE y la PESC, finalizando definitivamente en el 2007.

Durante esta etapa previa a la entrada en vigor del TUE (el 1 de noviembre de 1993), las CCEE y sus Estados miembros, en el seno de la CPE, sólo desplegaron esta modesta misión de paz. La MOUE tomó como fundamento jurídico-político inicial una vía tan excepcional como su existencia, los denominados *Acuerdos de Brioni* de 5 de julio de 1991 y el *Memorando de entendimiento*, firmado en Belgrado el 13 de julio de 1991²⁸⁰, en el contexto de aquellos acuerdos celebrados entre la CE, sus Estados miembros, y la Comisión, como patrocinadora de los acuerdos por una parte, y los gobiernos yugoslavo, croata y esloveno, por la otra²⁸¹.

La confirmación de su mandato, y por ende, su acto de creación se realizó a través de la declaración surgida de la reunión del Consejo de ministros de asuntos exteriores en la Haya, el 17 de julio de 1991²⁸², por un lado; y de otro, por la autorización previa de los gobiernos yugoslavo, croata y esloveno contenida en el *Memorando de entendimiento*, que recoge el estatuto completo de la misión.

Posteriormente, el cambio de circunstancias en el territorio balcánico hizo que el Consejo adaptara el régimen jurídico de la misión, y también su denominación por el de *Misión de Observación de la UE (MOUE)*, por medio de la acción común 2000/811/PESC. A través de la MOUE, las CCEE colaboraron con el envío de observadores destinados a garantizar el desarrollo de un proceso político tendente a asegurar la estabilidad territorial del país, por medio del control del retorno de refugiados, el control de fronteras, etc. Para su creación, las CCEE pidieron a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que prestase su aval formal a la iniciativa, dado el papel fundamental que jugó esta organización, tras su creación en 1975, en el proceso, primero de distensión de las relaciones entre las dos Europas, y luego de facilitación de la transición de los países de la Europa del Este hacia modelos más democráticos de gobierno²⁸³.

La MOUE se configuró como una misión civil y de carácter preventivo, que apoyaba a la ONU y a la CSCE/OSCE en sus propias actividades de solución de diferencias. Inicialmente contó con 20 observadores, que llegaron a la ARSY el 15 de julio de 1991 con el objetivo de supervisar la retirada del ejército nacional yugoslavo de Eslovenia, que procedió a su retirada durante los tres meses siguientes. Estaba formada por

²⁷⁹ Art. 7 de la acción común 2000/811/PESC, *cit.*

²⁸⁰ Se puede consultar en *La Comunità Internazionale* 1992, Vol. XL, nº 1, pp.31-36.

²⁸¹ *Vid.* Antecedente (1) de la acción común 2000/811/PESC, *cit.*

²⁸² Bol. CE nº 7/8, 1991, punto I.4.4.

²⁸³ Algunos autores han hablado equívocamente de *delegación* de esta actividad de una organización a otra. *Vid.* al respecto M. A. Acosta Sánchez, "La primera misión de mantenimiento de la paz...op.cit, p. 18.

observadores militares y civiles y sus características básicas son resumidas por ACOSTA SÁNCHEZ en las siguientes:

- a) *No tenía carácter coercitivo*. Su función era la de congelar la situación después de la firma de los acuerdos de paz y contaba con los *Acuerdos de Brioni* para su despliegue.
- b) Su *área de actuación* inicial se circunscribía a Eslovenia y Croacia. Sus funciones principales, originalmente definidas en el Anexo II de los *Acuerdos de Brioni*, consistían en observar, evaluar e informar sobre el establecimiento del alto el fuego y verificar la evacuación del ejército nacional yugoslavo²⁸⁴.
- c) El *personal* de la misión fue nombrado por los gobiernos de los Estados miembros, cuya composición ha sido mixta: formada por militares profesionales (algunos procedentes de los servicios de inteligencia) y diplomáticos. Incluido también personal administrativo y técnico de los Estados miembros o personal local, como los intérpretes y conductores. Todos ellos llevaban vestimentas de color blanco y un brazalete con el emblema de la Comunidad/UE en las mangas, bandera propia y distintivos de identificación. Iban desarmados y gozaban en sus funciones de los privilegios e inmunidades de la Convención de Viena de 1961.
- d) La *financiación* inicial de la misión procedía de los Estados contribuyentes directamente, de acuerdo a una clave de reparto basada en el PNB. Y la Presidencia era la encargada de hacerse cargo de los fondos disponibles²⁸⁵.

Aunque nunca fuera reconocida *ad nomine* como una operación de gestión de crisis de la Unión²⁸⁶, la misión puede considerarse la primera operación de mantenimiento de la paz organizada por la Europa comunitaria, en el contexto de la CPE, y posteriormente en el de la PESD, equivalente, por sus funciones, a una OMP de *segunda generación* de las Naciones Unidas²⁸⁷. Con esta actuación, la CE empezó a llevar a cabo las primeras misiones sobre el terreno en materia de mantenimiento de la paz en la etapa posterior a la Guerra de Yugoslavia²⁸⁸.

²⁸⁴ Vid. la Declaración de Brioni, junto con el Anexo II en <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/Yug%2019910712.pdf>. (Fecha de consulta: 14 mayo 2012).

²⁸⁵ M. A. Acosta Sánchez, "La primera misión de mantenimiento de la paz...", *op.cit.*, pp.2 y 19 a 24.

²⁸⁶ Vid. Anexo, epígrafe 1.1. MISIONES EN BOSNIA-HERZEGOVINA, y epígrafe 1.2. MISIONES EN LA ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA, donde aparecen diversas referencias a esta misión, desarrollada en paralelo con las primeras misiones de la PESD en los Balcanes occidentales. Esta misión de observación no ha sido mencionada en ningún documento oficial de la UE como operación de mantenimiento de la paz o de gestión civil de crisis, quizás porque fue desarrollada por la CE en el marco de la CPE, y la PESD no empezaría a desarrollarse dentro del marco de la PESD hasta la declaración de Saint Malo en 1998.

²⁸⁷ M. A. Acosta Sánchez, "La primera misión de mantenimiento de la paz...", *op.cit.*, pp. 16-17.

²⁸⁸ Ciertamente, esta misión en el marco del mantenimiento de la paz era esencialmente de carácter reactivo. Sólo con el advenimiento de la PESD, con la definición de "unas líneas de acción claras" y la utilización de "instrumentos normativos y operativos de la Unión Europea con una clara vocación proactiva", cambiaría la amplitud de estas actividades en la Unión Europea. Vid. E. Barbé, "La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de

La voluntad de las CCEE y sus Estados miembros de asumir paulatinamente un mayor papel exterior, inclusive en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, evoluciona notablemente desde el punto de vista jurídico con las reformas derivadas del TUE (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997) y, en menor medida, el Tratado de Niza (2001). Estas reformas dotaron a la Unión de una estructura orgánica, normativa y procedimental en materia de PESC -en la actualidad, de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)-, que anteriormente se habían desarrollado mediante declaraciones del Consejo Europeo y la práctica de los Estados y la Comunidad en el marco de la CPE. De estas reformas, que veremos en los apartados siguientes, y de la práctica en materia de misiones de paz de la UE, se infieren distintas conclusiones e interrogantes.

3. LA PESC Y EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA: 1993-1999

3.1. Nuevo marco político y normativo

La entrada en vigor del TUE, el 1 de noviembre de 1993, vio el nacimiento de una nueva política de la Unión, la PESC, establecida en el entonces Art. J del TUE del nuevo Título V *Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común*. El art. J.1²⁸⁹ sentaba las bases para el desarrollo de esta nueva política al establecer que:

“La Unión y sus Estados miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común, que se regirá por las disposiciones del presente título y abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad. ”

Los objetivos de esta política estaban definidos en su apartado 2:

“2. Los objetivos de la política exterior y de seguridad común son los siguientes:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros en todas sus formas;
- *el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París;*
- el fomento de la cooperación internacional;
- el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”

la Constitución”, Real Instituto Elcano, DT n° 50/2005, p. 9. En http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/232/232_Barbe.pdf. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

²⁸⁹ Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992. La primera versión consolidada de este Tratado se publicaría en el Diario Oficial n° C 340 de 10 noviembre 1997, con la firma del Tratado de Ámsterdam, que simplificaba articulado, suprimiendo la numeración por letras. De este modo las disposiciones de la PESC pasaban a contenerse en los arts. 11 a 28 TUE.

Con el fin de llegar al establecimiento de la PESC y cumplir con los objetivos previstos, el Art. J.3 recogía los medios de los cuales se dotaría la Unión, de modo progresivo, (cooperación y acciones comunes), para llegar a los objetivos previstos:

“La Unión perseguirá estos objetivos mediante:

- la instauración de una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de una política, de conformidad con las disposiciones del artículo J.2;
- el desarrollo gradual, de conformidad con las disposiciones del artículo J.3, de *acciones comunes* en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen intereses importantes en común. “

No hay que olvidar que fue durante el proceso de negociación de este tratado cuando se inició la guerra en la antigua Yugoslavia²⁹⁰. Al no disponer las CCEE de una capacidad de intervención operativa militar propia, los países de la UE sólo pudieron actuar militarmente de modo conjunto integrados en las fuerzas de las NU para el mantenimiento de la paz y, posteriormente, como parte de una fuerza de la OTAN, tal y como se desarrolló en Bosnia-Herzegovina, Kosovo y la ARYM. La experiencia de la antigua Yugoslavia sirvió de lección para intentar dar un mayor impulso a la actuación de la UE en el ámbito de la seguridad, con el fin de desarrollar una política exterior y de defensa de la Unión más potente²⁹¹. Paralelamente, otros fenómenos exógenos contribuyeron también a constatar la necesidad de una remodelación de la acción exterior de la Unión (la crisis del Golfo, el hundimiento del bloque comunista, el cambio en las relaciones con la Asociación Europea de Libre Cambio, o la agudización de los problemas de subdesarrollo y la consecuente necesidad de un planteamiento más incisivo de la cooperación al desarrollo comunitaria)²⁹². Aún así, las reticencias de los Estados a sacrificar sus intereses políticos particulares, vinculados a la idea de la soberanía nacional, llevarían a la inclusión del objetivo ambiguo de la PESC y su método de desarrollo en el TUE, pero no al establecimiento de una política de defensa en sentido estricto, que quedaba pospuesta a inciertos acuerdos posteriores²⁹³.

Ciertamente, la regulación de la PESC en el Título V del TUE y su desarrollo mediante la práctica, permitió a la UE y a sus Estados miembros la articulación ordenada de una actuación exterior conjunta en ámbitos de la seguridad y de la defensa, ya no vinculada

²⁹⁰ Para una visión crítica de la intervención de la PESC en los conflictos balcánicos y otros conflictos periféricos como Ucrania, Chechenia, Transnistria y las repúblicas asiáticas, *vid.* J. A. López Jiménez, “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la Europa oriental: crónica de una inacción anunciada”, Cuadernos Const. De la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 45/46, Valencia, 2003/2004, pp. 91-112. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1129424> (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

²⁹¹ *Vid.* J. A. López Jiménez, “Las crisis balcánicas como banco de pruebas de la Política Exterior y de Seguridad Europea”, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 49, Valencia, 2004, p. 122. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2270943>. (Fecha de consulta: 21 abr. 2011).

²⁹² D. J. Liñán Nogueras, “Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea”, *RIE*, 1988, Vol.19, núm. 1, p. 800.

²⁹³ S. Hürsoy, *The new security concept and German- French approaches to the European “Pillar of defence”, 1990- 2000*, Tectum Verlag: Marbug, 2002, pp.55-56.

a aspectos económicos, entrando desde entonces de modo abierto en el ámbito de la cooperación militar, el desarme y el control de armas²⁹⁴. Los nuevos artículos J a J. 11 del TUE, fijaron los objetivos de la PESC y los mecanismos de actuación que debían facilitar la adopción de decisiones comunes más eficientes en esta materia, respetando el criterio de la unanimidad para la adopción de cualquier decisión. Ante la pretensión francesa de introducir en la PESC, no sólo la política exterior y la seguridad, sino también el tema de la defensa, se adoptó una solución de compromiso reflejada en la ambigüedad del texto del Art. J. 4, al establecer que:

“1. La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común”²⁹⁵.

En este contexto, la UE inició el desarrollo de nuevas misiones sobre el terreno claramente vinculadas al mantenimiento de la paz como son las misiones de apoyo y observación electoral. Durante los años 1993 y 1999, la UE enviaría dentro del continente europeo, observadores a las elecciones de la Federación Rusa, en coordinación con el Consejo de Europa y la OSCE, y apoyaría también el proceso electoral en Bosnia Herzegovina en colaboración con la OSCE. Y en un paso más arriesgado, empieza a contribuir a este tipo de misiones fuera del continente europeo, ilustrativamente, con el envío de observadores a la RD Congo, Nigeria, Sudáfrica y a Oriente medio, por citar las misiones más destacadas. Como veremos, desde la perspectiva de la UE, por su naturaleza mixta, todas estas misiones buscaron su base jurídica a caballo entre el Título V de la PESC y otras bases propiamente comunitarias, en el marco de distintos programas de ayuda al desarrollo comunitarios. Sólo a partir de 1999 estas operaciones pasaron a formar parte exclusivamente del primer pilar, con la adopción de dos reglamentos comunitarios 1999/975/CE y 1999/976/CE²⁹⁶, que

²⁹⁴ *Ibid.* p. 66. Si bien Gnesotto señala que esta cooperación militar tampoco produce integración política dentro de la Unión. Vid. N. Gnesotto, “PESD: balance y perspectivas”, en N. Gnesotto (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, EU ISS, Paris, 2004, p.24.

²⁹⁵ Para Herrero de la Fuente esta redacción constituye “un prodigio de ambigüedad”, puesto que considera, en contra de nuestro parecer, que esta política no abarcaría una política de defensa común sino solamente una definición de esa política. Vid. A. Herrero de la Fuente, “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea ¿El carro...*op.cit.*”, p.33. No obstante, el mismo artículo J. 4 nos demuestra que sí comprende ambos aspectos. El apartado 2, que recoge la petición de la UE para que “la Unión Europea Occidental elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”. Y el apartado 5 establece que “Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o más Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título”. Ello demuestra que, a pesar de esta dependencia inicial de la UEO y de la OTAN, sí comprendía la política de defensa común. Sobre la PESC y la PESD, vid. en general J.L. Marcuello, “La Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y Defensa”, *Noticias de la Unión Europea*, N° 226, 2003, pp. 43- 50.

²⁹⁶ Reglamento (CE) n° 975/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999 (DOCE L 120/1, de 8.5.1999). Y Reglamento (CE) n° 976/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999 (DOCE L 120/8, de 8.5.1999). Ambos fueron modificados y finalmente substituidos a partir del 1 de enero de 2007 por el Reglamento 2006/1889/CE, por el que se establece un instrumento financiero

establecieron un nuevo marco jurídico, regulándolas como acciones comunitarias necesarias para lograr el respeto del Estado de derecho y los derechos humanos y las libertades fundamentales²⁹⁷.

En el aspecto militar y policial, y a pesar de esta aparente ambigüedad, la UE también llevó a cabo, en el marco de la PESC, otras operaciones bajo el mando de la UEO: la misión de administración de la ciudad de Mostar y la *operación Alba*. De hecho, como establecía el art. J.4, la UEO estaba destinada a convertirse en el aparato militar de la Unión:

“2. La Unión pide a la Unión Europea Occidental (denominada en lo sucesivo «UEO»), que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias.”

En el bien entendido que esta colaboración y la creación de una futura política de seguridad y defensa comunes no serían ningún obstáculo para que los Estados miembros siguieran manteniendo los vínculos y acuerdos establecidos previamente con la OTAN:

4. Con arreglo al presente artículo, la política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco. “

Ni tampoco los acuerdos celebrados entre los Estados miembros a nivel bilateral, ya fuese en el marco de la UEO o de la OTAN:

“5. Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente Título. “

3.2. Misiones creadas durante la vigencia del TUE

Entre los años 1993 y 1999, la UE en colaboración con la UEO, creó dos misiones de policía en Mostar y Albania, y continuó desarrollando misiones de apoyo y observación electoral, tanto dentro del continente europeo, como por primera vez, fuera del mismo. Además, continuaría con el desarrollo de la MOUE en Bosnia mediante la acción común 2000/811/PESC. Para llevar a cabo todas estas misiones, la UE recurrió en algunos casos a los instrumentos de la incipiente PESC y en otros a instrumentos del primer pilar, e incluso, combinaría ambos tipos de instrumentos en la misma misión.

para la promoción de la democracia y los Derechos Humanos a escala mundial (DOUE L 386/1, de 29.12.2006).

²⁹⁷ Vid. en detalle, el estudio de algunas de estas misiones de observación electoral, previas a la MOUE, en M. A. Acosta Sánchez, “La primera misión de mantenimiento de la paz...”, *op.cit.*, pp. 12-16.

3.2.1. Misiones de policía en colaboración con la UEO

En el marco de la colaboración con la UEO, la Unión llevaría cabo dos misiones: la misión de policía de la administración civil de Mostar (1993) y la operación *Alba* en Albania (1997)²⁹⁸. Ambas misiones contribuyeron al mantenimiento de la paz buscando dar cumplimiento a objetivos o solicitudes existentes en resoluciones aprobadas a tal efecto por el CSNU.

a) La administración civil de Mostar (1993)

La *Misión de la administración civil de Mostar (AMUE)* se realizó por medio de fuerzas de policía dedicadas al control y a la observación y, en algunos casos, a la organización y dirección de la policía local²⁹⁹. Fue la primera acción de envergadura iniciada en el marco de la PESC en aplicación del Art. J.3 TUE, adoptada como un ámbito de acción común por los Estados miembros el 8 de noviembre de 1992, para el envío de ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina³⁰⁰. A través de ella, la UE llevó a cabo la administración de la ciudad bajo la tutela militar de la UEO, con el objetivo de permitir a las personas desplazadas el retorno a sus hogares, en colaboración con la ACNUR y otros organismos de las NNUU, así como las ONGs presentes en la zona. Sus funciones operativas se limitaban al ejercicio de funciones de observación, control y, en algunos casos, a la organización y dirección de las fuerzas de la policía local. Para garantizar su funcionamiento el Consejo aprobó un importe de 24 millones de ecus, a cargo de los Estados miembros (según una cuota de reparto basada en el PNB) de los cuales 17 se destinaron a la administración civil de Mostar³⁰¹. Con el fin de llevar a cabo sus funciones, la misión se dotó de un cuerpo de policía formado por 181 agentes procedentes de los Estados miembros, 39 extranjeros civiles y 6 personas procedentes de la Misión de Control de la CE que se había creado previamente para financiar las primeras operaciones³⁰².

b) Operación Alba (1997)

La segunda misión de carácter no militar, la *operación Alba*, se llevó a cabo también como misión de policía, con el establecimiento de una fuerza de policía en Albania, encargada de garantizar la prestación de la ayuda humanitaria. La misión fue producto de la llamada del gobierno albanés a la comunidad internacional para que enviara una fuerza de protección multinacional que asegurara la ayuda internacional al país. El CS dio su autorización para la creación de esta fuerza de protección en el marco de sus poderes del Capítulo VII de la Carta. La misión, de carácter temporal, debía durar tres meses, que fueron prorrogados 45 días más. El objetivo era garantizar la asistencia

²⁹⁸ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE (2003).

²⁹⁹ Vid. Tribunal de Cuentas, Informe Especial n° 2/96, relativo a las cuentas del Administrador y de la Administración de la UE, Mostar (AMUE), acompañado de las respuestas de la Comisión y del Administrador de Mostar. DO n° C 287/1, de 30.9.1996.

³⁰⁰ Decisión 93/603/PESC del Consejo, de 8 de noviembre de 1993 (DO L 286/1, de 20.11.1993).

³⁰¹ Art. 3 de la Decisión 94/308/PESC del Consejo de 16 de mayo de 1994 (DO L 134/1, de 30.5.1994).

³⁰² Tribunal de Cuentas, Informe Especial n° 2/96, *cit.*, párr.51.

humanitaria y ayudar a crear el clima de seguridad necesario para la actuación de las misiones de las organizaciones internacionales que estaban actuando en Albania, en especial todas aquellas que aportaban ayuda humanitaria. La UE aportó una fuerza de policía bajo el mando de la UEO.

A través de la acción común 1999/189/PESC, destinó 160 monitores para contribuir a la reconstrucción de la fuerza policial albanesa, por medio de: a) la formación y asesoramiento a la policía, incluida la asistencia directa por medio de equipos con funciones consultivas; y b) el asesoramiento correspondiente al Ministerio de orden público y demás ministerios, según fuese necesario. Para ello, se aprobó un presupuesto de 2,1 M€, con el fin de cubrir los gastos de las operaciones, a cargo esta vez del presupuesto comunitario³⁰³. Una vez aprobada la acción, la UE realizó la correspondiente petición a la UEO para que se llevara a cabo esta misión bajo su mando³⁰⁴.

3.2.2. Misiones de apoyo y observación electoral

Durante el período de vigencia del TUE, la UE organizaría más de una docena de misiones de apoyo y observación electoral a diversos procesos electorales iniciados en países tanto del continente europeo como fuera de él. La mayoría de ellas fueron organizadas como acciones conjuntas de la PESC (Rusia, Sudáfrica, Palestina, Bosnia-Herzegovina y Nigeria). Sin embargo, en estos primeros años la financiación no siempre provenía de los fondos de la PESC, sino del *primer pilar*, puesto que el presupuesto comunitario no contaba en esos momentos con un capítulo específicamente dedicado a la PESC. Por el contrario, en las misiones realizadas en Albania, Camboya, Togo e Indonesia la observación se llevó a cabo exclusivamente en virtud del *primer pilar*. En un caso, el de Nigeria, hubo una complementariedad entre las acciones del *primer* y *segundo pilar*³⁰⁵.

Al mismo tiempo que la UE organizaba misiones de apoyo y observación electoral, la Unión también prestó su apoyo técnico y financiero a diversos procesos electorales celebrados fuera de Europa³⁰⁶.

Las misiones de apoyo y observación electoral buscaron su *base jurídica* a caballo entre el Título V de la PESC y otras bases propiamente comunitarias, en el marco de distintos programas de ayuda al desarrollo comunitarios. Como ya hemos apuntado, a partir de 1999 pasaron a formar parte exclusivamente del *primer pilar*, con la adopción de los

³⁰³ Art. 1 y 2 de la acción común 1999/189, de 9 de marzo de 1999 (DO L 63/1, de 12.3.1999).

³⁰⁴ Art. 1 de la decisión 1990/190/PESC del Consejo, de 9 de marzo de 1999 (DO L 63/3, de 12.3.1999).

³⁰⁵ "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo y observación electoral de la UE", Bruselas, 11 de abril de 2000, COM (2000) 191 final, pp.34-35.

³⁰⁶ Concretamente, en Chechenia (1997), Nicaragua (1996), Togo (1998), Paraguay (1998), Azerbaiyán (1998) y Timor Oriental (1999). Vid. en general, "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo...", *op.cit.*

reglamentos 1999/975/CE y 1999/976/CE³⁰⁷, que las pasaron a regular como acciones comunitarias. Según estos reglamentos, la base jurídica de estas misiones de observación sería el antiguo art. 308 TCE para los países incluidos en los programas TACIS, PHARE y MEDA y los reglamentos sobre Bosnia. En este sentido, recordemos que el artículo en cuestión contemplaba que:

“Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.”

Y el antiguo art. 179 TCE, en el Título XX *Cooperación al desarrollo*, para los países en desarrollo, cuyo tenor literal establecía que:

“1. Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, adoptará las medidas necesarias para el logro de los objetivos enunciados en el artículo 177. Dichas medidas podrán adoptar la forma de programas plurianuales.

2. El Banco Europeo de Inversiones contribuirá, en las condiciones previstas en sus Estatutos, a la ejecución de las acciones contempladas en el apartado 1.

3. Las disposiciones del presente artículo no afectarán a la cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del Convenio ACP-CE.”³⁰⁸

Desde este momento, estas misiones dejaron de tener una base jurídica “híbrida” y pasaron a estar ubicadas en el antiguo *primer pilar*. De este modo, se lograba una mayor transparencia y control democrático de estas misiones³⁰⁹. Igualmente, en el documento 14536/03 del Consejo, sobre el *Concepto para las misiones de observación de la UE*, se establecía que las misiones de observación no abarcarían la observación de elecciones ni la realización de otras actividades correspondientes al *primer pilar*. Así, según el Consejo, la *misión de observación* propiamente dicha constituye un instrumento para la prevención de conflictos y la gestión de crisis y una importante función de las mismas sería contribuir a la “presencia preventiva o disuasoria”. Este tipo de misión es considerada por el Consejo como aquel:

“(…) instrumento genérico de prevención o resolución de conflictos y gestión de crisis o construcción de la paz que consiste en una misión cuya actividad principal es la de observar, evaluar e informar a la organización que envía la misión de la situación política y de seguridad general en el país anfitrión o en relación con un acuerdo específico. Otras posibles funciones importantes podrán consistir, por ejemplo, en contribuir a fomentar la confianza entre las partes anteriormente en conflicto, de forma directa o

³⁰⁷ Reglamento 1999/975/CE y Reglamento 1999/976/CE, *cit.*

³⁰⁸ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Versión consolidada). Diario Oficial n° C325 de 24 diciembre 2002.

³⁰⁹ M. A. Acosta Sánchez, “La primera misión de mantenimiento de la paz... *op.cit.*, pp. 12-16.

indirecta, ayudar a la resolución y la atenuación de conflictos de baja intensidad, facilitar contactos entre la sociedad civil y el gobierno o las partes en conflicto, etc.”³¹⁰.

Siguiendo este patrón, para la UE la primera misión de observación propiamente dicha, a partir de las experiencias previas adquiridas por la MOUE, sería la misión de observación de la UE en Aceh (Indonesia), MOA, realizada entre 2005 y 2006. En cualquier caso, para nosotros estas misiones también serían misiones de paz, pero separadas por sus funciones: las de apoyo y observación electoral a cargo del antiguo *primer pilar* (hoy dentro del marco de las relaciones exteriores de la UE regulado en el TFUE, vinculadas a la cooperación al desarrollo y al fomento de la democracia y el respeto de los derechos humanos) y el resto, a partir del años 2003, -algunas de ellas con funciones también de observación pero vinculadas a cuestiones de seguridad-, y que son las que componen el núcleo central de este trabajo, creadas sobre las bases de la PESC.

En cuanto a su *estructura*, es similar en todas ellas, basada en la creación de una Unidad Electoral Europea (UEE), encabezada por un jefe de unidad/misión, que es el responsable ante la Presidencia del Consejo. El hecho de que se desarrollen en el *primer pilar* ha supuesto, como señala ACOSTA SÁNCHEZ, una posición privilegiada de la Comisión, porque es ella la que realizaba las propuestas para la creación de estas misiones, en coordinación con la Presidencia y la UEE³¹¹.

Pero pasemos a detallar las más relevantes a los efectos de comprender sus objetivos y estructuras.

a) Misiones de apoyo y observación electoral en la Federación Rusa (1993,1995 y 1996)

La UE participó en tres misiones de observación electoral desplegadas en la Federación Rusa, en coordinación con el Consejo de Europa y la OSCE. En ellas se combinaron las bases jurídicas de la PESC (en la primera de ellas, a través del Art J.3 TUE, que permitía la adopción de una acción en común) y los instrumentos del *primer pilar*, en especial el programa TACIS (en las dos siguientes). Así, en 1993 asistió como observadora a las primeras elecciones parlamentarias en régimen de multipartidismo en la Federación Rusa, celebradas el 11 y 12 de diciembre, después de un período de enfrentamientos violentos entre los poderes ejecutivo y legislativo en Rusia y coincidieron con un referéndum constitucional. El Consejo de la UE adoptó una acción común de la PESC relativa al envío de un equipo de observadores de la Unión, el 9 de noviembre de 1993, en apoyo al proceso democrático iniciado en Rusia³¹². En la acción se estableció una *Unidad de coordinación de observadores europeos*, si bien esta fue financiada con un instrumento del *primer pilar*, el Programa TACIS para la Democracia (346.000 ecus). Entre las funciones de la misión se contaban:

³¹⁰ Doc. 14536/03, “Concepto para las misiones de observación de la UE”, *cit.*, pp.5-6.

³¹¹ M. A. Acosta Sánchez, “La primera misión de mantenimiento de la paz... *op.cit.*, pp. 13-14.

³¹² Decisión 93/604/PESC del Consejo, de 9 de noviembre de 1993 (DO L 286/3, de 20.11.1993).

- a) asistir y coordinar a los observadores de la UE;
- b) facilitar una coordinación sobre el terreno con otras organizaciones internacionales y ONGs;
- c) establecer una conexión con las autoridades rusas y,
- d) garantizar un despliegue equilibrado de los observadores en el conjunto del territorio³¹³.

El personal destacado estaba formado por 116 parlamentarios, procedentes del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, así como 91 expertos (entre ellos, 5 observadores a largo plazo)³¹⁴.

El 17 de diciembre de 1995 la UE participó en la segunda misión de observación de elecciones parlamentarias, en respuesta a una petición de la Comisión Electoral Central Rusa recabando el apoyo de la UE en la vigilancia de las elecciones. A tal fin se creó la Unidad de la Unión Europea para las Elecciones o Unidad Electoral Europea (UEE) para que aportara soporte logístico a los observadores enviados por las instituciones comunitarias y los Estados miembros. Se enviaron 7 asesores y equipamiento de oficinas, intérpretes, transporte y secretarios, junto con apoyo técnico a corto plazo para la Comisión Electoral Central Rusa.

Finalmente, la UE también participaría en la Misión de observación en las primeras elecciones presidenciales libres en Rusia, celebradas en junio y julio de 1996. La Comisión Electoral Central invitó a la UE, la OSCE y otras organizaciones en calidad de observadores. La UE asignó 294.000 ecus a tal efecto, financiados también con el Programa TACIS para la democracia. Se creó otra UEE que prestó servicios a los 244 observadores electorales de los países comunitarios. También se asignaron dos personas a la Unidad electoral OSCE/OIDDH radicada en Moscú, con el objetivo de que se encargaran del despliegue de los observadores y de la coordinación regional. Entre las actividades de la UEE estaban el suministro de información y orientación a los observadores y el análisis de la celebración y resultados de las elecciones³¹⁵.

b) Misiones de apoyo y observación electoral en Bosnia-Herzegovina (1996, 1997 y 1998)

En apoyo a la OSCE, la UE contribuyó con sus misiones de apoyo financiero (a cargo del *primer pilar*) y de observación (cuya base se encontraba en los art. J.3 y J.11 del TUE), a ayudar a organizar las elecciones en Bosnia, como parte del proceso de reconstrucción a la que se había comprometido la comunidad internacional, a través de los acuerdos de Paz de Dayton de 1995. Estos acuerdos encomendaron a la OSCE la organización de las primeras elecciones en Bosnia y Herzegovina, y en diciembre de

³¹³ *Ibíd.* Art. 3.

³¹⁴ "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo y observación electoral..., *cit.*, p.28.

³¹⁵ *Ibíd.* pp.28-29.

1997 el "Consejo de Aplicación de la Paz" volvió a pedir a la OSCE que organizara las elecciones generales de 1998. En total, la UE aportó 16 millones de ecus (combinando fondos del *primer y segundo pilar*) en apoyo de las elecciones en Bosnia a través de la OSCE³¹⁶.

El 10 de junio de 1996, el Consejo adoptó la acción común 96/406/PESC, por la que respaldaba las actividades de la OSCE en las elecciones en Bosnia y Herzegovina con una contribución de 3 millones de ecus³¹⁷. La ayuda consistió en la aportación de un contingente de supervisores de la UE bajo la dirección de la OSCE. Las elecciones objeto de supervisión se celebraron el 14 de septiembre de 1996. Las elecciones municipales, pese a haber estado previstas inicialmente para la misma fecha, tuvieron que posponerse hasta 1997, a causa de la existencia de problemas en el registro de votos.

En las elecciones de 1996, la UE ayudó también a la OSCE con una aportación de 2,64 millones de ecus para actividades en materia de educación del electorado, equipamiento de elecciones (urnas y cabinas) y observación de las elecciones (línea presupuestaria B7-7001).

Finalmente, en 1997 se celebraron dos elecciones: las elecciones municipales en la Federación de Bosnia y Herzegovina y las elecciones para la asamblea en la República Serbia de Srpska. Para las elecciones municipales celebradas en la Federación de Bosnia y Herzegovina, el 13 y 14 de septiembre de 1997, el Consejo adoptó una decisión el 24 de febrero de 1997, que modificaba la acción común 96/7406/PESC prevista para las elecciones de 1996³¹⁸. A través de ella se pudieron transferir los fondos que quedaban disponibles tras las elecciones de 1996 (1,1 millones de ecus). Además, el Consejo adoptó una decisión el 24 de marzo con la que asignó un fondo adicional de 5,5 millones de ecus para la supervisión de las elecciones municipales en Bosnia, que comprendía la supervisión del registro de votantes, las votaciones y el recuento de votos³¹⁹. El 20 de octubre de 1997, el Consejo decidió por medio de otra decisión, facilitar más apoyo a la OSCE en la supervisión de las elecciones para la asamblea parlamentaria de la República Serbia de Srpska, que se celebrarían en noviembre de 1997³²⁰. Asimismo en 1998, la OSCE organizó elecciones para todas las principales instituciones de Bosnia. En esta ocasión la UE reiteró su apoyo a la OSCE con una contribución de 5 millones de ecus, destinados a proporcionar un equipo de supervisores de la UE bajo la dirección de la OSCE y a la creación de un centro común de medios de

³¹⁶ En 1996 la UE asignó 5,6 millones de ecus, en 1997 aportó 5,5 millones de ecus, y en 1998 asignó 5 millones de ecus. *Vid.* "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo y observación electoral, *cit.*, p. 31.

³¹⁷ Art. 3 de la acción común 96/406/PESC del Consejo, de 10 de junio de 1996 (DO L 168/1, de 6.7.1996).

³¹⁸ Decisión común 97/153/PESC del Consejo, de 24 de febrero de 1997 (DO L 63/1, de 4.3.1997).

³¹⁹ Art. 3.1 de la decisión 97/224/PESC del Consejo de 24 de marzo de 1997 (DO L 90/1, de 4.4.1997).

³²⁰ Art. 2 de la decisión 97/689/PESC del Consejo, de 20 de octubre de 1997 (DO L 293/2, de 27.10.1997).

comunicación OSCE/UE, encargado de distribuir la información relativa a las elecciones a escala nacional e internacional³²¹.

c) Continuación de la MOUE en los Balcanes occidentales

Durante la etapa de vigencia del TUE, la continuación de esta misión se destacó por la ampliación de su área de intervención a Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Albania y Hungría. El objetivo de la ampliación de su ámbito territorial era el de mejorar el cumplimiento de sus objetivos en las fronteras de la antigua Yugoslavia y, de este modo, poder prevenir futuros conflictos. Al mismo tiempo, esta ampliación del área de intervención iba unida a una extensión de sus funciones: de diplomacia preventiva, humanitarias y otras, tal y como estaba previsto en el antiguo art. 11 TUE³²². Esta ampliación del mandato se produjo a través de Memorandos sucesivos firmados con Bosnia-Herzegovina (1.10.1991), Bulgaria (18.9.1992), Albania (21.12.1992); y por un Protocolo similar a los acuerdos, con Hungría (4.10.1991)³²³.

La entrada en vigor del TUE contribuyó a que esta misión se erigiera en la representante de la UE en la antigua Yugoslavia, hasta el punto de que sus informes sobre la situación en el terreno han constituido la base de acciones comunitarias en diferentes ámbitos: por un lado, la contribución a los procesos electores en coordinación con la OSCE. Igualmente, atendió la petición de la UEO para realizar un estudio sobre la viabilidad de la operación internacional de policía para ayudar a las autoridades albanesas (origen de la posterior ampliación del mandato del *Multilateral Advisory Police Element* (MAPE) de la UEO en Albania. También sería la precursora de la creación de una misión destinada a coordinar, supervisar y formar especialistas e instructores en la retirada de minas en Croacia, apoyándose en las capacidades de la UEO, constituyendo la *Mission d'Assistance au Déminage de l'UEO* (MADUEO)³²⁴. En el ámbito económico destacaron las sanciones que impuso a Serbia y Montenegro, con el fin de inducirlos al diálogo y al restablecimiento de la paz en la región³²⁵. Asimismo, a nivel diplomático se nombraron representantes permanentes de la UE en la RFY, Kosovo y ARYM, con la finalidad de contribuir al proceso de paz³²⁶.

³²¹ Vid. en general, "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo y observación electoral", *cit.*, p.31. A pesar de la fiabilidad de los datos aportados por la Comisión, es preciso señalar los errores encontrados al confundir en algunos casos, como en el de Bosnia, la adopción de una decisión con una acción común.

³²² M. A. Acosta Sánchez, "La primera misión de mantenimiento de la paz... *op.cit.*, p.21.

³²³ *Ibid.*, p.22, nota al pie nº 69. El autor cita como fuente de consulta *La Comunità Internazionale*, 1992, vol. XLVII, nº 1, pp. 36-44.

³²⁴ M. A. Acosta Sánchez, "La primera misión de mantenimiento de la paz...*op.cit.*, p.27. Vid. también, la decisión 1998/628/PESC, relativa a la aplicación de la acción común 1998/627/PESC, sobre la acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas (DO L 300/2, de 11.11.1998).

³²⁵ Vid. por ejemplo, el Reglamento 1992/1432/CEE del Consejo de 1 de junio de 1992 (DO L 151/4, de 3.6.1992).

³²⁶ Vid. Anexo, epígrafe 1.1. MISIONES EN BOSNIA-HERZEGOVINA; epígrafe 1.2. MISIONES EN LA ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA y epígrafe 1.3. MISIONES EN KOSOVO.

d) Misión de apoyo y observación electoral en Sudáfrica (1994)

En apoyo a la ya establecida ECOMSA (*European Community Mission in South Africa*), la UE adoptó una acción en común para prestar asistencia con el envío de observadores a las elecciones generales del 27 de abril de 1994. Su objetivo se centraba en prestar su apoyo al proceso de transición democrática en curso. Para ello se creó una UEE que coordinó el despliegue de los observadores, en coordinación con la ONU. Los gastos de funcionamiento de este programa de asistencia iban a cargo del presupuesto comunitario, no así los de los observadores enviados, cuyos gastos corrían a cargo de los Estados miembros que los enviaban³²⁷. A la misión se le asignó un total de 18,5 millones de ecus (línea presupuestaria B7-5070), y desplegó 325 observadores (de ellos 12 miembros del Parlamento Europeo). También aportó 112 agentes de policía, expertos y asesores en elecciones destinados a la comisión electoral independiente de Sudáfrica y la comisión independiente de medios de comunicación³²⁸.

e) Misiones de apoyo y observación electoral en Mozambique (1994, 1998 y 1999)

Mozambique es uno de los países a los que la UE ha destinado más ayuda financiera y técnica relacionada con tres procesos electorales consecutivos, en 1994, 1998 y 1999. En 1994, la CE facilitó a la comisión electoral nacional más del 50% de los fondos necesarios para organizar las primeras elecciones democráticas (presidenciales y legislativas) tras la guerra civil. Los observadores electorales de la UE aportaron su apoyo a la misión de observación integrada por 2.000 observadores y organizada por la ONUMOZ. En 1998, la UE aportó 9,5 M€, equivalente al 60% del presupuesto electoral, en apoyo de las primeras elecciones municipales que tuvieron lugar en 33 municipios. Y finalmente, en 1999 Mozambique organizó sus segundas elecciones presidenciales y parlamentarias, en las que la UE contribuyó al presupuesto electoral con 21 M€, que correspondían al 58% del presupuesto electoral total. Igualmente, fue organizada una misión electoral de 64 observadores, a la que se unieron posteriormente 4 observadores noruegos³²⁹.

f) Misión de apoyo y observación electoral en Palestina (1996)

En apoyo al proceso de paz en Oriente Medio³³⁰, la UE creó también una UEE para apoyar la preparación y seguimiento de las elecciones del Consejo Palestino, con el fin de ejercer la coordinación internacional de los observadores electorales³³¹. La UEE organizó la misión de observadores europeos, que constaba de 285 observadores: 60 observadores a largo plazo, 130 observadores a medio plazo y 95 observadores a corto plazo; y procedió a coordinar los otros 390 observadores internacionales de terceros

³²⁷ Arts. 1 y 2 de la decisión 93/678/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 1993 (DO L 316/45, de 17.12.1993).

³²⁸ "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo y observación, *cit.*, p.29.

³²⁹ *Ibid.*, pp.29-30.

³³⁰ Decisión 94/276/PESC del Consejo de 19 de abril de 1994 (DO L 119/1, de 7.5.1994).

³³¹ Decisión 95/403/PESC del Consejo de 25 de septiembre de 1995 (DO L 238/4, de 6.10.1995).

países³³². Igualmente, prestó su apoyo financiero a estas elecciones al prever una aportación inicial de 3 millones de ecus, con cargo al presupuesto comunitario, para asistir a los palestinos en la preparación de las elecciones³³³.

g) Misión de apoyo y observación electoral en la RD Congo (1997)

En la RD Congo (ex Zaire), la UE decidió respaldar el proceso de transición democrática, a través de la asistencia a la preparación de las elecciones. Para ello también creó una UEE, independiente de la unidad electoral de las NU. A tal fin, estableció un presupuesto de 4 millones de ecus con cargo al presupuesto comunitario para el año 1996, destinado a cubrir los gastos de funcionamiento de la UEE y a aportar dos millones de ecus al fondo especial de las NU³³⁴, con la posibilidad de enviar observadores en el momento en que se celebraran³³⁵.

h) Misión de apoyo y observación electoral en Yemen (1997)

La UE también contribuyó a la organización y observación de las elecciones de 1997. Mediante la aportación de 681.000 euros, la Comunidad cooperó para incrementar la participación de las mujeres en las elecciones, organizar la supervisión de las elecciones locales y prestar ayuda en la organización de las elecciones en general. Además, la UE envió durante la campaña electoral unos 150 observadores a largo y corto plazo de la UE entre los que se encontraban varios diputados del Parlamento Europeo y funcionarios de la Comisión³³⁶.

i) Misión de apoyo y observación electoral en Camboya (1998)

Para las elecciones generales del 26 de julio de 1998 la UE asignó 10,45 millones de ecus (línea presupuestaria B7-3000). La Unión participó en el proceso electoral por medio de la elaboración del marco legislativo electoral, apoyando a la comisión electoral nacional, en el registro de votantes y en la observación de las votaciones mediante el envío de 200 observadores. Asimismo, nombró un representante especial (la Sra. Kinnock, miembro del Parlamento Europeo) y un Jefe de la misión de observadores electorales (el embajador Sven Linder). La coordinación de la unidad de observadores europeos con los de las Naciones Unidas y otros grupos de observadores tuvo lugar en el seno de un grupo mixto de observadores internacionales³³⁷.

j) Misión de apoyo y observación electoral en Nigeria (1999)

La UE prestó apoyo al proceso democrático iniciado en este país con la adopción de la acción común 1998/735/PESC, que establecía el envío de un contingente de 100 observadores para las elecciones nigerianas de febrero de 1999, dentro del marco de la

³³² "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo...", *cit.*, p. 30.

³³³ Art. 3 de la acción común 96/406/PESC, *cit.*

³³⁴ Arts. 3 y 4 de la acción común 96/565, de 11 de noviembre de 1996 (DO L 300/1, de 25.11.1996).

³³⁵ Acción común 97/875/PESC de 19 de diciembre de 1997 (DO L 357/1, de 31.12.1997).

³³⁶ "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo...", *cit.* pp.32-33.

³³⁷ *Ibid.*, p.33.

misión internacional de la ONU. Con esta finalidad, se cargaría al presupuesto general de la UE la cantidad de 810.000 euros, destinados a cubrir los gastos operacionales de la misión de observación³³⁸. Además, envió observadores a corto plazo, contratados por el Programa Voluntarios de las Naciones Unidas en nombres de la UE, y partiendo de una lista de nombres facilitada por la UE. La Presidencia también nombró a un portavoz (el embajador Sulimma) que se encargó de las declaraciones conjuntas UE-ONU³³⁹.

4. TRATADO DE ÁMSTERDAM Y LAS MISIONES PETERSBERG: 1999-2003

4.1. Nuevo marco normativo y político

El fin de la guerra fría y el inicio de la guerra de Yugoslavia también comportó la reorganización de los ejércitos europeos dentro de la UEO, y el establecimiento de tres tipos de misiones, posteriormente incorporadas en el art. 17.2 del TUE modificado con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999³⁴⁰, denominadas *misiones Petersberg* y recogidas en el art. J.7 con el siguiente tenor:

“2. Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. ”

Esta denominación y tipo de operaciones tiene su origen en la *Declaración de Petersberg*³⁴¹, adoptada tras el Consejo de Ministros de la UEO de junio de 1992. Allí los Estados miembros de la UEO decidieron poner a disposición de esta organización, pero también de la OTAN y de la UE, unidades militares procedentes de todo el abanico de sus fuerzas convencionales. Los tres tipos de misiones militares diseñadas se describieron, de modo algo ambiguo, como:

- a) misiones humanitarias y de rescate de residentes;
- b) misiones de mantenimiento de la paz; y
- c) misiones en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

Con estas misiones se dotó explícitamente de este mecanismo operativo concreto a la política de seguridad europea, al poner a su disposición la capacidad de crear

³³⁸ Arts. 1 y 2 de la acción común 1998/735/PESC de 22 de diciembre de 1998 (DO L 354/1, de 30.12.1998).

³³⁹ “Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo..., *cit.*, p 33.

³⁴⁰ Diario Oficial n° C 340 de 10 de noviembre de 1997.

³⁴¹ Vid. “Déclaration de Petersberg” *cit.* Vid. también F. Pagani, “A new gear in the CFSP machinery: Integration of the Petersberg tasks in the Treaty on European Union”, *EJIL* N° 9 (1998), pp. 737- 749. En <http://ejil.oxfordjournals.org/content/9/4/737.full.pdf+html> (Fecha de consulta: 12 junio 2010). En especial, p.741, en la que el autor pone en evidencia las dificultades para la interpretación de estas tareas que, inicialmente, estaban limitadas por la exclusión de las misiones de imposición de la paz y los límites que impone el derecho internacional al uso de la fuerza.

operaciones militares y no militares del mismo alcance que las que podían ser establecidas por la ONU mediante el concurso de los Capítulos VI y VII de la Carta³⁴².

Las misiones llevadas a cabo en este período pusieron de manifiesto el refuerzo de los lazos entre la UE y la UEO. El apartado 3 del Art. J.7 lo dejaba bien claro al establecer que, para llevar a cabo las *misiones Peterseberg*:

“3. La Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.

La competencia del Consejo Europeo para establecer orientaciones de acuerdo con el artículo J.3 regirá también respecto a la UEO en aquellos asuntos en los que la Unión recurra a la UEO.

Cuando la Unión recurra a la UEO para que elabore y ponga en práctica decisiones de la Unión relativas a las misiones a que se refiere el apartado 2, todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias que permitan a todos los Estados miembros que contribuyan a dichas misiones participar plenamente y en pie de igualdad en la planificación y adopción de decisiones en la UEO.”

Por su parte, el desarrollo de un sistema de defensa mutua, en sentido propio, se mantuvo en la esfera de la OTAN³⁴³. Así, el Reino Unido, contrario a la profundización de la política de defensa mutua europea, obtenía la garantía de que la defensa de la Europa occidental continuaba en manos de la OTAN y Francia también se podía dar por satisfecha al concretarse el papel de la UEO como “brazo militar” de la UE a través de la asignación de las *misiones Petersberg* dentro del campo de la seguridad³⁴⁴. Recordemos, en este sentido, la referencia a la OTAN recogida por el epígrafe 4 del art. J.7:

“4. Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título.”

El Tratado de Ámsterdam también introdujo un nuevo procedimiento de adopción de decisiones por el que se matizó la regla de la unanimidad, como luego veremos, y que sigue vigente hoy en día. El mismo Tratado crearía la figura del Alto Representante de la PESC, a fin de poner rostro propio a esta nueva política de la UE³⁴⁵. Entre la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997 y su entrada en vigor el 1 de mayo de 1999, los miembros de la UE fueron delimitando con más precisión de detalle el alcance final de

³⁴² P. Fatjó y G. Colom, “La defensa de las Unión Europea. Voluntades políticas y capacidades militares básicas”, Fundación CIDOB, N° 5, diciembre de 2005, p.8.

³⁴³ S. Hürsoy, *The new security concept and German- French approaches...*, op.cit, p.66.

³⁴⁴ A. Herrero de la Fuente, “La evolución de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007”, *REE*, n° 49, 2008, p. 13.

³⁴⁵ A. Herrero de la Fuente, “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro... op.cit., pp.34 y 35.

la PESD. La declaración franco-británica de Saint-Malo (1998)³⁴⁶ marcó el acercamiento de las posiciones antitéticas entre ambos países sobre cómo debía ser la política común de defensa³⁴⁷. El Reino Unido se acercaba a la posición francesa de construir una política común más autónoma, y en consecuencia, más independiente de los EEUU³⁴⁸, consciente al mismo tiempo de que la salvación de la OTAN pasaba por Europa, puesto que a ojos británicos la defensa de la UE había ya adquirido un verdadero valor añadido³⁴⁹. Después, con la declaración del Consejo Europeo de Colonia de 1999, los Estados de la UE incorporaron las ideas recogidas en la declaración de Saint-Malo, y se apuesta de forma más decidida por desarrollar una capacidad europea autónoma de defensa. Allí se aprobarían dos documentos importantes para el desarrollo de una futura Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y, más en concreto, de las misiones de paz europeas:

- a) una declaración política reafirmando la voluntad de los Estados miembros de dotar a la UE:

“de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y defensa”³⁵⁰; y,

- b) un informe de la Presidencia que establecía los principios rectores, los mecanismos de toma de decisiones, la forma de llevar a cabo las operaciones europeas y las modalidades de participación y de cooperación de los países europeos (incluida la singularidad de los Estados miembros neutrales, Irlanda, Austria, Suecia y Finlandia³⁵¹, y los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE).

Esta autonomía de acción mediante misiones de paz, se orientaría prioritariamente a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis, a través de las *misiones Petersberg* incorporadas al TUE con el Tratado de Ámsterdam, respetando a su vez la capacidad de

³⁴⁶ Vid. el texto de la declaración en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

³⁴⁷ E. Vega Fernández (compilador), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de crisis*, IUGM-UNED-Escuela Diplomática España, Madrid, 2007, p. 234. En http://iugm.es/uploads/tx_iugm/LIBRO_RealidadesyGestiondecrisis.pdf. (Fecha de consulta: 21 abril 2011). Vid. también C. Grand, “L’Europe de la défense du sommet de Saint Malo à la présidence française de l’Union Européenne: la naissance d’un acteur stratégique”, Fondation Robert Schuman, *Questions d’Europe* n° 122, 22 décembre 2008. En http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-122-fr.pdf. (Fecha de consulta: 23 abril 2011).

³⁴⁸ M. Corio, « Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la PESD », *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 119, Enero-Marzo 2003, p. 356. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_119_361.pdf. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

³⁴⁹ J-Y. Haine, “Una perspectiva histórica”, en N. Gnesotto (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)...*, op.cit., p.46.

³⁵⁰ Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, cit., Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia (20/28), punto I.58.

³⁵¹ E. Barbé y A. González Bondía, “La política europea de seguridad y defensa en el escenario actual”, *Arbor* CLXXII, 678 (Junio 2002), p. 359.

actuación autónoma de la OTAN³⁵² y velando por la conformidad de estas misiones con los propósitos y principios de la Carta de las NU³⁵³. A este respecto, el Consejo Europeo de Helsinki (10-11 diciembre de 1999) resaltó la voluntad de que:

“la Unión contribuirá a la paz y seguridad internacionales de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas (...)”³⁵⁴.

Al mismo tiempo que se reconocía la preeminencia del CSNU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales:

“La Unión reconoce que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el primer responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”³⁵⁵.

En la reunión de Helsinki, el Consejo Europeo destacaba:

“Su determinación de crear una capacidad de decisión autónoma y, en aquellas operaciones militares en las que no participe la OTAN en su conjunto, la capacidad de iniciar y llevar a cabo operaciones militares dirigidas por la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales. Este procedimiento, que evitará duplicaciones innecesarias, no implica la creación de un ejército europeo”³⁵⁶.

En este contexto, el conflicto de los Balcanes había demostrado que la PESC sólo sería creíble si la UE tenía capacidad para emplear recursos y fuerzas militares propias. El Consejo solucionaría esta carencia ampliando las acciones posibles dentro de la PESC, aunque limitando su marco de referencia a las denominadas *misiones Petersberg*³⁵⁷.

Así quedaba manifestada la voluntad del Consejo de disponer de una capacidad militar de actuación autónoma, sin perjuicio de la actuación de la OTAN, ayudando de este modo a la progresiva institucionalización de la política de seguridad y defensa³⁵⁸. Para ello, las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, fijaron la consecución de un *Objetivo principal (Headline Goal)* para el 2003, que dotara a la UE de capacidades militares operativas suficientes. La UE se proponía el objetivo de desplegar

³⁵² Los jefes de Estado y de gobierno reiteraron la posición adoptada por el Reino Unido en la cumbre de Saint-Malo en diciembre de 1998, en el sentido de que se continuaría reconociendo la supremacía de la OTAN en la defensa colectiva de Europa, frente a un hipotético ataque exterior. Vid. P. Fatjó y G. Colom, “La defensa de la Unión Europea... op.cit., p.8.

³⁵³ Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, cit., párr. 2.

³⁵⁴ Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, Boletín UE 12-1999, Conclusiones de la Presidencia (8/26), puntos I.9.25 a 29.

³⁵⁵ *Ibíd.* punto I.9.26.

³⁵⁶ *Ibíd.* punto I.9.27.

³⁵⁷ R. Murphy, “The European Union and Developments in Crisis Management Operations and Peacekeeping”, *Connections, The Quarterly Journal*, vol. VIII, Number 1, Winter 2008, p. 67. En <http://www.pfpconsortium.org/file/the-european-union-and-developments-in-crisis-management-operations-and-peacekeeping-by-ray-murphy>. (Fecha de consulta: 28 abril 2011).

³⁵⁸ J. Jorge Urbina, “Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la UE”, *RDCE* n° 10, 2001, p. 450-452. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_010_043.pdf. (Fecha de consulta: 19 enero 2009). Vid. también, Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, “Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa”, cit.

en 60 días, y mantener durante al menos un año, una fuerza militar de 50.000 a 60.000 personas, denominada *Fuerza de reacción rápida*³⁵⁹. Los Estados miembros seguían conservando el derecho de decidir sobre la participación de sus nacionales en estas misiones. De modo que, cuando se acordó la creación de esta capacidad militar autónoma de la UE, Dinamarca invocó el art. 6 del protocolo n.º 5 anexo al Tratado de Ámsterdam (1997) por el cual no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la UE que tengan implicaciones en el ámbito de la Defensa³⁶⁰, sin que ello haya impedido el desarrollo de una cooperación reforzada entre los Estados miembros en este ámbito.

La creación de la *Fuerza de reacción rápida* se llevó a cabo tomando en consideración la existencia de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas que han ido creando los Estados europeos utilizando la UEO como marco de negociación³⁶¹. La primera vez que esta fuerza entró en acción fue en la operación CONCORDIA (2003). El Art.1 del acuerdo celebrado entre la UE y la ARYM sobre el estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE en territorio macedonio define los medios operativos de la UE y establece una definición de esta Fuerza, entendida como:

“el cuartel general militar de la UE y las unidades o elementos nacionales que contribuyan a la operación, sus recursos y sus medios de transporte”³⁶².

Paralelamente, en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 apareció manifestada por primera vez la voluntad política clara de la UE de implicarse más coherentemente en la gestión no militar de las crisis. El Consejo decidió establecer:

“un mecanismo de gestión no militar de crisis para coordinar y hacer más eficaces los distintos medios y recursos civiles, paralelamente a los militares, de que disponen la Unión y los Estados miembros”³⁶³.

³⁵⁹ El objetivo era desplegar de manera rápida (en un plazo de 60 días) y sostenida (al menos 1 año) estas fuerzas, frente a las situaciones de crisis, ya sean catástrofes, emergencias humanitarias o guerras. Fue activada por primera vez en Macedonia para el despliegue de la operación CONCORDIA. Vid. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, *cit.*, punto I.9-28.

³⁶⁰ En consecuencia, Dinamarca no participa en la adopción ni contribuye financieramente a sufragar los gastos operativos de las misiones militares de gestión de crisis.

³⁶¹ Este sería el caso, entre otras fuerzas europeas, de la EUROFOR, (con su cuartel general establecido en Florencia y formada por las fuerzas de Italia, España, Francia y Portugal), que ha estado presente en las misiones militares PESD desarrolladas en la RD del Congo y en la República del Chad y la República Centroafricana.

³⁶² Decisión 2003/222/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la ARYM sobre el Estatuto de las FUE en la ARYM (DO L 82/45, de 29.3.2003); y art. 1 del Acuerdo entre la UE y la ARYM (CONCORDIA), sobre el Estatuto de las FUE en la ARYM (DO L 82/46, de 29.3.2003). Vid. más recientemente, la decisión 2008/266/PESC del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Chad sobre el estatuto de la FUE en la República de Chad (DO L 83/39, de 26.3.2008); y art. 1 del Acuerdo UE- República de Chad (EUFOR CHAD/RCA), sobre el estatuto de la FUE en la República de Chad (DO L 83/40, de 26.3.2008).

³⁶³ Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, *cit.*, pp. 8 a 26. El plan de acción adoptado se basó en la instauración de una capacidad de reacción rápida; el establecimiento de un inventario de medios nacionales y colectivos; la creación de una base de

Esta aspiración se explicaba por la voluntad decidida de que las operaciones integraran adecuadamente la intervención civil, policial y militar simultánea: desde la retirada de minas, a las acciones de policía, o la ayuda al retorno de refugiados, por poner algunos ejemplos significativos de las funciones asimiladas a estas operaciones.

La reunión del Consejo Europeo de Feira, de junio de 2000, identificó de modo preciso las áreas prioritarias en las que se proponía dotar de capacidades concretas a la UE, en concreto:

- a) la policía;
- b) el fortalecimiento del Estado de derecho;
- c) el fortalecimiento de la administración civil y
- d) la protección civil.

La mejora de estas capacidades debería tener por objetivo proporcionar los medios adecuados para hacer frente a crisis políticas complejas, tanto por la UE como por otras OOI que operaran sobre el terreno, a través de actuaciones tendentes a evitar el surgimiento y la escalada de conflictos; consolidar la paz y la estabilidad interna en periodos de transición; y también garantizar la complementariedad entre los aspectos militar y civil de la gestión de la crisis, cubriendo plenamente todas las *misiones Petersberg*³⁶⁴. La misión civil-militar de la UE, (o mixta), la misión de apoyo a AMIS II en Darfur (Sudán) en el 2006, sería la primera aplicación práctica de todos estos conceptos.

Con el propósito de alcanzar estos objetivos no militares, el Consejo adoptó metas concretas para el desarrollo de las capacidades de policía (las más utilizadas en las crisis internacionales en las que había intervenido la UE hasta el momento). Así, se acordó para 2003 la creación de una fuerza de policía de despliegue rápido (equivalente a la militar), formada por hasta 1.000 policías de los Estados miembros en un plazo de 30 días. Su fin es el de intervenir, a demanda de una organización internacional (en especial la ONU y la OSCE), o a través de una decisión autónoma de la UE, en la ejecución de misiones de asesoramiento, formación y supervisión policial, y también como policía operativa³⁶⁵.

datos con la finalidad de conservar y compartir las informaciones sobre los medios y las capacidades, el inicio de un estudio, en base a la experiencia adquirida, para definir los objetivos concretos; la instauración de mecanismos de financiación rápida; y la puesta en marcha de un dispositivo de coordinación en la Secretaría del Consejo, en estrecha coordinación con los servicios de la Comisión.

³⁶⁴ Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, *cit.*, Apéndice 3 del Anexo I: "Estudio sobre objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis". Puntos 1.2 a 1.58.

³⁶⁵ *Ibid.*, *vid.* el apéndice 4: "Objetivos concretos para la policía".

El Consejo Europeo de Niza de 2000 marcaría el surgimiento de la PESD como una política diferenciada de la UE en el interior de la PESC³⁶⁶. El informe sobre la PESD, presentado por la Presidencia en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, incidiría en la necesidad de reforzar y mejorar su capacidad de acción, incluidos los aspectos civiles de la gestión de crisis, en especial, las capacidades policiales y el fortalecimiento del Estado de derecho, buscando:

“aumentar la eficacia de las misiones de policía mediante un esfuerzo paralelo para fortalecer y restablecer el sistema judicial y penitenciario local”³⁶⁷.

4.2. Misiones creadas durante la vigencia del Tratado de Ámsterdam

Las misiones creadas en el período de vigencia del Tratado de Ámsterdam (desde el 1 de mayo de 1999 hasta el 1 de febrero de 2003), siguen siendo mayoritariamente acciones de apoyo y observación electoral (ahora ya claramente en el marco del *primer pilar* del TUE). En este período de vigencia de la reforma introducida en el TUE por el Tratado de Ámsterdam, sólo daría tiempo a crear una misión PESD, el 1 de enero de 2003, la MPUE en Bosnia-Herzegovina. Por lo demás, la MOUE continuó su actuación ampliando su ámbito territorial de actuación.

4.2.1. Continuación de la MOUE en los Balcanes occidentales

Fue durante esta etapa que se adoptó la acción común 2000/811/PESC, en aplicación del antiguo art. 14 TUE, que permitía al Consejo adoptar acciones comunes cuando fuera necesario adoptar una acción operativa en el marco de la PESC. A partir de este momento, se produjo el cambio de nombre de la misión por el de MOUE y paso a gestionarse y regularse por medio de esta acción, adoptada el 22 de diciembre de 2000. El objetivo principal de la misión, debido al cambio de circunstancias en la región, se centraba en la contribución flexible a la elaboración efectiva de la política de la UE para los Balcanes occidentales, recopilando información y realizando análisis. Para ello, la MOUE tenía previstas las tareas siguientes:

a) observar la evolución de la situación política y de seguridad en el ámbito de su competencia;

b) prestar una especial atención al control de las fronteras, a los problemas interétnicos y al retorno de los refugiados;

³⁶⁶ V. Garrido Rebolledo, “Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD”, en VV. AA., *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, Centro de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de seguridad y defensa, nº 33, Ministerio de Defensa, mayo 2010, p.23. En http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/DSEGD_33.pdf. (Fecha de consulta: 10 julio 2011).

³⁶⁷ Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000. Informe de la Presidencia sobre la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (Anexo VI). Vid. Anexo II del Anexo VI: Refuerzo de las capacidades de la Unión Europea en el ámbito de los aspectos civiles de la gestión de crisis, punto III: Fortalecimiento del Estado de derecho. Bol. UE 12-2000. En http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm. (Fecha de consulta: 22 octubre 2010).

c) elaborar informes analíticos sobre la base de los cometidos que le hayan sido encomendados;

d) contribuir al sistema de alerta rápida del Consejo y al fomento de la confianza, en el marco de la política de estabilización que realiza la Unión en esa región³⁶⁸.

En todo caso, el SG y el AR, en coordinación con la Presidencia, eran los encargados de determinar los cometidos de la misión, de acuerdo con la política de la UE que el Consejo determinara para los Balcanes occidentales, y con la Comisión como plenamente asociada a la organización de la misma³⁶⁹. En la misma acción se procede a definir su estructura que será la base de la que partirán las posteriores misiones de la PESD:

“La MOUE estará estructurada del siguiente modo:

a) una jefatura compuesta por un Jefe de Misión, un Jefe de Misión Adjunto y un Consejero Jurídico, un departamento de análisis, una sección administrativa y financiera, una unidad de gestión de bases de datos y una sección de comunicaciones y logística;

b) oficinas de misión que mantendrán los contactos locales fundamentales, actuarán en estrecha coordinación con los Jefes de Misión de la Unión Europea y las organizaciones internacionales pertinentes, facilitarán información operativa a la jefatura de la MOUE y apoyarán a los equipos móviles de intervención rápida;

c) equipos móviles con capacidad de intervención rápida, encargados de informar de acuerdo con el mandato establecido en el apartado 3 del artículo 1”.

Igualmente, para garantizar la seguridad de la misión de observación, la UE firmaría en 2001 los acuerdos sobre el estatuto de la misión con la RFY y la ERYM, y en el 2003 con Albania, a través de los cuales se concedía a la MOUE el estatuto de misión diplomática³⁷⁰. De este modo, el Memorando de entendimiento de 1991 pasaba a estar vigente sólo para Bosnia-Herzegovina³⁷¹.

Para la financiación de la infraestructura y gastos corrientes de la misión, incluidos los relacionados con el personal local, fueron asignados 4.820.404 euros para los años 2000 y 2001 (a cargo del presupuesto comunitario). Su duración inicial estaba prevista para un año, hasta el 31 de diciembre de 2001³⁷². Sin embargo, el 29 de noviembre el Consejo aprobó la primera prórroga (de las seis en total) sin alterar su contenido, por medio de la acción común 2001/845/PESC, extendiendo su duración hasta el 31 de

³⁶⁸ Art. 1.2 de la acción común 2000/811/PESC, *cit.*

³⁶⁹ *Ibíd.* Art. 2.

³⁷⁰ *Vid.* Decisiones de aprobación de Consejo: 2001/352/PESC (DO L 125/1, de 5.5.2001), 2001/845/PESC (DO L 241/1, de 11.9.2001) y 2003/252/PESC (DO L 93/49, de 10.4.2003) respectivamente, así como el Art. VIII de los acuerdos UE-RFY (DO L 125/2, de 5.5.2001) y UE-ERYM (DO L 241/2 de 11.9.2001) y UE- Albania (DO L 93/50, de 10.4.2003) sobre el estatuto de la MOUE.

³⁷¹ M. A. Acosta Sánchez, “La primera misión de mantenimiento de la paz... *op.cit.*, p. 33.

³⁷² *Ibíd.* Arts. 5 y 7.

diciembre de 2002³⁷³. Antes de su expiración, el Consejo aprobó una segunda prórroga a través de la acción común 2002/921/PESC de 25 de noviembre de 2002, por la que la prolongó de nuevo por un año, hasta el 31 de diciembre de 2003³⁷⁴.

4.2.2. Nuevas misiones de apoyo y observación electoral

Durante este periodo de vigencia de la reforma de Ámsterdam, la UE continuó aportando su ayuda a las elecciones parlamentarias celebradas en otros países del mundo. En primer lugar, en Indonesia, para apoyar las elecciones celebradas el 7 de junio de 1999, tras una grave crisis económica y política y décadas de opresión, con el fin de reinstaurar la democracia en el país. En esta ocasión el gobierno indonesio, aun resaltando la importancia de la ayuda internacional, dejó claro que no invitaría oficialmente a los observadores internacionales de manera oficial, y que la ayuda electoral externa debería canalizarse a través del Programa de Desarrollo de las NU. La UE asignó 7 M€ (línea presupuestaria B7-3000) para un programa coordinado con el PNUD y la mayor parte de la ayuda se destinó a ONGs indonesias y a organizaciones de supervisión de elecciones. Estos grupos, para los que se contrataron a 17 expertos técnicos de la UE, trabajaron en el ámbito de la educación de los votantes, los medios de comunicación, el seguimiento interior de las elecciones, la educación cívica, y la gestión institucional.

La contribución de la UE presentó un segundo aspecto consistente en la observación internacional de las elecciones y la creación de una Unidad de la Unión Europea para la Observación de Elecciones, de la que se nombró jefe a un antiguo oficial de la CE, el Sr. John Gwyn Morgan con el título de Coordinador Ejecutivo de la UE. La UE aportó el mayor número de observadores internacionales constituido por 30 observadores a largo plazo y 85 a corto plazo (de los que 21 eran observadores bilaterales contratados y financiados directamente por Estados miembros de la UE, pero coordinados por la Unidad de Observación de la UE). Además, el Grupo restringido de la UE contaba con 7 miembros y el equipo de asistencia técnica con 17, con lo que se disponía de 139 personas sobre el terreno dirigidos por la UE.

En agosto de 1999, la UE también prestó su apoyo a la consulta organizada por la ONU en Timor Oriental, con una contribución de 5 M€ al Fondo Fiduciario de las NU. Algunos Estados miembros de la UE aportaron asimismo contribuciones bilaterales de recursos o personal³⁷⁵.

³⁷³ Art. 8 de la acción común 2001/845/PESC, de 29 de noviembre de 2001. DO L 315/1 de 1.12.2001.

³⁷⁴ Art. 8 de la acción común 2002/921/PESC, del Consejo, de 25 de noviembre de 2002 (DO L 321/51, de 26.11.2002).

³⁷⁵ "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo...", *cit.*, p.34.

4.2.3. Primera misión de la PESD: la MPUE en Bosnia-Herzegovina (2003)

En esta etapa se iniciaría el desarrollo de la PESD, con la adopción de la acción común 2002/210/PESC³⁷⁶, que creaba la MPUE en Bosnia-Herzegovina, para suceder a la fuerza de policía (IPTF) de las NNUU. La misión se inició el 1 de enero de 2003 y debía finalizar el 31 de diciembre de 2005, si bien ha sido prorrogada sucesivamente hasta el 30 de junio de 2012 (vid. infra, apartado 6). Se trata de una misión de carácter no militar, cuyos objetivos iniciales se especificaban en el anexo de la acción común de creación, y se centraban en el ejercicio de funciones de policía, asesoramiento y formación, en el marco más amplio del Estado de derecho. La estructura prevista reproducía la estructura previamente ensayada con la MOUE: SG/AR encargado de dictar las directrices de actuación, por medio del REUE; un Jefe de Misión/Policía, que ejerce el mando sobre el terreno y se encarga de la gestión diaria de la operación.

El SG/AR también ejerce las funciones de coordinación con las otras organizaciones presentes en la zona. El equipo policial estaba formado por funcionarios de policía en comisión de servicios, personal local contratado y personal civil internacional destacado en comisión de servicios. Al iniciarse la misión, el personal aportado era de algo más de 500 policías que provenían de 34 países. De ellos, 418 eran aportados por los 15 Estados miembros. De los restantes 18 Estados europeos, miembros de la OTAN, no miembros de la UE y de otros países europeos candidatos a la adhesión, se aportaron 90 efectivos. La financiación inicial fue establecida en 38 M€ para el 2003, de los cuales 20 M€ se financiaban en común a cargo del presupuesto comunitario³⁷⁷.

5. TRATADO DE NIZA Y LA PESD: 2003-2009

5.1. Nuevo marco normativo y político

La reforma introducida por el Tratado de Niza no tuvo especial relevancia en cuanto a la introducción de novedades significativas para el desarrollo de la PESC, puesto que esta reforma respondía a la idea de fondo de facilitar la ampliación hacia los países de la Europa central y oriental. Las modificaciones introducidas en el Art. 17 TUE fueron mínimas, excepto la mención relativa a la UEO, que quedó borrada por completo del texto de este artículo, dejando sólo la posibilidad de que, en el seno de esta organización, dos o más Estados pudieran iniciar una cooperación reforzada, cosa que se vio por entonces, y se confirmó más tarde, como poco probable³⁷⁸. Así se recogía en su apartado cuarto que:

“4. Las disposiciones del presente artículo no serán óbice al desarrollo de una cooperación reforzada entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el

³⁷⁶ Acción común 2002/210/PESC, *cit. Vid.* también en general, Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE (2003).

³⁷⁷ Art. 1.1 de la decisión 2002/968/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2002 (DO L 335/1, de 12.12.2002).

³⁷⁸ A. Herrero de la Fuente, “La participación de la Unión Europea en la gestión internacional de crisis”, *REE*, nº 52, 2009, p. 22.

marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la OTAN, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título³⁷⁹.

Lo más destacable, en esta cuestión, fue la formalización del Comité Político y de Seguridad (COPS),- heredero del comité político establecido por el TUE en 1992 (vid. infra, Capítulo 3) órgano que contribuiría al desarrollo tanto de la PESC como de la PESD³⁸⁰. Este órgano, como se verá, ha sido el encargado de ejercer la dirección política y estratégica de las misiones de paz de la UE desarrolladas desde la declaración de operatividad de la PESD. Otra novedad importante fue la introducción de las cooperaciones reforzadas en materia de PESC. El art. 27 A establecía el marco en el que los Estados podrían llevarlas a cabo y los principios que debían respetar:

“1. Las cooperaciones reforzadas en cualquiera de los ámbitos contemplados en el presente título tendrán por finalidad defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto, mediante la afirmación de su identidad como fuerza coherente en el ámbito internacional. Dichas cooperaciones deberán respetar:

— los principios, los objetivos, las orientaciones generales y la coherencia de la política exterior y de seguridad común, así como las decisiones adoptadas en el marco de esta política,

— las competencias de la Comunidad Europea, y

— la coherencia entre el conjunto de políticas de la Unión y su acción exterior.”

Sin embargo, el art. 27 B también ponía límites a la utilización de este mecanismo:

“Las cooperaciones reforzadas en virtud del presente título se referirán a la aplicación de una acción común o de una posición común. No podrán referirse a cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa”³⁸¹.

De este modo, la reforma de Niza facilitaba el uso de este mecanismo a aquellos Estados en situación de llevarlas a cabo, frente a aquellos que no tenían suficientes recursos o no querían compartir esta posibilidad, por sus posiciones neutrales, como la de Dinamarca.

En virtud de ellas, se estableció la posibilidad que el Consejo encargara a un grupo de Estados miembros la realización de una determinada misión, en defensa de los intereses de la UE. De hecho, esta situación se produjo en la práctica con la operación ARTEMIS en la RD Congo (2003), en la que Francia asumió la dirección de la misión militar, como Estado marco, junto a un reducido grupo de Estados. Como han afirmado varios autores, esta posibilidad facilita la creación de una “Europa a la Carta”, en la que un

³⁷⁹ Art. 17.4 TUE modificado por el Tratado de Niza. DO n° C325/170, de 24 diciembre 2002.

³⁸⁰ Vid. B. Sánchez Ramos, “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza”, *Anuario da Faculdade de Direito*, n° 5, 2001, pp. 833-834. En <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2106/1/AD-5-35.pdf>. (Fecha de consulta: 23 junio 2011).

³⁸¹ Vid. antiguos arts. 27 A- 27 E. En ellos se establecía el procedimiento a seguir para que un grupo de como mínimo 8 Estados pudiera llevar a cabo esta cooperación en el marco de la PESC. DO n° C 325/20, 24.12.2002.

grupo de Estados en nombre de la UE podrá defender sus propios intereses en el exterior utilizando a la UE como factor añadido de legitimación de sus acciones³⁸². En todo caso, la cooperación estructurada permanente acentúa la interdependencia militar entre los Estados miembros de la UE que participen en ella, con lo que puede ampliar y profundizar la política común de seguridad y defensa³⁸³.

Meses después de la firma del Tratado de Niza (el 26 de febrero de 2001), la PESD fue declarada operativa, aunque de modo parcial por falta de capacidades, en la cumbre de Laeken celebrada el 14 y 15 de diciembre de 2001³⁸⁴. La experiencia previa de la crisis de Kosovo había puesto de relieve la necesidad de dotar de un contenido concreto la dimensión militar de la UE, al haberse demostrado las evidentes limitaciones militares de la UE en su conjunto y de sus Estados miembros en su actuación individual. De este modo, la UE asumía el reto de:

“dotarse de una capacidad de actuación autónoma respaldada por una fuerza militar creíble, los medios para decidir su empleo y la voluntad para hacerlo, en respuesta a las crisis internacionales que pudieran surgir”³⁸⁵.

En este sentido, la declaración de operatividad parcial precisaba que la decisión de utilizar la capacidad civil o militar se determinaría en función de las circunstancias de cada situación y en función también de los medios disponibles.

Además de estas declaraciones, se produjeron también algunas acciones exteriores, todavía en el territorio de la antigua Yugoslavia, a través de diversas misiones de retirada

³⁸² Vid. A. Herrero de la Fuente, “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro...” *op.cit.*, p 35; N. Fernández Solá, “La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea”, *BEUR*, nº 11, 2003, p. 24. En http://www.unizar.es/union_europea/files/PESD-BEURdef.pdf. (Fecha de consulta: 21 abril 2011). Para N. Fernández, aunque en principio es inevitable que haya un núcleo de Estados que por sus capacidades económicas y militares lideren esta cooperaciones, sería preferible “una coalición de Estados participantes más amplia que incluyera, por ejemplo, a países como Italia o España con una cierta capacidad militar, (e incluso en un futuro pudiera incorporar a algún país nuevo como Polonia y alguno de los pequeños actuales) de modo que el resultado fuera la acción de unos pocos pero en un contexto de entendimiento global o aceptación por los demás Estados miembros” (p.6). Vid. también N. Fernández Solá, “El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 67/2004. En <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/476/ARI-67-2004-E.pdf>. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

³⁸³ J. A. Moliner González, “De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente”, Real Instituto Elcano, *ARI* nº 55/2008 - 02/06/2008. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI55-2008.(Fecha de consulta: 10 marzo 2011).

³⁸⁴ Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Boletín UE 12-2001. Conclusiones de la Presidencia (3/5) Anexo II: “Declaración de operatividad de la Política común y de Seguridad y Defensa”, punto I.28.

³⁸⁵ Declaración final de la cumbre franco-británica de Saint Malo (diciembre de 1998). Cita extraída de P. Méndez de Vigo y Montojo, “El debate de las capacidades militares”, en VV.AA., *La seguridad y defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades*, Cuadernos de Estrategia, Nº 129, Ministerio de Defensa, Instituto español de estudios estratégicos, Instituto de Estudios europeos de la universidad San Pablo-CEU, pp. 161-185.

de minas llevadas a cabo en el territorio de Croacia en el 2001. Estas acciones fueron coordinadas por la Comisión Europea, en el marco de las relaciones exteriores de la Unión, a cargo de los programas comunitarios de ayuda y desarrollo³⁸⁶.

La declaración del Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 sobre la plena operatividad de la PESD (si bien reconociendo las dificultades logísticas y de transporte que todavía persisten en la actualidad), se puso de manifiesto con el inicio de tres operaciones: la MPUE (2003), de carácter no militar, y las operaciones militares CONCORDIA (2003) y ARTEMIS (2003)³⁸⁷. Ello unido a la creación de la *Fuerza de reacción rápida*, ha posibilitado que la UE sea capaz en la actualidad de planificar y llevar a cabo dos tipos de misiones de gestión militar de crisis internacionales: las de carácter autónomo, sin la colaboración de la OTAN, y las realizadas utilizando las infraestructuras y capacidades logísticas de la OTAN.

Por otro lado, los atentados terroristas en EEUU el 11 de septiembre de 2001, junto con el posterior ataque norteamericano de Iraq en 2003, son otros factores de crisis que impulsarían un poco más el desarrollo de la política de seguridad en la UE, cuyos aspectos internos y externos irán indisolublemente unidos a partir de este momento. Los Estados de la UE, divididos ellos mismos ante este nuevo hecho turbulento, elaboraron por consenso una *Estrategia Europea de Seguridad* (EEE)³⁸⁸, conocida también como *documento Solana*³⁸⁹, a través de la cual se describen los principales riesgos a los que se enfrenta la UE, así como los instrumentos a su disposición para hacerles frente. Esta fue la primera vez que la Unión:

“dejaba de mostrarse como una potencia estrictamente civil para concebirse como un actor global con instrumentos tanto militares como civiles a su disposición”³⁹⁰.

³⁸⁶Vid. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Directrices de la Comunidad Europea sobre la lucha contra las minas, 2008-2013, Bruselas, 24.1.2008.

³⁸⁷ Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, Conclusiones de la Presidencia, Boletín UE 6-2003, punto I.23.

³⁸⁸ Vid. en profundidad el estudio de esta estrategia en A. Dumoulin, “La sémantique de la «stratégie» européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d’un préconcept”, AFRI 2005, Volume VI, pp. 632-646. En http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005_dumoulin.pdf. (Fecha de consulta: 21 abril 2011). En relación con la seguridad nacional de los Estados, y las relaciones/competición entre el Reino Unido y Francia en materia de seguridad y PESD, vid. D. García Cantalapiedra, “La política europea de seguridad y defensa y la seguridad nacional de los Estados de la Unión: un Jano problemático”, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 49, Valencia 2004, pp.81-96. Para el estudio de las relaciones en materia de seguridad entre Francia, Reino Unido y Alemania, vid. N. Fernández Solá, “El impacto de un eventual triunvirato...op.cit.

³⁸⁹ Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Este documento fue redactado a instancias del Alto Representante de la UE para la PESC, Javier Solana, y fue presentado al Consejo Europeo, que lo adoptó en su reunión del 12 y 13 de diciembre de 2003. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf>. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

³⁹⁰ CIDOB y Círculo de Economía: “Hacia una nueva arquitectura europea de seguridad”, en *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, octubre de 2009, p.62. En

La adopción de la EES permitió el establecimiento de un nuevo *Objetivo principal* para 2010, encaminado a conseguir una mejora cualitativa de las capacidades militares de la UE en materia de PESD³⁹¹. En junio de 2004 el Consejo Europeo adoptó este objetivo, extendiendo y completando el objetivo definido en Helsinki (1999), a través de la extensión de la *misiones Petersberg* -incorporando las operaciones de desarme y de apoyo a terceros Estados en la lucha contra el terrorismo, así como la reforma de los servicios de seguridad- y el incremento de las capacidades militares europeas, gracias a la creación de la Agencia Europea de Defensa³⁹².

El elemento más destacado de este objetivo ha sido la creación de las *agrupaciones tácticas de reacción rápida (Battlegroups)*, con el fin de garantizar un despliegue rápido y efectivo de las misiones militares³⁹³. La experiencia previa de las misiones CONCORDIA (2003) y ARTEMIS (2003), puso de relieve la necesidad de la UE de disponer de las capacidades militares necesarias para adaptarse al nuevo entorno de seguridad puesto de manifiesto en la EES, creando unos grupos con capacidad de intervención temprana y rápida y de tamaño más reducido que la fuerza de reacción rápida³⁹⁴.

http://www.cidob.org/es/publicaciones/libros/monografias/un_proyecto_para_europa_reflexiones_y_propuestas_para_la_presidencia_espanola_del_consejo_de_la_union_europea. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

³⁹¹ Aprobado por en el CAG de mayo de 2004 y ratificado en el Consejo Europeo de junio de 2004. Vid. Doc. 10679/04, Consejo Europeo de Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 18 de junio de 2004. CONCL 2, punto 60, en el que también “respalda la elaboración de modalidades que permitan a la UE aportar capacidades militares en apoyo de las Naciones Unidas”. Sobre este objetivo vid. C. García Encina, “Headline Goal 2010: ¿se cumplirán las promesas?”, Real Instituto Elcano, *ARI*, n° 121-2004 - 12.7.2004. En

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+121-2004. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

³⁹² Vid. Capítulo 3, apartado 6. Agencias autónomas.

³⁹³ La cumbre informal de los ministros de defensa en Noordwijk (septiembre de 2004) decidió la creación de 9 “agrupaciones tácticas” (*Battlegroups*), formados por 1.500 hombres con capacidad para desplegarse en 10 días para un periodo mínimo de 30 días (120 aplicando la rotación). Desde ese momento el número ha sido incrementado. Por otro lado, en esta reunión también se decidió la creación de la fuerza de gendarmería europea, formada por 3.000 hombres con capacidad para desplegarse en 30 días y servir en cada una de las fases de una crisis. Esta fuerza combina capacidades civiles y militares y según el capitán de corbeta Enrique Esquivel, “España estaba, y está, convencida de que la Fuerza de Gendarmería Europea es una herramienta muy valiosa para complementar la capacidad de gestión de crisis de la Unión”. Vid. E. Esquivel, “La nueva fuerza de gendarmería europea”, Real Instituto Elcano, *ARI*, n° 48/2005, p.5. En <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/722/Esquivel%20pdf.pdf>. (Fecha de consulta: 21 abril 2011).

³⁹⁴ En teoría deben proyectarse con rapidez, bien como una fuerza autónoma, bien como parte de una operación más extensa que haga posible fases de seguimiento. Sin embargo, hasta la fecha (diciembre de 2010) estos grupos todavía no se han empleado. Para un análisis exhaustivo sobre estas agrupaciones y sus escenarios de actuación, vid. C. García Encina, “Headline Goal 2010...”, *op.cit.* F. Arteaga Martínez, “La Unión Europea como actor global, escenarios y posibles áreas de actuación de los battlegroups de la Unión Europea”, en *Posibles escenarios de actuación de los battlegroups de la Unión Europea*, Documentos de Seguridad y Defensa, n° 9, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, abril de 2007, pp.39-53. En

De este modo, la UE apostó por el multilateralismo regional como una vía eficaz para contribuir al “mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”³⁹⁵. Cinco años después, en diciembre de 2008, el Consejo Europeo consideró necesario revisar de nuevo los objetivos e instrumentos presentados en el documento, revisión que quedaría en una simple actualización de los mismos³⁹⁶.

El aumento de la participación de la UE en misiones civiles, (ya hemos visto que la primera operación PESD autorizada por el Consejo, la MPUE (2003), fue una operación policial), y el apoyo al proceso de estabilización en la RD Congo (a través de la operación de policía EUPOL KINSHASA (2005), y la operación centrada en la reforma de la justicia, EUSEC RD Congo (2004); el apoyo al Estado de derecho en Iraq ,a través de EUJUST LEX (2005)-, y el apoyo a la reforma de la policía palestina, por medio de EUPOL COPPS (2006), junto con una misión de observación para supervisar el proceso de paz en Aceh, la MOA (2005), fueron impulsadas por la adopción del objetivo principal civil de 2008, que propició el aumento de las capacidades de la UE para que ésta pudiera:

“(…) estar equipada para llevar a cabo simultáneamente varias misiones de la PESD de gestión civil de las crisis, con el empleo de capacidades diversas, incluida, por lo menos, una gran misión civil de sustitución a corto plazo en un entorno no benigno”³⁹⁷.

Este aumento significativo de las misiones civiles fue debatido en la *conferencia de mejora de las capacidades civiles*, de 21 de noviembre de 2005³⁹⁸, en la que los ministros de asuntos exteriores de la UE acogieron favorablemente los progresos realizados en el marco del *plan de acción para los componentes civiles de la PESD* y defendieron el establecimiento de un objetivo principal civil que definiera unos objetivos sobre la base de las necesidades, con el fin de desarrollar mejor sus capacidades civiles antes de 2008. En este sentido, establecieron los elementos de un plan de mejora de las capacidades civiles, de los que cabe destacar la creación de capacidades de despliegue

http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/9.pdf. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

³⁹⁵ Una Europa segura en un mundo mejor... *cit.*, p.1.

³⁹⁶ Vid. Doc. S407/08, “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, Bruselas, 11 de diciembre de 2008. En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf.

(Fecha de consulta: 22 abril 2011). Vid. también, la llamada a realizar una verdadera actualización, que vaya más allá de la simple actualización de la EES en E. Benavente Mora, “Recomendaciones”, en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Cuadernos de Estrategia* n° 145, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010, p.251. En http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

³⁹⁷ Doc. 15863/04, Objetivo principal civil de 2008, *cit.*, punto 4.

³⁹⁸ Doc. 14713/05, « Conférence d’amélioration des capacités civiles, Déclaration ministérielle », Bruxelles, le 21 novembre 2005. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st14/st14713.fr05.pdf>. (Fecha de consulta: 24 abril 2011).

rápido: los equipos de intervención civil y los elementos de policía de despliegue rápido³⁹⁹.

Este planteamiento se basó, en gran medida, en los supuestos similares a los utilizados en el sector militar. Y, en este sentido, el supuesto más ambicioso contemplaba la posibilidad para la UE de llevar a cabo una *sustitución* con arreglo a un mandato de la ONU de todas las autoridades administrativas, policiales y judiciales en un país completamente devastado por una guerra civil y recientemente estabilizado por una intervención militar internacional. Otro de los supuestos se basaba en el *refuerzo* de las autoridades administrativas, policiales y judiciales en un país que todavía era capaz de actuar independientemente, pero que había quedado considerablemente debilitado por los enfrentamientos internos, la corrupción y la delincuencia organizada⁴⁰⁰.

El desarrollo en esta época de las misiones de paz se encaminaba hacia su coordinación con las misiones militares y, al mismo tiempo, la posibilidad de llevar a cabo, como ya sucedió en Darfur, misiones de carácter mixto, civil-militar⁴⁰¹. La adopción en paralelo del *Objetivo principal* para 2010, destinado a conseguir una mejora cualitativa de las capacidades militares de la UE en materia de PESD, facilitaría esta coordinación del objetivo civil con el objetivo principal para 2010, concretándose en la creación de los equipos civiles de respuesta de la UE (CRT), como figura equivalente a la fuerza de reacción rápida del ámbito militar⁴⁰², para hacer frente a situaciones de violaciones graves y masivas de los derechos humanos en cualquier lugar del mundo⁴⁰³, y operativa

³⁹⁹ *Ibíd.* Annexe, “Éléments d’un plan d’amélioration des capacités civiles”.

⁴⁰⁰ Doc. 14199/06, “Objetivo Principal Civil 2008: Gestión Civil de Crisis en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa, documento de información contextual para el Comité del artículo 36”, Bruselas, 20 de octubre de 2006, punto 3. El mismo documento señala las deficiencias de las capacidades y las dificultades prácticas para desarrollar las capacidades civiles, así como los requisitos necesarios para futuras operaciones de gestión de crisis de la UE, pensando sobre todo en la misión de Kosovo.

⁴⁰¹ Tal y como ha señalado Javier Solana, en relación con las intervenciones en las crisis de Bosnia, Kosovo, Afganistán, Iraq, Sudán/Darfur y el Congo, es necesario: “(...) mejorar nuestra efectividad mediante la mejor coordinación de los instrumentos de gestión de crisis civiles y militares (...)”, al mismo tiempo que “(...) no existe una secuencia simple según la cual los militares deberían actuar primero y los civiles después. La fase estrictamente militar de la gestión de crisis nunca es tan breve como se espera o se cree. Y los esfuerzos de estabilización y la reconstrucción no tienen un carácter tan exclusivamente civil como se desearía. En realidad necesitamos tanto los instrumentos civiles como los militares desde el primer día”. *Vid.* UK Presidency seminar on Civil-Military Co-ordination, “Opening address by Javier Solana Secretary General of the Council High Representative for the CFSP” London, 17 October 2005. En http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/86615.pdf. (Fecha de consulta: 25 abril 2011).

⁴⁰² Estos equipos son medios de reacción rápida para la gestión civil de crisis, de tamaño y composición flexibles, integrados por expertos de los Estados miembros y, en principio, con la participación de la Secretaría del Consejo. Para garantizar la acción exterior de la UE también se invitará a expertos de la Comisión Europea a que participen en estos equipos cuando sea procedente. *Vid.* CITpax, W.AA., Informe, “Marco institucional y medios civiles de gestión internacional de crisis en España: Compromisos, alternativas y ventajas”, Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), Documento nº 5, Febrero 2006, p.33. En <http://www.toledopax.org/es/publicaciones>. (Fecha de consulta: 25 abril 2011).

⁴⁰³ *A Human Security Doctrine for Europe*. Este informe fue elaborado en 2004 por un grupo de académicos y expertos internacionales liderado por Narcís Serra y presentado al SG/AR de la

a partir de la misión EUPOL AFGANISTÁN (2007). Por otro lado, esta interacción supuso la inclusión de dos nuevas categorías de misiones civiles: las de observación (basadas en la MOUE) y las de apoyo a los REUE, cuyo exponente fue la misión del equipo de preparación para el establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del REUE (Equipo de preparación MCI-OCI-REUE, de 2006). Además, se llegó a un acuerdo sobre las acciones de apoyo en el sector de la seguridad, formadas por personal civil y militar, en coordinación con actuaciones del pilar comunitario (sobre la base de la experiencia previa de la misión EUSEC RD Congo, en el 2005). Igualmente, se empezó a estudiar el concepto de misiones fronterizas, lo que posibilitaría el desarrollo de la misión de asistencia fronteriza de la Unión en el paso de Rafah, la MAFUE (2005), así como la MAFUE en Moldavia/Ucrania (2005)⁴⁰⁴.

Coincidiendo en el tiempo con la adopción del *documento Solana* y su posterior revisión en 2008, se puso de manifiesto que en el transcurso de esos cinco años el contexto geopolítico había evolucionado sustancialmente, afectando también a la concepción y desarrollo de estas misiones. Así, han aparecido nuevos desafíos y amenazas, con especial incidencia en la irrupción de la piratería, los ataques de ciberseguridad, y el afianzamiento de otras amenazas como las relacionadas con las armas de destrucción masiva, el terrorismo y la delincuencia organizada.

5.2. Consolidación de las misiones de la PESD durante la vigencia del Tratado de Niza

En el marco de esta estrategia de actuación exterior global, posibilitada por las reformas introducidas en los tratados comunitarios en materia de PESC/PESD, desde el año 2003 hasta finales de 2009 (durante la vigencia de las reformas introducidas por el Tratado de Niza) la UE ha planeado, iniciado, o finalizado 25 operaciones fuera de sus fronteras:

- a) Seis militares: CONCORDIA en la ARYM (2003), ARTEMIS en la RD Congo (2003), EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2004), EUFOR RD CONGO (2006) y EUFOR CHAD/RCA (2008) y la misión EU NAVCO (2008), sustituida por ATALANTA (2008), ambas en las costas de Somalia.
- b) Dos de carácter civil-militar: la misión de apoyo de la UE a AMIS II en Darfur (2005), y la misión de apoyo de la UE a AMISON en Somalia (2007), ambas con el fin de dar apoyo a misiones previas de la Unidad Africana (UA).
- c) Y diecisiete no militares (civiles o de policía): MPUE en Bosnia y Herzegovina (2003), PRÓXIMA (2003) y EUPAT (2005) en la ARYM, EUPOL KINSHASA (2005),

PESC, Javier Solana, el 15 de septiembre de 2004. En él se define la seguridad humana como la protección de las personas frente a las consecuencias de las violaciones graves y masivas de derechos humanos. Según el Informe, estos equipos civiles de respuesta de la UE (CRT) deberían contar inicialmente con 15.000 efectivos, un tercio de los cuales tendrían que ser policías y especialistas civiles. Ahora bien, en su sentido amplio, la gestión civil de crisis abarca también aspectos de fortalecimiento de instituciones democráticas y mecanismos de protección de derechos humanos en Estados fallidos o en Estados en transición a la democracia, cumpliendo así una función preventiva respecto de potenciales conflictos. En http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/040915CapBar.pdf. (Fecha de consulta: 25 abril 2011).

⁴⁰⁴ M. A. Acosta Sánchez, "La primera misión de mantenimiento de la paz... *op.cit.*, p. 10.

EUSEC-RD Congo (2005), EUPOL RD Congo (2007), EUJUST THEMIS en Georgia (2005), MAFUE en Rafah (2005), EUPOL COPPS en los territorios palestinos (2006), EUPOL AFGANISTÁN (2007), EUJUST LEX en Iraq (2005), MOA (2005) en Aceh (Indonesia), EUSSR GUINEA-BISSAU (2008), EUMM GEORGIA (2008) y EULEX KOSOVO (2008). También incluimos la MAFUE en Moldavia-Ucrania (2005) aunque, desde un punto de vista jurídico, existen dudas sobre su consideración como operación de la antigua PESD.

Finalmente, debemos mencionar las misiones de planeamiento o recogida de datos (o misiones de apoyo a los REUE) realizadas en Kosovo para la preparación de la misión civil de planeamiento del equipo policial de la UE, EPUE (2006) y la misión de observación y preparación de la futura misión civil internacional con el apoyo del REUE, MCI-OCI-REUE (2006)⁴⁰⁵.

5.2.1. Misiones en los Balcanes occidentales

a) Finalización de la MOUE

Durante esta etapa la misión se prolongó por cuatro veces más, por períodos de un año, extendiendo de nuevo su ámbito de aplicación territorial. El 5 de diciembre de 2003 el Consejo adoptó la acción común 2003/852/PESC, por la que se prorrogaba la misión y su mandato, adaptando el presupuesto de la misma, hasta el 31 de diciembre de 2004⁴⁰⁶. De nuevo, el 25 de noviembre de 2004 se prolongaría la misión hasta el 31 de diciembre de 2005 por medio de la acción común 2004/794/PESC⁴⁰⁷. El 22 de noviembre de 2005 el Consejo aprobó una nueva prórroga hasta el 31 de diciembre de 2006, por medio de la acción común 2005/807/PESC. Fue en este momento en el que la MOUE consideró necesario que la misión se centrara en particular en Serbia, Kosovo y Montenegro y en las regiones colindantes que pudieran verse afectadas por cualquier acontecimiento adverso en estas zonas⁴⁰⁸.

Por lo que respecta a la evolución de la MOUE, durante esta etapa, sus funciones se centraron en contribuir a la política de la UE en los Balcanes, en colaboración con otras misiones de la UE en la zona, como la misión militar EUFOR-ALTHEA (2004) y la MPUE (2003). Finalmente, el 30 de noviembre de 2006, el Consejo prolongó por última vez sus funciones un año más, por medio de la acción común 2006/868/PESC. En ella se establecía que la presencia de observadores en Albania debía finalizar a finales de 2006 y que su presencia en Montenegro quedaba reducida a 2 observadores y debía concluir a mediados de 2007, además de adaptar de nuevo el importe financiero para hacer

⁴⁰⁵ Vid. Tabla III. Misiones de paz de la UE por orden cronológico.

⁴⁰⁶ Acción común 2003/852/PESC del consejo de 5 de diciembre de 2003 (DO L 322/31, de 9.12.2003).

⁴⁰⁷ Acción común 2004/794/PESC del Consejo de 22 de noviembre 2004 (DO L 349/55, de 25.11.2004).

⁴⁰⁸ Acción común 2005/807/PESC del Consejo de 21 de noviembre de 2005 (DO L 303/61, de 22.11.2005).

frente a los gastos de la observación. Asimismo, establecía la fecha de finalización definitiva de la misión: el 31 de diciembre de 2007⁴⁰⁹.

b) Misiones en la Antigua República Yugoslava de Macedonia

Siguiendo su actuación en los Balcanes, el 31 de marzo de 2003, la UE inició su primera operación militar en el marco de la PESD, la operación CONCORDIA (2003), en colaboración con la OTAN. Sus objetivos se destinaban a contribuir a la estabilidad de la zona para garantizar los acuerdos de paz de Ohrid. La misión fue lanzada el 31 de marzo de 2003, con una duración de seis meses, finalizando el 15 diciembre de 2003.

En total participaron 26 Estados, de los cuales, todos los que eran miembros de la UE en aquel instante, excepto Dinamarca e Irlanda. Además, contó con la participación de 7 Estados miembros de la OTAN y 7 Estados que en aquel momento no eran miembros ni de la OTAN ni de la UE⁴¹⁰. En total, las tropas aportadas por los Estados miembros y los futuros nuevos miembros de la UE supusieron el 94% de las tropas desplazadas a Macedonia. Para sufragar la operación, el Consejo decidió que los costes de acuartelamiento y alojamiento fuesen financiados como comunes, mientras que aquellos derivados del transporte de las fuerzas fueron considerados costes individuales. El importe de referencia financiera de la operación se fijó inicialmente en 4,7 M€. El resto de los costes fueron financiados por los Estados participantes en la operación. El presupuesto, previsto inicialmente para seis meses, fue aumentado con posterioridad hasta 6,2 M€. Ello fue debido a la prórroga, a petición del gobierno macedonio, del mandato de la operación hasta el 15 de diciembre de 2003. En esta operación se pidió a los Estados participantes que sufragaran tanto sus propios gastos operativos como un porcentaje de los gastos comunes. En concreto, los Estados miembros de la UE soportaron el 84,5% de los gastos comunes, en consonancia con el nivel del PIB, mientras que los Estados no pertenecientes a la UE sufragaron el 15,5% restante⁴¹¹.

Esta acción militar en Macedonia tendría continuidad con dos operaciones no militares, de carácter policial PRÓXIMA (2003) y EUPAT (2005), con objetivos claramente preventivos. La operación PRÓXIMA se inició el 15 de diciembre de 2003 y finalizó dos años después, el 14 de diciembre de 2005. Su objetivo general era el de continuar el apoyo de la aplicación de los acuerdos de Ohrid y el establecimiento del Estado de derecho por medios no militares, a través de una misión policial.

Todos los Estados miembros enviaron contingentes, excepto Malta e Irlanda. Además participaron tres Estados candidatos en ese momento: Bulgaria, Rumania y Turquía. Igualmente, se incorporaron Estados miembros de la OTAN: Noruega, Ucrania, Turquía y, por otro lado, Suiza. El personal aportado fue de 200 agentes de policía no armados, que vestían su uniforme nacional o de paisano y con su identificación distintiva. Actuaban bajo la dirección del Jefe de Misión, el comisario y brigadier general Jürgen

⁴⁰⁹ Acción común 2006/867/PESC del Consejo de 30 de noviembre de 2006 (DO L 335/48, de 1.12.2006).

⁴¹⁰ Vid. Tabla V. Personal y Estados participantes en las misiones de paz de la UE.

⁴¹¹ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003).

Scholz. Estos efectivos fueron desplegados tanto en el ámbito nacional, como regional y local, con una concentración más importante en los territorios sensibles como Skopje, Tetovo, Kumanovo, Gostivar y Ohrid. Por otro lado, la misión también contó con personal civil internacional y personal local, contratado por la UE en función de las necesidades de la misma.

El importe previsto para los gastos operativos fue establecido en 15 M€ para el primer año, de los que 7,3 M€ sufragaron los costes de la puesta en marcha de la misión. Además de 650.000 euros (incluidas dietas de 100 euros por persona) para sufragar los gastos corrientes correspondientes al año 2003 y un máximo de 7,056 M€ para los gastos corrientes del año 2004. Todos estos gastos, por ser comunes, iban a cargo del presupuesto comunitario. La prórroga de esta misión por un año más comportaría un presupuesto de 15,95 M€. En total, la misión con su prórroga tendría un coste final de 30,95 M€. Por otro lado, tal y como quedó establecido para las misiones precedentes, los Estados miembros sufragaban los gastos relativos a los funcionarios de policía enviados en comisión de servicios, incluidas las retribuciones, la cobertura médica, y las asignaciones distintas a los gastos de viaje de ida y vuelta a Macedonia⁴¹².

La misión del equipo policial consultivo de la UE, EUPAT, se inició el 15 de diciembre de 2005, como continuadora de la misión PRÓXIMA (2003) y finalizó el 14 de junio de 2006. Era también una misión de policía, de carácter preventivo, y destinada a continuar el apoyo de la UE en la aplicación de los acuerdos de Ohrid. Con este fin participaron 16 miembros de la UE, que aportaron un total de 29 consejeros de policía (incluidos oficiales de policía de la UE y expertos civiles). El importe destinado a hacer frente a los gastos operativos fue establecido en 1,5, M€, a cargo del presupuesto comunitario⁴¹³.

c) Misiones en Bosnia-Herzegovina

La MPUE (2003) en Bosnia continuó ejerciendo sus funciones, si bien, a medida que los objetivos se cumplían y la situación se estabilizaba, la UE fue reduciendo sus efectivos. El 15 de junio de 2007, los 27 Estados miembros de la UE tenían desplazados un total de 176 efectivos (entre personal civil aportado, que es mayoritario, y oficiales de policía) y los seis Estados participantes no miembros de la UE tenían desplazados 203 efectivos (también entre personal civil y oficiales de policía). Por otro lado, la prolongación de la misión sucesivamente comportó también la adaptación del presupuesto previsto para financiar los gastos de la misión. Así, se estableció una previsión de financiación para los años 2003-2005 con una aportación máxima de 38 M€. Además, previendo posibles cambios en la financiación, el Consejo se reservaba la facultad de decidir anualmente el presupuesto definitivo para el período 2003-2005. La prolongación de nuevo hasta el 31 de diciembre de 2007, obligó a adaptar el presupuesto para el 2007, en tanto que esta decisión debe ser anual, fijándose el importe en 12,15 M€, destinados a cubrir los gastos de ejecución durante este período de prórroga. La nueva acción común 2007/749/PESC, de 19 de noviembre de 2007, estableció que esta misión tendría continuidad a partir del

⁴¹² Vid. Anexo, epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003).

⁴¹³ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.3. MISIÓN DEL EQUIPO POLICIAL CONSULTIVO DE LA UE, EUPAT (2005).

1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2009. De este modo, los presupuestos para los años 2008 y 2009 tendrán que ser decididos anualmente y se gestionarán de acuerdo con los procedimientos y normas aplicables al presupuesto general de la Unión. En total, desde el inicio de la misión en 2002 hasta el 2009, se llegó a los 122,31 M€⁴¹⁴.

El 2 de diciembre de 2004 se llevaría a cabo la segunda operación militar, esta vez en Bosnia, la misión EUFOR-ALTHEA, en sustitución de las fuerzas de la SFOR de la OTAN, y en colaboración también con esta organización. La misión fue autorizada por el CSNU para un periodo de 12 meses, con el objetivo de estabilizar la región y garantizar la aplicación de los acuerdos de paz. En total, la operación militar contó con la participación de 31 Estados: 20 Estados miembros de la UE y 11 terceros Estados. Ello comportó el despliegue sobre el terreno de 6.200 tropas⁴¹⁵.

Aunque la misión tenía inicialmente una vigencia limitada de 6 meses, cumplido el objetivo inicial el Consejo adoptó su prolongación con el fin de profundizar en nuevos objetivos, para garantizar la estabilización de Bosnia, centrados en la realización de asistencia y formación en el marco del proceso de asociación y estabilización de este país. El 27 de febrero de 2007, la UE decidió, en vistas de la positiva evolución de los acontecimientos, iniciar un Plan de transición de la EUFOR encaminado a reducir las tropas y traspasar aquellas actuaciones relacionadas con los aspectos civiles de la misión a la MPUE. Ello iba unido a un cambio de objetivos focalizados, una vez garantizada la aplicación de los acuerdos de paz de Dayton, en garantizar su desarrollo pacífico y su futura integración en la UE.

Desde el verano de 2007, la misión pasó a estar formada por 2.500 soldados sobre el terreno, respaldados por fuerzas de reserva exteriores al teatro de operaciones. En marzo de 2007 finalizó la fase de transición de esta misión, por la que se procedió a reducir las tropas de la EUFOR desplegadas sobre el terreno hasta los 2.500 efectivos. A partir de ese momento, la Unión decidió continuar manteniendo la capacidad de la EUFOR para revertir los efectos de esta reducción de sus fuerzas durante un período inicial de 6 meses para que, en caso necesario, se pueda volver a establecer durante este período una presencia militar más robusta. Por otro lado, los Estados participantes en 2009 eran veintidós Estados de la Unión (excepto Bélgica, Chipre, Dinamarca, Malta, la República Checa y Suecia), más los cinco terceros Estados contribuyentes (Albania, Chile, Suiza, Turquía, y la ERYM). La misión ha ido manteniendo esta presencia "residual" hasta la fecha actual⁴¹⁶.

El coste de la operación se estimó en 71,7 M€, a cargo de los Estados participantes. Únicamente son financiados a cargo del presupuesto comunitario los costes comunes, de los que se excluyeron aquellos derivados del acuartelamiento y el alojamiento de las fuerzas, así como los gastos relacionados con el transporte de las fuerzas en su

⁴¹⁴ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE (2003).

⁴¹⁵ Vid. S/RES/1575 (2004), *cit.*; S/RES/1639 (2005), de 21 de noviembre de 2005; y S/RES/1722 (2006), de 21 de noviembre de 2006.

⁴¹⁶ Vid. Tabla V. Personal y Estados participantes en las misiones de paz de la UE.

conjunto⁴¹⁷. Con el fin de administrar estos costes comunes, en febrero de 2004 se creó el mecanismo ATHENA, utilizado plenamente en esta operación, para dotar de mayor flexibilidad a la financiación de los gastos comunes de las operaciones militares, con independencia de su escala, complejidad o urgencia⁴¹⁸.

d) Misiones en Kosovo

En Kosovo se llevaron a cabo dos misiones de planeamiento: la misión del equipo policial de planeamiento de la UE (EPUE), y la misión de observación y preparación de la futura misión civil internacional con el apoyo del REUE (MCI-OCI-REUE).

El 10 de abril de 2006 el Consejo aprobó la acción para establecer un equipo de planeamiento de la UE (EPUE) en Kosovo, cuya presencia fue prorrogada hasta el 31 de marzo de 2008, a fin de garantizar una transición fluida entre las tareas de la UNMIK, presente en esos momentos en Kosovo, y el posible inicio de una misión de gestión de crisis de la UE. El equipo de 25 expertos internacionales enviados estaba formado por personal civil en comisión de servicios, y fue ampliado más adelante con 15 nuevos miembros, dirigidos y coordinados por el Jefe del equipo, que asumió las funciones equivalentes a un jefe de misión civil o militar, a través de la gestión diaria de la operación y se responsabilizó del personal y las cuestiones disciplinarias. La financiación inicial fue de 3.005.000 euros, destinados a cubrir los gastos comunes, financiados con el presupuesto comunitario.

El 11 de diciembre de 2006, el Consejo decidió reforzar y extender el mandato del EPUE hasta mayo de 2007. Esta segunda prórroga comportó la revisión de la aportación presupuestaria para financiar las tareas de planificación de este equipo, que se iría incrementando hasta llegar a los 423.955.00 euros previstos para una nueva prolongación de seis meses, hasta el 1 de septiembre de 2007⁴¹⁹. Los retrasos, y finalmente los obstáculos en la adopción del estatuto de Kosovo, hicieron que el Consejo adoptara dos nuevas prórroga de la misión hasta el 31 de marzo de 2008 a la espera de valorar la conveniencia de lanzar o no una misión de gestión de crisis.

La misión de observación y preparación de la futura misión civil internacional con el apoyo del REUE (MCI-OCI-REUE) fue planeada por el Consejo en paralelo a la misión del EPUE. El objetivo era poner las bases para la preparación de una futura misión civil internacional en Kosovo aprobada por el CSNU, una vez decidido su estatuto. De este modo, y a petición del representante especial del SG de la ONU, el 15 de septiembre de 2006 el Consejo aprobó la acción común 2006/623/PESC para la creación de este equipo, formado por un jefe de misión, con 25 miembros a su servicio. En ella el REUE ejercía el papel de coordinador con el resto de la comunidad internacional para la preparación de esta misión. El Consejo debía prorrogar esta misión hasta el 31 de marzo de 2008 o 30 días después del nombramiento del Representante de la comunidad internacional (que se preveía fuese el REUE para Kosovo) siempre que ello sucediera

⁴¹⁷ Vid. Tabla VII. Financiación de los costes comunes de las misiones de paz militares de la UE.

⁴¹⁸ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004).

⁴¹⁹ Vid. Anexo, epígrafe 1.3.1. EQUIPO DE PLANIFICACIÓN DE LA UE, EPUE KOSOVO (2006).

antes del 1 de marzo de 2008. La declaración de independencia de Kosovo trastocaría los planes de la UE que, finalmente, se decidiría a iniciar una misión de paz, sin esperar la conformidad del CS⁴²⁰.

Ante la falta de una resolución del CS sobre el estatuto definitivo de Kosovo, así como la posterior declaración de independencia unilateral de las autoridades kosovares en febrero de 2008, la UE se decidió a crear y desplegar una misión civil, integrada y multifuncional, por el Estado de derecho en Kosovo. La misión EULEX KOSOVO se inició el 16 de febrero de 2008 y se basó en el objetivo general de asistir a las autoridades kosovares en los ámbitos judiciales, policiales y de la administración en general para fortalecer las estructuras del Estado de derecho. Para perseguir este fin, la misión tenía asignadas múltiples funciones, desde la supervisión, tutoría y asesoramiento en el ámbito policial y judicial, hasta, por ejemplo, tareas ejecutivas destinadas a velar por la correcta investigación de crímenes de guerra, terrorismo, corrupción o delincuencia organizada. Con este objetivo, la misión prevé contar en total con 1.900 miembros de personal civil multinacional: oficiales de policía, jueces, fiscales, etc., y 1.100 agentes locales. En septiembre de 2009 los efectivos desplegados eran de 1.642 miembros de personal civil y 1.000 de personal local, aportados por los Estados miembros participantes (todos excepto Chipre y el condicionamiento de España a la resolución de las cuestiones legales pendientes) y terceros Estados adscritos a la misma, los EEUU, Suiza, Croacia, Turquía, Noruega y Canadá⁴²¹.

El importe inicial para sufragar los gastos de su despliegue se fijó en 205 M€ para un período de 16 meses, a cargo del presupuesto comunitario. Desde febrero de 2008 a junio de 2010 el importe fue aumentado hasta los 265 M€⁴²².

5.2.2. Misiones en África

a) Misiones en la RD Congo

El 12 de junio de 2003 la UE llevó a cabo la primera misión militar en el continente africano, ARTEMIS en la RD Congo, hasta el 1 de septiembre de 2003. La misión respondía al llamamiento urgente hecho por el CS ante la grave crisis desatada en la región de Ituri, con la finalidad de restablecer la paz y proteger a los civiles de la zona. Para ello, el CS hizo un llamamiento a los Estados y organizaciones de la comunidad internacional a participar en la fuerza provisional de estabilización creada por la ONU. La intervención precedente de una misión francesa en la zona (operación *Mamba*), sirvió de base para la planificación de la misión europea y para que Francia asumiera el liderazgo de la operación como Estado marco. Además, esta fue la primera misión militar autónoma de la UE, realizada con los recursos militares y económicos aportados por los Estados miembros y terceros Estados participantes en la misma.

⁴²⁰ Vid. Anexo, epígrafe 13.2. EQUIPO DE PREPARACIÓN DE LA MISIÓN CIVIL INTERNACIONAL, MCI-OCI-REUE (2006).

⁴²¹ Vid. última actualización en Tabla V. Personal y Estados participantes en las misiones de paz de la UE.

⁴²² Vid. Anexo, epígrafe 1.3.3. EULEX KOSOVO (2008).

Participaron en la operación 12 Estados miembros. Además de Francia, como Estado marco, lo hicieron también Alemania, Austria, Bélgica, España, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. Junto con cinco terceros Estados: Chipre, Hungría, Brasil, Canadá y Sudáfrica. En total, se aportaron unos 1.950 soldados, la mayoría de los cuales, 930, eran franceses. El importe de referencia destinado a esta operación se estableció en 7 M€, de los cuales el alojamiento y los gastos de transporte del conjunto de las fuerzas corrieron a cargo de los participantes, a diferencia de lo que sucedió en la operación CONCORDIA (2003) en la ARYM, que sí se consideraron como gastos comunes⁴²³.

EUPOL KINSHASA fue iniciada el 12 de abril de 2005, finalizando dos años después, el 30 de junio de 2007. Sin embargo, tuvo su prolongación con el inicio de la operación EUPOL RD Congo, el 1 de junio de 2007, todavía en curso. EUPOL KINSHASA fue una operación policial de carácter preventivo, con el fin de consolidar la seguridad interior a través del apoyo financiero y técnico (aportado por la Comisión Europea), destinado a la creación de una unidad de policía integrada (UPI). La misión de la UE prestaba supervisión, entrenamiento y asistencia a la UPI. En ella participaron seis Estados miembros: Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Portugal, además de Canadá y Turquía.

La misión fue reforzada en junio de 2006, con la finalidad de apoyar la coordinación de las unidades antidisturbios de la policía congoleña en Kinshasa durante el proceso electoral en la RDC, con las aportaciones de Angola y Mali. Los participantes destacaron funcionarios de policía en comisión de servicios, asumiendo los gastos relativos a estos funcionarios, incluidas las retribuciones, la cobertura médica, las asignaciones distintas a las dietas, así como las asignaciones por alojamiento y los gastos de viaje de ida y vuelta a la RDC. En función de las necesidades, también se preveía contratar a personal civil internacional y personal local. En total, participaron unos 30 agentes de plantilla. El 1 de octubre de 2006 había 27 efectivos aportados por Bélgica (2 policías), Canadá (1 policía), Francia (12 policías), Italia (2 policías), Países Bajos (2 policías), Portugal (6 policías), Suecia (1 policía) y Turquía (1 policía).

En el 2005 los gastos de ejecución de la acción se establecieron en un máximo de 4.370.000 euros para hacer frente a los gastos de planeamiento y los de la ejecución de la acción. La promulgación el 18 de febrero de 2006 de la Constitución de la RDC y la celebración de las elecciones generales en el 2006 puso punto final al proceso de transición en el país, y permitió la formación en el 2007 de un gobierno, en cuyo programa figuraba la reforma del global del sector de la seguridad (RSS), la elaboración de un concepto nacional y las acciones prioritarias de reforma en el ámbito policial, militar y de justicia.

Para garantizar su apoyo a estas reformas, el Consejo aprobó el 14 de mayo de 2007 un concepto de operaciones relativo a una misión de policía en el marco de la PESD relacionada con la RSS y su interrelación con la justicia en la RDC. El concepto aprobado

⁴²³ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (2003).

preveía la continuidad entre el fin de las actividades de EUPOL KINSHASA y el inicio de la nueva misión, por lo que la finalización de esta misión dio paso a EUPOL RD Congo, el 1 de septiembre de 2007, cuyo objetivo general era el de proporcionar apoyo a la RSS en el ámbito policial y su interrelación con la justicia. El presupuesto establecido para hacer frente a los gastos derivados de la continuación de esta misión se fijó en 6,920 M€ (desde el 1 de julio de 2008 hasta el 30 de junio de 2009)⁴²⁴.

EUSEC RD Congo se inició el 8 de junio de 2005, como una misión no militar, centrada en el apoyo del Estado de derecho, a fin de apoyar la reforma del sector de la seguridad, en paralelo con las tareas realizadas por EUPOL RD Congo (2007). Su duración inicial prevista era de 12 meses pero ha sido sucesivamente prorrogada. Durante el periodo de vigencia del Tratado de Niza, las prórrogas de 2007 y 2008 han hecho que los objetivos se hayan adaptado a las nuevas necesidades de la misión, centradas, entre otras, en proporcionar asesoramiento y asistencia a las autoridades congoleñas, con el fin de reestructurar y reconstruir el ejército congoleño; modernizar la cadena de pago del ministerio de defensa; contribuir a la elaboración de proyectos para apoyar la reforma de la seguridad; supervisar y poner en práctica proyectos financiados o iniciados por los Estados miembros en el marco de esta misión, en coordinación con la Comisión; y ayudar a asegurar la coherencia de los esfuerzos realizados en las reformas de sector de la seguridad.

Los Estados participantes han sido seis: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia. Inicialmente la misión contaba con 8 asesores militares asignados a los diferentes estamentos dentro de la estructura del Ministerio de defensa congoleño. La decisión de ampliar la misión para dar cobertura al proyecto de asistencia técnica en la cadena de pagos del ministerio de defensa congoleño comportó la aportación de 28 nuevos efectivos, entre los que se contemplaba el envío de asesores económicos, tanto al Ministerio de defensa como a las brigadas ya formadas. El importe financiero para la ejecución de esta misión se fijó inicialmente en 1,6 M€ a cargo del presupuesto comunitario, ampliándose en 4,75 millones más hasta el 30 de junio de 2007. Desde el 1 de julio de 2007 hasta el 30 de junio de 2008 el presupuesto se incrementó en 9,7 M€ más y desde el 1 de julio de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2009 en 8,45 M€. La última previsión presupuestaria se ha establecido desde el 1 de octubre de 2009 hasta el 30 de septiembre de 2010 en 10,9 M€⁴²⁵.

La última operación llevada a cabo en la RD Congo ha sido EUFOR RD Congo, de nuevo una misión militar, iniciada el 30 de junio de 2006 y finalizada seis meses después, el 30 de noviembre. En este caso, también se trataba de una operación de carácter reactivo, con el fin de apoyar el proceso electoral, aportando una fuerza de carácter disuasivo ante posibles disturbios durante la celebración del proceso electoral. De este modo, la UE desplegó la misión europea en apoyo a la MONUC, con el objetivo de ayudar a la estabilización de la situación en caso de disturbios y proteger a los civiles.

⁴²⁴ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.2. EUPOL KINSHASA (2005) Y EUPOL RD CONGO (2007).

⁴²⁵ Vid. Anexo, epígrafe, 2.1.3. EUSEC RD CONGO (2005).

La operación contó con la participación de 21 Estados de la UE (todos excepto Dinamarca, Estonia, Letonia y Malta) y de Turquía y Suiza. El total de efectivos desplegados en la zona de Kinshasa entre mediados de julio y mediados de diciembre fue de 2.400. El contingente francés fue el más numeroso, con 1.032 efectivos aportados. Alemania fue el segundo Estado en número de efectivos aportados con 773. El resto de contribuyentes aportaron contingentes muy reducidos en número: Austria 3; Bélgica 88; Chipre 1; España 133; Finlandia 12; Grecia 25; Irlanda 2; Italia 50; Luxemburgo 1; Países Bajos 39; Polonia 130; Portugal 51; Reino Unido 2; Eslovenia 1; Suecia 57; Suiza 2 y Turquía 16. Estos efectivos fueron distribuidos en tres pilares: un elemento avanzado en Kinshasa, una fuerza de reacción inmediata en Libreville (Gabón) y una reserva "estratégica" en Europa (situada en Francia y Alemania).

El importe previsto para la ejecución de la operación se estableció, para los cuatro meses de duración, en 16,7 M€ administrados conforme al mecanismo ATHENA. En este caso, los costes de acuartelamiento y alojamiento de las fuerzas no fueron considerados comunes, ni tampoco lo fueron los gastos relacionados con el transporte de las fuerzas en su conjunto. Los gastos comunes administrados conforme a ATHENA ascendieron a 23 M€. Además, Alemania contribuyó con unos 26 M€ y Francia con alrededor de 27 M€. De este modo, el coste total de la operación se situó alrededor de los 100 M€⁴²⁶.

b) Misiones en Sudán y Somalia

En el continente africano la UE ha desplegado también dos misiones de apoyo a las misiones desplegadas previamente por la UA: la misión de apoyo de la UE a AMIS II en Darfur, y la misión de apoyo de la UE a AMISON en Somalia.

La misión de apoyo a AMIS II se inició el 18 de julio de 2005 y finalizó el 31 de diciembre de 2007, para prestar su apoyo civil y militar a la UA en la gestión de la crisis de Darfur. Su objetivo general era apoyar a la UA y sus esfuerzos políticos, militares y policiales para resolver la crisis en la región sudanesa de Darfur, respetando el papel principal de la UA en la zona. Al ser una misión de carácter mixto, la misión desplegó un componente civil, con un equipo policial civil compuesto por funcionarios de policía destinados en comisión de servicios por los Estados miembros. Este equipo estaba también dirigido por un Jefe de policía, que asumía también las funciones de consejero policial del REUE. En caso de necesidad, el jefe de policía podía recurrir a la contratación de personal civil internacional y personal local en régimen contractual. Del mismo modo, los Estados miembros podrían destinar en comisión de servicios, en caso necesario, personal civil internacional también por un período de seis meses.

Por otro lado, la misión también desplegó un componente militar, compuesto por personal militar de los Estados miembros, bajo la autoridad de estos o de las instituciones de la UE que los enviaran, destinados en comisión de servicios para un período de seis

⁴²⁶ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.4. EUFOR RD CONGO (2006).

meses. Para la coordinación de este componente, y bajo la autoridad del REUE, fue nombrado también un consejero militar del REUE.

En la misión sólo participaron miembros de la UE, puesto que la acción no preveía la participación de terceros Estados. Los Estados participantes fueron 15: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. En total, fueron desplegados unas 100 personas de la UE y sus Estados miembros en Sudán, con el fin de apoyar al componente militar de AMIS II, así como unas 50 para dar apoyo al componente civil policial. El personal desplegado en julio de 2006 estaba formado por 31 oficiales de policía, 16 expertos militares y 2 observadores militares. Además, 3 miembros del personal militar, un oficial de policía y un consejero político fueron desplegados en Addis Abeba para prestar apoyo al REUE para Sudán. Finalmente, también se desplegaron 3 oficiales en el Cuartel General de la Misión en Al Fasher.

Para la ejecución del componente civil de la misión se estableció una referencia financiera inicial de 2,12 M€, para un período de seis meses, a cargo del presupuesto comunitario. Las prórrogas de la misión obligaron a ampliar su financiación en 2,125 M€ para afrontar los gastos derivados del componente civil durante el período comprendido entre el 1 de mayo de 2007 y el 30 de abril de 2008. También se financiaron con el presupuesto comunitario los gastos derivados de la ejecución del componente militar considerados como gastos comunes: los gastos de los sistemas de comunicaciones e informática, de transporte, evacuación médica y alojamiento de los oficiales de la UE participantes en la cadena de mando de la misión AMIS II y del personal militar de la Célula de coordinación establecida en Addis Abeba; los gastos de los sistemas de comunicaciones e informática y de evacuación médica relacionados con los observadores militares; y los gastos distintivos de identificación, tanto de los oficiales de la UE como de los observadores militares. El importe inicial para estos gastos comunes, durante un período de seis meses, se estableció en 1,97 M€. El resto de gastos operativos con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa fueron asignados a los Estados miembros y administrados por el mecanismo ATHENA.

La misión de apoyo a AMISOM en Somalia se inició el 23 de abril de 2007, finalizando unos ocho meses después, el 31 de diciembre. Debido a la situación de crisis en esta región africana, la misión de apoyo a AMIS II incluyó un elemento adicional de apoyo militar a la misión AMISOM, con el fin de prestar una asistencia eficaz y oportuna de la UE para apoyar a la UA y a sus esfuerzos políticos, militares y policiales para resolver la crisis en Darfur y en Somalia. En la misión participaron nueve Estados de la UE: Alemania, Francia, Dinamarca, España, Italia, Portugal, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. Aportaron 4 expertos situados en la Unidad estratégica de planificación (en Addis Abeba). El apoyo financiero a esta misión y a AMIS II procedió de la Comisión Europea, en especial a través del Instrumento para la estabilidad y el fondo de apoyo a la paz para África. También los Estados miembros hicieron contribuciones bilaterales a AMISOM, en especial Italia, Suecia y Reino Unido. De modo general, la UE ha contribuido a paliar la crisis de Darfur, aportando a AMIS II más de 300 M€. De igual modo, Estados como

Alemania, Francia y el Reino Unido han aportado contribuciones sustanciales a esta misión cifradas en más de 500 M€⁴²⁷.

En Somalia, la misión de coordinación militar EU NAVCO iniciada el 20 septiembre de 2008, fue el prelude de la primera misión naval militar, ATALANTA, que se iniciaría el 2 diciembre de 2008, justo en el momento de finalizar la acción de coordinación. EU NAVCO fue iniciada para apoyar a las NNUU y al Gobierno Federal de Transición a fin de garantizar el suministro de ayuda humanitaria y la protección de los buques comerciales ante las costas de Somalia. El aumento de los actos de piratería y la violación de las medidas de embargo de armas dictadas por la ONU y las iniciativas emprendidas por varios Estados miembros destinadas a ofrecer protección al PMA, impulsó a la UE a contribuir con esta acción de coordinación militar en el establecimiento de una mayor protección de estas escoltas para garantizar la llegada de la ayuda humanitaria a la población. Con esta acción, la UE apoyaría las acciones de vigilancia y protección realizadas por determinados Estados miembros, con el objeto de combatir la piratería y el robo a mano armada frente a las costas somalíes. Los Estados que tenían desplegados buques en la zona y que ya ofrecían esta protección eran España, Bélgica, Países Bajos, Alemania, Italia y el Reino Unido. Igualmente, se envió personal en comisión de servicios a la célula de coordinación de Bruselas. A 30 de octubre de 2008, la acción de coordinación estaba formada por tres oficiales superiores de marina, así como por un suboficial puesto a disposición por España, Francia, Bélgica y Chipre. Además, en esa misma fecha, otros Estados miembros ya habían puesto a disposición de dicha célula de coordinación medios militares: un avión de reconocimiento naval (España), una fragata escoltada por buques del Programa Mundial de Alimentos (PMA) (Países Bajos) y una fragata (Francia). El importe para sufragar los costes comunes de esta acción se fijó en 60.000 euros, gestionados por el mecanismo ATHENA. Mientras que los costes comunes relativos a la comunicación, transporte y desplazamientos y administración debían financiarse a cargo de los Estados miembros, con arreglo a la clave basada en la renta nacional bruta⁴²⁸.

La acción de coordinación debía finalizar a los seis meses de su inicio, coincidiendo su validez con la de la resolución del CS que la autorizaba. Pero la adopción por parte del CS de una nueva resolución en el mes de octubre de 2008, la resolución 1838 (2008), comportó la transferencia de las actividades de la célula de coordinación de la UE a la misión naval militar de la UE, con el nombre de ATALANTA. La nueva operación naval se inició el 8 de diciembre de 2008, con la orden de activación del despliegue en la zona, inicialmente por un periodo de 12 meses, bajo el amparo de las resoluciones del CS de proteger a los convoyes del PMA y, desde ese momento además, reprimir los actos de piratería frente a las costas de Somalia.

Los Estados que inicialmente participaron en la operación aportando fuerzas militares navales fueron Francia, Alemania, Reino Unido, Grecia, Suecia, España, los Países Bajos e Italia, agrupadas bajo el nombre EUNAVFOR-. Además del personal civil y militar

⁴²⁷ Vid. Anexo, epígrafes 2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (2005) y 2.4.2. MISIÓN DE APOYO A AMISOM EN SOMALIA (2007).

⁴²⁸ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.1. MISIÓN DE COORDINACIÓN MILITAR EU NAVCO (2008).

desplegado para la preparación de la operación y el aportado por los Estados miembros o las instituciones en el marco de la operación. El importe fijado inicialmente por el Consejo para hacer frente a los costes comunes de la operación fue de 8,4 M€ para los 12 primeros meses⁴²⁹.

c) Misiones en Chad/RCA y Guinea-Bissau

El enfoque regional de la crisis de Darfur hizo que el CSNU, ante las amenazas a la paz derivadas del problema de seguridad regional y, con el fin de garantizar el acuerdo de paz firmado entre Chad y la RCA, adoptara en el 2007 una resolución autorizando una presencia militar asignada a la UE para la zona fronteriza entre Chad y la RCA. De este modo, el 15 de marzo de 2008 se iniciaría la operación EUFOR CHAD/RCA. La misión, autorizada por un año, debía garantizar los componentes de la misión de la ONU, la MINURCAT presente en la zona y cuyo objetivo principal era el de garantizar la protección y seguridad de los civiles (facilitando el regreso de los desplazados y refugiados a sus hogares) y garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho. Para ello, el comandante de la fuerza de la UE debía mantener una estrecha coordinación con la misión de la ONU. En total, 22 Estados miembros estuvieron representados en el cuartel general de la operación en Mont Valérien (Francia) y 14 de ellos contribuyeron con sus fuerzas militares sobre el terreno: Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia y Eslovenia. A ello deben añadirse las fuerzas de tres Estados no miembros: Rusia, Croacia y Albania. Por otro lado, cuatro Estados miembros fueron incorporados al Estado mayor de la UE: Bulgaria, Luxemburgo, República Checa y Reino Unido. La operación se inició con menos de la mitad del personal previsto, unos 1.770. A ello debería sumarse la fuerza de 1.100 efectivos franceses ya desplegados en Chad y otros 420 en la RCA, (subrayando de este modo el carácter de Francia como ex potencia colonial). El cómputo inicial sumó una fuerza de 2.500 personas, lejos de los 4.000 prometidos. Finalmente, la operación contó con unos 3.700 militares.

El importe de referencia financiera para los costes comunes de esta operación se estableció inicialmente en 99, 2 M€. En noviembre de 2008 la media de costes, incluidas las contribuciones bilaterales, fueron estimadas en 1 billón de euros, de los cuales 120 M€ fueron financiados como costes comunes a través del mecanismo ATHENA. La misión finalizó el 15 de marzo de 2009, siendo asumidas sus funciones por un componente militar de la MINURCAT, ya presente en la zona. Se confirmaba así el carácter asistencial de la UE a la misión de la ONU, que se inscribe en un conjunto de medidas destinadas a reforzar el compromiso de la UE en apoyar una solución a la crisis de Darfur. En todo caso, el fin de la misión no ha acabado con la aportación de la ayuda humanitaria ni la ayuda al desarrollo en esta zona⁴³⁰.

Consecutivamente a las acciones militares en el continente africano, el 12 de febrero de 2008 la UE inició una misión no militar, de asistencia a la reforma del sector de la seguridad en la república de Guinea-Bissau, EUSSR GUINEA-BISSAU, cuya duración

⁴²⁹ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.2. MISIÓN ATALANTA (2008).

⁴³⁰ Vid. Anexo, epígrafe 2.9. MISIÓN EUFOR CHAD/RCA (2008).

inicial debía ser de 12 meses. El objetivo de la misión, claramente preventiva, era el de ayudar al gobierno de Guinea a ejecutar su plan nacional de reforma del sector de la seguridad. Para ello, la UE tenía previsto colaborar en la reducción o reestructuración de las fuerzas armadas y de seguridad. Los ámbitos de intervención establecidos eran los de defensa, policía y justicia. En el caso de la defensa, estaba prevista una reducción de los efectivos para quedar con una fuerza de 2.500 hombres y organizar unas nuevas fuerzas armadas con un nuevo sistema de reclutamiento y formación de tropas y cuadros de mando. En relación con la policía, la idea era reducir el número de cuerpos policiales (de nueve a cuatro) y crear una guardia nacional que englobara varios servicios: fronteras, inmigración, fiscal, marítimo, etc. En materia de justicia el objetivo era reforzar las estructuras judiciales (sobre todo la fiscalía) para poder afrontar la lucha contra el crimen organizado (tráfico ilegal de drogas y personas, blanqueo de dinero, etc.). La actuación de la UE en estos ámbitos fue únicamente de asesoría y apoyo, sin capacidades ejecutivas para imponer ninguna decisión.

Ésta sería la primera misión civil planificada enteramente por la Unidad de Planificación y Conducción de la Capacidad Civil (CPCC), creada para dirigir las operaciones civiles de gestión de crisis. Participaron seis Estados miembros (Alemania, España, Francia, Italia Portugal y Suecia). El personal aportado, en comisión de servicios, estaba formado por un núcleo administrativo/logístico integrado por 6 técnicos y un grupo de 15 expertos asesores internacionales, civiles y militares y 18 trabajadores locales. La financiación inicial se fijó en 5,65 M€, a cargo del presupuesto comunitario. La acción fue revisada después de que el presidente de Guinea-Bissau remitiera el 14 de abril una carta a la UE solicitando que se prorrogara seis meses más el mandato de la misión. De este modo, fue prorrogada por primera vez hasta el 30 de noviembre de 2009, poco antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁴³¹. Sin embargo, la violenta represión ejercida por las fuerzas y cuerpos de seguridad en respuesta a una manifestación política en Conakry, el 28 de septiembre de 2009, haría que, paralelamente, la UE adoptara una posición común de condena y decretara un embargo de armas contra la república de Guinea, así como medidas restrictivas generales y contra determinados miembros del consejo nacional para la democracia y el desarrollo, todo con la finalidad de restablecer el Estado de derecho y volver al país a la senda constitucional y democrática⁴³². Estas medidas se han ido prolongando en el tiempo con la adopción de nuevas decisiones sobre las medidas restrictivas⁴³³ y también la paralización de una nueva misión en el país⁴³⁴.

⁴³¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.10. MISIÓN DE APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD, EUSSR GUINEA-BISSAU (2008).

⁴³² Antecedentes (2) y (3) de la Posición Común 2009/788/PESC del Consejo de 27 de octubre de 2009. (DO L 281/7, de 28.10.2009).

⁴³³ Vid. por ejemplo, la decisión 2010/638/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010 (DO L 280/10, de 26.10.2010); y la decisión 2011/169/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011 (DO L 76/59, de 22.3.2011).

⁴³⁴ Fuente: Consejo de la UE, <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eu-ssr-guinea-bissau/news-in-brief.aspx?lang=es> . (Fecha de consulta: 31 de octubre 2011).

5.2.3. Misiones en la región del Cáucaso

Durante el periodo de vigencia del Tratado de Niza (2003-2009), se llevaron a cabo dos misiones no militares en Georgia: EUJUST THEMIS y EUMM GEORGIA.

La primera de ellas, EUJUST THEMIS, de un año de duración, se inició el 16 de julio de 2004 y finalizó el 14 de julio del 2005. Su objetivo era proporcionar el apoyo a la reconstrucción del país, a través de una acción de ayuda a las reformas en el sistema judicial y democrático. La misión formaba parte de la estrategia global de la UE hacia la región del Cáucaso, en apoyo a la estabilidad de las fronteras con los países vecinos de la UE. Fue la primera misión de la UE que tenía como objetivo específico el de fortalecer el Estado de derecho.

Para la ejecución de la misión se estableció una estructura formada por una sede central en Tiflis, integrada por el jefe de misión y el personal especificado en el OPLAN, así como un grupo de expertos destacados en distintos puestos clave de las autoridades georgianas: la Presidencia, el Ministerio de Justicia, el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo de Justicia, la Fiscalía General y la Oficina del Defensor del Pueblo. En la práctica fue desplegado un grupo de expertos que incluía jueces, fiscales y expertos penitenciarios, que trabajaron coordinadamente con otros sujetos internacionales desplegados en la zona, principalmente la OSCE, así como con la Comisión Europea, con el fin de valorar las posibles y tangibles reformas judiciales. En esta misión no participaron terceros Estados, aunque los Estados terceros podían concurrir a través de los programas financiados por los donantes de terceros países. En total, el personal civil participante fue de 13 expertos aportados por Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, España y Suecia. Por otro lado, el personal nacional participante estaba formado por 14 personas. Para su financiación se estableció una previsión inicial de 2,050 M€ para el período comprendido entre el 1 de julio de 2004 y el 15 de julio de 2005. Sin embargo, esta misión también fue apoyada de modo importante por una decisión de la Comisión Europea, adoptada con posterioridad a la celebración de la Conferencia codirigida por el Banco Mundial los días 16 y 17 de junio de 2004 en Bruselas. En este sentido, la Conferencia acordó doblar sus ayudas a Georgia con una cantidad de 125 M€ para el período 2004-2006⁴³⁵.

La misión de observación EUMM GEORGIA se inició el 1 de octubre de 2008, en principio para un periodo de 12 meses, aunque se ha ido prorrogando y la última fecha prevista para su finalización se ha fijado en el 14 de septiembre de 2012. Los objetivos iniciales de la misión eran los de estabilizar la situación después de la invasión, en agosto de 2008, de la provincia secesionista de Osetia del sur por parte de las tropas rusas y el intento de recuperar el control de esta provincia secesionista por parte de Georgia. Es pues una misión de observación y supervisión, en la que inicialmente la función de la UE era observar y certificar que se cumplía el acuerdo de seis puntos entre Rusia y Georgia. Este acuerdo de paz se basaba en: a) no recurrir a la fuerza; b) cese de

⁴³⁵ Vid. Anexo, epígrafe 2.2.1. MISIÓN EUJUST THEMIS (2004).

las hostilidades de manera definitiva; c) libre acceso a la ayuda humanitaria; d) retirada de las fuerzas militares rusas a las líneas que ocupaban antes del inicio de las hostilidades; e) regreso de las tropas georgianas a sus cuarteles estables; y f) inicio de las consultas internacionales sobre el futuro estatuto de Osetia del Sur y Abjasia y los mecanismos para garantizar su seguridad y estabilidad de forma sólida y duradera.

En ella participan 26 Estados miembros de la Unión (todos excepto Chipre), con un mayor volumen de aportación de personal por parte de Francia. La previsión para esta misión era contar con alrededor de 200 observadores, a los cuales se sumaran algunas personas para el apoyo logístico, además del personal civil internacional y local contratado. La suma total es de 340 personas (incluido el personal del cuartel general y de las oficinas in situ) de los cuales 256 son observadores. Este personal está en comisión de servicios de los Estados miembros o de las instituciones.

El importe inicial para sufragar los gastos de la misión se estableció en 31 M€, a cargo del presupuesto comunitario. Este importe ha sido sucesivamente aumentado, en atención a las necesidades operativas adicionales: el 23 de marzo de 2009 se aumentó en 37,1 M€. La misión fue revisada por el COPS a los seis meses de su inicio (en abril de 2009) sobre la base de un informe presentado por el jefe de misión y la secretaria general del Consejo. En este momento se procedió a evaluar el desarrollo de la misión y el estado de cumplimiento de sus objetivos, así como los cambios de circunstancias. El calendario de los acuerdos se fue cumpliendo y las autoridades rusas procedieron a su retirada. Sin embargo, la situación en la zona aconsejó de nuevo prorrogar la misión, una vez certificada la retirada de las tropas rusas de Osetia del Sur, puesto que el segundo objetivo de esta acción, a largo plazo, consistía en contribuir a la estabilidad en toda Georgia y la región colindante. De este modo, el 27 de julio se aprobó una nueva acción para ampliar su vigencia temporal hasta el 14 de septiembre de 2010. Ello fue acompañado de una revisión del importe financiero, estableciéndose un montante de 49,6 M€, para cubrir los gastos generados hasta el 14 de septiembre de 2010⁴³⁶.

En esta región también fue lanzada una misión de asistencia fronteriza, la MAFUE en Moldavia-Ucrania. El punto de partida fue dado el 30 de noviembre de 2005 en Odessa (Ucrania), conjuntamente, por el SG/AR de la PESC, Javier Solana y la comisaria europea de relaciones exteriores Benita Ferrero-Walker. En la declaración de la presidencia se remarcaba el importante paso dado en la cooperación entre la UE y las autoridades Moldavas y Ucranianas en la lucha contra el tráfico de armas, el contrabando, la corrupción y el crimen organizado. Al mismo tiempo, esta misión formaba parte del compromiso de la UE en su apoyo a la mejora de la seguridad y la estabilidad en la región. De modo general, sus objetivos coinciden con el mandato asignado al REUE, tales como: su contribución al arreglo pacífico del conflicto de Transnistria, en plena coordinación con la OSCE; seguir de cerca la evolución política de los acontecimientos y, sobre todo, ayudar a consolidar la acción de la UE en relación con la República de Moldavia y con la región, en particular en lo que respecta a la prevención y a la resolución de conflictos. La misión inició sus actividades el 1 de

⁴³⁶ Vid. Anexo, epígrafe 2.2.2. MISIÓN EUMM GEORGIA (2008).

diciembre. Sus tareas, de carácter técnico y asistencial, se centran en la mejora de la capacidad de los servicios de aduanas y fronterizos de Moldavia y Ucrania con el fin de prevenir y detectar el contrabando de mercancías y tráfico de seres humanos, así como el fraude aduanero. Durante este periodo, el mandato y la misión fueron ampliados por dos veces en el 2007 y el 2009.

Todos los Estados miembros de la UE han participado en esta misión, con la excepción de España, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Suecia. El personal adscrito a la misión estaba formado por 7 oficiales de campo (3 en el lado moldavo y 4 en el ucraniano). Además, en enero de 2008 la misión contaba con 233 miembros internacionales aportados por los Estados miembros y tres países de la CEI (Georgia, Kazakstán y Tayikistán), así como 111 personas contratadas como personal local. El personal no lleva armas y viste de civil, puesto que no ejerce funciones ejecutivas.

El presupuesto para la misión fue fijado, hasta noviembre de 2007, en 20,2 M€. Durante los seis primeros meses de la misión, la Comisión Europea financió la misión a través del Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) con la aportación de 4 M€. La financiación para la segunda fase de la misión procedió del programa comunitario TACIS. La combinación de los fondos procedentes del MRR y del programa TACIS en el periodo comprendido entre diciembre de 2005 y noviembre de 2007 supuso un total de 20,2 M€. Para el período comprendido entre diciembre de 2007 y noviembre de 2009 la cantidad prevista se fijó en 24 M€, procedentes del Instrumento europeo de vecindad y asociación (IEVA). Además, los Estados miembros han contribuido a la misión con aportaciones directas, financiando los traslados temporales de los profesionales de fronteras procedentes de sus servicios nacionales. A ello debemos añadir que esta misión coordina un proyecto financiero de la Comisión denominado BOMMOLUK (*Improvement of Border Controls at the Moldova-Ukraine border*) cuyo presupuesto aportó la suma adicional de 9 M€⁴³⁷.

5.2.4. Misiones en Oriente medio y próximo

EUPOL AFGANISTÁN, se inició el 15 de junio de 2007 y ha continuado desarrollándose después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En sus inicios se planteó como una misión de carácter no militar, centrada en contribuir al establecimiento de unos dispositivos policiales civiles duraderos y eficaces, con el fin de garantizar la oportuna interacción con el sistema de justicia penal en general, bajo la responsabilidad afgana y conforme a los criterios internacionales. Todo ello en consonancia con el asesoramiento político y la labor de consolidación institucional de la Comunidad, los Estados miembros y otros actores internacionales.

Inicialmente participaron en la misión 16 Estados miembros: Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República checa, Rumanía y Suecia. De todos ellos, Alemania asumió el protagonismo principal, puesto que previamente ya lideraba un Proyecto de reforma de la policía a través de la Oficina de Proyectos de la Policía alemana que fue integrado en la

⁴³⁷ Vid. Anexo, epígrafe 2.7. LA MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN MOLDAVIA-UCRANIA (2005).

misión EUPOL AFGANISTÁN (2007). Además, también se incorporaron a la misión terceros Estados como Canadá, Noruega, Croacia y Nueva Zelanda. El personal desplazado en comisión de servicios por los Estados miembros y las instituciones comunitarias durante el segundo semestre del 2007 estaba cifrado en 160 policías, aunque se esperaba llegar a los 190 aproximadamente, con la finalidad de dar formación a alrededor de 60.000 policía afganos. El 18 de marzo de 2009 la misión estaba formada por 250 agentes internacionales y 123 locales. Eran expertos judiciales y en derecho, así como policías o guardias civiles (en el caso español) desplegados por todo el país en distintos niveles: inicialmente a nivel central, en Kabul, extendiéndose posteriormente a nivel regional (en 5 comandancias de policía regional) y a nivel provincial (a través de su participación en los equipos de reconstrucción provinciales de la ISAF).

El importe de referencia financiera para cubrir los gastos generados por la misión hasta el 29 de marzo de 2008 se fijó en 43,6 M€. Para el periodo establecido entre el 1 de diciembre de 2008 y el 30 de noviembre de 2009, se fijó en 64 M€. La última ampliación presupuestaria, aprobada en noviembre de 2009, antes de entrar en vigor el Tratado de Lisboa, estableció el nuevo importe financiero en 81,4 M€ para el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2008 y el 30 de mayo de 2010⁴³⁸. Durante el desarrollo de la misión el Consejo procedió a su revisión cada seis meses con la finalidad de ajustar su tamaño y alcance⁴³⁹.

EUJUST LEX en Iraq fue iniciada el 1 de junio de 2005 como una misión integrada a favor del Estado de derecho en Iraq. Los objetivos de la misión se centraban, por un lado, en abordar las necesidades urgentes del sistema de justicia penal iraquí, facilitando formación para funcionarios de grado medio y superior en la gestión de alto nivel y la investigación penal. Por otro lado, la misión tenía un segundo objetivo centrado en promover una colaboración más estrecha entre los diversos agentes del sistema de justicia penal iraquí y fortalecer las capacidades de gestión de los funcionarios superiores de policía, justicia y el sistema penitenciario, así como mejorar las técnicas y procedimientos de las investigaciones penales, en el pleno respeto del Estado de derecho y los derechos humanos. Para ello, se perseguía formar a un total de 770 oficiales iraquíes procedentes de los sectores policial, judicial y penitenciario. Los cursos para su formación fueron celebrados en 10 Estados miembros de la UE⁴⁴⁰.

La financiación se estableció inicialmente en 10 M€, a cargo del presupuesto comunitario. Aunque la misión finalizaba el 30 de junio de 2006, el Consejo decidió prorrogarla, ante la petición del gobierno de transición iraquí y la evidencia que todavía no se había completado la formación prevista. De este modo, la UE procedió a ampliar el alcance de la formación proporcionada, con el fin de conseguir un país unificado, próspero y seguro. La prórroga se estableció en 18 meses, hasta el 31 de diciembre de 2007. Fue establecido un nuevo importe de referencia financiera para cubrir los gastos

⁴³⁸ Art. 1 de la acción común 2009/842/PESC del Consejo, de 17 de noviembre de 2009 (DO L 303/71, de 18.11.2009).

⁴³⁹ Vid. Anexo, epígrafe 2.8. MISIÓN EUPOL AFGANISTÁN (2007).

⁴⁴⁰ Vid. Tabla V. Personal y Estados participantes en las misiones de paz de la UE.

derivados de esta prórroga, de 11,2 M€. El 14 de abril de 2008, el Consejo aprobó una segunda prórroga de 18 meses más, hasta el 30 de junio de 2009, con el consiguiente aumento del presupuesto financiero en 21,2 M€. El presupuesto invertido en la misión hasta el 2007 fue de 21,3 M€ y hasta junio de 2009 se gastaron unos 8 M€⁴⁴¹. El 11 de junio de 2009, el Consejo adoptó la tercera prórroga de la operación por otros 12 meses, hasta el 30 de junio de 2010, disponiendo también que durante ese período EUJUST LEX iniciara una fase piloto de actividades en Iraq⁴⁴².

La misión de asistencia fronteriza, MAFUE en el paso fronterizo de Rafah (en la franja de Gaza), fue iniciada por la UE el 25 de noviembre de 2005, con una duración inicial prevista de casi tres años, hasta el 24 de mayo de 2008. La misión tenía por objetivo contribuir a la apertura de dicho paso fronterizo y a la creación de confianza entre el gobierno de Israel y la Autoridad Palestina (AP), en cooperación con los esfuerzos de consolidación institucional desplegados por la Comunidad. Para ello la misión debía ejercer diversas funciones encaminadas a garantizar la apertura de esta franja y supervisar el cumplimiento firmado a tal efecto entre el gobierno de Israel y la AP. En la misión participaron 21 Estados miembros: Austria, Alemania, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, y Suecia; y un Estado candidato a la adhesión en el momento de su despliegue: Rumania.

Por otro lado, al inicio de la misión el personal participante comprendía 55 oficiales de policía (todos en comisión de servicios) de 15 Estados miembros. Cuando el despliegue fue completo el número se incrementó en 75 (de 17 Estados miembros) con la finalidad de operar las 24 horas al día en el cruce fronterizo.

El importe de referencia financiera fue establecido para el período comprendido entre el 25 de noviembre de 2005 y el 24 de mayo de 2007 en 7,6 M€. La última de estas prórrogas ha ampliado el importe financiero en 7 M€ más para el período comprendido entre el 25 de mayo de 2007 y el 24 de mayo de 2008. Para el período comprendido entre el 25 de noviembre de 2008 y el 24 de noviembre de 2009 el presupuesto se estableció en 2,5 M€ más. De todos modos, las dificultades para mantener abierto el paso fronterizo y la llegada de Hamas al poder comportaron la suspensión de la misión europea a mediados de junio de 2007⁴⁴³.

Finalmente, la UE también inició, el 1 de enero de 2006, una misión de policía en los territorios palestinos con el nombre de EUPOL COPPS. La misión forma parte del contexto más amplio de la voluntad manifestada por la comunidad internacional de apoyar a la AP para que pudiera asumir sus responsabilidades en el mantenimiento de la ley y el orden y, específicamente, mejorar su capacidad de policía civil y de mantenimiento de la ley. En este marco, la misión europea debía contribuir al

⁴⁴¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (2005).

⁴⁴² Acción Común 2009/475/PESC del Consejo, de 11 de junio de 2009. (DO L 156/57, de 19.6.2009).

⁴⁴³ Vid. Anexo, epígrafe 2.6.1. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA MAFUE EN RAFAH (GAZA) (2005).

establecimiento de disposiciones policiales sostenibles y eficaces bajo responsabilidad palestina y en consonancia con las mejores prácticas internacionales. Todo ello en colaboración con otros programas de desarrollo institucional de la Comunidad, así como con otros esfuerzos internacionales en el sector de la seguridad, incluida la reforma de la justicia penal.

Los Estados contribuyentes a esta misión, ya sea a través de la aportación de ayuda financiera o de la aportación de personal son 17: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia, la República Checa, Reino Unido. También participaron Noruega (aunque únicamente con ayuda financiera) y Canadá. El personal de la misión incluía inicialmente 33 oficiales de policía y expertos civiles (sin armas y sin poderes ejecutivos) incluidos un oficial de seguridad y enviados en comisión de servicios. A ellos se unieron 15 palestinos, todos ellos establecidos en los diferentes cuarteles generales. Debido a las específicas condiciones de riesgo de la misión, todo el personal tuvo que seguir un curso de formación sobre seguridad previo a su despliegue en la zona. Desde el mes de septiembre de 2007 el personal estaba formado por 11 europeos y 5 palestinos.

El presupuesto adoptado hasta finales de 2007 era de 8,9 M€, teniendo en cuenta que la realización de proyectos específicos podrían ser financiados por los Estados miembros y otros donantes internacionales. El 6 de diciembre de 2007 el Consejo aprobó el presupuesto definitivo para cubrir los gastos que se generasen desde el 1 de enero de 2007 hasta el 29 de febrero de 2008, fijándolo en 2,8 M€. Este presupuesto fue nuevamente revisado en junio de 2008, estableciendo una nueva referencia de 6 M€ para el periodo comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2008. En enero de 2009 el presupuesto aprobado hasta finales de año fue de 6,2 M€. Posteriormente, en el mes de diciembre se estableció otra previsión financiera para sufragar los gastos generados por la misión desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2010, quedando fijado el nuevo importe financiero en 6,65 M€. Todo ello en consonancia con las revisiones hechas por el Consejo que, en principio, debía tener una duración de tres años y finalizar a finales de 2008. Pero en diciembre de 2008 el Consejo aprobó su prórroga por dos años más, hasta el 31 de diciembre de 2010. En la misma, el Consejo también aprobó un nuevo objetivo de modo explícito, el apoyo al Estado de derecho.

5.2.5. Misiones en Asia

Del 15 de septiembre de 2005 al 11 de diciembre de 2006 la UE llevó a cabo una misión de observación en Aceh (Indonesia) con el nombre de MOA. Se trataba de una tradicional misión de observación (equivalente a las de primera generación de la ONU), basada en la supervisión del alto el fuego entre las partes del conflicto tras la firma de un Acuerdo de paz, y una vez obtenido su consentimiento. En concreto, el objetivo establecido por la acción se centraba en supervisar la puesta en práctica de los compromisos asumidos entre el gobierno de Indonesia y el movimiento de liberación para Aceh denominado GAM, que se habían establecido en el Memorando de Entendimiento. Las tareas específicas que comportaba la misión eran de supervisión, y entre otras destacaban: la supervisión de la desmovilización del GAM; de la destrucción

de armas; de la reubicación de las fuerzas militares y de policía no orgánica; de la reintegración de los miembros activos del GAM; de la situación de los derechos humanos, etc. En esta tarea participaron, además de 12 de los Estados miembros de la Unión (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia), siete terceros Estados: Noruega y Suiza, así como los cinco países miembros de la ASEAN (Brunei, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia), todos ellos bajo el liderazgo de la UE.

El personal, enviado en comisión de servicios, estaba formado por expertos en las competencias necesarias para llevar a cabo el mandato de la misión. Inicialmente, fueron desplegados alrededor de 80-82 personas, financiadas con las aportaciones voluntarias de los Estados contribuyentes. Aproximadamente las 2/3 partes de este personal era aportadas por la UE, así como Noruega y Suiza y alrededor de 1/3 restante por los Estados miembros de la ASEAN. Fueron desplegados el 15 de agosto de 2005 para cubrir el lapso de tiempo desde la firma del Acuerdo de paz hasta la adopción de la acción europea, el 9 de septiembre. Una vez en vigor la acción, fueron desplegados alrededor de 230 personas desarmadas (130 de la UE y 100 de la ASEAN) y distribuidos en equipos mixtos a través de 11 oficinas de distrito (seis bajo mando de la ASEAN y cinco bajo mando de la UE). También fue establecido un equipo móvil de desmantelamiento. Todos ellos fueron desplegados hasta el mes de febrero de 2006.

El importe de referencia financiera inicial destinada a cubrir los gastos de la misión se estableció en 9 M€. Aunque la misión al ser de carácter civil tenía que financiarse a cargo del presupuesto comunitario, los fondos disponibles en la línea presupuestaria del 2005 eran insuficientes para cubrir el importe de referencia previsto. De modo que se tuvo que recurrir a las contribuciones financieras aportadas por los Estados miembros con el fin de poder desplegar la misión sobre el terreno. En este sentido, la misión se financió con 15 M€, de ellos 9M€ procedieron del presupuesto para la PESC y 6 fueron aportados por los Estados miembros participantes en esta misión.

El 13 de febrero de 2006 el gobierno indonesio invitó a la UE a prorrogar el mandato de su misión por un período de tres meses, a partir del 16 de marzo de 2006 y hasta el 15 de junio, o bien por un período más breve en función de la fecha de celebración de las elecciones locales que tenían que llevarse a cabo. De este modo, el 27 de febrero el Consejo aprobó una prórroga de la misión por un período de tres meses. Posteriormente, el 11 de mayo el Consejo decidió, después de un nuevo requerimiento por parte del gobierno indonesio, una nueva prórroga, hasta la celebración de las elecciones locales en Aceh, que en principio no debía ir más allá del 15 de septiembre de 2006. La misión concluyó de modo oficial el 15 de diciembre de 2006, a los pocos días de la celebración, el 11 de diciembre, de las primeras elecciones locales democráticas y directas en la provincia⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ Vid. Anexo, epígrafe 2.5. MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN ACEH (INDONESIA), MOA (2005).

6. TRATADO DE LISBOA Y MISIONES DE PAZ: 2009-2012

6.1. Nuevo marco normativo y político

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), las misiones de la UE han contado con un marco jurídico más completo y ambicioso. El nuevo TUE aporta mayor claridad a la política de seguridad y defensa que se regula específicamente en la sección 2ª del capítulo 2 del nuevo título V del TUE, bajo el título *Disposiciones sobre la Política Común de Seguridad y Defensa*. El Tratado separa las disposiciones generales sobre política exterior de las disposiciones específicas relativas a la seguridad y defensa, hasta este momento confundidas y dispersas, entre la regulación del antiguo título V del TUE. Por medio de los artículos 42 y 43 TUE se ha procedido a la “constitucionalización” de esta política⁴⁴⁵.

A través de estas disposiciones, se recoge lo que, en su gran mayoría, era ya la práctica consolidada de la Unión, impulsada por las decisiones estratégicas adoptadas por anteriores Consejos Europeos. Por un lado, a través de la denominación de política común de seguridad y defensa (PCSD) utilizada ya en los Consejos Europeos, otorgándole respaldo normativo, tal y como se desprende del Art. 42.1 TUE, al disponer que:

“1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo 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 las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.”

Por otro lado, el art. 43.1 TUE precisa las misiones que la UE podrá emprender en el marco de la PCSD:

“1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”.

En todo caso, ambos artículos no suponen una verdadera innovación, pues reproducen las disposiciones del Tratado constitucional, cuyo contenido ya se había incorporado en

⁴⁴⁵ J. Cardona Llorens, “La relación Unión Europea-Naciones Unidas en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz...*op.cit.*, p.41. En el mismo sentido, *vid.* L. N. González Alonso, “La gestión de crisis en el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea: ¿más y mejor cooperación con Naciones Unidas?”, en L. González Alonso (Dir.) A. Garrido Muñoz (coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz...op.cit.*, p.78.

la práctica y desarrollado extra convencionalmente⁴⁴⁶. El carácter intergubernamental de esta política tampoco se ha visto alterado por la reforma de Lisboa⁴⁴⁷.

El nuevo Tratado recoge tipos de misiones que ya se han ido cubriendo a través de una aplicación amplia del concepto de “misiones Petersberg”, que las necesidades operacionales han requerido para desarrollar las misiones de gestión de crisis. Destacan nuevas tipologías de misiones, que no se enunciaban anteriormente en el TUE, aunque ya se hubieran incorporado en la práctica anterior, como las acciones conjuntas en materia de desarme; las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares; las misiones de prevención de conflictos y las misiones de estabilización. Excepto las misiones en materia de desarme, las tres restantes son sub-categorías de misiones relativas al “mantenimiento de la paz”⁴⁴⁸.

Es también relevante señalar que todas las nuevas misiones de este período se han llevado a cabo fuera del territorio europeo, lo que supone una manifestación de la existencia de una política de seguridad internacional global de la UE⁴⁴⁹. Por su parte, después de Lisboa la defensa de la UE sigue en manos de la OTAN (art. 42.2 TUE), si bien ello no es obstáculo para que el nuevo Tratado facilite el desarrollo de las capacidades militares de la Unión (art. 42. 3 TUE) como ya hemos comentado, con la

⁴⁴⁶ P. Pozo Serrano, J.A. Peña Ramos, “La gestión militar de crisis por la Unión Europea...*op.cit.*, pp.83-84. Las principales innovaciones se centran en las transformaciones en el ámbito de las instituciones, competencias e instrumentos jurídicos, derivadas de la supresión del sistema de pilares y de la creación de la figura del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Para el análisis de las novedades aportadas por la reforma de Lisboa *vid.* A. Herrero de la Fuente, “La evolución de la política exterior...”, *op.cit.*, pp. 9-48. *Vid.* también: J. M. Sobrino Heredia, “El tratado de Lisboa o la capacidad de Europa para reinventarse constantemente”, *RGDE*, nº 19, octubre 2009, editorial. Y también L. N. González Alonso, “¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa”, en J. Martín y Pérez de Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp.1-11. En http://masterue.usal.es/practicass/accion_exterior/articulo1.pdf. (Fecha de consulta: 26 abril 2011).

⁴⁴⁷ Según L.N. González, esta reforma tendría por objetivo “blindar” la naturaleza intergubernamental de esta política de cara al futuro. *Vid.* L.N. González Alonso, “¿Quién dijo que desaparecen los pilares?...*op.cit.*, pp.7-11.*Vid.* también en el mismo sentido, si bien con el matiz de que los cambios introducidos serían indicativos de que se ha pretendido una unificación de las políticas de la Unión y, por consiguiente también de la acción exterior, ni que sea de modo parcial, M. Martín Martínez y I. Lirola Delgado, “Aspectos jurídico-constitucionales de la acción exterior de la Unión Europea en el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: ¿reformulación o reinención?*”, en A. Remiro Brotons, I. Blázquez Navarro (coord.) *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch- alternativa: Valencia, 2006, p. 39.

⁴⁴⁸ El nuevo art. 43.1 recoge este tipo de operaciones para la lucha contra el terrorismo, de modo específico, si bien todavía no como una misión “autónoma”, sino que depende de la interpretación e implementación de varios de los restantes tipos de misiones, lo que ya era posible con las antiguas “misiones Petersberg”. En este sentido, según Naert, la asistencia de los Estados a la lucha contra el terrorismo en terceros Estados puede plantear dudas sobre el alcance y la aplicación de la cláusula de defensa mutua y esta cláusula de solidaridad, puesto que parece existir cierto solapamiento en los casos de ataque terrorista que equivalen a un acto de agresión. *Vid.* F. Naert, “European Security and defence in the EU Constitutional Treaty”, *Journal of Conflict & Security Law* (2005) Vol. 10 Nº 2, pp.197-198.

⁴⁴⁹ *Vid.* Tabla IV. Ámbito geográfico de las misiones de paz de la UE.

creación de la Agencia Europea de Defensa⁴⁵⁰. Por otro lado, ninguna disposición parece impedir, como sucedía también en las disposiciones del antiguo TUE, que estas operaciones se lleven a cabo *ad intra*, dentro del territorio de los Estados miembros, puesto que no se recoge expresamente que el territorio de la Unión sea el límite en cuyo interior no cabe el despliegue de este tipo de misiones⁴⁵¹. Es de destacar también que el art. 44 TUE recoge la posibilidad expresa, ya ensayada en la práctica, de que estas misiones sean ejecutadas únicamente por un grupo de Estados miembros, que deseen hacerlo y que dispongan de las capacidades necesarias. La gestión de la misión se acuerda entre estos Estados miembros en asociación con el Alto Representante⁴⁵². Se mantiene así la cooperación reforzada, aunque con un régimen diferente y un nuevo procedimiento a seguir⁴⁵³. Asimismo, pasan a denominarse cooperaciones estructuradas permanentes y sólo pueden llevarse a cabo en el marco de la PCSD⁴⁵⁴.

6.2. Misiones de paz hasta el 2011

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 9 de diciembre de 2009, y hasta finales de 2011 han continuado sus actividades ocho misiones no militares: EUSEC RD Congo (2005), EUPOL RD Congo (2007), EUJUST LEX en Iraq (2005), EUPOL COPPS en los territorios palestinos (2006), la MAFUE en Rafah (2005), aunque en prórroga técnica, la MAFUE Moldavia-Ucrania (2005), EUMM Georgia (2008) y EULEX KOSOVO (2008); y una misión militar: ATALANTA en Somalia (2008).

La situación de Libia, la crisis económica actual que condiciona las política de defensa de los 27 Estados miembros, y la firma en noviembre de 2010 de un acuerdo bilateral de cooperación militar entre Francia y Alemania, con el que dejan de lado a la UE, (a pesar de que el Tratado de Lisboa prevé la cooperación reforzada permanente en el marco de la PCSD), no parecen presagiar un futuro prometedor, al menos a corto plazo,

⁴⁵⁰ "European Security and Defence Policy", en D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law, Text and Materials*, Cambridge University Press, 2nd Edition, 2010, p.670.

⁴⁵¹ P. Pozo Serrano, "La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la política de seguridad y defensa", en C. Ramón Chornet (coord.), *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional*, Instituto universitario "General Gutiérrez Mellado" de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa. Tirant lo Blanch: Valencia, 2005, p.49.

⁴⁵² F. Aldecoa Luzárraga, M. Guinea Llorente, *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons: Barcelona, 2010, 2ª edición, pp. 232-233.

⁴⁵³ Según el art. 329 del TFUE, ya no existirá limitación por razón de la materia, pero se aplicará un procedimiento distinto al general: la solicitud de los Estados para participar en una cooperación reforzada se dirigirá al Consejo. Esta será transmitida al AR de la PESC para que dicte su coherencia con esta política y a la Comisión para que dicte su coherencia con el resto de políticas de la Unión. También se transmitirá al PE, si bien sólo a título informativo y, al final, será el Consejo quien decida al respecto por unanimidad. El art. 331 establece un procedimiento similar para las solicitudes de participación en una cooperación reforzada que ya esté en marcha.

⁴⁵⁴ En la actualidad, las cooperaciones estructuradas permanentes sólo son posibles en el marco de la PCSD y pretenden otorgar una mayor "flexibilidad" a los mecanismos de la PESC. Están reguladas en los artículos 42.6 y 46 del nuevo TUE y están desarrolladas en el Protocolo (nº 10) "sobre la cooperación estructurada permanente establecido por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea" que se anexa al mismo.

para avanzar en el desarrollo de la PCSD⁴⁵⁵. A pesar de ello, durante el año 2012 la UE ha continuado con la planificación o inicio de tres nuevas misiones no militares: EUCAP NESTOR en el cuerno de África, EUAVSEC-South Sudan y EUCAP SAHEL Níger, todas ellas centradas en el continente africano (vid. infra).

6.2.1. Misiones en los Balcanes occidentales

a) Finalización de la MPUE en Bosnia-Herzegovina

La MPUE (2003) ha continuado sus actividades en Bosnia-Herzegovina hasta el 30 de junio de 2012, fecha de su finalización⁴⁵⁶. Durante este tiempo, las tareas de la misión se han reorientado hacia funciones de apoyo a la lucha contra el crimen organizado y la corrupción, tal y como se desprende de la decisión 2009/906/PESC:

- “1. Reforzar la capacidad operativa y la capacidad conjunta de las autoridades policiales competentes comprometidas en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción.
2. Prestar, con un planteamiento sistemático, asistencia y respaldo en la planificación y realización de investigaciones en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción.
3. Apoyar y fomentar el desarrollo de capacidades de investigación criminal de BA.
4. Reforzar la cooperación entre policía y ministerio fiscal.
5. Reforzar la cooperación entre la policía y el sistema penitenciario.
6. Contribuir a garantizar un nivel adecuado de responsabilidad”⁴⁵⁷.

Durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011, el importe financiero para cubrir los gastos de la misión se fijó en 17,6 M€⁴⁵⁸.

b) Continuación de EULEX KOSOVO

En estos momentos, EULEX KOSOVO (2008) prosigue con sus tareas en pro del Estado de derecho y ha aumentado los importes financieros para hacer frente a sus gastos. En octubre de 2010 la decisión 2010/619/PESC estableció un nuevo importe de 265 M€ hasta 14 octubre 2010 y otro de 165 M€ hasta el 14 de octubre 2011. La misma

⁴⁵⁵ J. Ferrer Lloret, “La Unión Europea y la responsabilidad de proteger”, en L. González Alonso (Dir.) A. Garrido Muñoz (coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz...op.cit.*, p.265.

⁴⁵⁶ Vid. Art. 1 de la decisión 2011/781/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011 (DO L 319/51, de 2.12.2011); y Documentos de la Presidencia de la UE, “Factsheet on the European Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)”, 15.04.2012. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/AVRIL%202012%20FR%20FACTSHEET%20EUPM.pdf. (Fecha de consulta: 15 mayo 2012).

⁴⁵⁷ Art. 3 de la decisión 2009/906/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2009 (DO L 322/22, de 9.12.2009).

⁴⁵⁸ Decisión 2010/755/PESC del Consejo, de 6 de diciembre de 2010 (DO L 320/10, de 7.12.2010).

decisión prevé que el Consejo fijará el importe de referencia financiera para los períodos subsiguientes⁴⁵⁹. Un año después, en octubre de 2011, se procedió a una nueva y de momento última revisión, estableciendo para el periodo comprendido entre el 15 de octubre de 2010 y el 14 de diciembre de 2011 el importe de 165 M€⁴⁶⁰.

Durante este período, el Consejo prorrogó la misión por medio de la decisión 2010/322, de 8 de junio de 2010, para un periodo de 2 años más, hasta el 14 de junio de 2012. La decisión prevé, como en todas las operaciones que se han prolongado en el tiempo, que el Consejo procederá a su revisión, seis meses antes de su expiración, a fin de poder evaluar la conveniencia de una nueva prórroga⁴⁶¹. En virtud de ello, el 5 de junio de 2012 la misión ha sido de nuevo prorrogada por un período de dos años, hasta el 14 de junio de 2014⁴⁶².

6.2.2. Continuación de EUBAM en Moldavia-Ucrania y de EUMM en Georgia

La misión EUMM GEORGIA ha continuado vigente después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con el fin de cumplir con su objetivo a largo plazo de estabilización de Georgia y las zonas colindantes. A tal fin, la última prórroga establecida, hasta el 14 de diciembre de 2010, hizo necesario aumentar el importe financiero para sufragar los gastos de la misión. Así, el 26 de julio de 2010 el Consejo aumentó de nuevo la financiación hasta los 52,1 M€⁴⁶³. Posteriormente, el Consejo, previa recomendación del COPS, prorrogó de nuevo la misión desde el 15 de septiembre de 2010 hasta el 14 de septiembre de 2011, fijando un nuevo importe de 26,6 M€ para cubrir los gastos generados en este periodo⁴⁶⁴. Desde su inicio en septiembre de 2008, el mandato ha sido prorrogado por tres veces y tiene prevista su finalización el 14 de septiembre de 2012. Para sufragar los gastos generados entre el 15 de septiembre de 2011 y el 14 de septiembre de 2012 se estableció un nuevo presupuesto fijado en 23,9 M€⁴⁶⁵.

Igualmente, la misión EUBAM o MAFUE en Moldavia-Ucrania prosigue sus actividades de asistencia fronteriza. Desde su inicio en 2005 ha sido prorrogada también por tres veces, en 2007, 2009 y la última en 2011. En aplicación del último acuerdo entre la UE

⁴⁵⁹ Art. 1 de la decisión 2010/619/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2010 (DO L 272/19, de 16.10.2010).

⁴⁶⁰ Decisión 2011/687/PESC del Consejo, de 14 de octubre de 2011 (DO L 270/31, de 15.10.2011).

⁴⁶¹ Decisión 2010/322/PESC del Consejo, de 8 de junio de 2010 (DO L 145/13, de 11.6.2010.)

⁴⁶² Decisión 2012/291/PESC del Consejo, de 5 de junio de 2012 (DO L 146/46, de 6.6.2012).

⁴⁶³ Decisión 2010/424/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010 (DO L 199/29, de 31.7.2010).

⁴⁶⁴ Arts. 1 y 14 de la decisión 2010/452/PESC del Consejo, de 12 de agosto de 2010 (DO L 213/43, de 13.8.2010).

⁴⁶⁵ Art. 1 de la Decisión 2011/536/PESC del Consejo, de 12 de septiembre de 2011 (DO L 236/7, de 13.9.2011).

y los gobiernos de Ucrania y Moldavia, la misión ha sido prolongada hasta el 30 de noviembre de 2015⁴⁶⁶.

6.2.3. Continuación de EUJUST LEX en Iraq, EUPOL AFGANISTÁN, EUPOL COPPS en los territorios palestinos y la MAFUE en Rafah

Durante esta etapa inicial de vigencia del Tratado de Lisboa, EUJUST LEX en Iraq (2005) ha continuado sus actividades. El 14 de junio de 2010, a instancias del COPS, la misión fue prorrogada por otros 24 meses, hasta el 30 de junio de 2012. Igualmente, se establecía que la misión en esta nueva etapa debe trasladar progresivamente sus actividades y estructuras pertinentes a Iraq, y centrarse en la formación especializada, manteniendo al mismo tiempo actividades fuera de dicho país cuando proceda y se fijó la cantidad de 14,5 M€ para cubrir los gastos generados entre el 1 de julio de 2010 y el 30 de junio de 2011⁴⁶⁷. Esta cantidad fue modificada el 21 de marzo de 2011, fijándose un nuevo importe de 22,3, M€ para hacer frente a los gastos generados entre el 1 de julio de 2010 y el 30 de junio de 2011⁴⁶⁸. El 10 de julio de 2012 la misión fue de nuevo prolongada, con carácter retroactivo desde el 1 de julio, hasta el 31 de diciembre de 2013⁴⁶⁹.

La misión de policía EUPOL AFGANISTÁN también ha venido prolongando sus actividades desde su inicio en el año 2007. Así, ante la proximidad de su finalización el 30 de mayo de 2010, y previa recomendación del COPS, el Consejo aprobó su prolongación a partir del 31 de mayo de 2010 hasta el 31 de mayo de 2013. Además, estableció los nuevos objetivos, haciendo más hincapié en la reforma del sistema penal además del policial:

“(…) contribuirá de manera significativa a la creación, bajo responsabilidad afgana, de unas disposiciones policiales civiles sostenibles y eficaces que aseguren una interacción adecuada con el sistema de justicia penal en sentido amplio, en consonancia con el asesoramiento político y la labor de consolidación institucional de la Unión, los Estados miembros y otros actores internacionales. La Misión además respaldará el proceso de reforma en pro de unos servicios de policía dignos de confianza y eficaces, que trabaje, con arreglo a las normas internacionales, en el marco del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos.”

El importe de referencia financiera destinado a cubrir los gastos asociados a la misión hasta el 31 de mayo de 2011 se estableció en 54,6 M€⁴⁷⁰. En agosto de 2011 esta

⁴⁶⁶ Fuente: http://www.eubam.org/files/PressPack_ENGL_final.pdf. (Fecha de consulta: 15 mayo 2012).

⁴⁶⁷ Antecedente (2) y art. 11 de la Decisión 2010/330/PESC del Consejo, de 14 de junio de 2010 (DO L 149/12, de 15.6.2010).

⁴⁶⁸ Art. 1 de la decisión 2011/170/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011 (DO L 76/61, de 22.3.2011).

⁴⁶⁹ Art. 1 de la decisión 2012/372/PESC del Consejo, de 10 de julio de 2012 (DO L 179/22, de 11.7.2012).

⁴⁷⁰ Arts. 1 y 13 de la decisión 2010/279/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2010 (DO L 123/4, de 19.5.2010).

cantidad fue ampliada hasta los 60,5 M€, con el fin de cubrir el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2011 y el 31 de julio de 2012⁴⁷¹.

Igualmente, la misión EUPOL COPPS en los territorios palestinos (2006) ha continuado sus actividades. El Consejo aprobó una segunda prórroga de la misión, a partir de enero de 2011 con el nombre de "Oficina de coordinación de la UE en apoyo a la policía palestina (EUPOL COPPS)". A tal fin asignó un importe de 8,25 M€ con el objeto de soportar los gastos generados por la misión desde el 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2011. Por otro lado, en esta nueva etapa la misión tiene asignadas como tareas: contribuir a establecer disposiciones policiales sostenibles; colaborar con los programas de desarrollo institucional de la UE, así como colaborar con los otros esfuerzos internacionales en el contexto general del sector de la seguridad, incluida la reforma de la justicia penal⁴⁷². La última prolongación de la misión ha sido establecida por la decisión 2012/324/PESC, hasta el 30 de junio de 2013⁴⁷³.

Finalmente, la MAFUE en Rafah, si bien fue suspendida, en junio de 2007, a causa de las adversas condiciones de seguridad sobre el terreno, se encuentra en prórroga técnica, pendiente de su reactivación cuando mejoren estas condiciones de seguridad. El 19 de diciembre de 2011 el Consejo adoptó la decisión 2011/857/PESC, estableciendo una nueva prórroga técnica de la misión hasta el 30 de junio de 2012⁴⁷⁴. La última prórroga fue adoptada el 25 de junio de 2012, prolongando de nuevo la misión hasta el 30 de junio de 2013⁴⁷⁵.

6.2.4. Continuación de EUSEC y EUPOL en la RD Congo

Las misiones no militares EUSEC (asesoramiento y asistencia para la reforma del sector de la seguridad) y EUPOL (asistencia y formación de la policía) en la RD Congo han continuado sus actividades a partir de la vigencia del Tratado de Lisboa.

En el caso de EUSEC, el 14 de junio de 2010, el Consejo adoptó una prórroga de la acción creada en el 2007 por un periodo suplementario de 3 meses, hasta el 30 de septiembre de 2010⁴⁷⁶. De nuevo, el 21 de septiembre de 2010, ante la aprobación por el presidente de la república, a finales de mayo de 2009, de un plan de reforma de las fuerzas armadas (FARDC) en tres fases, escalonadas entre 2009 y 2025, que demostraba el interés de las autoridades congoleñas a llevar a la práctica el proceso de reforma del sector de la seguridad en el país, y la continuación del apoyo de la ONU a

⁴⁷¹ Art. 1 de la decisión 2011/473/PESC del Consejo, de 25 de julio de 2011 (DO L 195/72, de 27.7.2011).

⁴⁷² Arts. 1 y 2 de la decisión 2010/784/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 2010 (DO L 335/60, de 18.12.2010).

⁴⁷³ Art. 1 de la decisión 2012/324/PESC del Consejo, de 25 de junio de 2012 (DO L 165/48, de 26.6.2012).

⁴⁷⁴ Decisión 2011/857/PESC del Consejo de 19 de diciembre de 2011 (DO L 338/52, de 21.12.2011).

⁴⁷⁵ Decisión 2012/332/PESC del Consejo, de 25 de junio de 2012 (DO L 165/71, de 26.6.2012).

⁴⁷⁶ Decisión 2010/329/PESC del Consejo de 14 de junio de 2010 (DO L 149/11, de 15.6.2010).

este proceso, a través de una misión de estabilización (MONUSCO), el Consejo decidió de nuevo prolongar la misión europea, desde el 1 de octubre de 2010 hasta el 30 de septiembre de 2012⁴⁷⁷. Para continuar con el apoyo al refuerzo y a la reforma de las instituciones de seguridad, adaptó el mandato de la misión a la nueva realidad:

“La Misión tendrá por objetivo, en estrecha cooperación y coordinación con los demás actores de la comunidad internacional, y en particular con las Naciones Unidas y la MONUSCO, y con arreglo a los objetivos establecidos en el artículo 1, aportar una contribución concreta a la RSS, creando las condiciones que permitan la puesta en práctica a corto y medio plazo de las actividades y proyectos basados en las orientaciones establecidas por las autoridades congoleñas en el plan de reforma de las FARDC y recogidas en el programa de actuación de la misión, incluidos los siguientes:

- a) mantener el apoyo en el plano estratégico,
- b) apoyar la consolidación de la administración y el establecimiento de un sistema de gestión de recursos humanos aprovechando los trabajos en curso,
- c) respaldar la modernización logística,
- d) apoyar la reactivación del sistema de formación, en especial de los mandos, y más en concreto el proyecto de Escuela de Administración y Academia Militar de Kananga, así como los estudios de cara a la Escuela de Logística de Kinshasa,
- e) proseguir, en su ámbito, las actividades relativas a la lucha contra la impunidad en caso de vulneración de los derechos humanos, incluida la violencia sexual.

2. La Misión aconsejará a los Estados miembros y, bajo la responsabilidad de éstos, coordinará y facilitará la ejecución de sus proyectos en ámbitos de interés para la Misión y en apoyo de los objetivos que persigue.”

Con este fin se estableció un importe de 12,6 M€ para hacer frente a los gastos ocasionados para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2010 y el 30 de septiembre de 2011⁴⁷⁸. Posteriormente, el Consejo ampliaría el importe financiero hasta 13,6 M€ con el fin de cubrir los gastos ocasionados desde el 1 de octubre de 2010 hasta el 30 de septiembre de 2012. Asimismo, estableció las medidas para garantizar la colaboración del jefe de misión con el jefe de la delegación de la UE en Kinshasa y los jefes de misión de los Estados miembros presentes también en Kinshasa⁴⁷⁹.

Siguiendo con su estrategia global para la región de los grandes lagos, el Consejo también aprobó, el 13 de septiembre de 2011, la prolongación de la misión EUPOL en la RD Congo, para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2010 y el 30 de septiembre de 2012, estableciendo un importe financiero de 7,15 M€ para cubrir los

⁴⁷⁷ Antecedentes 3 y 4 de la decisión 2010/565/PESC del Consejo, de 21 de septiembre de 2010 (DO L 248/59, de 22.9.2010).

⁴⁷⁸ *Ibid.* Arts. 2 y 9.

⁴⁷⁹ Art. 1 de la decisión 2011/538/PESC del Consejo de 12 de septiembre de 2011 (DO L 236/10, de 13.9.2010).

gastos ocasionados entre el 1 de octubre de 2011 y el 30 de septiembre de 2012⁴⁸⁰. Asimismo, el mandato de la misión fue adaptado en el sentido siguiente:

“1. Para mejorar la madurez y sostenibilidad del proceso de reforma de la Policía Nacional Congoleña (PNC), EUPOL RD Congo asistirá a las autoridades congoleñas en la aplicación del Plan de Acción de la Policía, que abarca las prioridades del proceso de reforma de la policía para el período 2010-2012, y lo hará partiendo de las orientaciones del marco estratégico. La Misión contribuirá a las iniciativas locales e internacionales destinadas a reforzar las capacidades de la PNC, algo que es necesario también de cara a la seguridad de las próximas elecciones. EUPOL RD Congo se centrará en actividades y proyectos concretos que apuntalen su acción en el nivel estratégico del proceso de reforma, en la creación de capacidades y en el incremento de la interacción entre la PNC y todo el sistema judicial penal con el fin de apoyar mejor la lucha contra la violencia sexual y la impunidad. EUPOL RD Congo trabajará en estrecha coordinación y cooperación con otros donantes de la Unión, internacionales y bilaterales, con objeto de evitar la duplicación de esfuerzos”⁴⁸¹.

6.2.5. Finalización de EUSSR GUINEA-BISSAU

A pesar de los disturbios y la aplicación de mediadas restrictivas a las autoridades de Guinea por parte de la UE, la misión EUSSR (2008) continuó y en mayo de 2010 el Consejo aprobó una segunda prórroga, además de la ampliación de su presupuesto con 1,53 M€ para el periodo comprendido entre el 1 de diciembre y el 30 de junio de 2010 y, posteriormente, se estableció una aportación suplementaria de 630.000 € para sufragar los gastos generados entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2010. Paralelamente, el FED (2009-2011) destinaba 27 M€ a la reforma del sector de la seguridad. Una tercera prórroga fue acordada en mayo de 2010, hasta el 30 de septiembre de 2010, para que la misión continuara su actuación en el respeto a los principios democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho. La misión finalizó sus actividades el 30 de septiembre de 2010.

6.2.6. Continuación de EUNAVFOR/ATALANTA en Somalia

La continuación de ATALANTA (2008) durante el inicio de la vigencia del Tratado de Lisboa ha supuesto el aumento de participantes en la misma, llegando a los 19 Estados miembros (todos, excepto Austria, la república Checa, Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Portugal y Eslovaquia), así como cuatro terceros Estados: Croacia, Noruega, Montenegro y Ucrania. Ello obligó a modificar las disposiciones sobre el CDC en marzo de 2010 para aceptar las contribuciones de los últimos Estados en incorporarse a la misión⁴⁸². Las fuerzas aportadas por el momento se calculan en unas 2.000 aproximadamente y la estimación anual de las contribuciones ha sido estimada en unos 400 M€ (equivalente al coste anual estimado de los recursos militares aportados por

⁴⁸⁰ Decisión 2011/537/PESC del Consejo de 12 de septiembre de 2011(DO L 236/8, de 13.9.2010).

⁴⁸¹ *Ibíd.* Art.2.

⁴⁸² Decisión Atalanta/1/2010 del COPS de 5 de marzo de 2010 (DO L 76/45, de 24.3.2009) y la Decisión Atalanta/3/2009 del COPS (DO L 83/20, de 30.3.2010).

España, Francia, y Alemania, en forma de una docena de barcos, aviones de patrulla y reconocimiento y 8 helicópteros)⁴⁸³.

En julio de 2010 el Consejo aprobó una nueva decisión con el fin de introducir modificaciones necesarias en la misión, puesto que los piratas estaban ampliando sus actividades a zonas marítimas más allá de las 500 millas marinas de las costas de Somalia y de los países vecinos⁴⁸⁴. Por otro lado, la nueva resolución adoptada por el CS, el 23 de noviembre de 2010, exhortando a los Estados y organizaciones regionales con capacidad para luchar contra la piratería a su continuación⁴⁸⁵, provocó que el Consejo adoptara en diciembre de 2010 una nueva prórroga de la operación hasta el 12 de diciembre de 2012. Del mismo modo, se hizo necesario modificar la acción inicial del año 2008 con el fin de recoger determinadas características físicas y comunicar determinados datos personales, tales como las impresiones dactilares de los sospechosos, a fin de facilitar su identificación y seguimiento, así como su posible enjuiciamiento. En el mismo sentido, se estableció, por razones prácticas, la posibilidad de intercambiar información clasificada en el teatro de las operaciones⁴⁸⁶. Aunque todavía no se ha adoptado la decisión correspondiente, parece ser que el Consejo ha decidido que prolongará de nuevo la misión hasta diciembre de 2014⁴⁸⁷.

6.2.7. Inicio de una nueva misión militar: EUTM SOMALIA

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha comportado también la creación y ejecución de una nueva misión en Somalia: EUTM, por la decisión 2010/96/PESC, la única nueva misión desplegada durante el año 2010. Lanzada, el 7 de abril de 2010, es una nueva operación, de carácter militar, para contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes⁴⁸⁸. En este sentido, quizás no sea arriesgado aventurar que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la elección de la nueva Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, hayan influido en esta desaceleración en la creación de nuevas operaciones, sin obviar otras posibles razones de carácter político y económico. Por el momento, el Consejo ha decidido que prolongará la misión hasta diciembre de 2012⁴⁸⁹.

⁴⁸³ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.2. MISIÓN ATALANTA (2008).

⁴⁸⁴ Decisión 2010/437/PESC del Consejo de 30 de julio de 2010 (DO L 210/33, de 11.8.2010).

⁴⁸⁵ S/RES/1950 (2010), de 23 de noviembre de 2010, párr.4.

⁴⁸⁶ Antecedentes (4) a (8) de la decisión 2010/766/PESC del Consejo de 7 de diciembre de 2010 (DO L 327/49, de 11.12.2010).

⁴⁸⁷ Fuente:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/120530_Factsheet%20OEUNAVFOR%20SOMALIA_v40FR.pdf. (Fecha de consulta: 24 de julio de 2012).

⁴⁸⁸ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.3. EUTM SOMALIA (2010).

⁴⁸⁹ Decisión 2011/483/PESC del Consejo, de 28 de julio de 2011 (DO L 198/37, de 30.7.2012).

Vid. también http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/Fact%20sheet%20EUTM%20-FR_mars%202012.pdf. (Fecha de consulta: 24 julio 2012).

6.2.8. Regulación de la misión militar EUFOR Libia

Un año después del lanzamiento de EUTM SOMALIA, el 1 de abril de 2011, el Consejo aprobó la creación de una nueva operación, EUFOR Libia por la decisión 2011/210/PESC, como operación militar destinada a apoyar la asistencia humanitaria en la región, con carácter de urgencia y para un período máximo de cuatro meses. Los costes comunes iniciales calculados para la operación han sido de 7,9 M€⁴⁹⁰. Sin embargo, aunque la operación ha sido regulada jurídicamente, la misión no ha sido lanzada sobre el terreno, puesto que el Consejo no ha aprobado la decisión para su inicio, que sólo se aprueba una vez adoptado el plan de operaciones y las normas de compromiso de la operación⁴⁹¹. Probablemente, el inicio, el 19 de marzo de 2011 de la intervención de la OTAN en Libia, autorizada por la Resolución 1973 (2011) del CS, de 17 de marzo, con la participación de Estados miembros de la UE, haya sido el motivo por el cual la UE no adoptara la decisión de activación de la operación de asistencia humanitaria. Así, en virtud de esta resolución, el CS, en aplicación del Capítulo VII de la Carta, y con la intención de garantizar la protección de los civiles:

“4. *Autoriza* a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio, y *solicita* a los Estados Miembros interesados que informen al Secretario General de inmediato de las medidas que adopten en virtud de la autorización otorgada en este párrafo, que serán transmitidas inmediatamente al Consejo de Seguridad”⁴⁹²;

La OTAN decidió poner punto a final a la operación el 31 de octubre de 2011, una vez que los insurgentes libios se hicieron con el control del país y capturaron y asesinaron a Gadafi. Quizás cuando se pueda iniciar un proceso ordenado de reconstrucción del país la UE se plantee activar o reconvertir esta operación para ejecutarla en el país una vez adaptada a las nuevas circunstancias. En todo caso, tal y como ha señalado L.N. GONZÁLEZ, el despliegue efectivo de esta misión sólo se producirá en el caso de que ello sea requerido por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las NU (OCAH), en el marco de la cooperación multilateral entre la UE y las NU⁴⁹³. Probablemente, éste sea el primer caso en el que se ha desarrollado el proceso interno de planificación y creación de una misión de paz de la UE, antes de obtener una solicitud concreta de asistencia⁴⁹⁴.

⁴⁹⁰ Arts. 1 y 11 de la decisión 2011/210/PESC, *cit.*

⁴⁹¹ En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/121237.pdf. (Fecha de consulta: 5 marzo 2012).

⁴⁹² S/RES/1973 (2011), de 17 de marzo de 2011, párr.4 (el subrayado es nuestro).

⁴⁹³ Antecedente (5) de la decisión 2011/210/PESC, *cit.*: “Toda decisión sobre el inicio de la operación debe ir precedida de una solicitud de la OCAH y debe adoptarse a la luz de una evaluación del riesgo y amenazas existentes”.

⁴⁹⁴ L. N. González Alonso, “La gestión de crisis en el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea...*op.cit.*, p.94.

Durante todo este tiempo, la UE se ha limitado a aplicar las sanciones decretadas por el CS, que no implican el uso de la fuerza, así como enviar ayuda humanitaria a Libia y realizar acciones de control de fronteras para hacer frente a la avalancha de inmigrantes, a través del programa Frontex. Pero todavía no ha sido posible obtener una posición común de la UE con relación al uso de la fuerza. Baste recordar a este respecto que Alemania se abstuvo en la votación de la resolución 1973 (2011) que autorizaba el uso de la fuerza, mientras que Francia había sido la patrocinadora de su adopción⁴⁹⁵.

Es más que probable que esta falta de acuerdo en la UE haya sido la causante de que el 28 de noviembre de 2011 el Consejo adoptara la decisión 2011/764/PESC⁴⁹⁶, que ha derogado la decisión 2011/210/PESC de creación de la misión. Entendemos pues, que la UE ha abandonado, por el momento, la idea de llevar a cabo esta misión sobre el terreno, al menos tal y como había sido planteada inicialmente.

6.3. Planeamiento e inicio de nuevas misiones en el 2012

Aunque ya no han sido estudio de esta tesis, es interesante observar que, a pesar de los problemas económicos que está atravesando Europa y el bajo perfil de la nueva Alta Representante, entre junio y julio de 2012 fueron aprobadas por el Consejo las decisiones de creación de tres nuevas misiones de carácter civil, destinadas al continente africano. Así pues, pese a las dificultades, la actuación exterior de la UE a través de las misiones de paz de la PCSD, continua su rumbo.

6.3.1. EUAVSEC-Sudán del Sur

El 18 de junio el Consejo adoptó la decisión 2012/312/PESC, por la que estableció una misión en materia de seguridad de la aviación en Sudán del Sur, con el objetivo de contribuir al funcionamiento sostenible y efectivo del aeropuerto internacional de Juba, puesto que el desarrollo económico de esta zona depende en gran medida del tráfico aéreo. Por ello la misión tiene por objetivo mejorar la seguridad del aeropuerto, con el fin de que aumenten el intercambio de mercancías y el flujo de pasajeros, así como la distribución comercial. En particular, la misión debe contribuir a reforzar la seguridad de la aviación, el control de las fronteras y la aplicación de las leyes en el aeropuerto, bajo supervisión pública y con arreglo a las normas de derechos humanos⁴⁹⁷. El inicio de esta misión está previsto para septiembre de 2012 y su duración inicial se ha fijado en diecinueve meses⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ J. Ferrer Lloret, "La Unión Europea y la responsabilidad de proteger... *op.cit.*, p.258.

⁴⁹⁶ Decisión 2011/764/PESC del Consejo de 28 de noviembre de 2011 por la que se deroga la Decisión 2011/210/PESC sobre una operación militar de la Unión Europea en apoyo de las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia («EUFOR Libia»). DO L 314/35, de 29.11.2011.

⁴⁹⁷ Art. 2 de la decisión 2012/312/PESC del Consejo, de 18 de junio de 2012, sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en materia de seguridad de la aviación en Sudán del Sur (EUAVSEC-Sudán del Sur). DO L 158/17, de 19.6.2012.

⁴⁹⁸Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/euavsec-south-sudan?lang=es>. (Fecha de consulta: 17 julio 2012).

6.3.2. EUCAP NESTOR en el cuerno de África

Como complemento a las operaciones ATALANTA (2008) y EUTM SOMALIA (2010), en mayo de 2012, y a pesar de la desaceleración más que evidente en la planificación de misiones de paz, el Consejo empezó a ultimar los detalles para lanzar una nueva operación en el cuerno de África. El paso previo consistió en el nombramiento en diciembre de 2011 de un REUE par la zona del cuerno de África⁴⁹⁹.

El 16 de julio de 2012 el Consejo aprobó la decisión 2012/389/PESC de creación de esta misión para un período de veinticuatro meses⁵⁰⁰. La misión, denominada EUCAP NESTOR, será una misión de asistencia a los Estados del Cuerno de África y del Océano Índico occidental, centrada geográficamente en Yibuti, Kenia, Seychelles y Somalia. Asimismo, tiene previsto desplegarse en Tanzania, previa recepción por parte de la Unión de la invitación de las autoridades tanzanas⁵⁰¹. Su objetivo se centra en ayudar a estos países a desarrollar sus capacidades con el fin de hacer frente a las amenazas a su seguridad marítima y gobernanza, incluidas sus capacidades judiciales. Está previsto el despliegue del jefe de misión y su equipo para principios de septiembre y se espera que la misión adquiera su plena capacidad operacional durante el próximo otoño⁵⁰².

6.3.3. EUCAP SAHEL Níger

El 16 de julio, el mismo día que aprobaba la creación de EUCAP NESTOR, el Consejo también aprobó la decisión 2012/392/PESC de creación de la misión EUCAP SAHEL Níger, con el fin de reforzar las capacidades de los actores de la seguridad nigerianos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada⁵⁰³, previa petición del gobierno de Níger. En concreto, la misión tiene por objetivo mejorar la coordinación regional al afrontar los retos comunes en materia de seguridad. Para ello:

“tendrá como objetivo contribuir al desarrollo de un enfoque integrado, multidisciplinario, coherente, sostenible y basado en los derechos humanos, entre los diferentes actores de la seguridad nigerianos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada”⁵⁰⁴.

El desarrollo de la misión está fijado inicialmente para un periodo de veinticuatro meses, a partir de su fecha de inicio, prevista para el mes de agosto de 2012⁵⁰⁵.

⁴⁹⁹ Decisión 2011/819/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2011 por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para el Cuerno de África (DO L 327/62, de 9.12.2011).

⁵⁰⁰ Art. 16 de la decisión 2012/389/PESC del Consejo de 16 de julio de 2012 sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR). DO L 187/40, de 17.7.2012.

⁵⁰¹ Art. 2 de la decisión 2012/389/PESC, *cit.*

⁵⁰² Fuente:

http://www.consilium.europa.eu/media/1704166/eucap_nestor_fact_sheet12072012.pdf

(Fecha de consulta: 17 de julio de 2012).

⁵⁰³ Art. 1 de la decisión 2012/392/PESC del Consejo de 16 de julio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger). DO L 187/48, de 17.7.2012.

⁵⁰⁴ Art. 2 de la decisión 2012/392/PESC, *cit.*

⁵⁰⁵ Fuente: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/eucap-sahel-niger?lang=en>. (Fecha de consulta: 17 de julio de 2012).

TABLA III. MISIONES DE PAZ DE LA UE POR ORDEN CRONOLÓGICO
(1991-1999)

ANTERIORES A LA DECLARACIÓN DE OPERATIVIDAD DE LA PESD (1991-2001)				
NÚMERO	TIPOLOGÍA	NOMBRE	DURACIÓN	ESTADO
1	Civil/observación	MOUE en los Balcanes occidentales	1991-2007	Concluida
2	Civil/polición	Misión de la administración civil de Mostar	1993	Concluida
3	Civil/observación	Misión de apoyo y observación electoral en la Federación Rusa	1993	Concluida
4	Civil/observación	Misión en Mozambique	1994	Concluidas
5	Civil/observación	Misión de observación electoral en Sudáfrica	1994	Concluida
6	Civil/observación	Misión de apoyo y observación electoral en la Federación Rusa	1995	Concluida
7	Civil/observación	Misión de apoyo y observación electoral en B-H	1996	Concluida
8	Civil/observación	Misión de observación electoral en Palestina	1996	Concluida
9	Civil/polición	Operación Alba en Albania	1997	Concluida
10	Civil/observación	Misión de apoyo y observación electoral en la Federación Rusa	1997	Concluida
11	Civil/observación	Misión de apoyo y observación electoral en B-H	1997	Concluida
12	Civil/observación	Misión de observación electoral en la RD Congo (ex Zaire)	1997	Concluida
13		Misión en Yemen	1997	Concluida
14		Misión en Mozambique	1998	Concluida
15	Civil/observación	Misión de apoyo y observación electoral en B-H	1998	Concluida
16	Civil/observación	Misión de observación electoral en Camboya	1998	Concluida
17	Civil/observación	Misión en Mozambique	1999	Concluida
18	Civil/observación	Misión de	1999	Concluida

LAS MISIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA...

		observación electoral en Nigeria		
19	Civil/observación	Misión de observación electoral en Indonesia	1999	Concluida
A partir de 1999, todas las posteriores misiones de observación electoral se han desarrollado en el marco del pilar comunitario, motivo por el cual no se relacionan en este trabajo. Aún así, nuestra tesis es que estas misiones y las posteriores, aunque realizadas en el marco de las políticas de cooperación y promoción de la democracia y los derechos humanos, incluyen cometidos relacionados con el mantenimiento de la paz.				
POSTERIORES A LA DECLARACIÓN DE OPERATIVIDAD DE LA PESD (2001-2011)				
NÚMERO	TIPOLOGÍA	NOMBRE	DURACIÓN	ESTADO
1	Civil/polición	MPUE (Bosnia-Herzegovina)	1.01.2003-30.06.2012	Concluida
2	Militar	CONCORDIA (Macedonia)	31.03.2003-15.12.2003	Concluida
3	Civil/polición	EUPOL PROXIMA (Macedonia)	15.12.2003-14.12.2005	Concluida
4	Civil/ polición	EUPAT (Macedonia)	15.12.2005-14.6.2006	Concluida
5	Militar	EUFOR- ALTHEA (Bosnia Herzegovina)	2.12.2004-	Activa
6	Militar	ARTEMIS RD Congo	12.06.2003-1.09.2003	Concluida
7	Civil/Estado de derecho	EUJUST THEMIS (Georgia)	16.07.2004-14.07.2005	Concluida
8	Civil/polición	EUPOL KINSHASA (RD Congo)	12.04.2005 - 30.06.2007	Concluida. Continuada por EUPOL RD Congo
9	Civil/asistencia y formación policial	EUPOL RD Congo	1.09.2007-	Activa (Previsión de finalización: 30.09.12)
10	Civil/reforma del sector de la seguridad	EUSEC RD Congo	8.06.2005-	Activa (Previsión de finalización: 30.09.12)
11	Civil/Estado de derecho	EUJUST LEX en Iraq	1.06. 2005-	Activa (Previsión de finalización: 31.12.2013)
12	Civil-militar/Asistencia	Apoyo de la UE a AMIS II (Darfur)	18.07.2005 - 31.12.2007	Concluida
13	Civil/observación	MOA (Indonesia)	15.09.2005-11.12. 2006	Concluida
14	Civil/polición	EUPOL COPPS (territorios palestinos)	1.01.2006-	Activa (Previsión de finalización: 30.06.13)
15	Civil/asistencia fronteriza	EUBAM-MAFUE (Rafah)	25.11.2005 –	Activa (En prórroga técnica. Previsión de finalización: 30.06.13)
16	Civil/asistencia fronteriza	EUBAM-MAFUE (Moldavia-Ucrania)	1.12.2005-	Activa(Previsión de finalización: 30.11.15)
17	Militar	EUFOR RD Congo	30.07.2006-30.11.2006	Concluida
18	Civil/polición	EUPOL AFGANISTÁN	15. 06.2007-	Activa (Previsión de finalización: 31.05.13)
19	Civil-militar/Asistencia	Misión de apoyo a AMISOM (Somalia)	23.04.2007-31.12.2007	Concluida
20	Civil/polición	EUPOL RD Congo	1.06.2007-	Activa
21	Militar	EUFOR CHAD/RCA	15 .03.2008-15.03.2009	Concluida
22	Civil/planeamiento	EPUE Kosovo	10.04. 2006-31.03.2008	Concluida

CAPÍTULO 2. ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA UE

23	Civil/planeamiento	MCI-OCI-REUE-Kosovo	15.09.2006-03-2008	Concluida
24	Civil/Estado de derecho	EULEX KOSOVO	16.02.2008-	Activa (Previsión de finalización: 14.06.14)
25	Civil/reforma del sector de la seguridad	EUSSR GUINEA-BISSAU	06.2008-30.09.2010	Concluida
26	Civil/observación y asistencia fronteriza	EUMM GEORGIA	1.10.2008-	Activa (Previsión de finalización: 14.09.12)
27	Militar/Asistencia	EUNAVCO (Somalia)	20.09.2008-2.12.2008	Reemplazada por ATALANTA
28	Militar/naval	EUNAVFOR-ATALANTA (Somalia)	8.12.2008-	Activa (Previsión de finalización: diciembre 2014)
29	Militar/formación fuerzas de seguridad	EUTM SOMALIA	7.4.2010-	Activa (Previsión de finalización: diciembre 2012)
30	Militar/apoyo a la asistencia humanitaria	EUFOR Libia	1.04-2010-	No activada

Fuente: Consejo de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>
(Fecha de consulta: 15 mayo 2012) y elaboración propia a partir del Anexo.

TABLA IV. ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA UE

(1991-2011)

EUROPA (Balcanes occidentales)	ÁFRICA	PRÓXIMO Y MEDIO ORIENTE	REGIÓN DEL CÁUCASO	ASIA
	3 Misiones de apoyo y observación electoral en Mozambique (1994,1998 y 1999)			
	Misión de observación electoral en Sudáfrica (1994)			
MOUE (1991-2007)	Misión de observación electoral en Yemen (1997)	Misión de observación electoral en Palestina (1996)		Misión de observación electoral en Camboya (1998)
	Misión de observación electoral en la R D Congo, ex Zaire (1997)			
Administración civil de Mostar (1993)	Misión de observación electoral en Nigeria (1999)			Misión de observación electoral en Indonesia (1999)
Operación Alba (1997)				
3 Misiones de apoyo y observación electoral en la Federación Rusa (1993,1995,1997)				
3 Misiones de observación electoral en Bosnia-Herzegovina (1996, 1997, 1998)				
CONCORDIA en Macedonia (2003)	ARTEMIS RD Congo (2003)	EUJUST LEX (Iraq)	EUJUSTTHEMIS en Georgia (2005)	MOA en Indonesia (2005)
EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2004)	EUPOL KINSHASA (2005)	EUPOL COPPS (Palestina)	EUBAM en Moldavia-Ucrania (2005)	EUPOL AFGANISTÁN (2007)
	EUPOL COPPS RD Congo (2007)			
MPUE en B-H (2003)	EUSEC RD Congo (2005)	EUBAM (Rafah)	EUMM GEORGIA	

CAPÍTULO 2. ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA UE

			(2008)	
EUPOL PROXIMA en la ARYM (2003)	Apoyo de la UE a AMIS II en Darfur (2005)			
EPUE Kosovo (2006)	EUFOR RD Congo (2006)			
MCI-OCI-REUE-Kosovo (2006)	Misión de apoyo a AMISOM en Somalia (2007)			
EULEX KOSOVO (2008)	EUPOL RD Congo (2007)			
	EUFOR CHAD/RCA (2008)			
	EU SSR GUINEA-BISSAU (2008)			
	Acción de coordinación EU NAVCO en Somalia (2008)			
	EUNAVFOR-ATALANTA en Somalia (2008)			
	EUTM SOMALIA (2010)			

TABLA V. PERSONAL Y ESTADOS PARTICIPANTES EN LAS MISIONES DE PAZ DE LA UE*

MISIONES NO MILITARES			
MISIÓN	ESTADO	PERSONAL INTERNACIONAL+LOCAL	ESTADOS PARTICIPANTES/PRINCIPALES CONTRIBUYENTES
MPUE (Bosnia)	Activa	34+47	27 EM+ Suiza, Turquía y Ucrania/-
EUPOL PRÓXIMA (Macedonia)	Concluida	200-250 agentes de policía	Todos los EM, excepto Malta e Irlanda+ Bulgaria, Rumanía, Turquía, Noruega, Islandia, Canadá, Rusia, Ucrania, Suiza y EEUU/-
EUPAT (Macedonia)	Concluida	29 consejeros policiales	16 EM: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Reino Unido y Suecia
EUJUST THEMIS (Georgia)	Concluida	13+14	Dinamarca. Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, España y Suecia/-
EUPOL Kinshasa/EUPOL RD Congo	Concluida	30 (la primera) 28 (la continuación)	6 EM: Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Portugal + Canadá y Turquía/Francia (12) y Portugal (6)
EUSEC RD Congo	Activa	8+28	6 EM: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido
EUJUST LEX (Iraq)	Activa	37	No desplazaron personal, organizaron cursos de formación en sus países: Alemania, Reino Unido, España, Francia, Bélgica, Holanda, Portugal Dinamarca, Polonia e Italia/-
Apoyo a AMIS II (Darfur)	Concluida	50	15 EM: Alemana, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia/-
MOA (Indonesia)	Concluida	130+ 100 (ASEAN)	12 EM : Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia + Noruega, Suiza y cinco Estados de la ASEAN: Brunei, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia /-
EUPOL COPPS (territorios palestinos)	Activa	11+5	Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, República Checa, Reino Unido, Suecia + Noruega y Canadá/-

CAPÍTULO 2. ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA UE

MAFUE (Rafah)	En suspenso	9+8	Austria, Alemania, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta Países Bajos/- Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia + Rumania/-
MAFUE (Moldavia-Ucrania)	Activa	233+111	Todos menos España, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Suecia +Georgia, Kazakstán y Tayikistán/-
EUPOL AFGANISTÁN	Activa	350+200	23 EM: Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia / Alemania
EPUE (Kosovo)	Concluida	40 expertos en comisión de servicios	No disponemos de la información
MCI-OCI-REUE (Kosovo)	Concluida	26	No disponemos de la información
EULEX KOSOVO	Activa	1.359+ 1148	Todos los EM excepto España y Chipre, + Noruega, Suiza, Turquía, Croacia y EEUU/-
EUSSR GUINEA-BISSAU	Concluida	21+18	Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y Suecia/-
EUMM GEORGIA	Activa	340 (256 observadores)	Todos menos Chipre/-
MISIONES MILITARES (O CON COMPONENTE MILITAR ADICIONAL)			
MISIÓN	ESTADO	TROPAS	ESTADOS PARTICIPANTES/PRINCIPALES CONTRIBUYENTES
CONCORDIA (Macedonia)	Concluida	400	12 EM: Alemania, Austria, Bélgica, España, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia + Canadá, Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, Republica Checa, Turquía + Bulgaria, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia , Lituana y Rumania/-
ARTEMIS (RD Congo)	Concluida	1.950	12 EM: Alemania, Austria, Bélgica, España, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia+ Chipre, Hungría, Brasil, Canadá y Sudáfrica/Francia (930)
EUFOR-ALTHEA (Bosnia)	Activa	2.125	Todos los EM, excepto Bélgica, Chipre, Dinamarca, Malta, República Checa y Suecia) + Albania, Chile, Suiza, Turquía y ERYM/-
EUFOR RD Congo	Concluida	2.400	Todos los EM excepto Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Letonia, Malta y Rumanía/Francia (1.032) y Alemania (773)

LAS MISIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA...

Apoyo a AMIS II (Darfur)	Concluida	100	15 EM: Alemana, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia/-
Apoyo a AMISOM (Somalia)	Concluida	4	9 EM: Alemania, Francia, Dinamarca, España, Italia, Portugal, Países Bajos, Reino Unido Y Suecia/-
EUFOR CHAD/RCA	Concluida	3.700	14 EM: Austria, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia + Albania, Croacia y Rusia/Francia (2.190)
ATALANTA (Somalia)	Activa	2.000 aprox.	Todos excepto Austria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Portugal y Eslovaquia+ Croacia, Noruega, Montenegro y Ucrania/-
EUTM SOMALIA	Activa	124 máx.	12 EM: Bélgica, Dinamarca, Irlanda, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Portugal, Reino Unido, y Suecia, Malta/-

(*Las misiones que están en activo y las que tienen previsto finalizar entre junio y diciembre de 2012 han sido actualizadas con el número de personal y Estados participantes contabilizados entre enero y abril de 2012, según la información aportado por el Consejo en su página Web sobre las operaciones de la UE: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en> (Fecha de consulta: 15 mayo 2012). El resto de la información procede del Anexo, cerrado en diciembre de 2011 y actualizado, en la medida de lo posible, hasta julio de 2012).

TABLA VI. FINANCIACIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ NO MILITARES DE LA UE

MPUE (Bosnia)	122,3 M€
EUPOL PRÓXIMA (Macedonia)	30,95 M€
EUPAT (Macedonia)	1,5 M€
EPUE (Kosovo)	57,505 M€
MCI-OCI-REUE (Kosovo)	1,676 M€
EULEX KOSOVO	265 M€
EUPOL Kinshasa/EUPOL RD Congo	4,370 M€
EUSEC RD Congo	37,24 M€
EUJUST THEMIS (Georgia)	2,05 M€
EUMM GEORGIA	49,6 M€
EUJUST LEX (Iraq)	29,30 M€

Apoyo a AMIS II (Darfur)	2,12M€
Apoyo a AMISOM (Somalia)	2,125 M€
MOA (Indonesia)	9 M€
MAFUE (Rafah)	17,10 M€
EUPOL COPPS (territorios palestinos)	30,55 M€
EUPOL AFGANISTÁN	125 M€
EUSSR GUINEA-BISSAU	7,76 M€
Total	796,25 M€*

(*El total es aproximado, calculado con las previsiones realizadas por los actos de la PESG consultados hasta diciembre de 2009 y extensiva hasta el mes de diciembre de 2010, puesto que algunas de las misiones están todavía en curso y el Consejo puede aprobar nuevas aportaciones financieras hasta su finalización definitiva).

TABLA VII. FINANCIACIÓN DE LOS COSTES COMUNES DE LAS MISIONES DE PAZ MILITARES DE LA UE*

1. Costes comunes financiados por el mecanismo operativo de financiación

CONCORDIA (Macedonia)	10,9 M€
-----------------------	---------

2. Costes comunes financiados por el mecanismo de financiación anticipada

ARTEMIS (RD Congo)	7 M€
--------------------	------

3. Costes comunes de las misiones financiadas por el mecanismo ATHENA

EUFOR-ALTHEA (Bosnia)	71,7 M€
CONCORDIA (Macedonia)	6,2 M€
EUFOR RD Congo	23 M€
Apoyo a AMIS II (Darfur)	1,97 M€
EUFOR CHAD/RCA	120 M€
EUNAVCO (Somalia)	60.000 €
EUNAVFOR/ATALANTA (Somalia)	8,3M€
TOTAL	291,17 M€*

(*Excepto ATALANTA y EUTM SOMALIA: El total es aproximado, con los datos disponibles a junio de 2009, puesto que algunas de las misiones están todavía en curso y el Consejo puede aprobar nuevas aportaciones financieras hasta su finalización definitiva. Por otro lado, como ya hemos indicado y señalan todas las fuentes consultadas, conocer la aportación real de fondos a las misiones militares es prácticamente imposible).

CAPÍTULO 3. SISTEMA ORGANIZATIVO DE LA PESC Y MISIONES DE PAZ

1. INTRODUCCIÓN

El marco organizativo implicado en el conjunto de las misiones de paz desplegadas por la Unión Europea -o la Comunidad y sus Estados miembros en momentos anteriores-, ha variado en el tiempo. La reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) ha conllevado también ciertos cambios en la estructura organizativa que mueve la PESC y, por consiguiente, las misiones de paz de la UE.

En los próximos apartados se da cuenta de los órganos generales y específicos que, junto con el Consejo, tienen la participación más relevante en la creación, modificación y extinción de las misiones de paz. Se quiere prestar especial atención a los órganos, departamentos, etc. más identificados con el impulso de la PESC y, dentro de ella, de las misiones de paz de la UE. También se recoge la participación más vaga de otros órganos como el Parlamento Europeo o el TJUE. Ahora se presentarán de una forma estática, dejando para otro capítulo la explicación de en qué fases y cómo contribuye cada uno de ellos en la creación y desarrollo de una misión de paz de la UE.

La singularidad y complejidad de la Unión Europea siempre ha tenido reflejo especial en su organigrama de funcionamiento. Compuesto por un conjunto de órganos previstos en los tratados constitutivos y otros creados para el servicio de éstos, todos ellos ejercen competencias muy variables en función del ámbito competencial sobre el que actúan. El desarrollo de las misiones de paz de la UE dentro de la PCSD, desde el año 2000 ha sido -dentro de este marco inicialmente extracomunitario- uno de los factores más determinantes en la evolución de este organigrama, generando un abanico amplio de órganos subsidiarios, de carácter político, técnico o militar, encargados de auxiliar a las instituciones en el ejercicio de las funciones asignadas en materia de seguridad y defensa.

Como es sabido, la adopción del TUE en 1992 comportó la unificación del sistema institucional de la Unión, con lo que a partir de su entrada en vigor, tanto las Comunidades Europeas como las formas de cooperación intergubernamental de la PESC y la CPJP se rigen por instituciones y órganos comunes, si bien cada uno de ellos ejerce sus actividades y prerrogativas en función de las competencias de atribución que figuran en los tratados para cada uno de sus ámbitos de actuación⁵⁰⁶. Como afirma DIEGO J. LIÑÁN, este modelo institucional ya era antes de la entrada en vigor del Tratado

⁵⁰⁶ Por lo que respecta a la PESC, el TUE ha suprimido la dualidad institucional de la antigua Cooperación Política Europea (CPE), institucionalizada en el AUE en 1986. En su art. 3 establecía dos marcos institucionales separados: en primer lugar, las instituciones comunitarias ejercían sus funciones en el ámbito de los tres tratados constitutivos. En segundo lugar, las instituciones y órganos competentes en materia de CPE, es decir, los Estados miembros, el Consejo Europeo, la Presidencia de la CPE, la Comisión Europea y el Comité Político ejercían sus competencias en el marco de la CPE.

de Lisboa, complejo y falto de transparencia⁵⁰⁷, hecho que dificulta mucho su estudio cabal. Dos motivos abonan esta afirmación: por una lado, la naturaleza jurídica poco clara de la UE, puesto que carecía hasta hace poco de personalidad jurídica propia; por otro lado, el contraste del principio de unidad institucional contenido en el antiguo art. 3 del TUE con la diversidad funcional recogida después en su antiguo art. 5.

El Tratado de Lisboa ha eliminado la primera disfunción, no así la segunda. Ahora bien, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el marco orgánico que empuja la política exterior parece “más acabado”, al menos en las fases de programación y de ejecución. Con la constitución gradual del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), destinado a unificar las estructuras de representación exterior existentes, se reordena la estructura orgánica de la PESC y la PCSD. Y algunas de las estructuras administrativas que formaban parte del Consejo y de la Comisión Europea se han transferido ya, desde el 1 de enero de 2011, al SEAE⁵⁰⁸. Menos significativos son los cambios que afectan a la fase de decisión⁵⁰⁹. La incertidumbre que siempre genera la conjunción de un procedimiento decisorio predominantemente por unanimidad, y el número creciente de miembros representados, con su diversificación de intereses en cuestiones muy próximas al ejercicio de la competencia más sensible en términos de soberanía, puede condicionar en demasía la eficiencia de la UE como actor relevante en la creación de misiones de paz.

Visto en su conjunto, el estudio de la estructura organizativa que participa en la creación y ejecución de las misiones de paz ofrece un organigrama institucional y procedimiento de actuación todavía muy complejos. Todas las instituciones y órganos referenciados que aquí se explican cumplen algún papel en la definición de la PESC, y por consiguiente, en el despliegue de las misiones de paz. El peso más determinante recae en el Consejo reunido en su formación de Asuntos Exteriores (CAE) y su órgano asesor principal, el Comité Político y de Seguridad (COPS). Hacia estos confluye la actividad de múltiples órganos de composición, representatividad, y naturaleza muy dispares, como se ve en la tabla adjunta⁵¹⁰. El papel del TJUE y del PE, es menor, como sucede con el conjunto de acciones relativas al ámbito de la PESC y la PCSD.

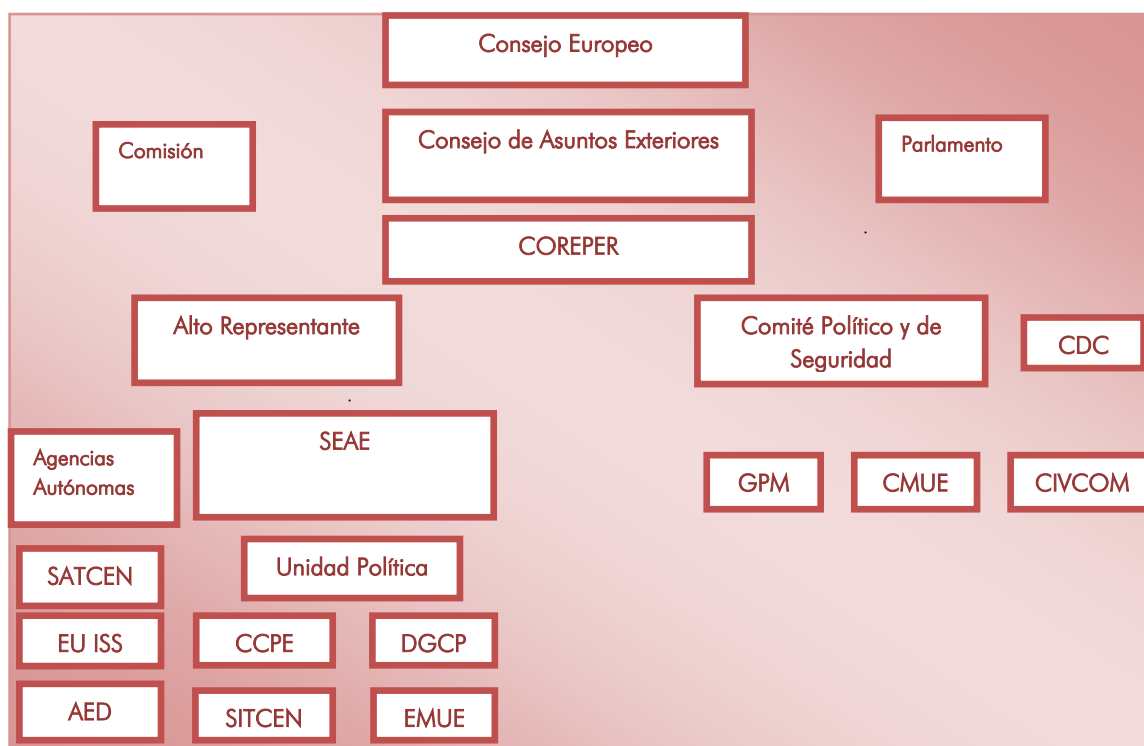
⁵⁰⁷ D. J. Liñán Nogueras, “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la perspectiva de la reforma de 1996”, *Gaceta Jurídica*, B-111, 1996, p. 8.

⁵⁰⁸ Fuente: <http://euroalert.net/news.aspx?idn=11385>. (Fecha de consulta: 10 mayo 2011).

⁵⁰⁹ F. Aldecoa Luzárraga, M. Guinea Llorente, *La Europa que viene...op.cit.*, p.222.

⁵¹⁰ Vid. C. Pérez Bernárdez, “Organizaciones Internacionales”, en V. M. Sánchez (Dir.), *Derecho Internacional... op.cit.*, pp.175-193.

TABLA VIII. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA PCSD



Fuente: Elaboración propia a partir de las tablas publicadas en: "ESDP's Institutions", en T. C. Salmon and A. J. K. Shepherd, *Toward a European Army. A military power in the making?* Lynne Rienner Publishers: London, 2003, p.96; G. Grevi, "ESDP Institutions", en G. GREVI, D. HELLY, D. KEOHANE, (Ed.), *European Security and Defence policy...op.cit*, p.27; Grupo PPE en el Parlamento Europeo, "La Europa de la defensa. Pequeña guía de la PCSD 2010", julio 2010. En http://stream.eppgroup.eu/Activities/docs/year2010/defence_europe-es.pdf. (Fecha de consulta: 17 mayo 2011).cit., p.18; y la decisión 2010/42/UE del Consejo de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201/30, de 3.8.2010).

2. CONSEJO EUROPEO

2.1. Aspectos generales

El Consejo Europeo es el órgano de orientación política general más relevante de la UE, con especial impacto en asuntos relativos a la PESC. Al Consejo Europeo le ha correspondido desde sus orígenes la función de dar las orientaciones políticas generales de la UE. En la actualidad, el Consejo Europeo aprueba también el presupuesto y la gestión financiera de la Unión, y decide sobre la admisión o exclusión de los miembros - en este caso con la colaboración de la Comisión y el Parlamento-. A la asunción de todas estas funciones esenciales le corresponde una composición del más alto nivel, esto es, está integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros.

Elevado a la categoría de institución de la Unión con el Tratado de Lisboa (art. 13 TUE), este órgano ha sido desde sus orígenes extra comunitarios, determinante en el desarrollo

de la PESC, puesto que a él se le ha asignado desde antiguo el papel orientador principal en la configuración global y el desarrollo de esta política, impulsando y fijando sus orientaciones generales⁵¹¹. En la actualidad, tal y como establece el art. 26.1 del TUE, el Consejo Europeo:

1. “(...) determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.”

Estos intereses y objetivos estratégicos vienen definidos en el párrafo segundo del art. 22.1 TUE, que concreta que entre los mismos:

“(…) tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros”.

Al mismo tiempo, y sobre la base de las orientaciones generales y las líneas estratégicas definidas por él mismo:

“(…) elaborará la política exterior y de seguridad común y adoptará las decisiones necesarias para definir y aplicar dicha política”⁵¹².

La mayor novedad aportada por el Tratado de Lisboa a esta institución ha sido la creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo⁵¹³. Las funciones que le han sido asignadas son esencialmente de impulso permanente de las labores del Consejo Europeo, de moderación de sus reuniones, y de información de sus tareas al PE. Tal y como recoge el párr. 6 del art. 15 TUE:

- a) presidirá e impulsará los trabajos del Consejo Europeo;
- b) velará por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, en cooperación con el Presidente de la Comisión y basándose en los trabajos del Consejo de Asuntos Generales;
- c) se esforzará por facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo;
- d) al término de cada reunión del Consejo Europeo, presentará un informe al Parlamento Europeo”.

En el marco de la PESC, y sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Presidente también asume la representación exterior de la UE⁵¹⁴.

⁵¹¹ Este es uno de los motivos por los cuales el fallido tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (2004) ya lo incorporaba en la lista de instituciones de la UE.

⁵¹² Art. 26.2 TUE.

⁵¹³ M.A. Martín López, V. M. Sánchez, “Consejo Europeo y Consejo”, en V. M. Sánchez, (Dir.), *Derecho de la Unión Europea*, Ed. Huygens: Barcelona, 2010, p.76.

⁵¹⁴ Art. 15. 6 TUE.

2.2. Funciones relativas a las misiones de paz

Las decisiones políticas generales clave para la conceptualización y operatividad de la PCSD y, en su interior, de las misiones de paz de la UE, se han venido adoptando a nivel de Consejo Europeo. Esto se ha hecho así también cuando las decisiones comportaban la adopción de medidas del antiguo *primer pilar* (competencia de los ministros de economía y hacienda y de justicia e interior), en la medida en que la finalidad de estas acciones comunitarias excedía propiamente los fines respectivos (la cooperación al desarrollo, la política comercial, etc.)⁵¹⁵.

Del Consejo Europeo han emanado, entre otras, las siguientes conclusiones y declaraciones fundamentales para la conceptualización y operatividad de las misiones de paz dentro del Título V del TUE, que hemos analizado en esta investigación:

a) Generales:

- “Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa”, en la que se remarcaba el objetivo de la PESC de contribuir a la paz y a la seguridad internacional, la *prevención de conflictos* y la *gestión de crisis* internacionales, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas (1999)⁵¹⁶.

- “Informe de la Presidencia sobre la política europea común de seguridad y defensa, que supuso el surgimiento de la PESD como una política diferenciada de la UE en el interior de la PESC, y entre otras, se decidió la incorporación a la UE de las estructuras adecuadas de la UEO (2000)⁵¹⁷.

- “Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa” (Anexo I) y la “Declaración de operatividad de la Política Común de Seguridad y Defensa” (2001)⁵¹⁸.

- “Declaración sobre la plena operatividad de la PESD” (2003)⁵¹⁹.

b) Específicas:

- Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa” (Anexo I), y en especial, apéndices 3 y 4, sobre el estudio de los objetivos

⁵¹⁵ A. Missiroli, “Cómo funciona la PESD”, en N. Gnesotto (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*..., op.cit., p.63. Missiroli explica que, en términos generales, las operaciones de gestión de crisis implican a menudo el recurso a programas comunitarios como ECHO (en el ámbito humanitario) o, por ejemplo, el Acuerdo de Cotonú para los países ACP, financiado con los fondos del FED (en el ámbito del comercio). Estas decisiones a nivel de Consejo Europeo también pueden incluir las inmovilizaciones de activos financieros, la imposición de sanciones, o medidas específica de control de fronteras o de defensa civil.

⁵¹⁶ Anexo III de las conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Colonia (1999), cit.

⁵¹⁷ Anexo VI de las conclusiones del Consejo Europeo de Niza de 2000, cit.

⁵¹⁸ Anexo I y II de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken (2001), cit.

⁵¹⁹ Consejo Europeo de Salónica (2003), cit.

concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis, y apéndice 4 sobre los objetivos concretos para la policía (2000)⁵²⁰.

- “Desarrollo de los objetivos originales relacionados con los aspectos civiles de la gestión de crisis: fortalecimiento del Estado de Derecho, de la Policía, de la administración civil y la protección civil” (2001)⁵²¹.

c) De creación de órganos vinculados a misiones de paz:

-“Decisión de creación del COPS, CMUE y EMUE”, inicialmente de modo provisional (1999)⁵²².

-Anexos al “Informe de la Presidencia sobre la política europea común de seguridad y defensa”: COPS (Anexo III del Anexo VI); CMUE (Anexo IV del Anexo VI), organización del EMUE (Anexo V del Anexo VI); disposiciones relativas a los Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros países candidatos a la adhesión (Anexo VI del Anexo VI) (2000)⁵²³.

El valor normativo jurídico de todas estas declaraciones y conclusiones, junto con los informes que incorporan, es una cuestión que ha sido sometida a debate desde sus inicios. Los textos que adopta el Consejo Europeo en materia de seguridad y defensa, a través de las *Conclusiones* o *Declaraciones* de la Presidencia, tienden a ser complejos en su estructura formal (cuerpo principal de conclusiones, declaraciones, informes de la Presidencia, anexos al informe, apéndices a los anexos); y con una terminología ambigua, a camino entre lo político y lo jurídico, lo que hace en muchas ocasiones difícil interpretar su sentido concreto⁵²⁴. El TJUE ha entendido que, en función de sus contenidos, las conclusiones del Consejo Europeo pueden tener efectos jurídicos, aunque sean limitadamente susceptibles de impugnación⁵²⁵. Claramente con efectos

⁵²⁰ Consejo Europeo de Feira (2000), *cit.*

⁵²¹ Consejo Europeo de Gotemburgo (2001), *cit.*

⁵²² Anexo IV a las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki (1999), *cit.*

⁵²³ Consejo Europeo de Niza (2000), *cit.*

⁵²⁴ Vid. L. Pnevmatidou, “Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense”, Institute for Security Studies-Western European Union, *Publications occasionnelles*, n ° 31, Novembre 2001, p.10. La autora pone como ejemplo el anexo III del anexo VI de las Conclusiones de Niza, relativo al COPS. En el punto 2 de este anexo se establece que el COPS someterá al COREPER los asuntos a su debido tiempo (con el objetivo de ejercer la función que le confiere el tratado y el reglamento interno del Consejo). Esta concepción institucional, según la autora, no es la adecuada, puesto que los dos órganos tienen el mismo rango dentro de la jerarquía institucional, de manera que uno no puede requerir al otro.

⁵²⁵ Ricardo Gosálbo, parte de la STJCE de 13 de julio de 2004, as. C-27/04, *Comisión c. Consejo* (pacto de estabilidad y crecimiento), párr. 81 y 82. En ella el tribunal determinó la anulación de las Conclusiones del Consejo, por contener una decisión de suspender el procedimiento de déficit excesivo y una decisión por la que se modifican las recomendaciones adoptadas anteriormente por el Consejo con arreglo al artículo 104 CE, apartado 7. Este razonamiento, por el que se reconocían efectos jurídicos a unas Conclusiones del Consejo, es aplicado por Gosálbo, *mutatis mutandis* a las conclusiones del Consejo de la Unión, que asimila, en algunas ocasiones, a “acuerdos celebrados entre los Estados miembros en el Consejo Europeo” o a las “decisiones”, entendidas en sentido amplio (incluirían las conclusiones y otros

jurídicos estarían todas las decisiones del Consejo Europeo que han supuesto la creación de numerosos órganos de impulso de la PESC⁵²⁶.

Así, LYDIA PNEVMATICOU ha puesto de relieve que estas decisiones relativas a la PESC tomadas en sucesivos Consejos Europeos son actos normativos que han alterado la naturaleza jurídica de la Unión. Tomando como ejemplo el COPS, creado inicialmente sobre la base de las conclusiones de Helsinki (1999) como un comité provisional y, posteriormente, definidos en Niza (2000) su papel y funciones, sobre la base de disposiciones del Tratado. Con la primera decisión, se habría producido una modificación atípica del TUE y, por ello, tales conclusiones deben ser consideradas como parte del derecho originario, puesto que:

“(Elles) opèrent une altération en développant la nouvelle dimension de la sécurité et de la défense, qui est servie par des organes non seulement politiques, mais également militaires”⁵²⁷.

Alteración o no de la naturaleza de la Unión, han sido las decisiones del Consejo Europeo las que han dado vida al desarrollo global de la política común de seguridad y defensa, con el objetivo de dotarla de capacidad autónoma en la gestión y prevención de conflictos a través de las misiones de paz, y esto se ha traducido también en la definición por su mano de nuevos órganos y estructuras de trabajo de carácter político y militar, que después han pasado a integrar los órganos principales de la organización en materia de PESC.

El informe adoptado por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, relativo al refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa establecía que, para la toma de decisiones en esta materia, era necesario adoptar las medidas necesarias para garantizar el control político y la dirección estratégica de las *misiones Petersberg* dirigidas por la UE. En este sentido, este documento apuntaba hacia la creación de un conjunto de órganos de carácter político y militar, para que la Unión “(...) pueda llevar a cabo eficazmente estas operaciones militares”⁵²⁸. Esta intención fue reafirmada por el

actos atípicos de ámbito interno). Vid. R. Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento...”, *op.cit.*, pp.36-37.

⁵²⁶ *Ibidem*, p.37. Para Gosalbo, el hecho de que el Consejo Europeo tuviera atribuido el poder de definir los principios y orientaciones generales de la PESC, significaba que no era necesaria ninguna modificación de los tratados para la creación de las estructuras de la PCSD. Ni siquiera la decisión relativa a la integración de la UEO en la UE o a la ejecución de las tareas de la PESC sin el recurso a la UEO, no necesitaban enmiendas al TUE.

⁵²⁷ L. Pnevmticou, “Aspects juridiques de la politique européenne...”, *op.cit.*, pp.3, 12 y13. Por ello, Pnevmticou sugiere la necesidad de su incorporación en el conjunto de normas del derecho originario, es decir, en los tratados, con la finalidad “de servir l’unicité de l’ordre institutionnel”. A través de las conclusiones de la Presidencia, el Consejo Europeo ha aumentado notablemente el “acervo” de la PESC, dotando a la UE de nuevos procedimientos y órganos políticos y militares, y estableciendo un cierto marco institucional para regir las relaciones con la OTAN y los Estados terceros. Todo ello, según la autora, implicaría un salto cualitativo en relación con las disposiciones que regulan la seguridad y defensa.

⁵²⁸ Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia (20/28), *cit.*, punto I.61.

Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, que manifestó la voluntad de la UE de crear:

“(…) nuevos órganos y estructuras de carácter político y militar que permitan a la Unión garantizar la orientación política y la dirección estratégica necesarias para dichas operaciones, respetando el marco institucional único”⁵²⁹.

Estas declaraciones propiciaron el establecimiento provisional, el 1 de marzo de 2000, de varios órganos auxiliares de carácter militar y civil. En el Consejo Europeo de Feira de junio de 2000, ante la experiencia obtenida desde su creación provisional, los Estados miembros instaron la continuación de los trabajos del Consejo para la consolidación de estas nuevas estructuras⁵³⁰, algo que reiteraron más tarde con la celebración del Consejo Europeo de Niza (2000)⁵³¹. Y fue así, producto de esta voluntad intergubernamental, que el Consejo de la Unión acabó aprobando las decisiones definitivas para el establecimiento de sus órganos principales de asesoramiento en cuestiones civiles y militares para la gestión de crisis. Estos órganos auxiliares, como veremos, son eminentemente de carácter consultivo, puesto que sus funciones principales se centran en asesorar al Consejo en materia de seguridad, con el fin de elaborar, y desarrollar las misiones de paz de la UE.

3. EL CONSEJO DE LA UNIÓN Y SUS ÓRGANOS ASESORES PARA LAS MISIONES DE PAZ

3.1. Aspectos generales

El Consejo es el principal órgano de decisión de la UE⁵³². La formación del Consejo en su reunión de ministros de asuntos generales y relaciones exteriores (CAGRE) de los Estados miembros ha sido la formación propia para abordar temas concretos relativos a la PESCA y, por ende, a las misiones de paz de la UE⁵³³. Siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo de la Unión, en el ejercicio de sus competencias, y sobre la base del art. 240 TFUE, ha creado tres órganos subsidiarios principales que quedan

⁵²⁹ Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, *cit.*, Conclusiones de la Presidencia (8/26), puntos I.9.28.

⁵³⁰ Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, *cit.*, Anexo I, Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa, punto II, letra B. Es de destacar la terminología inicialmente usada por el Consejo “política común de seguridad y defensa”, reproducida también en el Consejo Europeo de Laeken de 1999. De todos modos, el término “común” fue abandonado poco después para evitar malentendidos políticos y remarcar el carácter intergubernamental de la PESD. Curiosamente, el tratado para la Constitución Europea volvía a retomar la palabra “común”, presente también en el último tratado de reforma de Lisboa (2007), reforzando así, al menos en apariencia, la voluntad de los Estados de la UE de construir una política común en materia de seguridad y defensa, aunque la toma de decisiones siga siendo de carácter intergubernamental.

⁵³¹ Consejo Europeo de Niza, 7,8 y 9 de diciembre de 2000, *cit.* Vid. Anexos III, IV y V del Anexo VI, con relación al COPS, al CMUE y al EMUE.

⁵³² M. A. Martín López, V. M. Sánchez, “Consejo Europeo y Consejo”...*op.cit.*, pp.77-83.

⁵³³ Doc. 13463, Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, Conclusiones de la presidencia, Conclusiones de la Presidencia (2/8), Anexo II, *Medidas relativas a la estructura y el funcionamiento del Consejo*, Boletín UE 6-2002.

bajo su autoridad directa con el fin de impulsar la implementación y ejecución de la PCSD, con especial atención a la creación de misiones de paz:

- el Comité Político y de Seguridad (COPS, de las siglas en francés),
- el Comité Militar de la UE (CMUE); y
- y el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM).

Su composición y funciones son distintas. El COPS es el que tiene un carácter más político. Analiza la situación internacional y prepara la estrategia de respuesta más adecuada frente a las crisis surgidas. El CMUE ofrece al COPS la orientación militar más técnica para hacer eficaz la estrategia que se pretende aprobar; y el CIVCOM hace lo propio con los aspectos civiles de la acción perseguida, que en último término debe aprobar el Consejo. Otro órgano de gran relevancia, cuando se produce la participación de terceros en las misiones UE, es el Comité de Contribuyentes, en donde tienen cabida.

3.2. CAGRE y CAE

Entre las distintas composiciones del Consejo, el CAGRE, que se reúne una vez al mes y, desde julio de 2002, celebra reuniones separadas en "Asuntos generales" y "Relaciones exteriores", es la formación que aborda cuestiones relativas a las misiones de paz, dentro de la PCSD. Son tratadas en las sesiones de "Relaciones exteriores"⁵³⁴ (CAE), cuya presidencia corresponde al Alto Representante.

Para ejercer sus funciones, el Consejo está autorizado a crear comités y grupos de trabajo, en los que se intenta consensuar, previamente a las discusiones de los ministros, las decisiones de su competencia. En realidad el Consejo sólo discute aquellos asuntos que no hayan podido alcanzar un acuerdo a nivel inferior. Los comités directamente dependientes del Consejo y relacionados con la PESC y la PCSD son los siguientes:

⁵³⁴ En función de las cuestiones de la agenda, el CAGRE puede estar formado también por los ministros de desarrollo, comercio o asuntos europeos. Los ministros de defensa participan tradicionalmente en las reuniones del CAGRE dos veces al año, además de la celebración de reuniones informales al margen del CAGRE (también dos veces al año). Pero hasta la fecha no se ha creado ninguna formación especializada del Consejo para los ministros de defensa de la UE. Sin embargo, tal y como afirma Tom RUYS, a la vista de la definición progresiva de una defensa común y de la construcción progresiva de una capacidad para la gestión de crisis (desde la declaración de Laeken sobre la operatividad de la PESC en el 2001) con el consiguiente aumento de la demanda de más operaciones, "this situation seems untenable in the long run". *Vid.* T. Ruys, "Background Paper on EU Crisis Management Operations", Institute for International Law, Working paper n.º 108, 05/2007, pp. 6-7. En <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP108e.pdf>. (Fecha de consulta: 28 abril 2011).

- a) el Comité de Representantes Permanentes (COREPER); de carácter general, en la medida que prepara los trabajos del Consejo y realiza las tareas que éste le confía⁵³⁵;
- b) el Comité Político y de Seguridad (COPS)⁵³⁶;
- c) el Comité militar de la UE (CMUE), máxima autoridad militar dentro del Consejo⁵³⁷; y
- d) el Comité de Contribuyentes (CDC), órgano *ad hoc* creado por el COPS con el fin de dar participación en la gestión diaria de las misiones a los terceros Estados participantes en las misiones de paz de la UE.

3.3. Presidencia

La Presidencia de la Unión, asumida de modo rotatorio por los Estados miembros, jugaba un papel determinante en la esfera internacional hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, puesto que asumía la representación exterior de la Unión⁵³⁸. Actualmente se encuentra compartida también con el Presidente del Consejo Europeo⁵³⁹ y el Alto Representante. Por otro lado, mientras que los Estados miembros pueden proponer iniciativas o propuestas sobre cuestiones relacionadas con la PESC⁵⁴⁰, era la Presidencia la encargada de ejecutar las decisiones adoptadas en este ámbito hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁵⁴¹. Actualmente, esta función se ha visto diluida porque debe compartir la representación exterior con el Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante, quien ahora ejecuta la PESC y la PCSD como mandatario del Consejo Europeo⁵⁴².

Así pues, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Presidencia como representante de la Unión en las materias incluidas dentro del concepto de PESC, era la encargada de expresar la posición de la UE en los foros internacionales y asumía la representación exterior de la Unión, con la asistencia del SG del Consejo, que asumía las funciones de AR para la PESC. Junto con el SG/AR y un miembro de la Comisión formaban la denominada *Troika*⁵⁴³, que se reunía con los Estados no miembros importantes de la comunidad internacional para tratar de cuestiones internacionales. Además, la Presidencia era la responsable de dirigir la ejecución de las decisiones tomadas en el marco de la PESC. Con esta finalidad, también se encargaba de identificar las prioridades en este ámbito y organizaba las reuniones de determinados

⁵³⁵ Vid. *Infra*, apartado 3.5. COREPER.

⁵³⁶ Vid. *Infra*, apartado 3.7. Comité Político y de Seguridad (COPS).

⁵³⁷ Vid. *Infra*, apartado 3.8. Comité Militar de la Unión Europea (CMUE).

⁵³⁸ Antiguo art. 18.1 TUE.

⁵³⁹ Vid. *supra*, apartado 2. Consejo Europeo, sub epígrafe 2.1. Aspectos generales.

⁵⁴⁰ Según el art. 30.1 TUE, cualquier Estado miembro, además del Alto Representante o del Alto representante con apoyo de la Comisión, puede plantear cualquier cuestión relacionada con la PESC y presentar propuestas al Consejo.

⁵⁴¹ Antiguo art. 18.2 TUE.

⁵⁴² Art. 18.2 TUE.

⁵⁴³ En la práctica estaba formada por cuatro miembros: la Presidencia de aquel momento, el SG/AR, un representante de la Comisión y la Presidencia siguiente.

comités y grupos de trabajo, estableciendo sus agendas y asegurando la conducción de sus discusiones de la forma adecuada.

Al finalizar el plazo de ejercicio de la Presidencia, ésta transmitía un informe sobre la política de seguridad y defensa al Consejo Europeo para su aprobación. El informe en cuestión contenía una visión general de lo que se había cumplido, no únicamente en relación con los términos de las actividades operativas (es decir, el desarrollo de las diferentes OMP de la UE sobre el terreno), o el desarrollo de las capacidades civiles y militares, sino también en relación con el funcionamiento de los órganos de la PCSD, la orientación estratégica, la cooperación con otras organizaciones internacionales, las actividades de formación a efectos de la seguridad y defensa, la defensa de los derechos humanos, etc. La última sección de este informe, "Mandato para la próxima Presidencia", establece también sugerencias, preguntas o invita a la próxima Presidencia y/o a los Estados miembros a trabajar hacia una u otra área, dentro del objetivo general de desarrollo de esta política; como por ejemplo, el desarrollo de las capacidades militares, la continuación del desarrollo de esta política con el fin de apoyar a la paz y seguridad en África, la revisión del mecanismo financiero ATHENA, la continuación del diálogo y la cooperación con otras organizaciones internacionales (ONU, OSCE), el desarrollo de la asociación estratégica entre la OTAN-UE en la gestión de crisis, etc.⁵⁴⁴.

Además, la Presidencia se encargaba también de negociar los acuerdos con terceros Estados u OOI relacionados con las misiones de paz de la Unión⁵⁴⁵. Por todas estas funciones tenía un papel relevante en el desarrollo de las misiones de la UE.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha reducido la influencia de la Presidencia sobre la PESC y la PCSD, con la atribución al Alto Representante de la Unión para Asuntos exteriores y Política de Seguridad de más poderes en la representación exterior y la dirección de la política exterior y de seguridad. Para ello, el art. 27 TUE ha previsto la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ligado al AR para el ejercicio de sus poderes relativos a la ejecución de la PESC y la PCSD⁵⁴⁶. Del mismo modo, desde el 1 de diciembre de 2009, el CAE ya no es presidido por una presidencia semestral, sino por el Alto Representante, cargo ocupado en la actualidad por Catherine Ashton (vid. *infra*, apartado 4.1).

⁵⁴⁴ Vid. respectivamente, los Informes de la Presidencia sobre la PESD de 2006 y de 2007, Doc. 10418/06, Council of the European Union, Presidency report on ESDP, Brussels, 12 June 2006. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10418.en06.pdf> y Doc. 16426/07, Consejo de la Unión Europea, Informe de la Presidencia sobre la PESD, Bruselas, 11 de diciembre de 2007. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st16/st16426.es07.pdf>. (Fecha de consulta: 23 mayo 2009).

⁵⁴⁵ Vid. *infra*, Capítulo 5 Acuerdos Internacionales..., apartado 3. Celebración. Esta función la ejerce en la actualidad, para la PCSD, el AR como "negociador" autorizado por el Consejo (art. 218 TUE).

⁵⁴⁶ Vid. *infra*, apartado 4. Órganos técnicos y de ejecución: Servicio Europeo de Acción Exterior.

3.4. Secretaría General

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Secretaría General del Consejo, bajo la dirección del SG/AR, asistía a la Presidencia en su trabajo. En materia de PESC, el SG/AR se encargaba de contribuir a la formulación, preparación y aplicación de las decisiones adoptadas en esta política. Igualmente, el SG/AR conducía el diálogo político con los terceros Estados en representación del Consejo, a petición previa⁵⁴⁷.

Las funciones de este órgano han ido evolucionando en el tiempo. Al inicio de las Comunidades este órgano ejercía una función meramente administrativa, de secretaría, ayudando en la preparación de las agendas e informes de las reuniones del Consejo, recopilando y transmitiendo la información, coordinando la celebración de reuniones, aportando infraestructura, etc. Posteriormente, con la entrada en vigor del TUE de 1992, estas funciones tradicionales continuaron siendo ejercidas por la Secretaría, pero se ampliaron con un número significativo de nuevas tareas. De este modo, se convirtió en un órgano que ofrecía también consejo político, aseguraba la continuidad del trabajo entre las sucesivas presidencias y formulaba propuestas de compromisos, cuando así le era requerido. Atendiendo a la corta duración de las presidencias en el Consejo (seis meses), y a su variable grado de implicación, la Secretaría se convirtió en una indispensable "memoria institucional" para la PCSD, que aconsejaba y servía a la Presidencia a todos los niveles⁵⁴⁸.

El nuevo art. 240.2 TFUE prevé que el Consejo esté asistido por una Secretaría General, que estará bajo la responsabilidad de un Secretario General (SG), nombrado por el Consejo. La transferencia al SEAE de las estructuras y personal relacionados con la PCSD adscritos a la Secretaría, hace que el Secretario General del Consejo haya regresado a sus cometidos normales de secretaría, dejando para el AR estas antiguas funciones.

3.5. COREPER

Para el ejercicio de la función "legislativa", el Consejo cuenta generalmente con el apoyo del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), -organizado a su vez en diversos grupos de trabajo- en el que los Estados miembros están representados a través de sus representantes permanentes acreditados ante la UE.

En el ámbito de la PCSD, y siguiendo el procedimiento del art. 240 TFUE, todas las cuestiones que figuran en la agenda⁵⁴⁹ del Consejo serán examinadas por el COREPER,

⁵⁴⁷ Antiguo art. 26 TUE.

⁵⁴⁸ Vid. T. Ruys, "Background paper on EU crisis management operations... *op.cit*, p.10, en la que reproduce la opinión del embajador Dirk Wouters en la conferencia "CFSP and ESDP: Institutional aspects, results and challenges" dictada en la universidad de Leuven.

⁵⁴⁹ La agenda provisional del Consejo se compone de dos partes: "Puntos A", que contienen las materias sobre las cuales ya existe un acuerdo en los niveles más bajos de preparación y los "Puntos B", que contienen aquellas materias que requieren una posterior discusión y negociación entre los ministros. Sin embargo, antes de que una materia forme parte de la agenda del Consejo habrá pasado a través de diversos comités y grupos de trabajo. La última etapa en este proceso

a menos que el Consejo decida otra cosa. El COREPER tiene la capacidad de crear grupos de trabajo específico. En relación con la PCSD, sólo existe un grupo de trabajo que actúa directamente dependiendo del COPS, el Grupo Político Militar (GPM), encargado de preparar sus reuniones y discutir previamente sus asuntos. Este grupo también se encarga de ejercer la coordinación con la OTAN. Todos los asuntos relativos a la defensa, incluidos las capacidades militares, se discuten en el GPM.

El COREPER juega un importante papel en la preparación de las reuniones del CAGRE que tratará la creación y seguimiento de las misiones de paz de la Unión. No obstante, el hecho de que el Consejo haya creado otros órganos auxiliares específicos en materia de PCSD, en contraste con las funciones más amplias del COREPER, como el COPS, el CMUE, el CIVCOM y el EMUE, ha hecho que su trabajo en la preparación de las sesiones del Consejo haya perdido relevancia a favor del COPS.

3.6. Funciones relativas a las misiones

La función principal del Consejo en el ámbito de la PESC es la de tomar las decisiones necesarias que definan y ejecuten esta política, sobre la base de las orientaciones generales y las líneas estratégicas fijadas previamente por el Consejo Europeo⁵⁵⁰. En materia de seguridad y defensa, como veremos, el CAGRE debe votar por unanimidad, claro reflejo del carácter intergubernamental de la PESC/PCSD. El instrumento jurídico que establece la creación de una misión PCSD es actualmente la decisión (antigua acción común).

Aunque dejamos para el siguiente capítulo el detalle del funcionamiento y competencias del Consejo en la creación de las misiones de paz de la UE, las potestades asignadas al Consejo con relación a las misiones de paz de la UE, se centran en tres ámbitos:

- la adopción de decisiones para la creación, modificación y finalización de las misiones;
- la supervisión global de la ejecución de la misión y de la unidad, coherencia y eficacia a nivel exterior de las acciones de los Estados miembros e instituciones de la UE ante la situación abordada; y finalmente,
- la celebración y aprobación de los acuerdos internacionales que acompañan a estas misiones, bien sea para fijar el estatuto de la misión y su personal en el territorio de un tercer Estado, bien para regular la participación de terceros Estados en las misiones europeas.

llega con el examen que lleva a cabo el COREPER. *Vid.*, M. A. Martín López, V. M. Sánchez, "Consejo Europeo y Consejo...*op.cit*, p.81.

⁵⁵⁰ Art. 26.2 TUE.

3.7. Comité Político y de Seguridad (COPS)

3.7.1. Origen y creación

Siguiendo las orientaciones del Consejo Europeo de Helsinki, el 14 de febrero de 2000 el Consejo de la Unión creó de forma provisional un Comité mediante la decisión 2000/143/PESC⁵⁵¹. Su constitución definitiva se llevó a cabo con la aprobación de la decisión 2001/78/PESC, de 22 de enero de 2001⁵⁵². El alcance de su cometido como órgano asesor, atendido el acto de creación, es omnicomprendido dentro de la PESC. El COPS “se ocupará de todos los aspectos de la PESC, incluida la PECSD”⁵⁵³.

3.7.2. Composición

Ni el TUE ni la decisión 2001/78/PESC por la que se determina su creación definitiva hacen mención a cómo se compone este órgano. Es en la decisión 2000/143/PESC de creación provisional de este comité, en la que se determina que:

“1. (...) Esta formación se compondrá de representantes nacionales a nivel de altos funcionarios o de embajadores destinados en las Representaciones permanentes de los Estados miembros”⁵⁵⁴.

Esta composición muestra la naturaleza política, gubernativa al final, de la representación de los Estados en este órgano, muy parecida por otro lado a la del COREPER. El Consejo Europeo de Niza (2000), -completando las previsiones de los Consejos de Helsinki (1999) y de Feira (2000)-, estableció una regulación muy detallada de este órgano, abriéndolo a la posibilidad de que se reúna también a nivel de directores políticos⁵⁵⁵.

En las reuniones que celebra el COPS participan también la Comisión y la Secretaría General del Consejo. La Comisión Europea dispone de un representante con el fin de asegurar la coherencia necesaria en las relaciones exteriores de la UE, sobre todo cuando sean objeto de discusión aspectos relativos a la gestión civil de la crisis. Y a estas sesiones de trabajo también asisten cuatro miembros de la Secretaría general del Consejo, procedentes de la Dirección general para asuntos exteriores y político-militares, de la Secretaría legal, así como de otras direcciones apropiadas. Estas reuniones eran presididas por la Presidencia de la Unión, aunque también es frecuente que el SG/AR, previa consulta con la Presidencia, se encargue de su presidencia, particularmente en los casos de actuación frente a una crisis concreta⁵⁵⁶.

⁵⁵¹ Decisión 2000/143/PESC, de 14 de febrero de 2000 (DO L 49/1, de 22.2.2000).

⁵⁵² Decisión 2001/78/PESC del Consejo de 22 de enero de 2001 (DO L 27/1, de 30.1.2001).

⁵⁵³ Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, *cit.*, Anexos a las conclusiones de la Presidencia (5/7), Anexo IV: Informes de la presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre “El refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa” (anexo 1 del anexo IV).

⁵⁵⁴ Art. 1.1 de la decisión 2000/143/PESC, *cit.* También fija la sede de sus reuniones en Bruselas, que se celebran como mínimo dos veces por semana (los martes y viernes).

⁵⁵⁵ Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, *cit.*, Anexo III del anexo VI del “Informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad común y de defensa”.

⁵⁵⁶ Anexo de la Decisión 2001/78/PESC, *cit.*

Con el fin de cumplir con sus funciones, el COPS está asistido, a su vez, por un amplio abanico de órganos y grupos de trabajo:

- a) El llamado *grupo Nicolaidis*, encargado de preparar y organizar las reuniones del COPS⁵⁵⁷. Este grupo debe su nombre a su primer presidente, y fue creado por el COREPER en el 2003.
- b) El *grupo de trabajo político-militar* que realiza el trabajo preparatorio en materia de PCSD, en especial en relación con las tareas más técnicas -incluido el trabajo sobre los acuerdos con la OTAN y los detalles operativos de las operaciones de la PCSD⁵⁵⁸-.
- c) El RELEX, órgano preparatorio formado por consejeros de relaciones exteriores de cada representación permanente. Su misión es la de examinar las cuestiones institucionales, legales y presupuestarias que son transversales a las Unión, en el marco de la PESC. La Comisión Europea es un activo miembro de este grupo.
- d) Con el fin de intensificar el diálogo y la participación de terceros Estados en una misión de la Unión, el COPS está facultado, previa autorización del Consejo, a crear un órgano específico, el *comité de contribuyentes* (CDC), que se encarga de la preparación de esta participación y después de la gestión diaria de la contribución de terceros Estados a las misiones de paz de la Unión.

A nivel institucional, la existencia de este órgano plantea un problema: cómo se divide cabalmente su trabajo con el del propio COREPER. Como han indicado SALMON y SHEPHERD, la existencia de ambos órganos genera un cierto solapamiento en la preparación de las cuestiones relativas a la PESC y a la PCSD que se presentan ante el Consejo de Asuntos Generales (CAG), creando confusión y tensión dentro de las estructuras del Consejo. A fin de reducir estas tensiones -y sobre la base de los documentos elaborados entre 1999 y 2001 sobre este órgano, que le otorgan un papel de conductor de la PCSD-, el COPS ha pasado a ser el responsable principal en la preparación de las sesiones del Consejo en esta materia concreta de la creación de misiones de paz europeas⁵⁵⁹.

3.7.3. Funciones relativas a las misiones de paz

El COPS se ocupa del conjunto de funciones definidas en el art. 38 TUE. En este sentido, es el encargado de seguir:

⁵⁵⁷ Vid. Doc. 8441/03, "Creation of a preparatory group for the PESC", Brussels, 14 April 2003.

⁵⁵⁸ Vid. Doc. 7992/01, "Decision amending COREPER decision of July 2000 on the establishment of a Politico-Military Working Party", Brussels, 12 April 2001. A parte de estos órganos, existen muchos otros grupos de trabajos que prestan apoyo diario a las tareas del COPS en relación con labores específicas o zonas geográficas, tales como el CONUN (sobre asuntos de las Naciones Unidas) el CODUN (sobre desarme) el COHOM (sobre derechos humanos) o el COAFR (sobre África). Estos grupos están formados por expertos de los Estados miembros y la Comisión Europea. Finalmente, el COPS también tiene importantes vínculos con dos órganos subordinados, el EMUE y el CIVCOM.

⁵⁵⁹ T. C. Salmon and A. J. K. Shepherd, "ESDP's Institutions", en *Towards a European Army. A military power in the making?*, Lynne Rienner Publishers: London, 2003, p.93.

“(...) la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común (...)”.

A través de este seguimiento contribuye a definir esta política por medio de:

“(...) la *emisión de dictámenes* dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o por propia iniciativa”.

Estos *dictámenes* dirigidos al Consejo de la Unión contribuyen a la definición de su política y al control de su aplicación. Como precisa la decisión 2001/78/PESC por la que se instituye este órgano, el COPS examina en estas materias los proyectos de conclusiones del CAG, e incluso ofrece orientaciones a los demás comités sobre asuntos relativos a la PESC. Igualmente, el COPS está facultado para ejercer funciones de supervisión. Así:

“(...) *supervisará la ejecución* de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias del Alto Representante”⁵⁶⁰.

Así, de modo general y a impulso del Consejo, del Alto Representante, o *motu proprio*, el COPS tiene un papel fundamental de impulso de la PESC en dos niveles, el de planificación y el de ejecución⁵⁶¹. Más aún, ante una operación concreta, y para el tiempo que dure:

“En el marco del presente capítulo, el Comité Político y de Seguridad ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante, el *control político y la dirección estratégica* de las operaciones de gestión de crisis contempladas en el artículo 43.

A efectos de una operación de gestión de crisis y para el tiempo que dure dicha operación, según determine el Consejo, éste podrá autorizar al Comité a que adopte las decisiones adecuadas en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación”⁵⁶².

Las funciones asignadas al COPS comportan su actuación como enlace, por un lado, de los instrumentos y actores de las políticas estructurales de prevención, (dirigidas por la Comisión Europea), con las estructuras y herramientas de la política exterior y de seguridad; y, dentro de la PCSD, se encarga de unir los aspectos civiles y militares de la política de prevención de conflictos de la UE. La existencia de la estructura de pilares anterior a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa complicaba el desarrollo de su primera función, en relación con la política exterior, mientras que la necesidad de consensos en el segundo ámbito para la realización de misiones de la PCSD, sobre todo las militares, complicaba la segunda tarea⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Todo ello en aplicación también del art. 240 TFUE, que establece la actuación del Consejo y del COREPER en estos asuntos.

⁵⁶¹ Párr. 1 del art. 38 TUE.

⁵⁶² Párr. 2 y 3 del art. 38 TUE.

⁵⁶³ R. Dawn, “Conflict prevention and CFSP coherence”, en A. Missiroli (ed.), *Coherence for European Security policy: debates-cases-assessments*, Occasional paper, nº 27, Paris, 2001,

Todo ello hace del COPS el órgano más determinante en la planificación y dirección ejecutiva de las misiones de paz desplegadas por la UE, por delegación directa del Consejo y bajo su responsabilidad última⁵⁶⁴. Separemos las competencias específicas de estas funciones.

a) Seguimiento de la situación internacional

En el anexo a la decisión 2001/78/PESC de su creación, se detalla de modo más concreto esta función, recogida someramente en el art. 38 TUE. Así, en estas funciones de análisis de información y asesoría, el COPS:

- Actúa de interlocutor preferente ante el SG/AR y los representantes especiales;
- Da directrices al CMUE, cuyo presidente participará cuando proceda en las reuniones del COPS;
- Recibe información, recomendaciones y dictámenes del Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM) y le da directrices sobre las cuestiones que afecten a la PESC;
- Es el órgano preferente para el diálogo sobre la PCSD con los Estados miembros y la OTAN.

b) Preparación de la respuesta a la crisis

Una vez identificada la crisis, el COPS se encarga de preparar la respuesta que debe dar la UE ante su aparición. Así, además de mantenerse informado sobre la situación internacional, una vez surgida la crisis propone los objetivos políticos a seguir por parte de la Unión y examinará las posiciones disponibles para contribuir a la solución de la crisis. Teniendo presente las medidas adoptadas por los Estados miembros y la Comisión, el COPS recomienda al Consejo la posición a adoptar⁵⁶⁵. Para dar respuesta a la crisis detectada, se servirá de las siguientes funciones:

- Examinar las opciones posibles de respuesta de la UE, en el marco institucional único, sin perjuicio de los procedimientos de decisión y de aplicación propias de cada pilar.
- Proponer al Consejo los objetivos políticos que deberá perseguir la Unión, y recomendar un conjunto coherente de acciones que ayuden a resolver la crisis. En

p.20. En <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ027.pdf>. (Fecha de consulta: 13 enero 2010).

⁵⁶⁴ Art. 38 párrafo 2 TUE.

⁵⁶⁵ A. Missiroli, "Como funciona la PESC", *cit.*, p.68. Tal y como explica este autor, la toma de decisiones políticas o estratégicas depende en realidad del CAGRE, mientras que para los aspectos administrativos y financieros de la PESC/PESD el órgano principal sigue siendo el COREPER.

este sentido, el COPS podrá emitir un dictamen recomendando al Consejo la adopción de una decisión.

- Finalmente, también desempeña un papel esencial en la intensificación de las consultas, sobre todo con la OTAN y con los terceros Estados afectados.

c) Control y dirección política y estratégica de una misión

Como refleja el art. 38 TUE, otra función que se le reserva ante una situación de crisis es la de ejercer el control y la dirección política y estratégica de la ejecución de la misión aprobada por el Consejo a través de una decisión. Con esta finalidad, y sobre la base de las orientaciones y recomendaciones técnicas del CMUE (a su vez asistido por el EMUE), procede a evaluar los elementos esenciales (opciones estratégicas, cadena de mando, concepto de la operación y del plan de operaciones) y los someterá al Consejo para que decida sobre la revisión o la finalización de la operación.

Con el fin de poder ejercer adecuadamente la dirección estratégica y el control político de una operación militar de gestión de crisis, el anexo de la decisión 2011/78/PESC prevé su desarrollo en las siguientes fases:

- Cuando el COPS considera necesario el despliegue de una misión, formula la recomendación respectiva al Consejo, apoyada en el dictamen del CMUE. Sobre estas bases, el Consejo toma la decisión de llevar a cabo la operación en el marco de una acción común.

- La decisión determinará el papel del SG/AR en la aplicación de las medidas de control político y dirección estratégica que ejerce el COPS. Para ello, el SG/AR actuará según el dictamen conforme. En caso que se crea necesaria una nueva decisión del Consejo, podrá recurrirse al procedimiento escrito simplificado del Art. 12 del Reglamento interno del Consejo⁵⁶⁶.

- El COPS vigila también la aplicación de las medidas acordadas y evalúa sus efectos, todo ello sin perjuicio de las competencias de la Comisión, que deberá informar al COPS de las medidas que tome o piense tomar. En el mismo sentido, los Estados miembros también deberán comunicarle las medidas que hayan tomado o piensen tomar en el plano nacional.

- Finalmente, en el transcurso de una operación, el COPS tendrá al corriente al Consejo mediante un informe que presentará el SG/AR en su calidad de presidente del COPS.

⁵⁶⁶ Vid. la última modificación vigente del reglamento interno en la decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su reglamento interno. DO L 325/35, de 11.12.2009.

3.8. Comité Militar de la Unión Europea (CMUE)

El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) fue creado provisionalmente por el Consejo en el año 2000, como órgano militar sin un nombre específico, mediante la decisión 2000/144/PESC⁵⁶⁷. Después, la decisión 2001/79/PESC⁵⁶⁸ del Consejo fijó la denominación oficial de CMUE, dotando a este órgano de un carácter permanente.

3.8.1. Composición y organización interna

La decisión 2000/144/PESC regula su composición, formada por los representantes de los Jefes de Estado Mayor de los Estados miembros de la Unión. Esta composición originaria fue mantenida por la decisión 2001/79/PESC únicamente en casos excepcionales, quedando para el resto de reuniones compuesto por sus respectivos delegados militares. En el ejercicio de sus funciones, este órgano es asistido por expertos militares destacados por los Estados miembros en la Secretaría General del Consejo⁵⁶⁹. Se trata, por consiguiente, de un órgano técnico-militar del más alto nivel.

El CMUE dispone de un Presidente permanente -General o Almirante de cuatro estrellas- nombrado por el Consejo sobre la base de una recomendación del Comité reunido a nivel de Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD). Su mandato es de tres años, excepto que el Consejo decida otra cosa por circunstancias excepcionales. El Presidente responde de su actuación ante el CMUE, del cual emana su autoridad. En sus funciones internacionales, el Presidente representa al CMUE ante el COPS y ante el Consejo, según convenga.

Corresponde al Presidente⁵⁷⁰:

- a) Presidir las reuniones del CMUE en composiciones de delegados militares y JEMAD; y
- b) Actuar como portavoz del CMUE. En este sentido, es el encargado de dirigir la labor del CMUE de forma imparcial, con el objetivo de alcanzar el consenso en sus decisiones.

El Presidente actúa así en nombre del CMUE al emitir directrices y orientaciones para el Director general del EMUE (DGEMUE); es el principal punto de contacto con el comandante de la operación durante las operaciones militares de la UE, y ejerce de enlace con la Presidencia en la elaboración y aplicación de su programa de trabajo.

⁵⁶⁷ Decisión 2000/144/PESC del Consejo de 14 de febrero de 2000 (DO L 49/2, de 22.2.2000). El mismo día el Consejo aprobaba también una decisión para enviar en régimen de comisión de servicios a expertos militares nacionales de los Estados miembros a la Secretaría general del Consejo, con la finalidad de prestar asesoramiento militar a este órgano militar provisional y al SG/AR para apoyar la PESC. Estos expertos fueron el embrión del último órgano militar creado para la PESC: el EMUE. *Vid.* también, decisión 2000/145/PESC del Consejo de 14 de febrero de 2000 (DO L 49/3, de 22.2.2000).

⁵⁶⁸ Decisión 2001/79/PESC del Consejo de 22 de enero de 2001 (DO L 27/4, de 30.1.2001).

⁵⁶⁹ *Ibíd.* Art. 1.

⁵⁷⁰ *Ibíd.* Punto 4 del anexo.

Todas estas funciones las ejerce con el apoyo del personal asignado y la asistencia del EMUE, sobre todo en relación con el apoyo administrativo, en la Secretaría general del Consejo. En caso de ausencia, el Presidente puede ser sustituido por el vicepresidente permanente del CMUE (cargo que tiene que ser creado por el CMUE de modo expreso), el representante de la presidencia o el decano.

3.8.2. Funciones relativas a las misiones militares

La función principal del CMUE es la de asesorar, en cuestiones estrictamente militares, al COPS y al AR. Más concretamente, sus dos funciones básicas se concretan en:

- a) Asesorar al COPS en temas militares y hacerle recomendaciones en todas aquellas cuestiones militares cuyo ámbito sea la UE; y
- b) Ejercer la dirección militar de todas las actividades militares que se lleven a cabo en el marco de la Unión⁵⁷¹.

En la medida en que las misiones de paz son de carácter militar, el CMUE se vuelve esencial en la determinación de la estrategia militar a seguir.

En líneas generales, el CMUE ejerce de foro de consulta y cooperación militar entre los Estados miembros de la UE en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis. Llegado el caso, el CMUE asesora en temas militares y hace recomendaciones al COPS, a petición de éste o por propia iniciativa. Conforme a las directrices formuladas por el COPS, la opinión técnica del CMUE es determinante en la elaboración del “concepto global de gestión de crisis”, que se diseña antes de que el Consejo apruebe la creación de una misión, y en donde es fundamental su asesoramiento militar. Una vez desplegada la operación, el CMUE es también el órgano asesor principal en la orientación militar de la dirección estratégica de operaciones de gestión de crisis, evaluando y revisando los objetivos de las capacidades militares con arreglo a procedimientos convenidos; incluida también la evaluación financiera de las operaciones y ejercicios.

3.8.3. Procedimiento de actuación

Ante una situación de gestión de crisis, la actuación del CMUE se desarrolla del siguiente modo. A petición del COPS, se transmite una directriz de iniciación al director general del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) para que asista al CMUE en la elaboración de las opciones militares estratégicas, una vez se ha visto oportuno estudiar la creación de una misión de paz militar (o mixta). El CMUE inicia así los procesos internos para evaluar las opciones estratégicas que se presentarán al COPS, junto con su propia evaluación de cada una de las opciones. El CMUE adopta sus posiciones por consenso. Cuando en el proceso decisorio de la creación de una misión de paz el Consejo adopta una opción militar concreta para la misión autorizada, el CMUE crea las directrices de estrategia militar que deberán guiar al comandante de la misión en su planeamiento.

⁵⁷¹ *Ibíd.* Punto 2 del anexo.

Así, sobre la base de la evaluación elaborada por el EMUE, el CMUE realiza sus recomendaciones de estrategia militar al COPS en otros dos elementos:

- a) el concepto de operaciones (CONOPS) elaborado por el comandante de la operación; y
- b) el proyecto de plan de operación (OPLAN) elaborado por el comandante de la operación.

Por otro lado, el CMUE también se encarga de asesorar al COPS sobre la opción para poner fin a una operación.

Cuando la operación ya está en marcha, el EMUE supervisará la correcta ejecución de las operaciones militares llevadas bajo la responsabilidad del comandante de la operación. Para ello, su Presidente actuará como principal punto de contacto con el comandante de la operación. Los miembros del CMUE tendrán una plaza en el comité de participantes o estarán representados en él⁵⁷².

El CMUE es, así, el órgano asesor de mayor rango militar dentro del Consejo y actúa como un foro para consultas militares y la cooperación entre los Estados miembros, ejerciendo la dirección militar de todas las actividades de este tipo desplegadas en el marco de la UE. Nunca antes había existido en el seno de la UE un órgano de esta naturaleza.

3.9. Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM)

El último de los nuevos órganos para la PCSD vinculados a las misiones de paz, cuando estas son de carácter civil o mixtas, es el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis (CIVCOM, de sus siglas en inglés), creado a imagen y semejanza del CMUE pero para el asesoramiento en la estrategia propia de las funciones civiles de la operación.

3.9.1. Origen y creación

El CIVCOM fue creado por la decisión 2000/354/PESC, de 22 de mayo de 2000⁵⁷³. Su creación responde a la necesidad, detectada especialmente desde la crisis de Kosovo de 1999, de establecer instrumentos de respuesta a situaciones de crisis con medios no necesariamente militares⁵⁷⁴. De este modo, el Consejo Europeo de Colonia (1999) estableció en el mandato para la Presidencia siguiente la continuación de los trabajos en este aspecto de la seguridad, incluidos el perfeccionamiento y la mejor coordinación de los instrumentos con que contaban la Unión y sus Estados miembros para responder a

⁵⁷²*Ibid.* Este comité también está apoyado en sus funciones por un grupo de trabajo militar (EUMCWG) así como otros departamentos y servicios apropiados.

⁵⁷³ Decisión 2000/354/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2000 (DO L 127/1, de 27.5.2000).

⁵⁷⁴ L. Cebrián Carbonell, «La política europea de seguridad y defensa...» *op.cit.*, pp.23-24.

las situaciones de crisis⁵⁷⁵. En el posterior Consejo Europeo de Helsinki (1999) se elaboró un plan de acción para trabajar estos temas y se aprobaron dos informes incluyendo los objetivos europeos comunes, el de carácter general y el de capacidades colectivas⁵⁷⁶.

Después de esta reunión, la Comisión elaboró un inventario de medios nacionales susceptibles de ser empleados en la gestión de crisis para crear una unidad civil de reacción rápida. Este documento fue aprobado por el Consejo Europeo de Feira (2000), que estableció el mismo plazo de operatividad fijado para la fuerza militar, el año 2003. A partir de esta fecha, la UE debía disponer de un contingente de 5.000 policías, de los que al menos mil pudieran ser desplegados en menos de 30 días y con la capacidad suficiente para asumir misiones internacionales en los ámbitos de restitución del Estado de derecho, administración y protección civil, asistencia y formación a jueces, fiscales, policías, administradores y agentes penitenciarios locales⁵⁷⁷. Para orientar la gestión de todos estos elementos se estableció, durante la Presidencia portuguesa del 2000, el CIVCOM.

3.9.2. Composición y funciones relativas a las misiones no militares

Este Comité está compuesto por representantes de los Estados miembros⁵⁷⁸, procedentes de su correspondiente Ministerio de Asuntos Exteriores, Interior o Justicia o del Cuerpo Diplomático, así como de representantes de la Secretaría General (SG) del Consejo y de la Comisión⁵⁷⁹, y funciona como un grupo de trabajo del Consejo, que se reúne habitualmente cada semana. Sus funciones son esencialmente de dos tipos:

- a) informar al COREPER; y
- b) formular recomendaciones, facilitar información y asesorar en materia de aspectos civiles de la gestión de crisis al COPS y a los restantes órganos del Consejo con competencias en la materia⁵⁸⁰.

De este modo, aunque las funciones de este Comité no aparecen tan detalladas como las del CMUE en su decisión de creación, por analogía al CMUE, ejerce también esta

⁵⁷⁵ Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Conclusiones de la Presidencia, *cit.*, puntos I.22.55-56.

⁵⁷⁶ Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, *cit.* Conclusiones de la Presidencia. Anexo 2 del anexo IV: "Informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la Unión Europea". En el informe se sugiere el establecimiento en la Secretaría del Consejo de un mecanismo de coordinación, en plena interacción con los servicios de la Comisión, que se ocuparía del proyecto de establecer una base de datos y de las distintas iniciativas respecto de las capacidades.

⁵⁷⁷ Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, *cit.*, Anexo I: "Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa", apéndices 3 "Estudio sobre los objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis" y 4 "Objetivos concretos para la policía", puntos I.2 a I.58.

⁵⁷⁸ Art. 1 de la decisión 2000/354/PESC, *cit.*

⁵⁷⁹ E. Vega Fernández, "Los instrumentos de la Unión Europea para la intervención en emergencias", en *La Unión Europea frente a catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?* Documento de trabajo OPEX 58/2011, Fundación alternativas, Madrid 2011, p.28.

⁵⁸⁰ Art. 2 de la decisión 2000/354/PESC, *cit.*

función de asesoramiento y formulación de recomendaciones, en este caso centrada en las cuatro áreas prioritarias de la gestión de crisis civiles establecidas por el Consejo europeo de Feira (2000): policía, Estado de derecho, administración civil y protección civil⁵⁸¹. A través de esta competencia de asesoramiento, el CIVCOM orienta la gestión civil de las misiones de paz de la UE.

3.10. Comité de Contribuyentes (CDC)

En la reunión de junio del Consejo Europeo de Santa María de Feira los Estados miembros plantearon la necesidad de crear un comité *ad hoc* para articular la participación en las misiones militares de terceros Estados -fueran o no miembros de la OTAN-, que aportaran “fuerzas militares considerables”⁵⁸² a la misión militar⁵⁸³. La creación de este Comité de Contribuyentes (CDC) fue aprobada por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000, reconociendo también el derecho de todos los Estados miembros a participar en este comité y de asistir a sus reuniones, aunque no participaran en una misión de paz de la UE⁵⁸⁴. Este Comité, aunque en realidad deberíamos hablar de “comités” pues se crean de modo *ad hoc* para cada operación, funciona también como órgano consultivo del COPS, como veremos al comentar sus funciones, a través del cual se coordina oportunamente la participación de terceros Estados no miembros de la UE en las misiones de la UE.

3.10.1. Creación, composición y organización interna

La creación de estos comités corresponde al COPS, al que se autoriza su creación en el acto de creación de la misión de paz en el que, a su vez, se acepta la participación de terceros estados en la misma. Su creación depende, así, de que se prevea la existencia de

⁵⁸¹ El Consejo Europeo de Feira identificó estos cuatro sectores como prioritarios para la gestión civil de crisis por parte de la UE. Vid. Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, *cit.*, Anexo I: Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa. Apéndice 3: Estudio sobre los objetivos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis, puntos I.2 a I.58. El desarrollo de las capacidades de gestión civil de crisis se fue perfilando con la adopción de la “Estrategia Europea de Seguridad”, adoptada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003.

⁵⁸² El problema que planteó su creación, como han señalado Salmon y Shepherd, se centraba en determinar el alcance del término “considerables” (en la versión inglesa del documento “significant”). Según estos autores, este término fue probablemente introducido con el objetivo de incorporar a Turquía y eliminar sus objeciones al uso por parte de la UE de los medios de la OTAN. Aún así, definir este concepto era suficientemente complejo como para que algunos Estados pudiesen ver en el mismo un instrumento de la UE para dictar quien y quien no puede tomar parte en la toma de decisiones relativas a la gestión diaria de la operación. Vid. T.C. Salmon and A. J. K. Shepherd, “ESDP’s Institutions...*op.cit.*, p.98.

⁵⁸³ Consejo Europeo de Santa María de Feira, *cit.* Anexo I: Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa. En el Apéndice 1: Medidas que deberá tomar el Consejo con respecto a la forma en que se llevarán a cabo las consultas y la participación que permitan a los miembros de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea y a otros países que son candidatos a la adhesión a la Unión Europea a colaborar en la gestión militar de crisis de la Unión Europea, párr. 20.

⁵⁸⁴ Vid. Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, *cit.*, Anexo VI del anexo VI “Dispositivos relativos a los Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros países que son candidatos a la adhesión a la UE”.

contribuciones de terceros estados no miembros a una misión de la Unión. La primera vez que el COPS adoptó una decisión de creación de un CDC fue para la misión militar CONCORDIA (febrero de 2003).

Por su naturaleza, este órgano *ad hoc* es de composición variable. Todos los Estados miembros de la UE tienen derecho a asistir a los trabajos de este Comité, ya participen o no en la misión. Pero únicamente los Estados contribuyentes participan en la gestión diaria de la operación⁵⁸⁵. En el caso de que el Comité se constituya como un órgano de carácter mixto, su composición incluirá Estados, tanto miembros de la UE, como terceros Estados participantes en la misión autónoma (aliados europeos y candidatos a la adhesión).

En las primeras misiones militares que contaron con la creación de un CDC, CONCORDIA (2003) y ARTEMIS (2003), este estaba formado por:

“-representantes de todos los Estados miembros de la UE,

-representantes de los terceros Estados que participen en la operación y aporten una contribución militar significativa, que se enumeran en el anexo”⁵⁸⁶.

En cambio, a partir de la misión EUFOR-ALTHEA (2004), se amplía la composición del comité para las misiones militares, puesto que se establece la posibilidad de que en el mismo esté también representada Dinamarca, como observadora, así como representantes de los terceros Estados enumerados en el anexo, aunque no aporten contribuciones militares significativas a la misma. Así, la decisión 2004/739/PESC de creación del CDC para la misión EUFOR-ALTEHA (2004) establecía que el CDC estaría compuesto por:

“-los Estados miembros de la UE que participan en las operaciones de la UE que se llevan a cabo utilizando los medios y capacidades comunes de la OTAN, y Dinamarca;

- representantes de los terceros Estados que participan en la operación y aportan contribuciones militares significativas, así como representantes de otros terceros Estados, mencionados en el anexo 2”⁵⁸⁷.

Por otro lado, también pueden asistir a sus reuniones, o estar representados en ellas, el Director general del EMUE y el Comandante de la operación⁵⁸⁸.

⁵⁸⁵ Consejo Europeo de Niza, 7, 8, y 9 de diciembre de 2000, *cit.*, Anexo VI del Anexo VI “Dispositivos relativos a los Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros países que son candidatos a la adhesión a la UE”, literal c).

⁵⁸⁶ Vid. art. 3 de las decisiones la decisión 2003/C 62/1, FYRM/1/2003 del COPS, de 18 de febrero de 2003 (CONCORDIA). DO L C 62/1, de 15.3.2003; y 2003/529/PESC, RDC/2/2003 del COPS, de 11 de julio de 2003 (ARTEMIS). DO L 184/13, de 23.7.2003.

⁵⁸⁷ Los terceros Estados contribuyentes citados en el anexo eran: Argentina, Bulgaria, Canadá, Chile, Marruecos, Nueva Zelanda, Noruega, Rumanía, Suiza y Turquía.

⁵⁸⁸ Art. 3 de la decisión 2004/739/PESC, BiH/3/2004 del COPS, de 29 de septiembre de 2004, sobre el establecimiento del CDC para la misión EUFOR-ALTHEA (DO L 325/64, de 28.10.2004).

En todo caso, esta posibilidad iniciada con la misión EUFOR-ALTHEA no se mantiene en los CDC creados para las siguientes misiones militares, EUFOR RD CONGO (2006), EUFOR CHAD/RCA (2008) y ATALANTA (2008), la composición de los cuales vuelve a estar formada por los representantes de todos los Estados miembros y los representantes de los terceros Estados que participen en la operación y aporten contribuciones militares significativas a la misma⁵⁸⁹.

En cuanto a la composición del CDC para las misiones no militares, las decisiones de creación adoptadas por el COPS nos aportan más claridad sobre la misma. En ellas se especifica que todos los Estado miembros están facultados para estar presentes en los debates del CDC, pero únicamente los Estados contribuyentes podrán participar en la gestión diaria de la misión. Asimismo, los representantes de los terceros Estados que participen en la misión podrán asistir a las reuniones del CDC. Igualmente, podrá asistir a estas reuniones un representante de la Comisión Europea. El CDC recibirá también informaciones periódicamente del jefe de misión⁵⁹⁰.

La organización interna y funcionamiento de este órgano viene determinada por la decisión de creación adoptada por el COPS. En ésta se fija quién ejerce la Presidencia y su régimen de reuniones periódicas, así como la posibilidad de convocar reuniones urgentes cuando las circunstancias lo requieran, a iniciativa del Presidente o a instancia de un representante de un Estado participante. El cargo de Presidente del CDC es ejercido por el AR o su representante, en estrecha consulta con la Presidencia y asistido por el presidente del CMUE o su representante. El Presidente debe transmitir con antelación el orden del día provisional de las reuniones, así como los documentos relativos a la misma. Los resultados del debate serán transmitidos por el Presidente al COPS. Este Comité está sometido en su actuación a las normas de seguridad y confidencialidad adoptadas por el Consejo⁵⁹¹.

Las decisiones del CDC deben ser aprobadas por unanimidad, tanto para la adopción de aquellas relativas a la gestión diaria de la operación, como para la formulación de recomendaciones sobre posibles ajustes del planteamiento operativo, y, en particular, de los objetivos de la misión. La abstención de uno de los miembros no impedirá la

⁵⁸⁹ Vid. respectivamente, art. 2 de la decisión 2006/492/PESC, MONUC SPT/2/2006 del COPS de 30 de mayo de 2006 (EUFOR RD CONGO). (DO L 194/31, de 14.7.2006); decisión 2008/313/PESC, CHAD/2/2008 del COPS, de 18 de marzo de 2008 (EUFOR CHAD/RCA). (DO L 107/60, de 17.4.2008); decisión 2009/369/PESC, ATALANTA/3/2009 del COPS, de 21 de abril de 2009. (DO L 112/9, de 6.5.2009).

⁵⁹⁰ Vid. respectivamente, art. 3 de la decisión 2005/230/PESC, PRÓXIMA/3/2005, del COPS, de 4 de marzo de 2005. (DO L 72/25, de 18.3.2005); decisión 2005/229/PESC, MPUE/1/2005 del COPS, de 4 de marzo de 2005. (DO L 72/23, de 18.3.2005); decisión 2008/356/PESC, EULEX/2/2008 del COPS, de 22 de abril de 2008. (DO L 118/33, de 6.5.2008).

⁵⁹¹ Vid. por ejemplo, los arts. 4, 5, 6 y 7 de la decisión 2004/739/PESC, BiH/3/2004 del COPS, *cit.*

unanimidad. Únicamente las cuestiones de procedimiento se resuelven por mayoría simple de los miembros presentes en la reunión⁵⁹².

La primera misión civil que comportó la creación de un CDC fue la Misión de observación MOA (2005)⁵⁹³. La única diferencia con los comités creados posteriormente para otras misiones radica en el hecho de que en ella no se hace alusión al procedimiento para la adopción de sus decisiones -si bien sucede lo mismo con el CDC creado para la más reciente misión EUPOL AFGANISTÁN⁵⁹⁴-. Otra diferencia observada en la creación de estos comités, suponemos que derivada de la tipología civil o militar de la misión, radica en que la Presidencia del comité en las misiones militares puede ser asumida por el SG/AR o un representante suyo (vid. por ejemplo, EUFOR CHAD/RCA⁵⁹⁵), mientras que para las misiones civiles se establece que será directamente un representante del SG/AR quien asumirá la presidencia (vid. por ejemplo, EUPOL AFGANISTÁN⁵⁹⁶). En ambos casos está prevista la invitación a las reuniones del Comité de un representante de la Comisión.

3.10.2. Funciones relativas a la gestión de la misión

Sus funciones específicas están detalladas por las conclusiones del Consejo Europeo de Niza (2000). En este sentido, una vez informado por el comandante de la operación, las competencias del CDC se proyectan sobre todas aquellas cuestiones relacionadas con la gestión diaria de la misión que no sean responsabilidad exclusiva del comandante de la operación. De este modo, el Comité se encargará de las siguientes tareas:

- a) Recibir información detallada de la operación sobre el terreno a través de los órganos de la UE que garantizan su seguimiento. Para ello recibe información periódica del comandante de la operación;
- b) Tratar los distintos problemas relativos al desarrollo de la operación militar y al recurso a la fuerza, así como todas las cuestiones de gestión diaria que no dependan exclusivamente, según las directrices recibidas, de la responsabilidad del comandante de la operación; y,
- c) Formular dictámenes y recomendaciones sobre las posibles adaptaciones de los objetivos que puedan afectar a la situación de las fuerzas. Ello implica que se pronuncie también sobre la planificación del final de la operación y la retirada de las fuerzas.

⁵⁹² Vid. por ejemplo, el art. 6 de la decisión 2004/739/PESC, BiH/3/2004 del COPS, *cit.*; o el art. 5 de la decisión 2009/369/PESC, ATALANTA/3/2009 del COPS, de 21 de abril de 2009. (DO L 112/9, de 6.5.2009).

⁵⁹³ Vid. Decisión 2005/860/CE, ACEH/1/2005 del COPS de 15 de noviembre de 2005 (DO L 317/16, de 3.12.2005).

⁵⁹⁴ Vid. Decisión 2007/886/PESC, EUPOL AFG/2/2007 del COPS de 30 de noviembre de 2007 (DO L 346/26, de 29.12.2007).

⁵⁹⁵ Art. 3 de la decisión 2008/313/PESC, CHAD/2/2008 del COPS de 18 de marzo de 2008 (DO L 107/60, de 17.4.2008).

⁵⁹⁶ Art. 4 de la decisión EUPOL AFG/2/2007, *cit.*

Los puntos de vista expresados por el CDC en relación con estas cuestiones deberán ser tenidos en cuenta por el COPS⁵⁹⁷. De este modo, el CDC se ha convertido en el foro principal a través del cual los países terceros contribuyentes tratan colectivamente todo lo relativo al uso de las fuerzas en la operación, en el caso de las misiones militares, o de sus aportaciones no militares. Su función se centra en discutir los informes del comandante de la operación y las cuestiones planteadas por él, así como facilitar la asesoría oportuna al COPS⁵⁹⁸. Los terceros Estados participantes tienen los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros en la gestión diaria de la operación, tanto en la participación de las misiones civiles como en las militares, tal y como se recoge en las antiguas acciones comunes que establecen su base jurídica. La primera operación de carácter civil, la MPUE en Bosnia (2003), ya recogía la posibilidad de que los Estados terceros aportasen contribuciones, aunque todavía no se preveía propiamente la creación de un CDC. En ese momento, la articulación de la participación de terceros Estados se reguló exclusivamente a través de acuerdos internacionales específicos.

La práctica en el desarrollo y posterior ejecución de las misiones de la Unión ha establecido unas características generales en la regulación jurídica de este Comité, único foro de reunión de los Estados miembros con los terceros Estados participantes en la misión, tanto si son civiles como si son militares. Si bien sus funciones son meramente consultivas, -se trata de un órgano asesor del COPS que, aunque debe escuchar sus recomendaciones y dictámenes, no queda vinculado por las mismas- a través de él se ha creado un foro operativo en el que los Estados miembros y terceros participantes en la misión expresan y conciertan la orientación final de la misma.

4. EL ALTO REPRESENTANTE Y EL SEAE

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), prevista en el Tratado de Lisboa, ha supuesto la reestructuración de los servicios asignados a las relaciones exteriores y dependientes, antes de su creación, del Consejo de la UE y de la Comisión Europea. Con la figura del Alto Representante a su cabeza, se pretende dotar de una mayor unidad y coherencia a la acción exterior de la UE, tanto en el marco de las relaciones económicas y comerciales, como en el de la seguridad y la defensa. A través del SEAE se han aglutinado en su interior un conjunto de órganos con funciones de carácter técnico y de ejecución en materia de seguridad y defensa. Todos ellos serán analizados brevemente en este apartado, una vez establecida la organización interna y las funciones principales del SEAE.

⁵⁹⁷ Consejo Europeo de Niza, 7, 8, y 9 de diciembre de 2000, *cit.*, Anexo VI del anexo VI "Dispositivos relativos a los Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros países que son candidatos a la adhesión de la UE", literal c).

⁵⁹⁸ Doc. 1470/02, Consejo Europeo de Bruselas, 24 y 25 de octubre de 2002, Conclusiones de la Presidencia, anexo II "PESD: Aplicación de las disposiciones de Niza sobre la participación de aliados europeos que no son miembros de la UE", Bruselas, 26 de noviembre de 2002, p.20.

4.1. Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

El Alto Representante para Asuntos exteriores y Política de seguridad se encuentra en la cúspide del SEAE. En materia de PCSD, el AR ha sido una pieza fundamental para impulsar la creación de las misiones de paz de la UE entre 1999 y 2009, período en el que se crean la mayoría de ellas. El AR es el encargado de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo relativas a las misiones, así como ejercer la coordinación de los aspectos civiles y militares de las mismas. Al corresponder ahora de modo permanente a la figura del AR el ejercicio de la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores, así como, a través de las personas que designa, la de los grupos de trabajo en esta materia, deberá ser más fácil avanzar en la concepción y creación de las misiones de paz de la UE, aunque el proceso de decisión que lo condiciona y la dependencia de las capacidades nacionales siguen siendo las mismas⁵⁹⁹.

4.1.1. Origen

Como es sabido, la figura del Alto Representante de la PESC fue creada por el Tratado de Ámsterdam en junio de 1997, sumándose al cargo de Secretario General del Consejo (SG/AR) existente desde el TUE de 1992⁶⁰⁰. El impulso que los Estados miembros dieron a la PESC, a partir de la declaración franco-británica de Saint-Malo (1998) y la guerra de Kosovo (iniciada en la primavera de 1999), configuraron un nuevo contexto en el que aumentaba significativamente la demanda de un papel más activo de la UE en las crisis internacionales. Fue en ese momento cuando el Consejo Europeo, reunido en Colonia en junio de 1999, decidió combinar el inicio de esta nueva política con la elevación de nivel del cargo de Alto Representante. El resultado fue que el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores español y Secretario General saliente de la OTAN, Javier Solana, fue nombrado en Colonia como primer Secretario General/Alto Representante (SG/AR) para la PESC, en aplicación del Tratado de Ámsterdam⁶⁰¹.

Sin embargo, este tratado no concretó suficientemente las funciones y atribuciones exactas de la figura del SG/AR, lo que comportó que su titular tuviera que interpretar y dar forma a estas nuevas funciones. En este sentido, se tomó la decisión de reforzar la función de AR en detrimento de la función de SG⁶⁰². Al mismo tiempo, Solana pasaba a combinar este cargo con el de SG de la UEO (por el que fue nombrado en noviembre de 1999). Esta unión de los dos cargos tenía por objetivo facilitar la integración parcial de algunas de las funciones y órganos de la UEO en la UE, tal y como había sido decidido en la cumbre de Colonia.

⁵⁹⁹ L. N. González Alonso, "La gestión de crisis en el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea: ¿más y mejor cooperación con Naciones Unidas?", en L. González Alonso (Dir.) A. Garrido Muñoz (coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz...op.cit.*, p.90.

⁶⁰⁰ Según el art. 18.3 UE, la Presidencia contará con la asistencia del SG del Consejo, que también ejercerá las funciones de AR de la PESC.

⁶⁰¹ Boletín UE 6-1999, punto I.3.4.

⁶⁰² En todo caso esta función, de carácter básicamente administrativo, fue asumida por el antiguo representante permanente de Francia ante la UE, Pierre de Boissieu, nombrado por el Consejo Europeo como SG adjunto. De este modo, la cumbre de Colonia volvía a dividir de hecho las dos funciones que el tratado de Ámsterdam había intentado reunir de nuevo. *Vid.* Boletín UE 6-1999, punto I.3.4.

En el período de tiempo que ha transcurrido desde el nombramiento de Javier Solana en 1999 como SG/AR hasta la finalización de su mandato en el 2009, se ha impulsado la creación y desarrollo de la mayoría de las misiones de la Unión. La contribución de esta figura a la formulación y al desarrollo de las misiones de paz de la UE ha sido determinante. Como en el caso del SG de la ONU, el AR ha excedido con creces una visión puramente secretarial o administrativa de su cargo, siendo el carácter de su titular uno de los elementos determinantes para ofrecer una u otra visión de sus funciones. La presentación del conocido como documento Solana, la *Estrategia Europea de Seguridad*⁶⁰³ fue un texto fundacional de la orientación futura de la PESC/PESC. Motivos todos ellos, a pesar de que el SG/AR no fuera un actor independiente de la política de seguridad y defensa, por lo que esta posición ha sido considerada como “an ESDP actor nonetheless”⁶⁰⁴, dotado de una autonomía política cierta si quiere ejercerla.

4.1.2. Nombramiento

El art.18 TUE reformado por Lisboa ha convertido al SG/AR de la PESC en el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (en adelante, Alto Representante o AR), figura separada del Secretario General del Consejo. Su nombramiento recae en el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión. El Alto Representante, es al mismo tiempo, presidente del Consejo de asuntos exteriores (CAE) y vicepresidente de la Comisión Europea, todo ello con la finalidad de dirigir la PESC y dar coherencia a la acción exterior de la Unión⁶⁰⁵. El tratado no concreta el periodo de vigencia de su mandato, aunque el art. 17.7 TUE establece que éste, junto con el Presidente de la Comisión y los demás miembros que la componen, se someterán colegiadamente a la aprobación del Parlamento Europeo. De ello podría deducirse que la duración de su mandato será la misma que la prevista para la Comisión, es decir, cinco años⁶⁰⁶.

4.1.3. Funciones relativas a las misiones

De modo genérico, el apartado 2 del art. 18 TUE establece como función del Alto Representante, la de estar:

*“(...) al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa”*⁶⁰⁷.

El apartado 2 del art. 27 TUE establece también que, entre sus funciones genéricas estará la de representar a la Unión:

⁶⁰³ “Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de Seguridad”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, *cit.*

⁶⁰⁴ T. Ruys, “Background paper on EU crisis management operations...*op.cit.*, p.10.

⁶⁰⁵ Arts. 18.1, 3, y 4 TUE.

⁶⁰⁶ En el mismo sentido, vid. M. Álvarez Verdugo, “Límites y condicionantes de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea”, en Badia Martí, A. M., Pignatelli Solé, A., Olesti Rayo, A. (Coord.), *La Unión Europea ante los retos de nuestro tiempo*, Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia, Vol. II, Marcial Pons: Barcelona, 2009, p.789.

⁶⁰⁷ Las mismas funciones se reproducen en el art. 27.1 TUE.

“(…) en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales”.

En el marco jurídico actual de la política de seguridad y defensa se han reforzado sus funciones, tanto en la propuesta como en la ejecución de las decisiones del Consejo. Por un lado, comparte con los Estados miembros el derecho a formular una *propuesta de decisión* y puede proponer los medios que considere necesarios para su ejecución (art. 42.4 TUE). Y, por otro, le corresponde la *coordinación general de los aspectos civiles y militares de las misiones de paz*, bajo la autoridad del Consejo (art. 43.2 TUE). Su posición formal en ambos órganos facilita esta función. Sin embargo, como ha señalado ÁLVAREZ VERDUGO, entre estas funciones no figura la ostentación de la responsabilidad como tal de la operación, figurando como su comandante en jefe -tal y como recomendaba el Informe Final del Grupo de Defensa de la Convención Europea-, de modo que el comandante de la operación militar y los responsables de los aspectos civiles rindieran cuentas al AR, quien a su vez informaría regularmente al Consejo⁶⁰⁸. Esta función le corresponde al Consejo y la tiene delegada en el COPS⁶⁰⁹, al prever el art. 38 TUE que el COPS ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, y ahora también del Alto Representante, el control político y la dirección estratégica de las operaciones previstas en el art. 43 TUE⁶¹⁰. Esta negativa de los Estados de asignar la responsabilidad de las misiones de paz al AR podría ser interpretada como:

“una manifestación más de la naturaleza intergubernamental “reforzada” requerida por los Estados para la política de seguridad y defensa de la UE”⁶¹¹.

Para ejercer todas estas funciones, el AR se apoyará en el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)⁶¹², que debería ser utilizado para dotar de coherencia a la política exterior de la Unión (*vid. infra*).

4.2. Servicio Europeo de Acción Exterior

4.2.1. Origen, composición y organización interna

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) estaba prevista en el art. 27.3 TUE como servicio de apoyo a las funciones del Alto Representante en el ejercicio de sus funciones de relaciones exteriores y seguridad común. Con el fin de establecer su organización y funcionamiento, el 26 de julio de 2010 el Consejo adoptó la decisión 2010/42/427/UE, por la cual se configuraba como un organismo de la Unión

⁶⁰⁸ Vid. Convención Europea, “Informe final del Grupo VIII « Defensa », Bruselas, 16 de diciembre de 2002, CONV 461/02, punto 52.b), p.17.

⁶⁰⁹ Vid. por ejemplo, el apartado *Planificación, estructuras y cadena de mando* de cualquiera de las misiones de paz del Anexo, para ilustrar que el Consejo detenta la responsabilidad de la operación, al ser él quien debe tomar todas las decisiones relativas a los objetivos, duración y finalización de las acciones emprendidas, con la asistencia del AR.

⁶¹⁰ Álvarez Verdugo, M., “Límites y condicionantes de la política de seguridad... *op.cit*, p. 789.

⁶¹¹ *Ibidem*, p. 790.

⁶¹² Art. 27.3 TUE.

funcionalmente autónomo y bajo la autoridad del Alto Representante⁶¹³. El SEAE responde a la idea de la creación de una diplomacia común europea⁶¹⁴.

El SEAE está compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicios, mostrando así su voluntad unificadora en el ejercicio de las funciones exteriores de la UE. Debe trabajar también, así, en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros, lo que implica la cooperación entre las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como de sus representaciones ante las organizaciones internacionales, en la defensa de posiciones dentro de otras organizaciones internacionales o foros internacionales de debate, para garantizar el avance de las decisiones en materias de política exterior adoptadas por la UE⁶¹⁵.

El SEAE tiene su sede en Bruselas, y se configura como un organismo funcionalmente autónomo, con la capacidad jurídica necesaria para desempeñar sus funciones, sometido a la autoridad del Alto Representante. Cuenta con una administración central y con las delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales⁶¹⁶.

Desde la aprobación de la decisión 2010/427/UE, este servicio se está construyendo por fases. Así, las delegaciones de la Unión (denominadas hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, delegaciones de la Comisión) quedan ahora integradas en él, así como las unidades geográficas (que abarcan países y regiones) y las secciones multilaterales y temáticas especializadas (como por ejemplo, las dedicadas a la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos). También se han integrado en este servicio otras estructuras de la PCSD relativas a la gestión de crisis, entre las que se encuentran la Dirección de Planificación de la gestión de crisis y el Centro de Situación de la UE (SITCEN), embrión del centro de inteligencia europea⁶¹⁷, además de la Unidad política del Consejo, el Estado Mayor de la UE (EMUE) y la Dirección General de asuntos exteriores y político-militares. Todas estas estructuras estaban adscritas, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y de la transferencia de su personal al SEAE (el 1 de enero de 2011), a la Secretaría General del Consejo.

⁶¹³ Antecedente (1) de la decisión 2010/42/UE, *cit.* al pie de la Tabla VIII. Estructura orgánica de la PCSD.

⁶¹⁴ F. Aldecoa Luzárraga, "La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa", en *Soberanía del Estado y Derecho internacional*, Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Tomo I, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, 2005, p.134.

⁶¹⁵ *Vid.* sobre esta cuestión, C. Portela, "El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español", Documento de Trabajo Observatorio de política exterior (Opex) 2009, Fundación alternativas. En concreto, pp.26-37, en las que se recogen las Recomendaciones para la reforma de la diplomacia española. En <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>. (Fecha de consulta: 10 mayo 2011).

⁶¹⁶ Arts. 4 y 5 de la decisión 2010/42/UE, *cit.*

⁶¹⁷ C. Pérez Bernárdez, "Relaciones Exteriores de la Unión Europea", en V.M. Sánchez (Dir.), *Derecho de la Unión Europea...op.cit.*, p.275.

4.2.2. Funciones

La función principal del SEAE es la de asistir globalmente al Alto Representante en el ejercicio de su mandato de dirigir la PESC (incluida la PCSD) y de asegurar la coherencia de la acción exterior de la Unión. En este sentido, apoyará al Alto Representante:

“-en la ejecución de su mandato de dirigir la política exterior y de seguridad común («PESC») de la Unión Europea, incluida la Política Común de Seguridad y Defensa («PCSD»), para contribuir con sus propuestas al desarrollo de dicha política, que se llevará a cabo con arreglo al mandato del Consejo, y garantizar la coherencia de la actuación exterior de la Unión,

-en su calidad de Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, sin perjuicio de los cometidos normales de la Secretaría General del Consejo; y

-en su calidad de Vicepresidente de la Comisión, en el desempeño, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a esta en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión, sin perjuicio de los cometidos normales de los servicios de la Comisión”⁶¹⁸.

Además, también asistirá al Presidente del Consejo Europeo, al Presidente de la Comisión, y a la Comisión en el ejercicio de sus respectivas funciones en el ámbito de las relaciones exteriores⁶¹⁹. De este modo, el SEAE está destinado a unificar y dirigir la política exterior de la Unión, sin reducir la autonomía de los Estados miembros, aunque estos se hayan mostrado reticentes a su expansión⁶²⁰. Aunque debemos esperar a su completo desarrollo y funcionamiento, ya han surgido las primeras críticas a este Servicio. En palabras de uno de sus críticos, Felipe González (presidente del grupo de reflexión sobre el futuro de Europa), parecería que:

“vamos hacia la coordinación sin más y no hacia la dirección de un servicio exterior potente”⁶²¹.

⁶¹⁸ Art. 2.1 de la decisión 2010/427/UE, *cit.*

⁶¹⁹ *Ibid.*, art. 2.3.

⁶²⁰C. Portela, “El Servicio de Acción Exterior Europeo...*op.cit.*, pp.12-13. Una de las controversias que plantea la creación del SEAE es la de la financiación de este Servicio, que debe correr a cargo de los Estados miembros; y otra controversia relevante es el temor de los Estados a ver reducida su capacidad para ejecutar una política exterior independiente de la Unión. Por el contrario, Fernández Solá considera que estos recelos pueden venir compensados por la presencia de diplomáticos de los Estados miembros en este Servicio. En N. Fernández Sola, “El Servicio de Acción Exterior Europeo de la Unión Europea”, DT N° 46/2008, Real Instituto Elcano, Noviembre 2008, p. 13. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/585fab004f0198818490e43170baead1/D46_Fernandez_Sola_servicio_exterior_UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=585fab004f0198818490e43170baead1. (Fecha de consulta: 10 mayo 2011).

⁶²¹ El país.com. Reportaje: Qué hacer con Europa. Felipe González: “La toma de decisiones en la UE es diabólicamente ineficaz”. 22 de noviembre de 2009. En http://www.elpais.com/articulo/reportajes/Felipe/Gonzalez/toma/decisiones/UE/diabolicamente/ineficaz/elpepusocdmg/20091122elpdmgprep_1/Tes. (Fecha de consulta: 12 junio 2010). En el mismo sentido, González manifiesta sus dudas respecto al papel del AR como vicepresidente de la

A nuestro parecer, la unificación prevista no parece que haya servido para clarificar todavía la estructura interna ni para facilitar su funcionamiento. En materia de PCSD, las nuevas atribuciones del Alto Representante, junto con el Consejo Europeo y el traspaso de estructuras administrativas de la Comisión y del Consejo al SEAE, unido a las atribuciones generales en materia de política exterior compartidas entre el Presidente del Consejo Europeo, la Presidencia de la Unión y el Alto Representante, parece complicar todo antes que aclarar las cosas⁶²². Sin embargo, debemos otorgarle el beneficio de la duda por su reciente creación. Como sostiene C. S. CHIVVIS, la creación del SEAE puede posibilitar mayores sinergias entre la Comisión y la PCSD, y el Alto representante, como vicepresidente también de la Comisión, podría ayudar a una mayor cohesión en el plano estratégico de las operaciones de la UE⁶²³.

4.2.3. Representantes Especiales de la Unión Europea

En el marco de las misiones de paz de la UE analizadas en este trabajo la UE ha decidido también el nombramiento de Representantes especiales para las zonas en conflicto o crisis. El Representante Especial de la Unión Europea (REUE) es nombrado como órgano *ad hoc* por el Consejo por mayoría cualificada⁶²⁴. Para ello, el art. 33 TUE asigna al Consejo la facultad, a propuesta del Alto Representante de:

“designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas”.

Este mandato lo ejerce bajo la autoridad del Alto Representante. En las misiones de la UE estudiadas, la actuación del REUE ya se llevaba a cabo bajo la autoridad y la dirección operativa del SG/AR, tal y como se establece en la cadena de mando de las antiguas acciones comunes. Así, en la primera de las misiones de paz creadas por la UE, la MPUE en Bosnia-Herzegovina (2003), el art. 7 de la acción común de establecimiento de la misión, con respecto a la cadena de mando, establecía que el REUE ejercía de intermediario entre el jefe de la misión y el AR, con relación a la transmisión de la información y de las directrices dirigidas desde el AR. De modo que se requiere una estrecha coordinación entre ambos órganos para el buen desarrollo de la misión⁶²⁵.

Sus funciones y equipo estaban financiados a cargo del presupuesto de la UE para la PESC. Con el transcurso del tiempo y la creación de nuevas misiones, este órgano ha ido

Comisión y su función de ajustar la política exterior a los intereses comerciales y la política de cooperación.

⁶²²El día 10 de mayo de 2011 dirigí una pregunta escrita por correo electrónico a un funcionario de la Comisión sobre los cambios en la estructura orgánica de la PESC, en concreto sobre la DG de asuntos exteriores y político-militares. Confuso por el tema, puesto que las direcciones generales del Consejo “son un mundo aparte”, reenvió la cuestión a otro funcionario asignado al nuevo SEAE. Este último me pasó el organigrama interno del SEAE (de 1 abr. 2011), en el que se pueden percibir los traspasos de servicios del Consejo y la Comisión al SEAE.

⁶²³ C.S. Chivvis, “Birthing Athena, The Uncertain Future of European Security and Defence Policy (ESDP)”, *Focus stratégique* n°5, Paris, IFRI, Security Studies Center, March 2008, p.37. En http://www2.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_5_Chivvis_PESD.pdf. (Fecha de consulta: 22 abril 2009).

⁶²⁴ Art. 31.2, inciso 4 TUE.

⁶²⁵ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE, literal c).

adquiriendo una importancia progresiva hasta el punto que todas las operaciones de la UE han contado con un REUE, ya sea específicamente para el país o zona en el que se produce la intervención de la Unión o para la región de la que forma parte el país donde se ha producido la situación de crisis. En estos países y regiones el REUE era, al mismo tiempo, la “voz” y la “cara” de la UE⁶²⁶. Ello es debido a las limitaciones propias de movilidad y acción del AR frente a las múltiples situaciones de crisis que se generan y que dan lugar a la acción de la UE.

En las zonas en las que la UE ha establecido una misión de paz, el REUE:

- a) Aporta consejo político y orientación al comandante de la operación (para las misiones militares) o al jefe de misión/jefe de policía (para las misiones civiles);
- b) Al mismo tiempo, actúa de enlace entre estos y el AR. El REUE no informa directamente al Consejo sino que lo hace a través del AR. Además, el AR ejerce el control financiero y administrativo del REUE⁶²⁷.

Por otro lado, para llevar a cabo sus funciones el REUE también puede nombrar a un Representante personal que se ocupa de materias específicas, como por ejemplo los derechos humanos⁶²⁸.

En todo caso, el mandato del REUE para estas misiones depende del grado de intervención de la Unión y de los programas que lleve a cabo en esa zona. Del mismo modo, la intensidad de este mandato es variable. En algunos casos su función es puramente política (similar a la de un embajador itinerante) y su duración también es variable, careciendo incluso, en algunos casos, de plazo formal para la finalización de sus funciones. Del análisis de sus funciones podemos considerar al REUE como un instrumento de prevención, resolución de conflictos y gestión de crisis en las zonas en las que interviene⁶²⁹.

Es de destacar también que la tendencia a la unificación que parece haber introducido la creación del SEAE en el marco de la PESC/PCSD, se está viendo reforzada en algunos casos con la atribución a una misma persona del desempeño de la jefatura de

⁶²⁶ La UE tiene en la actualidad ocho REUE que cubren las regiones de Afganistán, la región del sur del Cáucaso, Bosnia y Herzegovina, Asia central, Kosovo, Sudán, la región del sur del mediterráneo y la Unión Africana. Vid. el perfil de estos representantes, junto con el de los antiguos representantes especiales, en <http://consilium.europa.eu/policies/foreign-policy/eu-special-representatives?lang=es> (Fecha de consulta: 14 diciembre 2011).

⁶²⁷ A. Cebada Romero y C. Pérez González, *El Alto Representante de la PESC y la nueva política de seguridad y defensa*, Dykinson: Madrid, 2003, pp.63-64.

⁶²⁸ El 29 de enero de 2007 Javier Solana nombró a Riina Kionka como su Representante personal para los derechos humanos en el ámbito de la PESC. Este representante también tenía acceso a las sesiones del COPS, adquiriendo así un papel potencial para facilitar la integración de las consideraciones relativas a los derechos humanos en el ámbito de la PESC. En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/92570.pdf. (Fecha de consulta: 17 mayo 2011).

⁶²⁹ Doc. 11013/07, Consejo de la Unión Europea, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, “Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre las actividades de la UE en el marco de la prevención, incluida la aplicación del programa de la UE para la prevención de conflictos violentos”, Bruselas, 19 de junio de 2007, p.11.

delegación y de las funciones de REUE para ese territorio o región⁶³⁰. Este hecho ya se produjo antes de la entrada en vigor del tratado de Lisboa, en el 2007, cuando Koen Vervaeke fue nombrado REUE por el Consejo y, al mismo tiempo, la Comisión lo situaba como jefe de su Delegación ante la UA en Adis Abeba⁶³¹. De este modo, se estaba ya empezando a trabajar en la creación de un servicio diplomático propio y unificado de la UE.

4.2.4. Unidad Política (UP)

La Unidad de planificación política y alerta rápida (UPPAR), reconvertida ahora dentro del SEAE en la Unidad Política (UP) estaba, antes de su traspaso al SEAE, bajo la responsabilidad directa del AR. Su creación se acordó en la declaración n° 6 anexa al Acta final del Tratado de Ámsterdam (1997)⁶³², ante la evidencia demostrada por la experiencia de que la reacción dispersa ante los conflictos internacionales comportaba una respuesta débil e ineficaz de la Unión.

a) Composición

La UP está formada por personal de los Estados miembros (funcionarios enviados en comisión de servicios), aunque también forman parte de la misma especialistas procedentes de la Secretaría General del Consejo, de los Estados miembros, de la Comisión y de la UEO. Básicamente, su composición refleja este carácter intergubernamental. De hecho, cuando se decidió su creación durante las negociaciones del Tratado de Ámsterdam, el PE pidió que esta unidad estuviera formada por funcionarios de la Comisión y del Consejo y fuera gestionada por la Comisión, en estrecha cooperación con el SG del Consejo, si bien la propuesta no fue finalmente aceptada⁶³³. Se trata pues de un instrumento flexible de planificación política al servicio del Alto Representante.

b) Funciones

Esta unidad se creó para conducir los desarrollos en áreas relevantes de la PESC y generar información de alerta rápida, al mismo tiempo que elaborar opciones políticas que pueden contener análisis, recomendaciones y estrategias a seguir para la PESC, dirigidas al Alto Representante. Entre sus tareas previstas destacan:

a) la observación y análisis de la evolución en el ámbito de la PESC;

⁶³⁰ L.N. González Alonso, "La gestión de crisis en el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea...*op.cit.*, pp.100-101.

⁶³¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.4.2. MISIÓN DE APOYO A AMISOM EN SOMALIA (2007).

⁶³² Vid. Declaración n° 6 adjunta al Tratado de Ámsterdam, "Declaración sobre el establecimiento de una unidad de planificación de la política y de alerta rápida", por la que se convino el establecimiento de una Unidad de planificación y de alerta rápida en la Secretaría General del Consejo, bajo la responsabilidad del SG/AR de la PESC.

⁶³³ *Ibíd.*, punto 1 de la Declaración.

b) la evaluación de los intereses de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, y la determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro;

c) la definición oportuna de los hechos, de las crisis políticas potenciales o de las situaciones que pudieran tener repercusiones importantes sobre la PESC; y

d) la elaboración, a petición del Consejo, de la Presidencia o por propia iniciativa, de documentos de opciones políticas razonadas que se refieran a la política que el Consejo debe seguir, y que podrán contener análisis, recomendaciones y estrategias para la PESC⁶³⁴.

También participa en el trabajo conjunto relativo a la "Watch List". Esta lista es producida conjuntamente por varios órganos de alerta temprana de la UE - la Unidad Política del SEAE, el SITCEN, la división de inteligencia del EMUE y los servicios de la Comisión-, que facilitan la identificación de aquellos países en los cuales puede emerger una crisis de relevancia. La lista se prepara dos veces al año y es adoptada finalmente por el COPS. La información es utilizada por esta Unidad para proporcionar información previa al Alto Representante, raramente a la Secretaría General y, en ocasiones, al COPS⁶³⁵.

Diversos autores han puesto en evidencia que la existencia de esta unidad comporta un riesgo de interferencia y duplicidad entre las actividades de la Unidad Política y el COPS, riesgo que podría haberse evitado "permitiendo la participación en el Comité político del Alto Representante"⁶³⁶. Del mismo modo, la actividad de la Unidad Política parece solaparse con la de otro órgano, el EMUE. Ambos órganos se encargan de "monitorizar" los acontecimientos internacionales y proveer una alerta rápida y el estado de la situación al CAG. Para un proceso efectivo de toma de decisiones ante crisis internacionales parecería innecesario contar con dos órganos con las mismas funciones, siendo mejor racionalizar el número de órganos o, como mínimo, separar claramente sus funciones⁶³⁷. A ello debemos añadir que, en su función de alerta temprana, y para mejorar la respuesta de la UE ante las situaciones de crisis o catástrofes humanitarias, la Unidad dependía en gran medida de las fuentes de información de los Estados miembros y otras OOH, que se mostraban reticentes a facilitar la información recabada por sus servicios de inteligencia.

Estas deficiencias provocaron un progresivo vaciamiento de funciones de la Unidad hasta que, en la actualidad, ha pasado a ser conocida como Unidad Política (UP), quedando centrada su actividad en su grupo de trabajo en materia de PCSD. Finalmente, debemos remarcar que la UP no aparece citada en el TUE tras la entrada en

⁶³⁴ *Ibid.*, punto 2 de la Declaración.

⁶³⁵ T. Ruys, "Background Paper on EU Crisis Management Operations... *op.cit.*, p. 20.

⁶³⁶ J.J. Fernández Fernández, "El tratado de Ámsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión...*op.cit.*, p. 88.

⁶³⁷ T. C. Salmon and, A. J. K. Shepherd, "ESDP's Institutions... *op.cit.*, p.95. En el mismo sentido, Acosta Sánchez considera que se puede producir un solapamiento de funciones. *Vid.*, M.A. Acosta Sánchez, *La Política Europea de Seguridad y Defensa...* *op.cit.*, pp.158-159.

vigor del Tratado de Lisboa, ni tampoco en los documentos del Consejo sobre la gestión de crisis (en especial, el Doc. 11127/03, en el que se basa el procedimiento de creación y desarrollo de las misiones de paz, y que veremos en el Capítulo 4) lo que nos lleva a cuestionar, junto con ACOSTA SÁNCHEZ, su funcionalidad en la puesta en práctica de las OMP de la Unión⁶³⁸.

4.2.5. Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (DGCP)

Una iniciativa franco-británica de noviembre de 2008, en la que se involucró con posterioridad Alemania con el fin de hacer más difícil la resistencia a la misma⁶³⁹, comportó la creación de la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación (en adelante, DGCP).

a) Organización interna y funciones

Dentro del SEAE, la DGCP es responsable, desde el 2009, de la planificación política y estratégica de las operaciones militares y no militares de la Unión⁶⁴⁰. Esta nueva Dirección, a pesar de que todavía es poco clara su organización, reúne en un solo departamento todas las capacidades estratégicas de planificación de la UE, hasta ahora dispersas en la estructura del Consejo (Dirección General 8, Dirección General 9, célula militar, etc.)⁶⁴¹. La DGCP ha sido creada para ofrecer una planificación unitaria y exhaustiva de las misiones PCSD a nivel estratégico, y es responsable de elaborar el Concepto de la Gestión de Crisis⁶⁴². La Dirección General (DG-E) de asuntos exteriores y político-militares⁶⁴³ antiguamente adscrita a la SG del Consejo antes de la creación del SEAE, formaba parte de esta nueva Dirección que, desde enero de 2011 ha pasado con sus funcionarios a formar parte del SEAE.

⁶³⁸ M. A. Acosta Sánchez, *La Política Europea de Seguridad y Defensa... op.cit*, p.159.

⁶³⁹ L. Simón, "Command and control? Planning for EU military operations", EU ISS, Occasional paper, number 81, January 2010, p. 25. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf. (Fecha de consulta: 13 junio 2011).

⁶⁴⁰ Fuente: Grupo PPE en el Parlamento Europeo, "La Europa de la defensa. Pequeña guía...cit.

⁶⁴¹ L. Simón, "Command and control? ...op.cit, p. 25.

⁶⁴² L. Simón, "La Presidencia española y la PESC: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y la dirección de las operaciones militares", Real Instituto Elcano, *ARI* N° 55/2010, de 23/3/2010, p.7. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1194d68041db0058bfabbf7ab4baf5a3/ARI52010_Simon_Presidencia_espanola_PESD.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1194d68041db0058bfabbf7ab4baf5a3. (Fecha de consulta: 12 mayo 2011).

⁶⁴³ Como explica Antonio Missiroli, la antigua unidad PESC de la Secretaría general del Consejo se desarrolló hasta constituir una Dirección general especializada (DG E) que fue ampliada para abarcar también las cuestiones político-militares y reestructurada para absorber a los nuevos funcionarios, con experiencia en estas cuestiones, procedentes de la UEO, de la OTAN y de los ministerios nacionales. Estaba formada por tres subdirecciones principales: a) ampliación, desarrollo y asuntos económicos multilaterales; b) PESC y asuntos regionales, y c) PESC y operaciones (militares y civiles). En la Secretaría general del Consejo también se creó un "Centro de situación" (SITCEN) para cumplir con la función de control atribuida a los nuevos órganos político-militares. Vid. A. Missiroli, "Cómo funciona la PESC...op.cit, pp.69-70.

Esta dirección asiste al Alto Representante en su función de apoyo en la organización de la respuesta de la Unión a las situaciones de crisis que articula el COPS. La DG-E es competente también para hacer el seguimiento de las cuestiones sobre la PESC. Este órgano está formado por tres principales subdirecciones generales: la de relaciones económicas exteriores, la de asuntos temáticos y geográficos de la PESC y la de operaciones (civiles y militares) y PCSD. Esta última incluye una dirección sobre aspectos de defensa (la DG E 8) así como una dirección sobre gestión civil de crisis (la DG E 9).

La DG-E 8 trata los asuntos relativos a las capacidades y armamentos, las relaciones UE-OTAN, los ejercicios y los aspectos militares de la PCSD, mientras que el DG- E 9 trata los aspectos civiles de la PCSD, tales como el Estado de derecho, la administración civil, la protección civil y la formación. Ésta última incluye una Unidad de Policía, que tiene la misma función, en relación con las misiones de policía de la UE, que la que tiene el EMUE en relación con las operaciones militares. Esta Unidad de Policía es responsable de la coordinación y planificación, de la valoración de la situación y la preparación de ejercicios. Permite a la UE planear y llevar a cabo operaciones de policía y es responsable de formular los proyectos de las opciones estratégicas de policía, del concepto de operaciones para las misiones de policía, etc.⁶⁴⁴.

b) Modelos de planificación y dirección de las misiones militares

Como ha puesto de relieve L. SIMÓN, la naturaleza de la capacidad de la Unión para la planificación y dirección de las operaciones militares ha sido una de las cuestiones más espinosas de la PCSD desde su creación. Los Estados han proyectado sus respectivas visiones en esta materia y la ausencia de un Cuartel General Operacional Europeo, de carácter permanente, que ayude a realizar estas funciones, ha comportado un desarrollo modesto de la capacidad de planificación y dirección operacional de la Unión. De este modo, el actual modelo usado por la DGCP se apoya en tres posibles opciones:

- a) Los *acuerdos Berlín plus*, que permiten a la UE que disponga del Cuartel General Operacional de la OTAN para la planificación operacional y dirección. Sobre la base de estos acuerdos se ha establecido un cuartel general de operaciones de la OTAN. Este cuartel fue utilizado para la operación EUFOR-ALTHEA (2004) en Bosnia⁶⁴⁵.
- b) El concepto de "nación marco". En base a este concepto, un Estado miembro se encarga de hospedar en sus estructuras nacionales el cuartel general de las operaciones, como en el caso de la operación ARTEMIS en la RD Congo, cuyo

⁶⁴⁴ La cumbre de Helsinki de 1999 ya había establecido un Mecanismo de coordinación para los aspectos civiles de la gestión de crisis dentro de la Secretaría del Consejo que interactúa plenamente con los servicios de la Comisión Europea (en particular con la oficina de ayuda humanitaria (ECHO). Este mecanismo de coordinación se ocupa de las bases de datos civiles y militares. En el caso de una crisis concreta, puede establecer un centro "ad hoc" para coordinar las contribuciones de los Estados miembros y suministrar consejo y apoyo para la gestión civil de la crisis. Vid. Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, *cit.*, Anexo 2 del anexo 4 de las conclusiones de la Presidencia: "La gestión no militar de crisis de la Unión Europea" (anexo 2 del anexo IV).

⁶⁴⁵ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004).

cuartel general fue instituido en Saint-Germain (cerca de París), asumiendo Francia el papel de nación marco⁶⁴⁶. Con esta finalidad, el Reino Unido, Francia, Alemania, Grecia e Italia han ofrecido sus respectivos Cuarteles Generales nacionales para las operaciones militares de la Unión. Así, la operación EUFOR RD CONGO (2006) dispuso del Cuartel General de Postman (Alemania); la operación EUFOR CHAD/RCA (2008) contó con el Cuartel General Operacional de Mont Valérien (Francia), y la operación ATALANTA (2008) ha situado el Cuartel General Operacional en Northwood (Reino Unido)⁶⁴⁷.

- c) Y desde el 1 de enero de 2007, en el personal del Centro de Operaciones permanente (ubicado en la célula civil-militar del Estado Mayor Militar de la UE en Bruselas⁶⁴⁸), que puede ser activado para la planificación y dirección de las operaciones militares en caso de que así lo decida el Consejo⁶⁴⁹.

4.2.6. Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CCPE)

La capacidad civil de planeamiento y ejecución (CCPE), es el ente encargado de la planificación, el despliegue, la ejecución y la evaluación de las operaciones civiles de gestión de crisis en el marco de la PCSD. La CCPE fue creada en agosto de 2007, después de la aprobación por el Consejo de la UE del documento titulado “Líneas directrices relativas a una estructura de mando y control para las operaciones civiles realizadas por la UE en el ámbito de la gestión de crisis”, en el que se describen las funciones, el papel y las responsabilidades del Comandante de las operaciones civiles, sin perjuicio de las competencias de la Comisión Europea, en relación con la ejecución del presupuesto de la PESC. Pero no sería hasta noviembre de 2008 que la CCPE asumiría su plena capacidad operacional⁶⁵⁰.

a) Composición y organización interna

La CCPE está dirigida por un director, que es al mismo tiempo el Comandante general de todos los jefes de misiones civiles, y éste está asistido, a su vez, por un comandante adjunto de operación civil, que le reemplaza en caso necesario, para mantener la continuidad del mando y su control. Esta entidad cuenta con unas sesenta personas a su

⁶⁴⁶ R. Alfaro, “Le missioni PESD”, Istituto Affari Internazionali, (IAI), n. 49, Luglio 2006, p.18. En http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/49.pdf. (Fecha de consulta: 15 junio 2010).

⁶⁴⁷ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.4. MISIÓN EUFOR RD CONGO (2006); epígrafe 2.9. MISIÓN EUFOR CHAD/RCA (2008); y epígrafe 2.11.2. MISIÓN ATALANTA (2008).

⁶⁴⁸ Vid. Remarks to the European Parliament Sub-Committee on Security and Defence by Brigadier General Heinrich BRAUSS, Director Civ/Mil Cell, Roland Zinzius, Deputy Director Civ/Mil Cell. Brussels, 1 March 2007. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070227BriefingCCMBrausstoEP.pdf>. (Fecha de consulta: 15 mayo 2011).

⁶⁴⁹ L. Simón, “La Presidencia española y la PESD...op.cit, pp.3, 4 y 7.

⁶⁵⁰ European Union, External Action, “La capacité civile de planification et de conduite (CPCC)” (actualizado: febrero 2011), p. 1. En <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1487&lang=EN>. (Fecha de consulta: 16 mayo 2011).

servicio, principalmente los agentes permanentes del SEAE y personal dotado con un mandato internacional, enviado por los Estados miembros⁶⁵¹.

b) Funciones relativas a las misiones no militares

El comandante de las operaciones civiles ejerce el mando y control a nivel estratégico para la planificación y ejecución de todas las operaciones civiles, bajo el control y dirección estratégica del COPS y del Alto Representante, a cuya autoridad directa se encuentra sometido. Tanto los Estados miembros como los terceros Estados participantes en la operación transfieren al comandante la autoridad de mando y de control sobre sus unidades y efectivos. En el bien entendido que las autoridades nacionales continúan ejerciendo el mando íntegro de los efectivos de su país. Entre otras funciones principales de la CCPE, destacan:

- a) suministrar un aporte a los conceptos de gestión de crisis relativos a las operaciones civiles de la PCSD, incluida la elaboración de opciones estratégicas civiles;
- b) planificar y encuadrar la participación de expertos civiles en las misiones de evaluación técnica para las misiones de la PCSD;
- c) asegurar la planificación operacional de las operaciones civiles a nivel estratégico;
- d) desarrollar “el proceso de generación de fuerza” de las misiones civiles;
- e) definir los recursos humanos, materiales (equipos, servicios, locales) y financieros necesarios para una misión prevista y proponer las soluciones técnicas adecuadas;
- f) elaborar el marco jurídico de las diferentes operaciones civiles (decisiones, normas de compromiso y acuerdos sobre el estatuto de las misiones);
- g) cooperar con la Comisión Europea para la puesta a punto del paquete financiero propio de cada misión;
- h) redactar las directivas, órdenes e instrucciones que serán difundidas por el comandante de las operaciones civiles;
- i) ayudar a los jefes de misión civiles a elaborar el plan de operaciones (OPLAN) y el plan de despliegue de la misión;
- j) proponer y dirigir acciones de cooperación entre las misiones civiles PCSD, incluido el intercambio de expertos y el despliegue de medios;
- k) establecer y sostener relaciones con el EMUE, etc.⁶⁵².

⁶⁵¹ *Ibíd.* p.3.

⁶⁵² *Ibíd.* pp.2 y 3.

Estas tareas concretas resumen la función genérica de la CCPE de planificar y ejecutar las operaciones no militares de la UE; aportar asistencia y consejo al Alto Representante y a los órganos competentes, y de dirigir, coordinar, aconsejar, apoyar, supervisar y reexaminar las operaciones no militares de la PCSD. Todo ello, en estrecha cooperación con la Comisión Europea. La CCPE puede considerarse como el órgano equivalente al EMUE de las misiones militares, encargado de planear y conducir las misiones civiles bajo su responsabilidad, desde Bruselas y en el teatro de operaciones⁶⁵³.

De la práctica de las misiones no militares de la UE se observa que nueve de estas misiones han sido o están siendo supervisadas y apoyadas por la CCPE: la MPUE en Bosnia (2003); EUPAT en la ARYM (2005); EULEX KOSOVO (2008); EUMM Georgia (2008); MAFUE en Rafah (2005); EUPOL COPPS (2006) en los territorios palestinos; EUJUST LEX en Iraq (2005); EUPOL AFGANISTÁN (2007), EUPOL RD Congo (2005) y EUSSR GUINEA-BISSAU (2008)⁶⁵⁴. A partir de la MAFUE en Rafah, el director de la CCPE ha pasado a convertirse en el Comandante civil de estas operaciones⁶⁵⁵.

4.2.7. Estado Mayor de la Unión Europea

El último de los órganos militares creados con el fin de reforzar los aspectos militares de la política de seguridad y defensa, de acuerdo con las directrices del Consejo Europeo de Niza, fue el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), creado por la decisión 2001/80/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2001⁶⁵⁶. El EMUE es otro de los órganos que estaban adscritos a la Secretaría del Consejo antes de la puesta en marcha del SEAE, que dependía directamente del SG/AR y actuaba bajo la dirección del CMUE. En todo caso, es relevante el hecho que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no ha incorporado ni este órgano ni el Comité Militar en la estructura orgánica del TUE, a pesar de su importancia en la concepción y desarrollo de las operaciones militares⁶⁵⁷.

⁶⁵³ Vid. Council of the European Union, ISS, ESDP Newsletter, Issue 6, July 2008. En http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/pages24-25-CEU8003ESDP6final_vers.pdf. (Fecha de consulta: 3 mayo 2011).

⁶⁵⁴ Esta fue la primera misión planificada enteramente por la CCPE. Vid. Anexo, epígrafe 2.10. MISIÓN EUSSR GUINEA-BISSAU (2008), literal c).

⁶⁵⁵ Vid. en Anexo, literal c) de estas misiones, la referencia a la CPCC y el Comandante civil de la operación establecidos para estas misiones.

⁶⁵⁶ Decisión 2001/80/PESC del Consejo de 22 de enero de 2001 (DO L 27/7, de 30.1.2001). Como hemos visto, un año antes, el 14 de febrero de 2000, el Consejo aprobó la decisión 2000/145/PESC para el envío de expertos militares nacionales a la Secretaría general del Consejo con el fin de asesorar al COPS. Este grupo constituyó la génesis del actual EMUE. La decisión 2001/80/PESC fue modificada el 10 de mayo de 2005, ante la asignación de nuevas funciones a este órgano. Vid. Decisión 2005/395/PESC del Consejo de 10 de mayo de 2005 (DO L 132/17, de 26.5.2005); y en 2008 por la decisión 2008/298/PESC del Consejo de 7 de abril de 2008 (DO L 102/25, de 12.4.2008).

⁶⁵⁷ Es probable, como sostiene Miguel A. Acosta, que el carácter militar de órganos como el EMUE y el CMUE expliquen la reticencia de los Estados miembros a incorporar estos órganos en el TUE. Vid. M. A. Acosta Sánchez, *La Política Europea de Seguridad y Defensa...op.cit*, p.167.

a) Composición y organización interna

El EMUE se compone de expertos militares nacionales de los Estados miembros destacados en comisión de servicios en la Secretaría general del Consejo y con un estatuto particular que regula las condiciones de acceso y prestación del servicio de sus miembros⁶⁵⁸. Su dirección corresponde a un director general que es un general de tres estrellas. Todos ellos han sido transferidos al SEAE a partir del 1 de enero de 2011.

En cuanto a su estructura, está formado por las siguientes estructuras principales: La división de política y planeamiento; la división de inteligencia; la división de ejercicios y operaciones; la división de sistemas de información y sistemas de comunicaciones; la oficina ejecutiva; la célula de la UE en el SHAPE; y la célula civil-militar.

La *célula civil-militar* es una novedad reciente y de gran importancia dentro de la estructura del EMUE. Su creación fue acordada en Berlín en el 2003, después de un difícil compromiso político trilateral entre Francia, Reino Unido y Alemania, que desembocó en la creación de una entidad encaminada a asistir a la transición entre el nivel político-estratégico y militar-estratégico (célula civil-militar) y un centro de operaciones que tendría la capacidad de generar un cuartel general de operaciones *ad hoc*⁶⁵⁹. La célula no se convirtió en plenamente operativa hasta el 2005. Sus funciones se centran en intensificar las capacidades de la UE para el planeamiento de la gestión de crisis, prestar asistencia en la planificación, apoyo y conducir las operaciones civiles llevadas a cabo bajo la responsabilidad de la DG E (ahora integrada en la DGCP). Además, es la encargada de generar la capacidad para planear y dirigir una operación militar autónoma de la UE una vez tomada la decisión sobre la realización de la operación.

Su dirección la ejercen conjuntamente un Director militar y un Director suplente civil y está formada por 30 personas que se dividen en dos secciones: una sección de planificación estratégica, que presta asistencia desde una perspectiva de coordinación civil-militar, y el equipo del centro permanente de operaciones. En el caso de que la UE adopte la realización de una operación militar autónoma, esta segunda sección puede reforzar el cuartel general nacional designado para conducir la operación. En el caso de que no exista ningún cuartel general adecuado, esta sección puede convertirse en el núcleo para constituir el cuartel general operacional de la UE, pero sólo para operaciones específicas (vid supra, apartado 4.2.5. Dirección de gestión de crisis y planificación). Para este supuesto especial, debería ser capaz de alcanzar su plena

⁶⁵⁸ Vid. Decisión 2003/479/CE del Consejo de 16 de junio de 2003 (DO L 160/72, de 28.6.2003). Esta decisión regula, entre otras cuestiones, la duración de la comisión de servicios, las funciones asignadas, los requisitos exigidos a los candidatos, los derechos y obligaciones derivados de estas funciones, las condiciones de trabajo, el régimen pecuniario y la finalización del servicio. Desde la aprobación de esta decisión en el 2003, este régimen es aplicable a cualquier experto nacional destinado en comisión de servicios (no sólo militares) en la Secretaría general del Consejo por una administración pública, regional o local, así como a aquellos expertos procedentes de una organización internacional.

⁶⁵⁹ L. Simón, "Command and control?...op.cit, p.22.

operatividad en 20 días, así como liderar una operación militar de alrededor de 2.000 personas⁶⁶⁰.

La célula civil-militar debería contribuir a dotar de mayor coherencia a los instrumentos de gestión de crisis. Con esta finalidad, la Comisión ha aceptado establecer de modo permanente dos oficiales de enlace en esta célula. Sin embargo, aunque esta novedad institucional es importante, esta célula está firmemente asentada dentro de las estructuras de la PESD, puesto que su función principal es la de prestar apoyo a las acciones PCSD, más que asegurar una coordinación entre la PCSD⁶⁶¹. Hasta el momento, las funciones operacionales llevadas a cabo por esta célula civil-militar se han centrado en tres ámbitos:

- a) La planificación de las contingencias estratégicas, para permitir la capacidad de reacción rápida de la UE. Esta planificación previa se lleva a cabo a iniciativa del SG/AR o del COPS y conlleva un trabajo exploratorio y una planificación previa que ha sido puesto en práctica en la misión EUFOR-RD Congo (2006), sometida después a la discusión y decisión de los Estados miembros.
- b) La asistencia en la planificación, el apoyo y la conducción de operaciones civiles. En este caso, ha contribuido significativamente a la planificación y preparación de la MOA en Aceh (2005)⁶⁶², la MAFUE en Rafah (2005), la misión de apoyo a la misión de la UA-AMISII en Darfur (2005) y la misión EUPOL AFGANISTÁN (2007). También preparó su apoyo para el despliegue de la misión EULEX KOSOVO (2008).
- c) El establecimiento de un centro de operaciones de la UE, con la finalidad de planificar y conducir una operación PCSD⁶⁶³.

Desde un punto de vista jurídico, los límites del art. 42.2 TUE impedirían que la Unión pudiera crear una estructura como ésta dentro del EMUE, puesto que para ellos sería necesario reformar los tratados. Mientras que el EMUE fue concebido en sus orígenes como un órgano político-militar, esta nueva célula puede ser responsable de la planificación estratégica y del mando de las operaciones de la UE. Si bien es cierto que sólo en circunstancias excepcionales y para la realización de operaciones civil-militares de pequeña escala. Aún así, según KIELMANSEGG:

“With its new civilian-military cell the EU has crossed the Rubicon between politico-military support and genuine military command”.

⁶⁶⁰ Remarks to the European Parliament Sub-Committee on Security and Defence...*cit*, p.2.

⁶⁶¹ T. Ruys, “Background Paper on EU Crisis Management Operations... *op.cit*, p.21.

⁶⁶² En este caso, la célula civil-militar intervino en la fase de planificación, a través de una misión de verificación de los hechos. *Vid.* R. Khol, “Crisis Management Procedures...*op.cit*, p. 136.

⁶⁶³ Remarks to the European Parliament Sub-Comittee on Security and Defence... *cit*, p.2. Este centro de operaciones tiene capacidad operativa desde el 1 de enero de 2007 y entró por primera vez en funciones en junio de 2007, durante el ejercicio militar MILEX 07. *Vid. Informe de la Presidencia sobre la PESD*, de 11 de diciembre de 2007, *cit*.

Ello podría hacer pensar que la Unión ha iniciado un paso, aunque pequeño, para convertirse en una organización militar, asumiendo competencias atribuidas a la OTAN y, en consecuencia, superponiendo su actuación a la de la OTAN. Todo ello no sería aconsejable sin una reforma del Tratado. En todo caso, parece que el establecimiento de esta célula debería haberse hecho siguiendo los procedimientos de reforma previstos en el Tratado⁶⁶⁴.

b) Funciones relativas a las misiones

En el ámbito de la PCSD, las competencias del EMUE vienen recogidas en el anexo de la decisión 2008/298/PESC⁶⁶⁵, y pueden agruparse en tres grupos:

- a) Ocuparse de la alerta rápida o temprana, con suficiente detalle para permitir a los Estados miembros evaluar sus potenciales contribuciones de fuerzas y al EMUE facilitar los conocimientos adecuados a lo largo del proceso de toma de decisiones.
- b) Evaluar la situación y la planificación estratégica de las tareas contempladas en el art. 42.1 TUE, entre ellas las definidas en la *Estrategia Europea de Seguridad*. Ello incluye también la determinación de las fuerzas europeas y multinacionales. En el ejercicio de esta función aporta información militar al SITCEN y recibe la suya. Y finalmente,
- c) Prestar apoyo al CMUE en relación con los aspectos militares de la planificación estratégica de las OMP, así como ejecutar las políticas y decisiones en este ámbito con arreglo a las directrices del CMUE.

Más detalladamente, las tareas concretas que recoge la decisión 2008/298/PESC se centran en:

- a) actuar de fuente de conocimientos militares de la UE;
- b) constituir el vínculo entre el CMUE y los recursos militares de que dispone la UE, así como facilitar los conocimientos militares a los órganos de la UE, con arreglo a las indicaciones formuladas por el CMUE;
- c) desempeñar tres funciones principales: alerta temprana, evaluación de la situación y planificación estratégica;
- d) desempeñar la función de alerta temprana; planificar, evaluar y asesorar en relación con el concepto de gestión de crisis y la estrategia militar general y ejecutar las decisiones y orientaciones del CMUE;
- e) apoyar al CMUE en la evaluación de situaciones y en los aspectos militares de la planificación estratégica⁶⁶⁶ en toda la gama de cometidos y tareas contemplados

⁶⁶⁴ S. G. von Kielmansegg, "The European Union's competencies in defence policy...op.cit, p.230.

⁶⁶⁵ Decisión 2008/298/PESC, cit. Su anexo contiene pequeñas modificaciones a las funciones del EMEU en relación con la decisión 2005/395/PESC, cit.

⁶⁶⁶ Según la definición que establece la misma decisión 2008/298/PESC, se entiende por *planificación estratégica* la "planificación de actividades que comienzan tan pronto como se determina que podría producirse una crisis o cuando se produce efectivamente, y terminan cuando los responsables políticos de la UE aprueban una opción militar estratégica o una serie de ellas. El proceso estratégico abarca la evaluación de situaciones militares, el establecimiento

- en el art. 42.1 del TUE, entre ellos, los definidos en la *Estrategia Europea de Seguridad*, para todas las operaciones dirigidas por la UE, con independencia de si la UE se sirve o no de medios y capacidades de la OTAN;
- f) apoyar, a petición del AR o del COPS las misiones temporales en terceros países u organizaciones internacionales, para proporcionar, según las necesidades, asesoramiento y asistencia sobre aspectos militares de la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la estabilización posterior a los conflictos;
 - g) contribuir a la elaboración, evaluación y revisión de los objetivos de capacidades, tomando en consideración la necesidad de que los Estados miembros interesados garanticen la coherencia en el proceso de planificación de la defensa de la OTAN y con el proceso de planificación y análisis de la asociación para la paz según los procedimientos acordados;
 - h) trabajar en estrecha coordinación con la Agencia Europea de Defensa;
 - i) asumir la responsabilidad de supervisar, evaluar y presentar recomendaciones sobre las fuerzas y capacidades que los Estados miembros ponen a disposición de la UE sobre formación, ejercicios e interoperabilidad;
 - j) conservar la capacidad de reforzar los cuarteles generales nacionales designados para dirigir una operación autónoma de la UE;
 - k) tener la responsabilidad de generar capacidad de planificar y llevar a cabo una operación militar autónoma de la UE, y mantener la capacidad, dentro del EMUE, de establecer rápidamente un centro de operaciones para una operación concreta, en particular cuando se requiera una respuesta civil y militar conjunta, y no se haya determinado para ello ningún cuartel general nacional, una vez que el Consejo, previo dictamen del CMUE, haya tomado una decisión respecto de tal operación⁶⁶⁷.

Estas funciones tienen sus aplicaciones específicas ante una situación de gestión de crisis o de creación y desarrollo de una misión de paz de la UE. En el primer supuesto, ante una situación de gestión de crisis, el EMUE es el encargado de recabar y procesar la información específica de organizaciones de inteligencia y otros tipos de información, así como apoyar al CMUE en sus aportaciones a las orientaciones iniciales de planificación y a las directrices de planificación del COPS. También determinará las opciones estratégicas militares y les atribuirá prioridad, como base para el asesoramiento militar del CMUE al COPS. Por otro lado, y en coordinación con los estados mayores nacionales de planificación y, cuando proceda junto con la OTAN, determinará qué fuerzas pueden tomar parte en posibles operaciones dirigidas por la UE. También prestará asistencia al comandante de la operación en los contactos técnicos con terceros países que ofrezcan aportaciones militares a las operaciones dirigidas por la UE, así como la preparación de la conferencia de generación de fuerzas. Continuará

de un marco político-militar y la elaboración de opciones militares estratégicas". En el mismo sentido, la decisión define el concepto de *opción militar estratégica* como aquella "posible acción militar encaminada a lograr los objetivos político-militares esbozados en el marco político-militar. Una opción estratégica incluirá un esbozo de descripción de la solución militar, los recursos necesarios, las limitaciones y recomendaciones sobre la designación del Comandante de la Operación y del Cuartel General de la Operación".

⁶⁶⁷ Punto 3 del anexo a la decisión 2008/298/PESC, *cit.*

supervisando las situaciones de crisis y llevará a cabo diversas tareas acometidas mediante la célula civil y militar⁶⁶⁸.

En el segundo supuesto, durante el desarrollo de la operación el EMUE es el encargado, bajo la dirección del CMUE, de efectuar el seguimiento continuo de los aspectos militares de la misma. Para ello realizará análisis estratégicos en contacto con el comandante de la operación, con el fin de apoyar al CMUE en su función de asesoramiento al COPS, que es quien asume la dirección estratégica. En función de la evaluación de la situación política y operativa, presentará al CMUE nuevas opciones como base para prestar su asesoramiento militar al COPS. Además, contribuirá al refuerzo del núcleo clave y a la ulterior ampliación, según las necesidades, del centro de operaciones de la UE, y brindará asistencia a la coordinación de las operaciones civiles (incluida la posibilidad de recurrir a medios militares), así como a su ejecución⁶⁶⁹.

Un buen ejemplo de estas funciones lo proporciona la última misión militar en ejecución, la misión naval EUNAVFOR o ATALANTA (2008), que inicialmente comportó la creación de una célula de coordinación militar encargada de apoyar las acciones de vigilancia y protección realizadas por ciertos Estados miembros frente a las costas de Somalia⁶⁷⁰.

El EMUE también es el encargado de establecer contactos con los cuarteles generales nacionales, así como con la OTAN y los interlocutores definidos en las NNUU, así como en otras OOI. Aloja un equipo de enlace de la OTAN en el EMUE y opera también, a través de una célula de la UE, en el SHAPE (cuartel general supremo de las fuerzas aliadas en Europa en Mons, Bélgica)⁶⁷¹.

4.2.8. Centro Conjunto de Situación de la UE

El Centro Conjunto de Situación de la UE (SITCEN), dependiente hasta la creación del SEAE de la Secretaría General del Consejo y con sede en Bruselas, ha quedado ahora directamente ligado al Alto Representante.

a) Composición y organización interna

El SITCEN es una estructura civil con un pequeño grupo militar que inicialmente contaba con un grupo reducido de expertos de los servicios de inteligencia exterior de la UE (representantes de la división de inteligencia-INTDIV⁶⁷²-, de la unidad de alerta temprana

⁶⁶⁸ *Ibid.*, punto 3, letra a).

⁶⁶⁹ *Ibid.*, punto 3, letra b).

⁶⁷⁰ Al inicio de la operación militar ATALANTA, las tareas correspondientes a la célula de coordinación se han transferido a la EU NAVFOR dando por cerrada la célula inicial de coordinación establecida en Bruselas. *Vid.* Art. 4 de la acción común 2008/749/PESC, *cit.* y el párr. 8 de la acción común 2008/851/PESC, *cit.*

⁶⁷¹ Punto 4 del anexo a la decisión 2008/298/PESC, *cit.*

⁶⁷² La división de inteligencia forma parte del EMUE y se divide en tres áreas principales: a) Área de planificación, encargada del desarrollo de la doctrina, conceptos, procedimientos, estrategias y de la arquitectura de inteligencia dentro del EMUE, así como de la coordinación con otras áreas. Es el punto de encuentro de los responsables de inteligencia de los países miembros; b)

y de las políticas de planeamiento) para analizar la situación en el mundo a través de sus informes. Posteriormente, siete países, entre ellos España, han aportado cada uno de ellos un analista de inteligencia a este órgano⁶⁷³.

En relación con su estructura, el SITCEN se encuentra dividido en tres unidades principales: la célula de inteligencia civil en la que los analistas trabajan sobre temas de carácter político y anti-terrorista; la unidad general de operaciones, a través de la cual aportan apoyo operacional y análisis de información; y la Unidad de Comunicación, en la que se trabaja con las comunicaciones y aquellos temas relacionados con la seguridad, bajo la unidad del centro de comunicaciones del Consejo.

b) Funciones relativas a las misiones

Sus principales funciones se centran en la monitorización de la situación internacional y la elaboración de análisis conjuntos de la situación exterior en apoyo de la decisión política de la UE. Estos análisis pueden servir para una función de alerta temprana, aunque también se realizan en apoyo de operaciones de la Unión que ya están en marcha. El SITCEN lidera estas valoraciones que son normalmente dirigidas al COPS. De este modo, ofrece al Alto Representante y al Consejo análisis estratégicos de las amenazas con base a la inteligencia ofrecida por los servicios de inteligencia de los países miembros y también según la información ofrecida por la EUROPOL⁶⁷⁴.

Aunque a la vista de su composición, su estructura y sus funciones pueda parecer que este centro es un primer paso hacia la creación de un servicio conjunto de inteligencia a nivel europeo, su capacidad real de actuación hoy en día es todavía muy limitada por su baja dotación de personal⁶⁷⁵.

Área de Requerimientos, donde se recoge la información proveniente principalmente de los servicios de los países miembros, aunque también cuenta con recursos propios, como el centro de satélites de Torrejón de Ardoz y se encarga de las tareas de recolección. Y finalmente, c) Área de Elaboración, dividida a su vez en cinco grupos que cubren distintas áreas geográficas y se ocupa del análisis y de la elaboración de inteligencia. *Vid.* G. Díaz, "La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿Cooperación transnacional o multinacional? *UNISCI Discussion Papers*, n° 13, Universidad Complutense de Madrid, enero de 2007, p. 46. En <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/767/76701304.pdf>. (Fecha de consulta: 17 mayo 2011).

⁶⁷³ Los seis restantes son Francia, Alemania, Gran Bretaña, Holanda, Italia y Suecia. Información extraída de G. Díaz, "La cooperación entre servicios de inteligencia...*op.cit.*, p. 46.

⁶⁷⁴ Inicialmente el SITCEN estaba únicamente pensado para evaluar las crisis internacionales, pero en junio de 2004 el SG/AR, Javier Solana y el Coordinador Antiterrorista, De Vries, presentaron al Consejo un documento para mejorar la coordinación de inteligencia con el fin de convertir al SITCEN en un centro que ofrezca análisis no solo de la inteligencia exterior (amenazas externas de la UE), sino también la interior (seguridad interna de la UE y terrorismo). De este modo, y con el objetivo de reforzar la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo, se les han unido especialistas de los servicios de inteligencia interior. Para una mayor información, en general, sobre la cooperación entre servicios de inteligencia transnacionales en el marco de la UE, *vid.* G. Díaz, "La cooperación entre servicios de inteligencia... *op.cit.*

⁶⁷⁵ G. Díaz, "La cooperación entre servicios de inteligencia...*op.cit.*, p. 46.

5. COMISIÓN EUROPEA Y MISIONES DE PAZ

La Comisión Europea no forma parte de la estructura nuclear de la PCSD, en donde se enmarca genéricamente la creación de misiones de paz. Ahora bien, desde los orígenes de la PESC ha estado, con motivo, asociada a sus trabajos y, en la actualidad, ostenta también el poder de ejecución del presupuesto de la PESC y de la PCSD. Como veremos, también puede, junto con el AR, presentar propuestas sobre esta política, aunque no con respecto a la creación de misiones de paz. De este modo, y a pesar de su limitado papel, se hace necesaria su coordinación con el Consejo en el momento de diseñar y desarrollar las misiones de paz, no sólo por el control que ejerce en la gestión y ejecución del presupuesto de las misiones, sino también por su presencia desplegando funciones complementarias en estas zonas en crisis. Esencialmente, a través de sus programas de ayuda humanitaria y de desarrollo, cuyos fondos han ayudado a financiar, en algunas ocasiones, algunas de las actividades auxiliares de estas misiones.

5.1. Organización interna

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en las cuestiones relativas a la PESC la Comisión estaba representada por la Dirección general de relaciones exteriores (DG Relex), desaparecida y transferida al SEAE desde el 1 de enero de 2011⁶⁷⁶. Este servicio fue creado de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Ámsterdam y era el encargado de la planificación de los aspectos de la política de relaciones exteriores de la Comunidad. La DG Relex coordinaba el conjunto de la política de relaciones exteriores de la Comunidad, con el fin de garantizar su necesaria coherencia y efectividad. Para ello, trabajaba en estrecha colaboración con otras relevantes DG y estructuras de la Comisión, especialmente con la DG de Comercio, la DG de desarrollo, la DG de ampliación, la ECHO (oficina de ayuda humanitaria) y EuropeAid (organismo encargado de establecer programas de cooperación exterior). Dentro de la DG Relex, la *dirección A* es la que se encargaba específicamente de la coordinación política en materia de PESC, incluida la unidad de gestión de crisis y prevención de conflictos (A/2). La DG Relex estaba bajo la autoridad del comisario europeo de relaciones exteriores, quien actuaba como enlace entre la Comisión y el CAGRE, así como de interlocutor de la Comisión con el SG/AR.

Desde la puesta en servicio del SEAE, en materia de relaciones exteriores la Comisión ya no cuenta con la DG Relex, aunque continúa ejerciendo sus funciones en el marco de las relaciones exteriores en materia de ayuda humanitaria y al desarrollo (art. 214 TFUE). Para ello, la Comisión ya contaba con un amplio abanico de instrumentos que se proyectan en casos de gestión de crisis y que continúan en vigor⁶⁷⁷. Las relaciones

⁶⁷⁶ Fuente: A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1769&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>. (Fecha de consulta: 7 de diciembre 2011).

⁶⁷⁷ Vid. European Commission, "Civilian instruments for EU crisis management", April 2003. En [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management/\\$file/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management/$file/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management.pdf). (Fecha de consulta: 31 mayo 2011). Entre los instrumentos comunitarios, además del mecanismo de reacción rápida, (sustituido por el Instrumento de Estabilidad), los programas

exteriores de la Comisión, que afectan a estas situaciones son dirigidas a través de la DG de ayuda humanitaria (ECHO) y la DG EuropeAid Desarrollo y Cooperación (además de cierta participación de la DG de Comercio).

5.2. Funciones relativas a las misiones

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el antiguo art. 18.4 TUE establecía que la Comisión estaba plenamente asociada a la PESC, puesto que apoyaba a la Presidencia en sus funciones de representación exterior y ejecución de los actos de esta política. Al mismo tiempo, junto con la Presidencia y el Secretario General del Consejo, era la encargada de expresar la posición de la Unión ante las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales⁶⁷⁸. Por ello, la Comisión estaba representada en todos los niveles de las estructuras de toma de decisiones de la PESC, desde las reuniones de la Troika de la UE hasta las reuniones del CAGRE, o de otros órganos asesores como el COPS y diferentes grupos de trabajo. Ello supuso un cierto avance en la asunción de funciones exteriores de la Comisión, puesto que en los orígenes del TUE no era tan evidente⁶⁷⁹. Sin embargo, adolecía de sus poderes más significativos propios del pilar comunitario.

El nuevo art. 18. 4 TUE reconoce a la Comisión, como institución, un papel todavía ambiguo en estas cuestiones, aunque podemos aventurar una pérdida real de relevancia en favor del Alto Representante que es quien debe velar, como vicepresidente de la Comisión:

“(...) por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión”.

Así, el párr. 2 del art. 24. 1 TUE se limita a establecer que la función específica de la Comisión, (junto con la del PE) en el ámbito de la PESC, se define en los tratados. Visto luego el TFUE, en materia de PCSD la Comisión mantiene un papel poco relevante. Sus competencias de iniciativa son muy limitadas, aunque potencia las de ejecución. En el primer caso, la iniciativa para presentar propuestas en materia de PCSD se adjudica al AR, y no a la Comisión. No obstante, el AR tiene esa posición híbrida en la UE, como ya hemos visto supra⁶⁸⁰. Y por otro lado, la Comisión retiene las competencias de ejecución, lo que le confiere un cierto poder ante el Consejo, puesto que es la encargada de ejecutar el presupuesto destinado a las misiones.

CARDS y TACIS (para la Europa sur oriental y central), existen mecanismos específicos como el Acuerdo de Cotonú para la ayuda humanitaria, reglamentos comunitarios sobre la rehabilitación y reconstrucción o sobre acciones contra las minas terrestres anti personas, etc.

⁶⁷⁸ Párr. 1, 2 y 4 del antiguo art. 18 TUE.

⁶⁷⁹ Tal y como comenta Tom Ruys en relación con el CMUE, supuso un gran esfuerzo superar la reticencia de los Estados miembros para aceptar que la Comisión participara en las reuniones formales de este comité. Vid. T Ruys, “Background paper on EU crisis management operations... *op.cit*, p.12.

⁶⁸⁰ S. Blockmans and R.A. Wessel, “The European Union and Crisis Management... *op.cit*, p.293.

5.2.1. De iniciativa

Antes de la reforma de Lisboa, el Consejo podía solicitar a la Comisión que presentara una propuesta para garantizar la ejecución de una acción común⁶⁸¹. Además, la Comisión estaba facultada (junto con los Estados miembros) para plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la PESCA, así como presentarle propuestas⁶⁸². Del mismo modo, la Comisión podía requerir a la Presidencia para que convocara una reunión extraordinaria del Consejo en los casos en que se requiriera la adopción de una decisión rápida⁶⁸³. Después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y tal y como establece la Declaración n.º 14 relativa a la PESCA, aneja al Acta Final de la CIG de Lisboa:

1. “(...) las disposiciones correspondientes a la política exterior y de seguridad común no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión (...)”.

Actualmente, el art. 22. 2 TUE tan sólo reconoce la posibilidad de que sea el AR el que presente iniciativas en el ámbito de la PESCA, quedando circunscrito este poder de iniciativa a favor de la Comisión sólo para “los demás ámbitos de acción exterior de la Unión”. También puede, junto con el Alto Representante, presentar propuestas al Consejo para la adopción de medidas restrictivas⁶⁸⁴, situación ésta que se aleja del papel que ostentan las misiones de paz. De modo que en este poder tienen un papel marginal, mientras se realza la figura híbrida del AR. Igualmente, el art. 218.3 TFUE establece la posibilidad de que la Comisión presente recomendaciones para negociar acuerdos internacionales, pero señala al AR como promotor en casos de acuerdos que afecten a la PESCA:

“La Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión”.

5.2.2. Ejecutivas: los instrumentos financieros de la Comisión

Es el hecho de que la Comisión ostente la competencia para ejecutar el presupuesto de la Unión (art. 317 TFUE) el que le otorga su potestad más significativa e influyente en la PESCA, en particular en relación con las operaciones civiles o no militares de gestión de crisis. Los gastos de estas misiones los ejecuta la Comisión, dado que van a cargo del presupuesto de la UE, y en ellos figuran partidas como las relativas a la ayuda humanitaria, la ayuda alimentaria, la garantía del sustento y la seguridad de refugiados, otras formas de ayuda de urgencia para la población, la rehabilitación, reconstrucción, y desarrollo de infraestructuras en situaciones postconflicto, los gastos relativos a la

⁶⁸¹ Antiguo art. 14.4 TUE.

⁶⁸² Antiguo art. 22.1 TUE.

⁶⁸³ Antiguo art. 22.2 TUE.

⁶⁸⁴ Art. 215 TFUE.

consolidación de la democracia y del Estado de derecho, o al desarrollo institucional y derechos humanos⁶⁸⁵.

El fundamento jurídico para llevar a cabo estas acciones se encuentra en los reglamentos comunitarios pertinentes que regulan los distintos instrumentos que intervienen: ECHO, CARDS, MRR, etc.⁶⁸⁶. El procedimiento para su adopción varía en función de la base jurídica de cada uno de ellos. Se adoptaron por mayoría cualificada cuando su base jurídica era el antiguo art. 179 TCE; o por unanimidad si estuvieron basados en el antiguo art. 308 TCE. La aplicación de estos reglamentos se atribuye a la Comisión, de conformidad con los procedimientos de "comitología" establecidos en la decisión 1999/468/CE⁶⁸⁷. La gestión de estos gastos corresponde a la Comisión, en aplicación del Art. 317 TFUE, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera. Para ello deberá regirse por las disposiciones financieras de los artículos 310 a 324 TFUE y el derecho derivado correspondiente, como el reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas⁶⁸⁸.

Así, en la práctica de las misiones de paz de la Unión, desde el año 2003 se observa la existencia de un uso paralelo de instrumentos comunitarios de la Comisión que apoyan financieramente y orientan elementos funcionales de las misiones de la UE. La misión de policía MPUE en Bosnia ilustra esta colaboración. El importe de referencia financiera fue asumido en parte por el presupuesto comunitario, pero también por el reglamento CARDS⁶⁸⁹ y el Instrumento de Preadhesión (IPA)⁶⁹⁰. Igualmente, a través del Mecanismo

⁶⁸⁵ Vid. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE sobre el financiamiento de las operaciones de gestión civil de crisis... cit.

⁶⁸⁶A título de ejemplo: Reglamento n° 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (ECHO) (DO L 163/183, de 2.7.1996); Reglamento n° 2666/2000 del Consejo de 5 de diciembre de 2000 (CARDS) Reglamento (CE) n° 2666/2000 del Consejo de 5 de diciembre de 2000, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia (DO L 306/1 de 7.12.2000); Reglamento (CE) n° 1080/2000, del Consejo de 22 de mayo de 2000, relativo al apoyo a la Misión de Administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) a la oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina (OAR) y al Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (PE) (DO L 122/27, de 24.5.2000); Reglamento n° 381/2001 del Consejo de 26 de febrero de 2001 relativo a la creación de un Mecanismo de reacción Rápida (MRR) (DO L 57/5, de 27.2.2001), en especial su anexo, en el que se enumeran los reglamentos y decisiones "geográficos" (de ayuda y cooperación económica con Hungría, Polonia, Sudáfrica, etc.) y sectoriales" (ayuda alimentaria, reconstrucción, ONG, etc.).

⁶⁸⁷ Decisión 1999/468/EC del Consejo, de 28 de junio de 1999 (DO L 184/23, de 17.7.1999).

⁶⁸⁸ Reglamento (CE, EURATOM) N° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002 (DO L 248, de 16.9.2002). Este reglamento ha substituido al antiguo Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1997 (DO L 356, de 31.12.1977).

⁶⁸⁹Reglamento (CE) n° 2666/2000 del Consejo de 5 de diciembre de 2000 relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1628/96 y se modifican los Reglamentos (CEE) n° 3906/89 y 1360/90 y las Decisiones 97/256/CE y 1999/ 311/CE. (DO L 206/1, de 7.12.2000). Desde enero de 2007 este reglamento ha sido substituido por el instrumento de Preadhesión (IPA).

⁶⁹⁰ Reglamento 1085/2006 de Consejo, de 17 de Julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de ayuda Preadhesión (IPA). (DO L 210/82, de 31.7.2006). Vid. también Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE (2003), literal c).

de Reacción Rápida (MRR)⁶⁹¹, substituido después por el Instrumento de Estabilidad⁶⁹²; y el programa TACIS⁶⁹³, a su vez substituido por el Instrumento Europeo de Asociación y Vecindad⁶⁹⁴, la Comisión contribuyó de manera significativa a la financiación de la MAFUE en Moldavia⁶⁹⁵. Es de destacar también el programa PHARE⁶⁹⁶, que ha servido de complemento financiero no sólo a las misiones civiles, sino también a las misiones militares desarrolladas en los Balcanes occidentales⁶⁹⁷.

Otro instrumento financiero que la Comisión ha puesto al servicio de las misiones de paz de la Unión Europea es el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)⁶⁹⁸. En las misiones de

⁶⁹¹ Reglamento (CE) n° 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por el que se crea un mecanismo de reacción rápida. (DO L 57/5, de 27.2.2001).

⁶⁹² El 1 de enero de 2007 el MRR fue substituido por el Instrumento de Estabilidad, creado por el Reglamento (CE) n° 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad. (DO L 327/1, de 24.11.2006).

⁶⁹³ Reglamento (CE, Euratom) n° 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central (DO L 12 de 18.1.2000). El objetivo de este programa que se puso en funcionamiento en el 2000 es el de favorecer una transición fluida hacia una economía de mercado y consolidar la democracia y el Estado de derecho en los países socios de la UE de Europa oriental y Asia central. En el 2006 fue substituido por el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

⁶⁹⁴ Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DO L 310/1 de 9.11.2006).

⁶⁹⁵ Vid. Anexo, epígrafe 2.7. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN MOLDAVIA-UCRANIA (2005), literal d). De hecho, esta misión fue financiada íntegramente con instrumentos comunitarios del primer pilar, una prueba más, además de las relativas a sus bases jurídicas, que indicaría que no se trata de una misión PESD, a pesar de su inclusión como tal en la página Web del Consejo.

⁶⁹⁶ Reglamento (CEE) n° 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica en favor de la República de Hungría y la República Popular de Polonia. (DO L 375/11 de 23.12.1989).

⁶⁹⁷ El programa PHARE fue concebido originariamente en 1989 para ayudar a la reconstrucción económica de Polonia y Hungría. Paulatinamente se fue extendiendo al resto de países de la Europa oriental, en función de la evolución política de los mismos. A partir de 1994 se constituye como una estrategia de preadhesión para la mayoría de estos países, y también como un sistema de subvenciones para facilitar transiciones políticas y económicas de otros Estados como Albania, Macedonia y Bosnia-Herzegovina. Desde el 2000 se ha ampliado y modificado esta estrategia, así como los organismos financieros que participan en él, incluyendo el BERD, el Banco Mundial y el BEI. Tal y como sostiene José Ángel López, sería una muestra de la voluntad de compensación de la UE a través de las aportaciones económicas de distinta índole, ante la inhibición e inacción política mostrada en los Balcanes. Vid. J.A., López Jiménez, "Las crisis balcánicas como banco de pruebas de la Política Exterior y de Seguridad Europea", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n° 49. Valencia, 2004, pp.129-131.

⁶⁹⁸ A través de este fondo, creado por el tratado de Roma de 1957, se articula la ayuda financiera y técnica en el ámbito de la política comunitaria de cooperación al desarrollo con los países ACP y los países y territorios de ultramar. Fue creado con la intención de otorgar ayudas a los países que en aquellos momentos continuaban siendo colonias o mantenían vínculos históricos con los miembros de las CCEE. Se financia a través de las aportaciones directas de los Estados miembros. De este modo, está sujeto a sus propias normas financieras y dirigido por un comité específico, el Comité del Fondo Europeo de Desarrollo, presidido por la Comisión Europea y en el que participan representantes de los Estados miembros. Una vez aprobado el presupuesto se convocan las licitaciones correspondientes. Los FED se establecen en un reglamento financiero aprobado por el Consejo, que establece las modalidades de pago de las contribuciones de los Estados miembros al fondo y se acuerdan para un período aproximado de

apoyo de la UE a AMIS II (2005) y AMISON (2007) sirvió como instrumento de financiación de sus actividades a través de la creación de un fondo específico de apoyo a la paz para África⁶⁹⁹. También la misión EUPOL KINSHASA (2005) contó con una financiación inicial del FED para proveer asistencia técnica y financiera destinada a la creación de la Unidad de Policía Integrada (UPI) congoleña, con el fin de contribuir al refuerzo de la seguridad interior del país dentro de la ejecución del mandato de la misión de policía EUPOL KINSHASA⁷⁰⁰. Esta ayuda inicial de la Comisión fue completada con el despliegue posterior de la misión de policía EUPOL, destinada a contribuir a la formación y asesoramiento de la policía congoleña. En este caso, la intervención del FED estaba directamente vinculada al ejercicio de la misión de paz de la UE. La misión EUJUST THEMIS en Georgia (2004) también contó con la financiación parcial de la ayuda procedente de estas subvenciones a fondo perdido otorgadas por la Comisión en el marco de la política europea de vecindad, en este caso con la finalidad de apoyar al Estado de derecho y las reformas democráticas iniciadas en el país⁷⁰¹.

5.3. Coordinación Comisión/Consejo en la ejecución de las misiones

La intervención de instrumentos financieros del antiguo primer pilar, controlados por la Comisión, y el hecho de que ésta ostente la competencia general de ejecución del presupuesto de la Unión, han comportado a menudo roces entre la Comisión y el Consejo sobre la orientación y financiación concreta de determinados aspectos de las misiones. De modo que la existencia de un presupuesto anual para la realización de las operaciones y actividades no excluye la presencia de dificultades en la financiación de ciertas misiones, sobre todo en aquellos casos que la Comisión cree que caen dentro de su ámbito de competencia⁷⁰².

En ocasiones el lanzamiento de una misión por parte del Consejo se encuentra con el problema añadido de la decisión final de la Comisión sobre qué financia y qué no financia, en aplicación del art. 317 TFUE, que, como ya hemos mencionado, le confiere las competencias de ejecución de los créditos presupuestarios:

“La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera”.

Asimismo, dentro del presupuesto, la Comisión tiene la potestad de:

cinco años. El actual reglamento financiero de aplicación del décimo FED para el periodo 2008-2013, establece las modalidades de aplicación del mismo, de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Acuerdo de asociación ACP-CE. Vid. Reglamento (CE) N° 215/2008 del Consejo de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo. (DO L 78/1, de 19.3.2008).

⁶⁹⁹ Vid. Anexo, epígrafe 2.4.2. MISIÓN DE APOYO A AMISOM EN SOMALIA (2007).

⁷⁰⁰ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.2. MISIÓN EUPOL KINSHASA (2005) Y EUPOL RD CONGO (2007), literal e).

⁷⁰¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.2.1. MISIÓN EUJUST THEMIS (2004), literal e).

⁷⁰² X. Ruiz Campillo, *Las misiones civiles de la política europea... op.cit*, p.298.

“(…) transferir créditos de capítulo a capítulo o de subdivisión a subdivisión, con los límites y en las condiciones que establezca el reglamento adoptado en virtud del artículo 322”⁷⁰³.

En este sentido, conviene recordar que la Comisión y el Consejo comparten objetivos comunes desde que las misiones de paz de la UE se desarrollan en zonas en las que la Comisión ha invertido previamente importantes cantidades de dinero dentro del impulso de los programas de cooperación y ayuda humanitaria de la UE. Así por ejemplo, la RD Congo, donde se han llevado a cabo cuatro operaciones, dos militares y dos no militares, es también el quinto mayor receptor de la ayuda de la Comisión⁷⁰⁴.

Esta situación hace necesaria la correcta coordinación entre el Consejo y la Comisión que, en la práctica de las misiones, se ha mostrado en algunos casos compleja. Sirva de ejemplo la misión EUPOL RD CONGO (2007). El hecho de que la Comisión tuviera en este país un programa de ayuda aportado por el FED, a desarrollar en un plazo medio de cinco años, se contraponía con la perspectiva del Consejo, que trabaja en función de su agenda política, a un año vista, renovando el mandato de la operación EUPOL cada seis meses. Ello tenía incidencia en la operación, puesto que buena parte del material usado para la reforma de la policía procedía de la Comisión, mientras que la misión EUPOL no tenía presupuesto para financiar intervenciones en material. De este modo, la desconexión entre los recursos financieros y las habilidades específicas en reforma de policía comportó serias diferencias entre los policías que actuaban sobre el terreno y los encargados de los programas de desarrollo ubicados en Bruselas⁷⁰⁵.

Como han señalado KORSKI y GOWAN, esta contraposición entre el acercamiento a las situaciones de crisis a través de la ayuda al desarrollo (Comisión) y a través de la política de seguridad (Consejo), ha creado situaciones de conflicto entre ambas instituciones en el marco de las misiones de la PCSD. Aunque parecería existir una clara división entre la actuación del Consejo, a través de las misiones desplegadas para responder a situaciones de emergencia que requieren de una rápida y dinámica respuesta, y la de la Comisión, centrada en el trabajo de reconstrucción de capacidades a largo plazo, la realidad demuestra que no es exactamente así.

Un ejemplo de esta difusa división en las actuaciones de ambas instituciones estaría en el asunto CEDEAO (vid. infra, apartado 8. Tribunal de Justicia de la Unión Europea). En este caso, el Consejo quería colaborar con la Comunidad de Estados africanos en la detención del flujo de armas a través de la región, pero la Comisión llevó el caso ante el Tribunal de Justicia, alegando que estas cuestiones eran propias de su ámbito competencial de ayuda al desarrollo, y no de la política de seguridad. El Tribunal daría la razón a la Comisión, demostrando la debilidad de este modelo de separación entre desarrollo y seguridad: mientras que el tráfico de armas puede ser una cuestión a largo plazo, que requiere para su solución la existencia de instituciones locales consolidadas

⁷⁰³ Párrafos uno y tercero del art. 317 TFUE, que se corresponden literalmente con el antiguo artículo 274 TCE aplicado para las misiones analizadas.

⁷⁰⁴ C. Chivvis, “Birthing Athena...*op.cit*, p.36.

⁷⁰⁵ Th. Vircoulon, “The EU police mission in Kinshasa-DRC (EUPOL Kinshasa) and... *op.cit*, p. 227.

(de aquí la intervención de la Comisión), cuando este tráfico de armas es usado para luchar en una guerra, el Consejo puede decidir desplegar una operación de la PCSD con objetivos específicos en este campo, lo que requerirá siempre de un buen entendimiento entre el Consejo y la Comisión.

El segundo ejemplo, lo encontramos en la insistencia de la Comisión, en el año 2003, para crear un plan para el desarrollo de Bosnia, ignorando las propuestas ya presentadas por el REUE, Paddy Ashdown, para la reforma de la policía. De este modo, la distinción entre desarrollo y seguridad en la actualidad dificulta la habilidad de la UE para intervenir de manera coherente a través del denominado “ciclo del conflicto”, es decir, desde la prevención del conflicto hasta la gestión de la crisis a través de la reconstrucción y el desarrollo⁷⁰⁶.

6. AGENCIAS AUTÓNOMAS

Aunque el COPS, el CMUE y el EMUE son los tres órganos asesores y técnicos principales para el desarrollo de la PCSD, existen en la actualidad dos antiguos órganos procedentes de la desactivación de la UEO, el SATCEN (Centro de satélites de la UE, con base en Torrejón de Ardoz, Madrid) y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (EU ISS), que han sido añadidos a las estructuras de la PCSD como “agencias autónomas” del Consejo, con su personalidad jurídica propia. Ambos órganos disponen de un presupuesto y estatus propio y empezaron a funcionar en el seno de la UE el 1 de enero de 2002, ejerciendo distintas funciones vinculadas a las misiones de paz de la Unión. A ellos debemos añadir también la Agencia Europea de Defensa (AED). En general, estos órganos han sido creados por los Estados miembros para obtener el asesoramiento que facilite el despliegue de las misiones militares de la UE.

6.1. Centro de Satélites (SATCEN)

El SATCEN, creado por la acción común 2001/555/PESC⁷⁰⁷, procesa información y hace análisis sobre imágenes de satélites (cuyo uso es cedido por los Estados miembros, al no disponer por el momento de satélites propios), que son usados en el desarrollo de una operación de gestión de crisis⁷⁰⁸. De este modo, informa la toma de decisiones en el contexto de la PESC y, en especial en el de la PCSD. Su fuente de financiación principal procede de las contribuciones de los Estados miembros con arreglo a la clave de la RNB⁷⁰⁹. Desde el 2009 los miembros de la OTAN que no forman parte de la UE, así

⁷⁰⁶ D. Korski, R. Gowan, “Bureaucracy and in-fighting: the Brussels problem... *op.cit*, pp. 54-55.

⁷⁰⁷ Acción común 2001/555/PESC del Consejo de 20 de julio de 2001 (DO L 200/5, de 25.7.2001); *vid.* las posteriores modificaciones en acción común 2006/998/PESC del Consejo de 21 de diciembre de 2006 (DO L 405/60, de 30.12.2006), y acción común 2009/835/PESC del Consejo de 10 de noviembre de 2009 (DO L 297/18, de 13.11.2009).

⁷⁰⁸ Art. 1.1) de la acción común 2006/988/PESC, *cit.*

⁷⁰⁹ Art. 1.4) de la acción común 2006/988/PESC, *cit.*

como otros Estados candidatos a la adhesión, están autorizados a participar en las actividades de este Centro⁷¹⁰.

6.2. Instituto de Estudios de Seguridad (EU ISS)

El Instituto de Estudios de Seguridad (EU ISS), con sede en París, fue creado por la acción común 2001/554/PESC⁷¹¹. Este instituto contribuye al desarrollo de la PESC/PCSD mediante la realización de investigaciones académicas y análisis políticos, la organización de seminarios y actividades de comunicación e información⁷¹². Para ello, cuenta con unos ingresos procedentes, principalmente, de las contribuciones de los Estados miembros con arreglo a la clave de la RNB⁷¹³. Sus estudios sobre las misiones de paz son muy completos en términos informativos.

6.3. Agencia Europea de Defensa (AED)

La Agencia Europea de Defensa (AED) fue creada por la acción común 2004/551/PESC⁷¹⁴, como organismo intergubernamental (en el que participan todos los Estados miembros, excepto Dinamarca) también con personalidad jurídica propia y bajo la autoridad del Consejo. Este organismo facilita el desarrollo de las capacidades militares propias de la UE para poner en práctica una PCSD de modo autónomo que cuente con los medios suficientes para actuar. Su director es el Alto Representante. Sus ingresos principales también proceden de las contribuciones de los Estados miembros, en función de la RNB⁷¹⁵.

Tras su creación se han empezado a dar los primeros pasos para dotar a la UE de un sistema de armamento propio para gestionar las situaciones de crisis internacionales⁷¹⁶. Así, entre sus objetivos destacan:

“el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea y la creación de un mercado europeo competitivo de material de defensa (...)”⁷¹⁷.

⁷¹⁰ Art. 1.2) de la acción común 2009/834/PESC, *cit.*

⁷¹¹ Acción común 2001/554/PESC del Consejo de 20 de julio de 2001 (DO L 200/1, de 25.7.2001); *vid.* las posteriores modificaciones en acción común 2006/1002/PESC del Consejo, de 21 de diciembre de 2006 (DO L 409/182, de 30.12.2006).

⁷¹² Art. 1 de la acción común 2006/1002/PESC, *cit.*

⁷¹³ Art. 1.6) de la acción común 2006/1002/PESC, *cit.*

⁷¹⁴ Acción común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 (DO L 245/17, de 17.7.2004); *vid.* las posteriores modificaciones en acción común 2008/299/PESC del Consejo, de 7 de abril de 2008 (DO L 102/34, de 12.4.2008).

⁷¹⁵ Arts. 7 y 8 de la acción común 2004/551/PESC, *cit.*

⁷¹⁶ Sobre este organismo y la configuración de una política y un mercado común de armamentos, *vid.* Pérez Salom, R., “La agencia europea de defensa”, en Ramón Chornet, C. (coord.), *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional...op.cit.*, pp.135-158.

⁷¹⁷ *Vid.* el antecedente (3) de la acción común 2004/551/PESC, *cit.*

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha visualizado su existencia en el art. 45 del TUE (al igual que ya se establecía en el Art. III-311 del fallido Tratado de la Constitución Europea). Conforme a su párrafo 1, sus funciones son:

- a) contribuir a definir los objetivos de capacidades militares de los Estados miembros y a evaluar el respeto de los compromisos de capacidades contraídos por los Estados miembros;
- b) fomentar la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición eficaces y compatibles;
- c) proponer proyectos multilaterales para cumplir los objetivos de capacidades militares y coordinar los programas ejecutados por los Estados miembros y la gestión de programas de cooperación específicos;
- d) apoyar la investigación sobre tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades de investigación conjuntas y estudios de soluciones técnicas que respondan a las futuras necesidades operativas;
- e) contribuir a definir y, en su caso, aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y para mejorar la eficacia de los gastos militares.”

7. PARLAMENTO EUROPEO

La naturaleza intergubernamental de la PCSD limita el papel del PE, puesto que la mayoría de poderes residen en los parlamentos nacionales, por lo que el PE ha iniciado un diálogo con ellos⁷¹⁸. A pesar de ello, tiene algunas competencias generales en el marco de la PESC: consultivas, de control y presupuestarias. Por este motivo, en el año 2000, ante la celebración de la conferencia intergubernamental para la elaboración del tratado de Niza, el Parlamento, entre las propuestas que presentaba, ya reclamaba una mayor participación para él y para la Comisión en el proceso de toma de decisiones de la PESC y, concretamente, en los ámbitos de la seguridad y la defensa en los que se despliegan las misiones de paz de la UE⁷¹⁹. A pesar de ello, el papel que le asigna el Tratado de Lisboa es similar al que hasta ahora venía representando en esta política, únicamente han cambiado sus interlocutores⁷²⁰. En todo caso, las funciones consultivas,

⁷¹⁸ D. Korski, R. Gowan, “Bureaucracy and in fighting: the Brussels problem”, en *Can the EU rebuild failing states? A Review of Europe’s Civilian Capacities*, European Council of Foreign Relations, London, October 2009, p. 61. En http://es.scribd.com/cosmin_pacuraru/d/48052295-Can-the-EU. (Fecha de consulta: 6 marzo 2010).

⁷¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo que contiene sus propuestas para la Conferencia Intergubernamental (14094/1999 - C5-0341/1999 - 1999/0825(CNS), de 13 de abril de 2000. En concreto pedía estar vinculado “con las decisiones de mayor importancia” y tener la posibilidad “de contribuir a definir las directrices generales de la PESC” (punto 41.8). También proponía que las funciones del Alto representante de la PESC y el comisario de relaciones exteriores se fusionasen en la figura de un vicepresidente de la Comisión, nombrado especialmente a tal efecto (punto 41.10). En <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2000-0165+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>. (Fecha de consulta: 1 junio 2011).

⁷²⁰A. Herrero de la Fuente, “La evolución de la política exterior... op.cit, p.27.

de control y presupuestarias que ejerce en el marco de la PCSD también se proyectan sobre la creación y desarrollo de las misiones de paz de la UE.

7.1. Funciones consultivas

En el ámbito de la PESC, hasta Lisboa, era la Presidencia la encargada de consultar con el PE sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESC, y velar para que su opinión fuera tenida en cuenta. Además, la Presidencia y la Comisión tenían el deber de informarle de la evolución de la PESC y de la PCSD. Ahora estas funciones corresponden en exclusiva al Alto Representante, con la ayuda de los Representantes especiales⁷²¹. Como novedad, el PE también ha sido consultado por el Consejo antes de adoptar la decisión para el establecimiento de la organización y el funcionamiento del SEAE⁷²².

En materia de celebración de acuerdos internacionales sobre la PESC, el art. 218.10 TFUE también ha establecido el deber de informarle, “cumplida e inmediatamente” de todas las fases del procedimiento de celebración de tratados internacionales. De modo general, se podrá solicitar un dictamen al TJUE sobre su compatibilidad con los tratados, y estas funciones, en general, se proyectan sobre los tratados internacionales que concurren en la configuración de las misiones de paz de la Unión.

Finalmente, el PE será informado por el AR de la solicitud presentada por los Estados miembros que deseen llevar a cabo una cooperación reforzada en el marco de la PESC, según el procedimiento previsto en el art. 329 TFUE. En todo caso, según apunta J.J. FERNÁNDEZ, el Parlamento dispondría únicamente, en relación con el proceso de toma de decisiones en materia de PESC, de “apenas un derecho de información reforzado”, después de la reforma introducida por el tratado de Ámsterdam⁷²³. Esta situación no ha cambiado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, puesto que, como ya hemos visto en relación con la Comisión, en la Declaración nº 14 aneja al Acta Final de la CIG se establece de modo expreso que las disposiciones de reforma de la política exterior y de seguridad común “(...) no amplían la función del Parlamento Europeo”.

7.2. Funciones de control

En relación con sus funciones de control, el PE puede dirigir preguntas o formular recomendaciones al Consejo y cada año se celebrarán dos debates (y no uno como se venía haciendo hasta ahora) sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC.

⁷²¹ Art. 36 TUE.

⁷²² Art. 27.3 TUE. En base a ello, el PE elaboró un dictamen previo, una vez presentada la propuesta del AR. *Vid.* decisión 2010/427/UE del Consejo de 26 de julio de 2010 (DO L 201/30, de 3.8.2010).

⁷²³ J.J. Fernández Fernández, “El tratado de Ámsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: Análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo”, *RDCE*, 1998, Nº 3, p. 92. Del mismo modo, tal y como pone de manifiesto este autor, el PE es del todo ignorado en el proceso de celebración de acuerdos internacionales en materia de PESC, al ser un ámbito intergubernamental. Para este autor, únicamente sería posible este cambio de situación de exclusión del PE a través de un cambio de naturaleza jurídica de este pilar intergubernamental (p.93).

En el mismo sentido, puede autorizar a la Comisión de asuntos exteriores, derechos humanos, seguridad común y política de defensa a elaborar informes sobre los avances realizados en el desarrollo de la PESC, con el fin de emitir sobre esta base resoluciones sobre la materia⁷²⁴. Todas estas disposiciones indicarían la existencia de unos derechos mínimos (*soft rights*) vinculados a: la consulta; la información; las preguntas; las recomendaciones y los debates que puede articular el PE en relación con la PESC⁷²⁵.

En aplicación del art. 36 TUE, el PE podrá dirigir preguntas y formular recomendaciones al Consejo y al AR (antes de Lisboa, únicamente al Consejo⁷²⁶). Además, dos veces al año procederá a un debate sobre el desarrollo de esta política. Hasta el momento, el Consejo presentaba cada año un informe sobre los aspectos principales de la PESC, incluidas las implicaciones financieras, base sobre la cual el PE aprobaba la gestión en la ejecución del presupuesto. En este sentido, es notoria la insatisfacción del PE con los informes del Consejo, de los cuales se desprende que este ha intentado cumplir más con su deber de información que con el de establecer un diálogo sustantivo con el PE sobre la PESC. Ello ha motivado la queja del PE en sus informes sobre los informes anuales remitidos por el Consejo al Parlamento. En este sentido, aunque en la actualidad sus informes se refieren a las resoluciones aprobadas por el Parlamento:

“(...) lamenta, sin embargo, que el Consejo no participe en un diálogo sustantivo sobre las opiniones formuladas por el Parlamento, ni tampoco se refiera a esas resoluciones en los documentos operacionales, tales como las acciones o las posiciones comunes; (...) Opina que, en lugar de limitarse a proporcionar un catálogo exhaustivo de las actividades realizadas, el informe anual del Consejo debería ofrecer la oportunidad de establecer un diálogo con el Parlamento Europeo encaminado a desarrollar un enfoque más estratégico para la PESC, sobre la base de la identificación de los principales desafíos y la definición de prioridades y objetivos para la acción futura; (...)”⁷²⁷.

Del igual modo, el Parlamento ha expresado su malestar por la falta de información que le impide evaluar las repercusiones financieras que tienen la PESC para el presupuesto de la Unión, derivadas en especial de las misiones de paz. En este sentido, y en relación con el nuevo Acuerdo de 2006:

“Considera que hasta la fecha, la falta de información proactiva por parte del Consejo ha obstaculizado una verdadera evaluación de las repercusiones financieras para el presupuesto de la UE (...); considera que, con la firma del nuevo Acuerdo

⁷²⁴ Vid. por ejemplo, el informe presentado por la Comisión de asuntos exteriores, derechos humanos, seguridad común y política de defensa del PE, de 11 de septiembre de 2002, sobre los avances en la realización de la PESC (PE 309.702. A5-0296/2002). En <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0296+0+DOC+XML+V0//ES>. (Fecha de consulta: 31 mayo 2011).

⁷²⁵ Diedrichs, U., “The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?” The International Spectator 2/2004, p. 33. En <http://www.iai.it/pdf/articles/diedrichs.pdf>. (Fecha de consulta: 31 mayo 2011).

⁷²⁶ Antiguo art. 21 TUE.

⁷²⁷ “Informe de 27 de enero de 2007 sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en 2007, presentado al Parlamento Europeo en aplicación de la letra G, apartado 43, del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006”, PE v02-00. A6-0019/2009, párr. 8 y 9.

Interinstitucional, ha llegado la hora de aplicar, en letra y en el espíritu, estas disposiciones a las que ahora se ha dado claramente un carácter oficial⁷²⁸.

7.3. Funciones presupuestarias

El PE también ejerce funciones presupuestarias en el marco de la PESC. En este caso sí ostenta competencias importantes que impactan sobre las misiones de paz, desde las modificaciones introducidas en el título V por el tratado de Ámsterdam (1997). Así, es el PE la institución competente para aprobar los gastos administrativos y operativos de la PESC. Estos gastos, a cargo del presupuesto general de la Unión, eran considerados, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, como gastos no obligatorios y por este motivo el poder de decisión final recaía en el PE, a través del procedimiento de concertación. En este sentido, desde la firma en 1999 del Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario⁷²⁹, -modificado por el Acuerdo de 17 de mayo de 2006⁷³⁰-, el PE, el Consejo y la Comisión se esfuerzan cada año en llegar a un acuerdo sobre el importe de los gastos operativos que deben consignarse en el presupuesto de la Unión y la distribución de este importe entre los diversos artículos del capítulo PESC⁷³¹. Para ello, la Comisión presenta un anteproyecto. A falta de acuerdo sobre el mismo, se entenderá que el PE y el Consejo consignarán en el presupuesto el importe que figura en el presupuesto anterior o el propuesto en el anteproyecto del presupuesto, si es inferior. La desaparición de los gastos no obligatorios después de la entrada en vigor del tratado de Lisboa podría aportar un poco más de claridad en este ámbito y un mayor control por parte del Parlamento Europeo. Parece que sus competencias financieras también se verán reforzadas porque, según establece el art. 43. 1 TFUE, el Consejo deberá consultar al PE antes de adoptar una decisión por la que se establezcan los procedimientos de acceso a los créditos para la financiación urgente de iniciativas en el marco de la PESC⁷³², en relación, por tanto, con las misiones de paz de la Unión.

En todo caso, esta es la única vía a través de la cual el PE ha podido ejercer un control relevante sobre las misiones de paz, puesto que en caso de no estar conforme con los gastos previstos podía impedir su aprobación. En consecuencia, cada vez que el Consejo adopte en este ámbito una decisión que implique gastos, deberá comunicar inmediatamente y en cada caso al PE una estimación de los costes previstos (ficha de financiación) y, más concretamente, los que se refieran al calendario; al personal; a la

⁷²⁸ "Informe de 20 de marzo de 2009, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la unión Europea para el ejercicio 2007". PE 416.560v02-00, A6-0150/2009, párr. 7.

⁷²⁹ Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 (DO C 172/1, de 18.6.1999).

⁷³⁰ Acuerdo interinstitucional de 17 de mayo de 2006 (DO C 139/1, de 14.6.2006); modificado por la decisión 2008/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2007 (DO L 6/7, de 10.1.2008).

⁷³¹ Punto 42 del Acuerdo interinstitucional de 17 de mayo de 2006, *cit.* Los artículos en los que podrían expresarse estas acciones PESC (a título orientativo) según este acuerdo serían: operaciones de gestión de crisis, prevención de conflictos, resolución y estabilización, control y aplicación de la paz y procedimientos de seguridad; no proliferación y desarme; medidas de emergencia; acciones preparatorias y de seguimiento; representantes especiales de la UE.

⁷³² A. Herrero de la Fuente, "La evolución de la política exterior...*op.cit.*, p.28.

utilización de locales y de otras infraestructuras; a los equipos de transporte; a las necesidades de formación y a las disposiciones de seguridad. Por otro lado, una vez cada tres meses, la Comisión informa al PE de la ejecución de las acciones PESC, así como de las previsiones financieras para el resto del ejercicio⁷³³.

7.4. Acceso a la información de la PCSD

La información en materia de seguridad y defensa es información clasificada. Debido al carácter específico de la PCSD y el contenido especialmente delicado de la información clasificada con alto nivel de confidencialidad (en especial las operaciones de carácter militar), además del hecho que las cuestiones relacionadas con la PCSD deben tratarse habitualmente con cierta urgencia, el procedimiento para la consulta y acceso a la información del PE, antes de que el Consejo adopte sus decisión, puede presentar problemas, que se han intentado superar con el establecimiento de acuerdos entre las instituciones⁷³⁴.

Ya en el 2002 el PE y el Consejo (en aplicación del antiguo art. 21 TUE) celebraron un Acuerdo Interinstitucional relativo al acceso del primero a la información sensible del Consejo en el ámbito de la PCSD⁷³⁵. Este Acuerdo establece distintas categorías de documentos, en función de su clasificación y origen. En los casos en los que permite al Parlamento su acceso a la información, establece también un conjunto de rebuscados procedimientos que deben seguirse para su obtención, motivo por el cual pocos miembros del Parlamento tienen acceso a la información.

Por medio de este Acuerdo se procedió a la creación de un Comité especial sobre información sensible en el ámbito de esta política. Este comité⁷³⁶ está presidido por el Presidente de la comisión de asuntos exteriores del PE y formado por cuatro miembros designados por la Conferencia de presidentes. El acceso del PE a la información sensible, es decir, aquella que es clasificada como "*très secret/top secret, secret o confidentiel*" es ejercido a través de tres modalidades:

- a) El Presidente del Parlamento o el Presidente de la Comisión de asuntos exteriores podrán solicitar a la Presidencia del Consejo o al SG/AR que transmitan a esta comisión la información sobre el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa común, incluida la información sensible (vid. letra c).
- b) En caso de crisis, o a petición del Presidente del parlamento o del Presidente de la Comisión de asuntos exteriores, esta información deberá facilitarse a la mayor brevedad.

⁷³³ Acuerdo interinstitucional de 17 de mayo de 2006, *cit.*, punto 43.

⁷³⁴ F. Fink-Hooijer, "The Common Foreign and Security Policy of the European Union", *EJIL* (1994), p.21.

⁷³⁵ Acuerdo interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 (DO C-298/1, de 30.11.2002). Vid. también la decisión del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2002, sobre la aplicación del Acuerdo interinstitucional (DO C-298/4, de 30.11.2002).

⁷³⁶ Su nombre completo es Comisión de asuntos exteriores, derechos humanos, seguridad común y política de defensa del PE.

- c) En este marco, la Presidencia del Consejo o el SG/AR (entendemos que desde la entrada en vigor del tratado de Lisboa será el AR), informaran al Presidente del PE y al comité especial sobre el contenido de la información sensible, cuando ello sea necesario para el ejercicio de las facultades conferidas por el TUE al PE en el ámbito de aplicación de este acuerdo interinstitucional. Tanto el Presidente del PE como el comité especial podrán solicitar, llegado el caso, los documentos en cuestión, a efectos de consulta y en las dependencias del Consejo.

Vemos pues que el acceso a la información se restringe a un determinado número de parlamentarios y, al mismo tiempo, el acceso a las informaciones clasificadas como “top secret” está vetado al Parlamento⁷³⁷.

Del tratado y la práctica institucional se desprende que el PE no ejerce en la actualidad un verdadero control democrático de la PCSD. Estas carencias puestas de manifiesto por el propio Parlamento deberían ser suplidas por los parlamentos nacionales, responsables del control democrático de la PCSD, aunque no tienen los medios suficientes para controlar las decisiones intergubernamentales. En cambio, el PE sí dispone de la información sobre la PCSD y también es competente para controlar las actividades relativas a esta política por parte de la Comisión. Como ha señalado J. J. FERNÁNDEZ, puesto que los diputados del PE son independientes de los gobiernos, elegidos por sufragio universal directo y dotados por ello de una legitimidad democrática incontestable, sus poderes en el ámbito de la seguridad (entendida en sentido amplio) deberían ser reforzados⁷³⁸.

Por otro lado, en la actualidad existe otro órgano, la Asamblea de la UEO, que se ha convertido en foro de debate de las cuestiones relativas a la PCSD (y a la OTAN) aunque no está dotado de competencias de control⁷³⁹. Puesto que no es probable que las competencias de control democrático del PE aumenten en este ámbito, ANTONIO MISSIROLI propone la adopción de una solución pragmática a esta falta de control: la realización de sesiones conjuntas periódicas entre parlamentarios nacionales y miembros del PE, así como intervenciones de funcionarios de la PCSD en los parlamentos nacionales. Estas sesiones permitirían adquirir una visión nacional de la PCSD, al mismo tiempo que reforzarían el control democrático de esta política⁷⁴⁰.

⁷³⁷ Vid. punto 3 del Acuerdo interinstitucional de 20 de noviembre de 2002, *cit.*

⁷³⁸ J. J. Fernández Fernández, “El tratado de Ámsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión... *op.cit.*, p.109.

⁷³⁹ La Asamblea de la UEO, formada por parlamentarios de 39 países europeos, ha cambiado su nombre por el de “Asamblea Interparlamentaria Europea de Seguridad y Defensa” como signo de su voluntad de convertirse en una opción alternativa al PE. Sin embargo, tal y como sostiene Missiroli, al carecer de competencias “cobra cada vez más el aspecto de un extraño resto del traspaso de las funciones de la UEO a la UE”. Vid. A. Missiroli, “Cómo funciona la PESD”, *op.cit.*, p.77. Para una configuración general de la Asamblea de la UEO, Vid. <http://www.assembly-weu.org/en/index.php>. (Fecha de consulta: 15 abril de 2010).

⁷⁴⁰ Sin embargo, el mismo autor se muestra escéptico sobre la posibilidad de superar enteramente la desconexión actual existente entre los debates políticos y las competencias parlamentarias entre el nivel nacional y el nivel europeo. Vid. A. Missiroli, “Cómo funciona la PESD... *op.cit.*, pp.76-77.

8. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En la actualidad el TUE no otorga competencias directas al TJUE para controlar la legalidad del ejercicio de la PESC. A pesar del establecimiento, desde el TUE de 1992, de un "marco institucional único" para la PESC, esta unidad institucional está llena de matices, puesto que en esta materia excluye la competencia de este Tribunal, así como la del Tribunal de Cuentas, cuyas intervenciones en este ámbito se limitan básicamente al tema de la financiación⁷⁴¹. A esta matizada unidad institucional debemos añadir también la diversidad funcional y procedimental que hemos analizado en los puntos anteriores, lo que implica que las instituciones que intervienen en el marco de la PESC, lo hagan ejerciendo funciones y procedimientos distintos a los establecidos para el antiguo pilar comunitario.

En relación con el Tribunal de Justicia, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, únicamente ha sido competente, través del desaparecido art. 220 TCE, para pronunciarse sobre el fondo de la base jurídica aplicable (reglamento o decisión) y la financiación relacionada, especialmente en el marco de los recursos de anulación y omisión. De este modo, la única posibilidad de que el TJ se pronunciara era de un modo tangencial, a través de un control indirecto de los actos de la PESC, y por ende, de la PCSD. Por esta vía el Tribunal podía controlar la legalidad de las medidas adoptadas por el Consejo (reglamentos o decisiones) en aplicación de una decisión que imponga sanciones económicas a un tercer Estado⁷⁴². Del mismo modo, podía pronunciarse prejudicialmente sobre la validez o la interpretación de estas medidas de ejecución⁷⁴³.

Por otra parte, el antiguo art. 47 TUE establecía que ninguna disposición de este tratado afectaría a los tratados ni a los tratados y actos posteriores que los hubieran modificado o completado. Para garantizar el cumplimiento de este artículo, el antiguo art. 46 literal f) otorgaba también competencia al Tribunal para supervisar la observancia del art. 47.

Como señala RIPOL CARULLA, el Tratado de Lisboa confirma que el TJ carece de competencia sobre las disposiciones relativas a la PESC y sobre los actos adoptados sobre la base de esta. Sin embargo, el Tribunal puede controlar el respeto del art. 40 TUE y las decisiones adoptadas por el Consejo en el marco de la PESC que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas⁷⁴⁴. Así, según reza el art. 275 TFUE:

⁷⁴¹ Ejerce el control externo de los gastos de las misiones que van a cargo del presupuesto de la UE, en aplicación del art. 287 TFUE.

⁷⁴² Antiguo art. 301 TCE en conexión con el antiguo art.230 TCE.

⁷⁴³ Antiguo art. 35.1 TUE: "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas será competente, con arreglo a las condiciones que establece el presente artículo, para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez e interpretación de las decisiones marco y de las decisiones, sobre la interpretación de convenios celebrados de conformidad con el presente título y sobre la validez e interpretación de sus medidas de aplicación". La entrada en vigor del tratado de Lisboa ha eliminado este artículo.

⁷⁴⁴ S. Ripol Carulla, "Las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en la regulación del Tribunal de Justicia", en Badia Martí, A.M., Pigrau Solé, A., Olesti Rayo, A. (Coords.), *La Unión Europea ante los retos...op.cit*, p.206.

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para pronunciarse sobre las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común ni sobre los actos adoptados sobre la base de éstas.

No obstante, el Tribunal de Justicia será competente para controlar el respeto del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea y para pronunciarse sobre los recursos interpuestos en las condiciones contempladas en el párrafo cuarto del artículo 263 del presente Tratado y relativos al control de la legalidad de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea por las que se establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas”⁷⁴⁵.

En este sentido, y en relación con el control indirecto de los actos de la PESC, el segundo inciso del párr. 1 del art. 24 TUE establece que:

“(…) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

Así pues, el Tribunal ha conservado la competencia para controlar la legalidad de los actos adoptados para ejecutar la PESC. La novedad que aporta el Tratado de Lisboa (como ya preveía la fallida Constitución Europea⁷⁴⁶) es la extensión de la competencia jurisdiccional del Tribunal respecto, por un lado, al control previo de constitucionalidad de los acuerdos internacionales que la Unión celebre en materia de PESC⁷⁴⁷ y, por el otro, a la extensión del control indirecto sobre las decisiones que restrinjan la esfera jurídica de los particulares o de grupos o entidades no estatales; además de un control directo de las decisiones europeas que impongan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas.

8.1. Control indirecto sobre acuerdos internacionales y decisiones sancionadoras del Consejo

En relación con los acuerdos internacionales, el TJ puede ejercer un control indirecto sobre los acuerdos internacionales celebrados por la Unión en el marco de la PESC (competencia reconocida, como ya hemos visto, en el art. 37 TUE). Se trata de los acuerdos comprendidos en el capítulo 2 “Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común”. Este artículo, puesto en relación con el apartado 11 del art. 218 TFUE, entendemos que legitimaría a los Estados miembros, al PE al Consejo o a la Comisión para solicitar el dictamen del TJUE sobre la compatibilidad con el Tratado de Lisboa de “cualquier acuerdo previsto”⁷⁴⁸. Ello puesto en relación con las misiones de

⁷⁴⁵ Se le garantizan al TJ los mismos derechos que ya se establecían en el fallido tratado de la Constitución Europea. *Vid.* Art. III-376, Parte III (DO C 310, de 16.12.2004).

⁷⁴⁶ *Vid.* D. Thym, “Reforming Europe’s Common Foreign and Security Policy”, *EJIL*, vol. 10, nº 1, January 2004, pp. 15-16.

⁷⁴⁷ *Vid.* en este sentido, C. Espósito y I. Blázquez Navarro, quienes realizan este análisis a partir de las disposiciones de la fallida Constitución Europea, en “El control jurisdiccional de la Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado Constitucional”, *Alegatos*, núm. 61, México, septiembre/diciembre de 2005, pp.458-461.

⁷⁴⁸ *Ibidem*, p.460.

paz de la UE, nos lleva a plantear la posibilidad que el TJ pueda efectuar un control de compatibilidad del contenido de los acuerdos internacionales celebrados por la UE con terceros estados o con el Estado territorial de la misión, a fin de garantizar que su contenido no sea contrario Tratado de Lisboa. Muy particularmente, pensamos en los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales, cuyo valor jurídico es vinculante para los Estados miembros.

Por otro lado, en relación con la extensión de este control indirecto, el art. 215 TFUE retoma las disposiciones del antiguo art. 301 TCE, incorporando dos nuevos apartados que deben permitir en el futuro al Consejo adoptar una decisión europea sancionadora contra personas físicas o jurídicas, o grupos o entidades no estatales, siempre y cuando se incluyan las disposiciones necesarias para otorgar las garantías jurídicas necesarias. Así:

“(…) 2. Cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea así lo prevea, el Consejo podrá adoptar por el procedimiento establecido en el apartado 1 medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.

3. Los actos contemplados en el presente artículo incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas⁷⁴⁹.

8.2. Control directo sobre actos de la PESC

En relación con el control directo, el Tratado autoriza al TJ para pronunciarse en los recursos de anulación relativos a la legalidad de las decisiones europeas adoptadas por el Consejo en el ámbito de la PESC y que establezcan medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas⁷⁵⁰. Esta posibilidad puede plantear en el futuro, como han señalado ESPÓSITO Y BLÁZQUEZ NAVARRO, tres tipos de problemas jurídicos: a) la determinación del alcance de la autoridad del TJ; b) la legitimación activa en el marco de este recurso (puesto que parece que las entidades o grupos no estatales no gozan de esta legitimación), y c) el propio objeto de las medidas que pueden ser recurridas. Este último punto es el que plantea más problemas, puesto que al parecer cubriría todo tipo de medidas, no sólo las económicas, lo que lleva a plantear si pueden ser recurribles todas las medidas que lesionen un derecho subjetivo o sólo aquellas medidas que atenten contra los derechos particulares del particular⁷⁵¹.

La jurisprudencia del Tribunal se ha atenido a las normas del TUE que impiden que este tribunal ejerza un control judicial de las decisiones de la PESC. Por este motivo, en cuanto al control directo de estos actos, los pronunciamientos del tribunal se centran en el reconocimiento de su falta de competencia para conocer sobre la legalidad de aquellas decisiones que imponen sanciones contra los particulares. Únicamente se ha

⁷⁴⁹ El subrayado es nuestro. Los mismos apartados fueron introducidos en el Art. III-322 de la fallida Constitución Europea, Parte III. (DO C 310, de 16.12.2004).

⁷⁵⁰ Párr. 2 del art. 275 TFUE. Esta previsión ya estaba recogida también en el Art. III-376 del tratado de la Constitución Europea.

⁷⁵¹ C. Espósito e I. Blázquez Navarro, “El control jurisdiccional de la Política Exterior y de Seguridad Común...*op.cit*, pp.461-467.

reconocido competente para proceder al examen del contenido de esos actos, con el fin de comprobar si el acto afectaba a las competencias de la Comunidad⁷⁵².

Con relación a las misiones de paz de la UE, entendemos que el TJ sigue careciendo de competencia para pronunciarse sobre posibles reclamaciones presentadas por los particulares que hayan sufrido daños por parte de la misión o las fuerzas/personal de la misma. Por un lado, con relación a las cláusulas de exención de responsabilidad previstas en los acuerdos internacionales celebrados con terceros Estados o el Estado territorial, el TJ no puede pronunciarse sobre los daños causados por la misión o sus fuerzas/personal en el ejercicio de sus funciones, puesto que ello está explícitamente excluido en las cláusulas de estos acuerdos. Por otro lado, aquellos daños que sean causados al margen del ejercicio de las funciones relacionadas con la misión, y que en principio, no cabrían en esta cláusula de exclusión de responsabilidad, tampoco cabrían dentro de la competencia del TJ, puesto que estos acuerdos ya prevén un sistema de reparaciones, fundamentado en los métodos diplomáticos y en tribunales de arbitraje (vid. infra, Capítulo 5).

8.2.1. Recursos sobre reglamentos de ejecución de la PESC

Desde el año 2000 han sido recurridos ante el tribunal varios reglamentos comunitarios de ejecución de medidas de la PESC (adoptados de conformidad con el antiguo art. 301 TCE) y varias decisiones de aplicación de los mismos. Estos asuntos han versado esencialmente sobre tres temas: la congelación de capitales y la prohibición de inversiones en la República Federativa de Yugoslavia (RFY)⁷⁵³; las medidas restrictivas contra Liberia⁷⁵⁴, y las medidas restrictivas aprobadas para luchar contra el terrorismo internacional.

Es en este último ámbito, el de las medidas adoptadas por la UE, en aplicación de las RSCNU para luchar contra el terrorismo internacional (a raíz de los atentados del 11-S en septiembre de 2001), en el que los recurrentes han argumentado, para solicitar la anulación de estos actos, la falta de competencias de la Comunidad para adoptar contra medidas restrictivas contra particulares⁷⁵⁵.

⁷⁵² Vid. Auto de 7 de junio de 2004, as. *Segi y otros c. Consejo* (T-338/02), párr. 41.

⁷⁵³ Vid. Auto de 13 de noviembre de 2000 dictado en el asunto "*Invest*" *Import und Export y Invest Commerce c. Comisión*, C-317/00 P(R). Este ámbito estaba regulado por el Reglamento 1249/1999 del Consejo que establecía la congelación de capitales y la prohibición de inversiones en la RFY. El TJCE declaró la compatibilidad entre los derechos a la propiedad y el libre ejercicio de actividades económicas con las restricciones a estos derechos, justificándolo en virtud de los objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad (párr. 20).

⁷⁵⁴ En este caso fueron recurridos los reglamentos relativos a la congelación de fondos y de los recursos económicos de las personas y entidades vinculadas al ex presidente de Liberia Charles Taylor. La sentencia del TPI, de 31 de enero de 2007, as. *Minin c. Comisión*, ha desestimado el recurso.

⁷⁵⁵ En todos estos asuntos llevados ante el Tribunal se plantea un problema jurídico, que escapa del objeto de este estudio, relativo a la protección de los derechos humanos en la aplicación de las RSCNU en el ordenamiento de la UE. Para un detallado análisis de la evolución de la jurisprudencia comunitaria en este ámbito, que va desde su aceptación de la restricción de los derechos fundamentales a través de la imposición de estas medidas restrictivas, hasta su posición

8.2.2. Recursos sobre la falta de competencia

Una parte de los conflictos jurídicos que se le han planteado al Tribunal están relacionados con las competencias de las instituciones que intervienen en la PESC, en especial la Comisión y el Consejo de la Unión. Al existir acciones exteriores comunitarias complementarias a las acciones exteriores propias de la PESC, se generan a menudo confusiones sobre el ámbito de competencia de ejecución entre ambas instituciones.

Así, el TJ se pronunció en el asunto *Parlamento Europeo c. Comisión*, de octubre de 2007⁷⁵⁶ sobre la cuestión relativa a si determinados actos jurídicos por los que se ponen en marcha acciones a medio camino entre la seguridad y la política de cooperación al desarrollo, deben adoptarse sobre la base de las normas del TUE relativas a la PESC, o sobre la base de las normas del TCE relativas a la política comunitaria de cooperación al desarrollo. En el caso planteado, la Comisión Europea había adoptado una decisión de ejecución por la que aprobaba un proyecto relativo a la seguridad de las fronteras en Filipinas, con cargo al presupuesto comunitario. Esta decisión ejecutaba un reglamento comunitario de ayuda financiera y técnica y cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia⁷⁵⁷. La finalidad de la decisión impugnada, combatir el terrorismo en aplicación de la resolución 1373 (2001) del CSNU, a través del refuerzo de la seguridad de las fronteras filipinas, excedía según el Tribunal de las competencias de ejecución previstas en el reglamento comunitario.

A *sensu contrario*, es también relevante la reciente sentencia *Comisión c. Consejo de la Unión Europea*, (asunto CEDEAO), de mayo de 2008⁷⁵⁸, por la que el Tribunal anulaba una decisión de aplicación de una acción común aprobada por el Consejo en materia de PESC. Esta sentencia nos muestra la usurpación de competencias atribuidas a la Comisión en materia de cooperación al desarrollo por parte del Consejo. En este caso, el Consejo aprobó una decisión de aplicación de una acción común sobre la contribución de la UE a la CEDEAO en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre⁷⁵⁹, sobre la base de las normas del TUE en materia de PESC. Según el Tribunal, en este caso la decisión de aplicación debería haberse adoptado sobre la base de las disposiciones del TCE en materia de política de cooperación al desarrollo (ámbito competencial de la Comisión Europea).

8.2.3. Recursos sobre la base jurídica

La reciente sentencia *Kadi*, de septiembre de 2008⁷⁶⁰, en el marco de la lucha antiterrorista, muestra las dificultades que presenta la ejecución de las resoluciones del

posterior de anular determinadas decisiones que congelaban fondos de los recurrentes, *vid.* J. Santos Vara, "El control judicial de la ejecución de las sanciones...", *op.cit.*

⁷⁵⁶ STJCE de 23 de octubre de 2007, asunto C-403/05, *Parlamento Europeo c. Comisión*.

⁷⁵⁷ Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo de 25 de febrero de 1992 (DO L 52/1, de 27.2.1992).

⁷⁵⁸ STJCE, de 20 de mayo de 2008, asunto C-91/05, *Comisión c. Consejo de la Unión Europea*.

⁷⁵⁹ Decisión 2004/833/PESC del Consejo, de 2 de diciembre de 2004 (DO L 359/65, de 4.12.2004).

⁷⁶⁰ STJCE, de 3 de septiembre de 2008, as. ac. C-402/05P y C-415/05P, *Kadi c. Consejo y Comisión*.

CS en el ámbito del mantenimiento de la paz dentro de la UE. En principio, la ejecución de las RCSNU que imponen medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada debe ser llevada a cabo:

“(…) por los miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales de que formen parte” (art. 48.2 de la Carta).

Ello plantea dificultades de elección de base jurídica para la adopción de reglamentos comunitarios que ejecutan estas resoluciones, asumiendo la competencia de los Estados en la aplicación de dichas resoluciones. Es el caso de esta sentencia, por la cual se impugnaban reglamentos comunitarios destinados a hacer efectiva la congelación de fondos de determinadas personas vinculadas por el comité de sanciones de la ONU con Usamah bin Ladin⁷⁶¹. La ejecución de estas sanciones por la Comunidad demuestra la creación de una pasarela entre las acciones de la Comunidad por las que se adoptan medidas económicas, en virtud de los arts. 609 y 301 TCE, y los objetivos del TUE en materia de relaciones exteriores, lo que incluye la PESCA. Pero esta pasarela no puede justificar, según el TJ, la extensión de dicha pasarela a otras disposiciones del TCE, y en particular al art. 308 TCE, utilizado para justificar el cumplimiento de los objetivos de la PESCA establecidos en el TUE⁷⁶². Si bien también es cierto, en apreciación del Tribunal, que la ejecución de medidas de carácter económico decididas en el marco de la PESCA, al estar relacionadas, por su naturaleza, con el funcionamiento del mercado común, no rebasarían el marco comunitario necesario para la aplicación del art. 308 TCE⁷⁶³.

Estas sentencias y las del apartado anterior ilustrarían claramente que la única posibilidad, por el momento, de intervención del Tribunal en materia de mantenimiento de la paz, y por ende en las misiones de paz de la Unión, se centra en la determinación de la base competencial para la adopción de determinadas acciones exteriores de la Unión, en aquellos casos en que no está clara la delimitación entre una acción exterior del antiguo primer pilar (actualmente prevista en el TFUE), o una acción exterior con un componente de seguridad o defensa, sobre la base del antiguo segundo pilar (en la actualidad, prevista en el TUE).

⁷⁶¹ En ella los recurrentes alegaban que los reglamentos comunitarios que procedían a la congelación de sus bienes atentaban contra sus derechos fundamentales, en especial el respeto a la propiedad privada y la tutela judicial efectiva.

⁷⁶² *Ibíd.* Tal y como afirma el Tribunal en el párr. 224: “A este respecto procede recordar que, (...), como el artículo 308 CE es parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, dicho artículo no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general resultante del conjunto de disposiciones del Tratado CE.”

⁷⁶³ *Ibíd.* Párr. 229.

CAPÍTULO 4. PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS MISIONES DE PAZ

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de creación de una *misión de paz* de la Unión, y por ende sus fases posteriores de desarrollo y finalización, no cae dentro de lo que hoy se denomina actividad legislativa ordinaria de la Unión⁷⁶⁴. Sigue siendo, como antaño, un procedimiento específico de adopción de decisiones revestido de gran complejidad política y jurídica, algo que lo vuelve poco ágil e incierto, con frecuencia, en sus resultados finales. Su sofisticada configuración actual está condicionada por cuatro factores político-jurídicos:

a) El hecho ineludible de que la PESC, política en la que se encuadran de modo genérico estas operaciones, está condicionada por su *carácter eminentemente intergubernamental* y, con ello, por la adopción de decisiones principalmente por unanimidad, asociadas por los Estados miembros al ejercicio de poderes *duros* muy vinculados a la soberanía e interés nacional.

b) Las *experiencias previas* extraídas de simulaciones y de la práctica en la creación y ejecución de las OMP europeas.

c) La *organización institucional extremadamente compleja* de la UE. La concurrencia ya reflejada de distintas instituciones y órganos, con legitimidades políticas diferentes (Consejo, Comisión, COPS, CMUE, Alto Representante, etc.) vuelve orgánicamente confusa la articulación de estas misiones. Es obvio que en múltiples ocasiones hay solapamiento en el ejercicio de funciones de órganos de distinta naturaleza, además de la clásica tensión política, por ejemplo, entre el Consejo y la Comisión, o el Alto Representante y otros órganos de la Unión, dado su solapamiento parcial de funciones;

d) La *dificultad, en sí misma, de pergeñar operaciones multifuncionales*, en contextos complejos, y con multitud de actores –dentro y fuera de la misión–, que limitan las capacidades de la Unión en la gestión rápida de las crisis. El simple hecho de que se haya distinguido, desde antiguo, entre misiones civiles del primer pilar, operaciones PESC sin carácter militar y operaciones PESD militares⁷⁶⁵, aumentaba la dificultad para la determinación de las bases jurídicas idóneas para el establecimiento de cada operación. Aunque desde las primeras operaciones realizadas en los Balcanes, en la UE se intentara

⁷⁶⁴ Sobre el procedimiento en general, vid. E. González Sánchez, "El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común", *RDCE*, núm.8, julio-diciembre 2000, pp. 383-415. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_008_007.pdf (Fecha de consulta: 18 abril 2009).

⁷⁶⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, «Financiación de operaciones de gestión civil de crisis», COM (2001) 647 final, de 28 de noviembre de 2001, - no publicada en el Diario Oficial], pp.4-5. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0647:FIN:ES:PDF>. (Fecha de consulta: 6 abril 2009).

paliar estas dificultades con la creación de una célula civil y militar que asumiera un papel destacado en la planificación y coordinación de todos los planos de acción de las misiones en Aceh y Darfur, no parece que se haya logrado aprovechar esta capacidad en el planeamiento estratégico de la reacción ante otras crisis⁷⁶⁶.

En líneas generales, este es el proceso básico de establecimiento de las misiones de paz de la UE, que luego describimos con más detalle:

- a) La *decisión* de llevar a cabo una misión de paz civil o militar (o híbrida), la toma el Consejo en su formación de ministros de asuntos exteriores con la aprobación de una *decisión* (antes del Tratado de Lisboa, una *acción común*).
- b) Antes de ese momento, son múltiples los actos preparatorios y órganos implicados en su gestación, *fase previa* que diagnostica técnicamente sobre la situación y prefigura el plan de acción concreto;
- c) Con posterioridad a su adopción, también se han acabado perfilando modos y órganos para la *evaluación y seguimiento de la misión*, con el fin de determinar su eficacia y adaptarla a un escenario siempre cambiante.

En julio de 2003 el Consejo adoptó la última versión, hasta el momento, de un documento interno titulado "*Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*", de acuerdo con el examen previo y las conclusiones adoptadas por el COPS en su reunión previa de marzo de 2003⁷⁶⁷. En él se racionalizan de modo general las fases previas y posteriores a la aprobación de la creación de una misión de paz regional. Este documento hace visible un modelo estándar para la articulación de cualquier misión europea de gestión de crisis internacionales, abierto a revisión en función de las circunstancias⁷⁶⁸. El protocolo de actuación establece diversos escenarios de gestión de crisis, incluyendo aquellos de mayor complejidad⁷⁶⁹. Parte de la necesidad reconocida por el propio COPS de dar flexibilidad a los procedimientos internos a seguir antes del establecimiento de una misión de la PCSD y después de su gestación⁷⁷⁰. La guía se basa en las disposiciones vigentes de los tratados y, al mismo tiempo, refleja los acuerdos establecidos entre la UE y la OTAN (acuerdos *Berlín Plus*) para la gestión de crisis conjuntas o de modo autónomo por parte de la UE, aunque utilizando las

⁷⁶⁶ R. García Pérez, "Las misiones PESD como instrumento de la política exterior..." *op.cit.*, pp.38, 39, 58 y 60.

⁷⁶⁷ Doc.11127/03, Council of the European Union, "Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management", Brussels 3 July 2003.

⁷⁶⁸ R. Khol, "Crisis Management Procedures". En A. Nowak (ed.), *Civilian crisis management: the EU way...op.cit*, p.129.

⁷⁶⁹Doc. 11127/03, *cit.*, p. iii.

⁷⁷⁰*Ibid.*, p. iii. Algunos de los procesos que menciona el COPS pueden ser omitidos por la UE, en particular, aquellos relativos a las recomendaciones sobre la identificación y/o nombramiento de un cuartel general de la operación y de un comandante de la operación, puesto que estas recomendaciones pueden realizarse en cualquier momento del proceso y cuando sea considerado necesario. Además, muchos de estos procedimientos, como el desarrollo del concepto de gestión de crisis, son de naturaleza repetitiva.

capacidades de la OTAN. También muestra otros aspectos políticos introducidos por el plan de acción política adaptado por el Consejo Europeo de Gotemburgo⁷⁷¹.

Así, a la luz del TUE, la práctica de la Unión y la guía elaborada por el COPS, el procedimiento de establecimiento y modulación de las misiones de paz europeas conlleva siempre tres etapas: una *fase previa*, de análisis, diagnóstico y preparación del plan de acción para la futura misión; una *fase intermedia*, propiamente de creación o establecimiento de la misión; y una *fase final* de seguimiento, evaluación, revisión continua y cierre, en su caso, de la misma. En el plano normativo, hasta diciembre de 2009 la creación, modificación y cierre de las misiones de la UE se habían venido articulados a través de dos tipos de actos, las denominadas *acciones comunes*⁷⁷² y las *decisiones comunes*⁷⁷³. Ahora ambas se etiquetan de modo genérico como “decisiones”, puesto que el art. 25 del TUE establece que la Unión dirigirá su política exterior y de seguridad común:

“(…)

b) adoptando *decisiones* por las que se establezcan:

i) las *acciones* que va a realizar la Unión;

ii) las *posiciones* que va a adoptar la Unión,

iii) las *modalidades de ejecución* de las decisiones contempladas en los incisos i) y ii);(…)”

2. DIAGNÓSTICO Y PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN COMÚN⁷⁷⁴

Las actividades de la Unión en la fase previa al establecimiento de una misión de paz europea son muy variadas. En lo esencial, podemos distinguir dos actividades sucesivas:

- a) El funcionamiento de *mecanismos propios de monitorización y análisis de la situación* internacional y alerta temprana.
- b) En el caso de irrupción de una crisis internacional, la *formulación del concepto de gestión de crisis* y la *gestación de la propuesta de estrategia* concreta para su adopción por el Consejo.

En esta fase concurre principalmente el ejercicio de funciones por parte del SITCEN, el COPS, el AR y, en su caso, el REUE. Este último, en el caso de las misiones militares, ha

⁷⁷¹ Este programa se basaba en el desarrollo de las capacidades, estructuras y procedimientos de la UE, con el fin de mejorar su aptitud para asumir toda la gama de tareas de prevención de conflictos y de gestión de crisis utilizando medios civiles y militares. Los principales puntos de este plan hacen referencia al mando y control de las operaciones, la formación y los criterios de selección de personal y la interoperabilidad. Todos estos puntos deben servir para completar las operaciones internacionales de policía que tienen lugar en el marco de la ONU o la OSCE y evitar de este modo duplicaciones innecesarias. *Vid.* Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, Conclusiones de la Presidencia (28/43), *cit.*

⁷⁷² Antiguo art. 14 TUE.

⁷⁷³ Antiguo art. 23 TUE.

⁷⁷⁴ *Vid.* Doc. 11127/03, “Routine phase” *cit.*, pp. 5-6.

ejercido un papel importante en la región de los Grandes Lagos, en la ARYM y en Bosnia, desarrollando una notable función de diálogo con las autoridades nacionales y locales, e informando en todo momento al AR sobre la evolución de la situación⁷⁷⁵. También, la Comisión, el Centro de Satélites, junto con los servicios de inteligencia de los Estados miembros, el EMUE, el CMUE y los grupos de trabajo del Consejo siguen la evolución de las diferentes crisis que surgen en el contexto internacional.

2.1. Monitorización, análisis de la situación internacional y alerta temprana

En el marco de la prevención y gestión de crisis, la *alerta temprana* favorece la actuación rápida de la Unión y la articulación de mecanismos de *prevención de conflictos* antes del agravamiento de la situación identificada como potencialmente peligrosa para la paz internacional. Así, la UE ha cristalizado mecanismos propios de prevención de conflictos en el marco de la PESC⁷⁷⁶. El Centro Conjunto de Situación de la UE (SITCEN), es una de las piezas clave en ese proceso de obtención y análisis de la información pertinente, ahora integrado en el SEAE.

Como hemos visto, su principal función es el seguimiento de la situación internacional y la elaboración de análisis conjuntos de la situación exterior para el apoyo de cualquier decisión que pueda querer tomar la UE. Estos análisis sirven en un primer momento para facilitar la *alerta temprana* sobre la emergencia de cualquier crisis, aunque luego continúe como mecanismo de información permanente en apoyo de operaciones de la Unión que ya están en marcha. El SITCEN lidera estas valoraciones que están a disposición del COPS, del Alto Representante y del Consejo. El SITCEN produce análisis estratégicos de las amenazas con base a la inteligencia ofrecida por los servicios de inteligencia de los países miembros y también según la información ofrecida por la EUROPOL.

Si fracasa la prevención de un conflicto y se produce el estallido de una crisis, la *recogida de información* previa es uno de los elementos determinantes para el correcto proceder posterior de la Unión. Como sabemos, el COPS se ocupa del conjunto de funciones definidas en el art. 38 TUE. En este sentido, es el encargado de seguir:

“(...) la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común (...)”.

A través de este seguimiento contribuye a definir esta política por medio de:

⁷⁷⁵ M. A. Acosta Sánchez, *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales...* op.cit, p.177.

⁷⁷⁶ Esta prevención, engloba diferentes pilares: a) abordando el nexo entre seguridad y desarrollo en los países frágiles; b) mejorando el enlace de alerta temprana con la actuación temprana; c) fortaleciendo la creación de las capacidades de los Estados miembros; d) aumentando la cooperación con los socios internacionales, incluidos los agentes no estatales; y e) mediante el recurso, por parte de la Comisión, al instrumento de estabilidad para apoyar los objetivos de la PESC. Vid. Consejo de la Unión Europea, “Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC”, 2007, cit., p. 80.

“(...) la emisión de *dictámenes dirigidos al Consejo*, bien a instancia de éste, del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o por propia iniciativa”.

Una vez detectada la crisis, el COPS se encarga de preparar la propuesta de respuesta que debe dar la UE ante su aparición. Así, propondrá los objetivos políticos a seguir por parte de la Unión ante la crisis, y examinará las posiciones disponibles para contribuir a la solución de la misma. Aunque no tiene un poder formal de toma de decisiones, el COPS es determinante, pues recomienda al Consejo la línea de acción a seguir⁷⁷⁷:

- a) Examina las opciones posibles de respuesta de la UE, en el marco institucional único, sin perjuicio de los procedimientos de decisión y de aplicación propias de cada pilar.
- b) Propone al Consejo los objetivos políticos que deberá perseguir la Unión y recomienda un conjunto coherente de acciones que ayuden a resolver la crisis. En este sentido, el COPS podrá emitir un dictamen recomendando al Consejo la adopción de una decisión.
- c) Vigila también la aplicación de las medidas acordadas y evalúa sus efectos, todo ello sin perjuicio de las competencias de la Comisión, que deberá informar al COPS de las medidas que tome o piense tomar. En el mismo sentido, los Estados miembros también deberán comunicarle las medidas que hayan tomado o piensen tomar en el plano nacional.
- d) Finalmente, también desempeña un papel esencial en la intensificación de las consultas, sobre todo con la OTAN y con los terceros Estados afectados.

Así pues, en esta fase previa de monitorización de la situación internacional los Estados miembros y la Comisión se intercambian información dentro del COPS, así como dentro de los grupos de trabajo del Consejo. Igualmente, el CMUE se constituye en el foro para las consultas militares y la cooperación entre los Estados miembros en el marco de la prevención y la gestión de crisis. Es este Comité el que calcula los riesgos de potenciales crisis y proporciona consejos militares y dirige recomendaciones al COPS, a petición previa o por propia iniciativa. Igualmente, el CIVCOM proporciona información, formula recomendaciones y da consejos sobre los aspectos civiles de la gestión de crisis al COPS y a otros grupos del Consejo. De mismo modo, el CIVCOM puede proporcionar consejo y recomendaciones, en caso necesario, sobre los aspectos civiles relacionados con potenciales crisis.

Paralelamente, en caso de ser necesario por la naturaleza de la crisis, la UE inicia consultas y coopera con la OTAN. A través de la antigua Presidencia, el AR/SG y la Secretaría del Consejo, incluido el EMUE, actuando bajo la dirección del CMUE, se mantenían los contactos regulares con la OTAN. Igualmente, la UE procede a consultar con los Estados europeos no miembros de la OTAN y otros terceros Estados. Los

⁷⁷⁷ A. Missiroli, “Como funciona la PESD”, *cit.*, p.68. Tal y como explica este autor, la toma de decisiones políticas o estratégicas depende en realidad del CAGRE, mientras que para los aspectos administrativos y financieros de la PESD/PESD el órgano principal sigue siendo el COREPER.

contactos y la cooperación, en caso necesario, son mantenidos también con la ONU y otras organizaciones regionales, así como con ONGs.

Asimismo, en esta fase inicial se inicia la coordinación con el fin de avanzar en la planificación de la futura misión. Coordinación que es conducida por el EMUE para los aspectos militares, la Unidad de policía para los aspectos policiales y la Secretaría del Consejo y la Comisión para otros aspectos civiles. Los Estados miembros proporcionan el Mecanismo de coordinación para los aspectos civiles e interactúan con los servicios de la Comisión, con la información sobre las capacidades disponibles de los Estados miembros para la gestión civil de crisis, incluido su estado de preparación o despliegue y las contribuciones bilaterales.

Así pues, en esta fase inicial o de rutina, tanto la antigua Presidencia, como el SG/AR, los Estados miembros y la Comisión llevaban a cabo actividades de información⁷⁷⁸.

2.2. Formulación del concepto de gestión de crisis

En ese momento inicial continúa y se intensifica la recogida e intercambio de información de los servicios de inteligencia, procedente de los Estados miembros y de la Comisión, pero no sólo a nivel interno, sino también de otras organizaciones internacionales, como la OTAN, la ONU o la OSCE. La Comisión informa al COPS de las medidas emprendidas o bajo preparación, y de la posibilidad de utilizar otros instrumentos; del mismo modo, los Estados miembros también le informan sobre las medidas adoptadas en base a las normas nacionales. En caso necesario, el COPS identifica las áreas específicas o temas sobre los que se requiere información adicional. En este sentido, el COPS debería tener acceso a toda la información necesaria procedente tanto de otras organizaciones internacionales, como de todas las propuestas e iniciativas relacionadas con la crisis. Es en este momento en el que el SITCEN recopila toda la información disponible, la procesa e informa sobre la situación al SG/AR y a los órganos competentes para la gestión de crisis, en particular al COPS y al CMUE.

El COPS procede a poner en discusión la situación de crisis detectada a la luz de todos los "inputs" recibidos, con el fin de desarrollar un concepto político común de la crisis y proporcionar una mayor guía política. Así, el COPS puede también requerir información a los jefes de misión diplomáticos. De acuerdo con los cálculos políticos preliminares, el COPS puede requerir información específica del SITCEN, de la Comisión y de los Estados miembros, así como de otros órganos competentes para que le proporcionen información adicional. Además, en este momento el AR puede aportar su dirección operativa al SITCEN, con el fin de monitorizar de cerca la crisis identificada. Igualmente, el COPS puede acordar que se lleve a cabo una misión conjunta de exploración o recogida de datos, por parte de la Secretaría General del Consejo y la Comisión en la región y, al mismo tiempo, empezar a considerar la posibilidad de nombrar a un REUE⁷⁷⁹.

⁷⁷⁸ Doc. 11127/03, "Routine phase" *cit.*, pp. 5-6.

⁷⁷⁹ Doc. 11127/03, "Phase 2 Crisis build-up/Elaboration of the draft CMC", *cit.*, pp.7-8.

Así, la realización de las primeras misiones de la UE en los Balcanes contó con un grupo de planeamiento. Por ejemplo, en el caso concreto de la misión EUPOL PRÓXIMA en Macedonia (2003), se creó el Grupo de planeamiento a cargo del Jefe de la Misión, que ejercía al mismo tiempo de jefe del grupo de planeamiento, con el objeto de evaluar los riesgos que comportaría la realización de la misión. En este caso, el grupo de planeamiento colaboró estrechamente con la OSCE, ya presente en la zona⁷⁸⁰.

La misión EUPOL AFGANISTÁN (2007) nos proporciona más datos sobre este tipo de actuación, en el marco de una situación de gran inestabilidad e inseguridad. Solicitada la ayuda a la UE por parte de las autoridades afganas, ésta, antes de crear la misión de policía envió en julio de 2006 una misión de carácter exploratorio, con la participación de los Estados miembros, para evaluar la situación. En octubre de ese mismo año, la misión presentó un informe al COPS, con el análisis efectuado, además de recomendaciones sobre cómo reforzar la contribución de la UE en este sector y lograr un impacto estratégico. El informe recomendaba específicamente que la UE considerara contribuir al apoyo del sector de la policía mediante una misión de policía y que enviase una misión de investigación para estudiar la viabilidad de la misma⁷⁸¹.

Es en este momento, antes de la puesta en marcha de la misión, cuando las instituciones de la UE y los Estados miembros inician la planificación, a partir de la información que emana de los órganos que han monitorizado y seguido la situación de crisis, en la que se intenta evaluar los riesgos a los que puede enfrentarse la futura misión.

Esta fase exploratoria es seguida de la definición del *concepto de gestión de crisis*. Es decir, de la determinación de los objetivos político-militares, estratégicos y políticos de la misión, la estrategia de inicio y fin, las restricciones y limitaciones, los riesgos, las consideraciones sobre su duración, las tareas y la cadena de mando. Este concepto ofrece las bases para crear la decisión (antigua acción común) que proveerá el marco legal para la creación de la misión⁷⁸². Para su elaboración, la actividad de inteligencia del SITCEN, junto con los intercambios de puntos de vista entre la Comisión, el AR y el COPS, es esencial. Al COPS le corresponde su articulación.

Si en esta fase el COPS considera apropiada una acción de la UE puede iniciar el desarrollo del proyecto concreto del *concepto de gestión de crisis*. La elaboración de este proyecto la lleva a cabo "El equipo de coordinación de respuesta a una crisis". Este tipo de equipos son los instrumentos *ad hoc* para llevar a cabo la coordinación entre los distintos servicios de la Unión y tienen una composición flexible, puesto que están formados por representantes de: a) la Comisión; b) el gabinete del AR; c) el EMUE; d) la

⁷⁸⁰ Vid. por todas, Anexo, epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003), literal c).

⁷⁸¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.8. MISIÓN EUPOL AFGANISTÁN (2007), literal b), donde se citan también los documentos de referencia. Vid. otro ejemplo en el epígrafe 2.1.2. MISIÓN EUPOL KINSHASA (2005) y EUPOL RD CONGO (2007), literal c).

⁷⁸² L. Simón, "Command and control? ..." *op.cit*, p. 12.

Unidad de policía, e) la Unidad política, f) el Servicio jurídico del Consejo, y g) el SITCEN⁷⁸³.

El AR instruye a los servicios más relevantes para participar en el equipo. De modo general, sin embargo, el análisis de las opciones militares y de policía es llevado a cabo por el EMUE y la Unidad de policía, respectivamente. Con respecto a otros instrumentos civiles, la planificación se lleva a cabo a través de las informaciones proporcionadas por los Estados miembros al "Mecanismo de coordinación de los aspectos civiles de una gestión de crisis". En esta fase el EMUE puede buscar el cuartel general apropiado para planificar y dirigir la futura operación militar. El EMUE puede consultar a los Estados miembros y recomendar un determinado cuartel general al COPS.

Ahora bien, debemos tener presente que en noviembre de 2008 una iniciativa franco-británica posibilitaría la creación de la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación Estratégica (DGCP) que, desde el 2009, ha asumido la responsabilidad de la planificación a escala política y estratégica, tanto de las misiones militares como de las no militares de la UE⁷⁸⁴. A pesar de que todavía es poco clara su organización, esta Dirección reúne en un solo departamento todas las capacidades estratégicas de planificación de la UE, hasta ahora dispersas en la estructura del Consejo (Dirección General 8, Dirección General 9, célula civil-militar, etc.)⁷⁸⁵. Así pues, es esta Dirección la que debe ofrecer actualmente una planificación exhaustiva de las misiones PCSD al nivel estratégico, y es la responsable de elaborar el concepto de *la gestión de crisis*⁷⁸⁶.

2.3. Aprobación del concepto de gestión de crisis y desarrollo de las opciones estratégicas⁷⁸⁷

El concepto de *gestión de crisis* contiene un análisis de los hechos, situaciones, intereses y objetivos involucrados. A través de este concepto se establece la evaluación de las distintas opciones de respuesta de la UE⁷⁸⁸. El proyecto de documento con este concepto es presentado por el AR al COPS, quien recibirá la opinión del EMUE y del CIVCOM sobre los aspectos civiles y militares, respectivamente, fijados en este documento. En este proceso, el COPS incluirá su opinión al final del proyecto de documento y lo transmitirá al Consejo, iniciándose de este modo la tercera fase de este proceso.

⁷⁸³Doc. 7116/03, "Council Secretariat/Commission outline paper on the CRCT", en el anexo 2 del anexo, *cit.*, pp.31-34.

⁷⁸⁴ Fuente: Grupo PPE en el Parlamento Europeo, "La Europa de la defensa. Pequeña guía...*cit.*

⁷⁸⁵ L. Simón, "Command and control? ..." *op.cit.*, p. 25.

⁷⁸⁶ L. Simón, "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", Real Instituto Elcano, ARI N° 55/2010, de 23/3/2010, p.7. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1194d68041db0058bfabbf7ab4baf5a3/ARI552010_Simon_Presidencia_espanola_PESD.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1194d68041db0058bfabbf7ab4baf5a3. (Fecha de consulta: 12 mayo 2011).

⁷⁸⁷Vid. Doc. 11127/03, "Approval of the crisis management concept and the development of strategic options", *cit.* pp. 12-15.

⁷⁸⁸*Ibid.* Vid. un modelo de Concepto de gestión de crisis en el anexo 3 del anexo, pp.36-39.

Esta fase se inicia con la aprobación por parte del Consejo, sobre la base de la recomendación del COPS, del *concepto de gestión de crisis*. Este concepto es aprobado antes de la adopción de la *decisión* (*antiguas acciones comunes*) de creación de la misión. Sirva de ejemplo de concepto de gestión de crisis el elaborado para la misión EUPOL AFGANISTÁN (2007). En diciembre de 2006, la UE envió a Afganistán una misión de investigación, en base a cuyas conclusiones, de 12 de febrero de 2007, el CAGRE aprobó el *concepto de gestión de crisis* (CMC) para la misión, en el siguiente sentido:

“La misión se esforzará por establecer una fuerza de policía afgana en régimen de responsabilización local, que respete los derechos humanos y opere en el marco del Estado de Derecho. La misión deberá basarse en los esfuerzos ya en curso y adoptar un planteamiento global y estratégico en consonancia con el CMC. Para ello la misión deberá abordar cuestiones tales como la reforma de la policía a nivel central, regional y provincial, según corresponda”⁷⁸⁹.

El *concepto de gestión de crisis* distingue entre elementos civiles y militares. Con relación a los *elementos civiles*, la elaboración de los elementos del proyecto que se presenta al Consejo para establecer las opciones estratégicas de policía y las opciones estratégicas civiles recae principalmente en la Unidad de policía y el mecanismo de coordinación para los aspectos civiles de la gestión de crisis. Estos órganos pueden recibir asistencia por parte del CICVOM y de la Comisión (así como de expertos nacionales). A través del mecanismo de coordinación, los Estados miembros indican también su intención de contribuir o no a la posible operación. Para las operaciones de policía, la Unidad de policía incluye recomendaciones en relación con el jefe de policía de la misión y el cuartel general de operaciones. Del mismo modo que para el concepto de gestión de crisis, el borrador de las opciones militares estratégicas y de las opciones estratégicas de policía y las opciones estratégicas civiles será adoptado por el COPS después de recibir el consejo del CMUE (en relación con las opciones militares estratégicas) y del CIVCOM (en relación con las opciones estratégicas de policía y las opciones estratégicas civiles). El COPS someterá al Consejo su aprobación final.

Respecto a los *elementos militares*, el COPS requerirá al CMUE para que emita una directiva de opciones militares estratégicas al EMUE, quien se encargará de desarrollar y priorizar las opciones militares estratégicas. El EMUE también puede recibir asistencia del cuartel general designado para la operación. Por otro lado, los Estados miembros y los terceros Estados interesados también aportan al EMUE indicaciones preliminares sobre su intención de contribuir o no a la posible operación⁷⁹⁰.

⁷⁸⁹Vid. Anexo, epígrafe 2.8. MISIÓN EUPOL AFGANISTÁN (2007), literal c), donde se citan también los documentos de referencia.

⁷⁹⁰ El Consejo Europeo de Niza aprobó un documento que regula los dispositivos permanentes de consulta y participación de terceros países en la gestión de crisis. En este documento se establecían dos supuestos: a) Las consultas fuera del período de crisis: se realizan con carácter periódico. En este sentido, cada país tercero puede designar a un representante para garantizar el seguimiento de la PESD y ser interlocutor del COPS. Además, y con el fin de facilitar la asociación de terceros Estados a las actividades militares de la UE, estos podrán designar a un oficial acreditado ante el Estado mayor que servirá de punto de contacto. Y b) Las consultas en período

La misión militar EUTM SOMALIA (2010) contiene la información suficiente para seguir el orden cronológico en la actuación del Consejo, encaminada a la aprobación del *concepto de gestión de crisis* y al desarrollo de las opciones estratégicas de esta fase. Así, el 17 de noviembre de 2009 el Consejo aprobó un *concepto de gestión de crisis*, en relación con una posible misión europea de seguridad y defensa con el fin de contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad del gobierno federal de transición de Somalia. Al mismo tiempo, pidió nuevos trabajos de planificación, lo que motivó que el COPS creara un órgano de planificación⁷⁹¹. Con posterioridad, el 8 de diciembre de 2009 el Consejo seleccionó una opción militar estratégica para la posible misión militar. Esta opción supone, o bien llevar a cabo una operación militar de carácter autónomo, sin utilizar las capacidades y medios de la OTAN, o bien una operación militar realizada con los recursos de la OTAN puestos a disposición de la Unión. En este caso, la opción escogida fue de carácter autónomo.

En este momento anterior a la aprobación de la decisión, el Consejo también puede adoptar otro tipo de medidas, como por ejemplo, nombrar a un REUE si la operación lo requiere, o anotar la disponibilidad de un cuartel general operacional para una posible operación militar. Además, el COPS puede, previa recomendación del CMUE, identificar posibles comandantes para la operación (para las misiones militares). También establecerá el borrador de las opciones estratégicas a seguir, ya sean militares o de policía, incluida la propuesta de la cadena de mando⁷⁹².

2.4. El factor tiempo en la fase de planificación

Aunque el tiempo necesario para aprobar y lanzar una de estas misiones viene condicionado por la urgencia de la situación y el personal y medios requeridos, así como el contexto político de la situación, de modo general la UE ha demostrado su capacidad para responder en un modo y tiempo adecuados a las crisis planteadas. Por ejemplo, la preparación de la MAFUE en Rafah (2005) necesitó aproximadamente unas tres semanas de preparación y su fase operativa empezó el 25 de noviembre de 2005, pocos días después de que los Estados miembros decidieran su lanzamiento⁷⁹³. Mientras que el lanzamiento de las misiones EUFOR RD Congo (2006) y ALTHEA en Bosnia

de crisis: durante este período de estudio de una hipotética operación militar de gestión de crisis, las consultas tendrán el objetivo de asegurar que los países terceros puedan contribuir a la operación y estén informados de las intenciones de la Unión, en especial de las opciones militares proyectadas. Tras la decisión formal del Consejo sobre las opciones militares y el concepto de operación, se invitará formalmente a los países terceros a participar. Cuando para la operación se recurra a los medios y capacidades de la OTAN, los miembros de la OTAN no miembros de la UE podrán decidir su participación sin necesidad de ser invitados. *Vid.* Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, *cit.* Conclusiones de la Presidencia, Anexo VI del anexo VI "Dispositivos relativos a los Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros países que son candidatos a la adhesión a la UE".

⁷⁹¹ Antecedente (4) de la decisión 2010/96/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2010. (DO L 44/16, de 19.2.2010).

⁷⁹² Doc. 11127/03, "Phase 4 Formal decision to take action, development of planning documents", *cit.*, p.17.

⁷⁹³ E. Bulut, "The EU Border Assistance Mission at the Rafah Border Crossing Point (EUBM Rafah)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy* (Ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, Paris: EU ISS, 2009, p.302.

(2004), se llevó a cabo en dos y ocho meses respectivamente⁷⁹⁴. Otras misiones no plantearon problemas en la planificación previa, como es el caso de EUPOL KINSHASA (2005) y su prolongación EUPOL RD CONGO (2007). La primera contó con el despliegue de parte de su personal en febrero de 2005 y sería lanzada oficialmente el 12 de abril de 2005. Posteriormente, EUPOL RD CONGO (2006) daría continuidad a la primera sin que mediara ningún lapso de tiempo entre ambas⁷⁹⁵. Igualmente, la misión EUMM GEORGIA (2008), de considerables dimensiones y desarrollada en una zona en conflicto, fue desplegada en menos de un mes, lo que representó un logro importante para la Unión, al demostrar su capacidad para reaccionar rápidamente ante una situación de grave crisis, a pesar de que posteriormente el proceso de ejecución se encontraría con un número diverso de problemas logísticos, técnicos y políticos⁷⁹⁶.

Pero otras misiones contaron con una lenta planificación. Así, la primera misión en Bosnia y Herzegovina, la MPUE (2003), exigió nueve meses de planificación desde la adopción de la decisión de principio hasta el inicio efectivo de la misión. Previamente a su despliegue, en la fase de planeamiento durante el 2002, fueron llevadas a cabo tres breves misiones de recogida de datos en Sarajevo. Las recomendaciones de estas misiones constituyeron las bases para establecer el mandato, la estructura y el presupuesto de la misión, que no empezaría sobre el terreno hasta el 1 de enero de 2003⁷⁹⁷. Además, la misión se encontró con varios problemas en su fase de inicio, a pesar de haberse beneficiado de este largo período de planeamiento. Como ejemplo, cabe citar la falta del apoyo necesario por parte de las direcciones de la Secretaría General del Consejo, o la falta de diligencia de los Estados miembros para facilitar la ejecución del mandato de la misión⁷⁹⁸.

La preparación del despliegue de la siguiente misión en Macedonia, CONCORDIA (2003) -por la que la UE asumía la sustitución de las fuerzas de la OTAN-, también se encontró con obstáculos en su fase de preparación, puesto que esta nueva misión militar requería el establecimiento de un acuerdo previo y definitivo de colaboración entre la OTAN y la UE, que se retrasó en el tiempo. A pesar de que la UE había manifestado su voluntad de sustituir a la OTAN en junio de 2002, la determinación de los medios y capacidades, incluidas las opciones de mando a las que la UE podía recurrir para la realización de operaciones de gestión de crisis en las que no estuviera implicada la OTAN, constituyeron un obstáculo para alcanzar un acuerdo, ante el bloqueo sistemático de Turquía del proceso negociador. Una vez superado este obstáculo, y

⁷⁹⁴ T. Ruys, "Background Paper on EU Crisis Management..." *op.cit.*, p.27.

⁷⁹⁵ Th. Vircoulon, "The EU police mission in Kinshasa- DRC (EUPOL Kinshasa) and the EU Police mission in RD Congo (EUPOL RD Congo)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy...op.cit.*, pp. 223 y 225.

⁷⁹⁶ S. Fischer, "The European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ... op.cit.* pp. 386-390.

⁷⁹⁷ Doc. 11206/03, "Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)", 14 July 2003, pp.3-4, en el que se recogen las aportaciones de estos órganos con relación a la MPUE (2003). En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st11/st11206.en03.pdf>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

⁷⁹⁸ M. Merlingen, "The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy... op.cit.*, p.167.

alcanzado un acuerdo global en diciembre de 2002 con la OTAN (a través de la firma de los acuerdos "Berlín plus"), la UE pudo adoptar a inicios de 2003 las decisiones relativas para tomar el relevo de la OTAN en la ARYM, lanzando finalmente la misión el 18 de marzo de 2003⁷⁹⁹.

Para la realización de la primera operación militar de la Unión, ARTEMIS en la RD Congo (2003), de tres meses de duración, tanto el SG/AR como el COPS adoptaron en un espacio breve de tiempo, entre una y dos semanas, el conjunto de decisiones que requerían la puesta a punto de una misión de estas características, marcada por el hecho de que era la primera fuera del continente europeo; la de mayor envergadura hasta ese momento; la más compleja en cuanto a sus funciones; y además fue realizada de modo autónomo, sin recurrir a las capacidades y medios de la OTAN. Esta operación consiguió pues sus objetivos, entre los que cabe señalar un rápido despliegue en una zona remota, además de la capacidad de proteger a la población civil con un mínimo de bajas y la coordinación con otras organizaciones internacionales presentes en la zona⁸⁰⁰.

3. FASE INTERMEDIA: ESTABLECIMIENTO DE LA MISIÓN

La creación de una operación en el marco de la PCSD se inicia cuando el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores decide, por unanimidad, llevar a cabo una misión de estas características a partir de una *decisión* que contiene una acción común. Ya hemos visto cómo, de modo previo a esta decisión, el COPS, asistido por el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis y/o el CMUE, elabora sus recomendaciones técnicas, considera las propuestas de operaciones civiles o militares y desarrolla estrategias para el despliegue de la operación. El COPS, así, ostenta un claro poder de orientación estratégica de la propuesta de operación, ahora asistido por el AR desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, puesto que es este último, bajo la autoridad del Consejo y en contacto permanente y estrecho con el COPS, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de las misiones de paz (art. 43.2 TUE).

El procedimiento de adopción de los actos en el marco de la PESC, previsto en el nuevo art. 31 TUE, sigue siendo el mismo aunque con una participación mayor del Alto Representante, en tanto que preside las reuniones del CAGRE (art. 18.3 TUE). Las actuales operaciones europeas de mantenimiento de la paz se siguen aprobando por unanimidad, sobre la que se proyecta el mecanismo de flexibilidad de la abstención constructiva como modo para liberar a un Estado miembro de participar en la misión, sin que por ello impida su creación.

⁷⁹⁹ E. Gross, "EU military operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia (Concordia)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ... op.cit.*, pp.175-176.

⁸⁰⁰ D. Helly, "The EU military operation in DR Congo (Artemis)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ...op.cit.*, pp.183-184.

3.1. Procedimiento de unanimidad con abstención constructiva

La base jurídica específica para la aprobación de una decisión de creación de una misión de paz de la UE se recoge en el art. 42 TUE (antiguo art. 17). Fundamentando su actuación sobre la base de este artículo:

“4. El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad o a iniciativa de un Estado miembro, las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa, incluidas las relativas al inicio de una misión contemplada en el presente artículo. El Alto Representante podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión, en su caso conjuntamente con la Comisión”.

Tal y como recoge el apartado 1 del art. 31 TUE, la regla general para aprobar una decisión de creación de una misión de paz es la unanimidad:

“El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo, salvo en los casos en que el presente capítulo disponga otra cosa. Se excluye la adopción de actos legislativos”.

En el mismo apartado se especifica que, en aquellos casos en los que un Estado miembro se abstenga en la votación, podrá acompañar la misma de una declaración formal por la que acepta que su posición no bloquee la adopción de la decisión propuesta. Se trata de un mecanismo que tiene cierta analogía con la práctica del Consejo de Seguridad de la ONU desde los años 60, por la que se alteró la regla del art. 27.3 de la Carta. En este caso, se detallan con claridad las consecuencias jurídicas de la abstención constructiva:

- a) Para la UE la abstención constructiva no impide la adopción de la *decisión* de llevar a cabo una acción común por parte del Consejo y que ésta sea vinculante para la Unión y los Estados que se manifiesten a favor.
- b) En la esfera del Estado que se abstiene, se le excluye de tener la obligación de dar aplicación a la decisión, aunque pende sobre él una obligación accesoria. Tal y como especifica el párr. 2 de la misma disposición:

“(...) en aras de la solidaridad mutua, este Estado se abstendrá de llevar a cabo aquellas acciones que pudieran impedir o poner trabas a la acción de la UE”.

La finalidad de este mecanismo radica en facilitar la flexibilidad en la entrada en vigor de parte del derecho de la UE entre los Estados de la Unión, al permitir “una aplicación no uniforme” de las obligaciones generadas en el ámbito de la PESC⁸⁰¹. El procedimiento de abstención constructiva tiene una limitación. Si se abstienen un tercio

⁸⁰¹ M. Urrea Corres, “La toma de decisiones en el ámbito de la PESC...*op.cit.*”, p.154. En el mismo sentido, D. J. Liñán Noguera, “La política exterior y de Seguridad Común”, en A. Mangas Martín y D. J. Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. MacGraw Hill: Madrid, 1999, p. 366.

de los Estados miembros, que reúnan como mínimo un tercio de la población de la Unión, la decisión no podrá ser adoptada⁸⁰².

GONZÁLEZ ALONSO ha señalado que el mecanismo de la abstención constructiva tiene el riesgo de favorecer la creación de alguna situación “esperpéntica”⁸⁰³. Permite a un Estado fácilmente desvincularse de una decisión del Consejo, sin que ello impida que se impute en su conjunto a la Unión y, al hacerlo así, no tiene que soportar ninguna carga financiera derivada de la operación. Pero quizá los problemas mayores no sean estos, sino la disociación de la opciones de acción exterior de la UE, con respecto a la posición en la misma materia de algunos Estados, que no queda suficientemente paliada por la obligación accesoria de no obstrucción. Una de las aplicaciones singulares más sorprendentes de este procedimiento nos ayuda a ver el orden de este problema. Se trata del caso de EULEX KOSOVO (2008).

La aprobación de la misión EULEX KOSOVO (2008) estuvo condicionada por las divisiones que provocó, en el seno de la Unión, la Declaración Unilateral de Independencia de Kosovo. Su creación se facilitó con la abstención de Chipre, Grecia, Eslovaquia, España y Rumania, países que se han opuesto persistentemente al reconocimiento de la independencia de Kosovo⁸⁰⁴. La abstención constructiva permitió crear esta misión sobre la que varios miembros no querían asumir ninguna responsabilidad, generando un desapego evidente hacia la actuación política de la Unión, más allá de que estos Estados miembros se abstengan además de contribuir con personal a la misión. Por qué no quiso asumir España el coste de un voto negativo, en lugar de facilitar la creación de la misión con su abstención, es una pregunta que encuentra su respuesta en las complejidades de la diplomacia europea, y la pérdida de relevancia de España en la política internacional. La UE entró en conflicto también con la ONU, en la medida en que desde allí no se había alterado el mandato de la misión UNMIK. Rusia y Serbia bloquearon el traspaso de poderes de la UNMIK a EULEX KOSOVO y a las autoridades locales, lo que hizo imposible que esta misión fuera completamente desplegada el 15 de junio de 2008, tal y como se había planeado inicialmente⁸⁰⁵.

Obviamente, en este proceso intergubernamental de decisión y posterior seguimiento de una misión de paz, el PE tiene un papel menos relevante, al contenerse el conjunto de la acción en el marco de la PESC. El art. 36 del TUE continúa otorgando un papel únicamente consultivo al Parlamento Europeo.

⁸⁰² Vid. M. Urrea Corres, “La toma de decisiones en el ámbito de la PESC: la abstención constructiva como alternativa a la unanimidad”, *REDUR* n° 0 /Junio 2002, p.155.

⁸⁰³ L.N. González Alonso, “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *RDCE*, núm.9, 2001, pp. 227-228.

⁸⁰⁴ Editorial Comments, “And the meantime...”*op.cit.*, p.378.

⁸⁰⁵ S. Blockmans and R.A. Wessel, “The European Union and crisis management...”*op.cit.*, pp.277-278.

3.2. Decisión formal de aprobación de la misión

Fundamentado en el art. 42 TUE, el Consejo así, procede primero a la adopción formal de una *decisión* (antigua acción común) por la que autoriza la creación de la misión de paz en el marco de la PCSD, y solicita a los Estados miembros que colaboren en ella. El art. 28 TUE (antiguo art.14), ha sido la base jurídica habilitadora para la creación de una decisión (antigua acción común) que regula el establecimiento de una misión de carácter militar o civil. El contenido de la decisión es vinculante para los Estados miembros, tanto en las posiciones que adopten en el futuro como en el desarrollo de su acción. El carácter vinculante de la decisión de la acción va unido a la obligación de los Estados miembros de informar al Consejo sobre los planes o las acciones nacionales que se considera necesario emprender para su aplicación⁸⁰⁶. No se trata todavía, por tanto, de la constitución como tal de la misión que requiere de otras decisiones de ejecución posteriores. Esta decisión prístina aprueba la configuración jurídica básica o primaria de una misión de la UE, antes de su despliegue sobre el teatro de operaciones.

Las decisiones por las que se establece una acción que va a realizar la Unión eran definidas por el antiguo TUE como aquellos actos de la PESC que se dirigen a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión, fijándose los objetivos, el alcance, los medios que deba facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración⁸⁰⁷. De este modo, la decisión de acción de la Unión designa la acción operativa de la misión con el fin de lograr los objetivos fijados por el Consejo, y que toman como punto de referencia las orientaciones generales fijadas por el Consejo Europeo.

Esta decisión de creación de una misión de paz de la UE tiene variantes significativas en función del tipo de misión, militar, civil o mixta. La aprobación de la creación de la misión abre, por consiguiente, un nuevo proceso, el de la constitución en sentido propio de la misión, que incluye, en su caso, la creación del Comité de contribuyentes cuando existe una participación exterior.

3.2.1. Decisión de creación de misiones militares

a) Base habilitadora

La UE ha activado siete misiones militares (incluida la acción de coordinación militar NAVCO) desde 2003 hasta finales de 2009: CONCORDIA en la ARYM (2003)⁸⁰⁸, EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2004)⁸⁰⁹, ARTEMIS (2003)⁸¹⁰ y EUFOR RD Congo (2006)⁸¹¹, EUFOR Chad/RCA (2008)⁸¹², la acción de coordinación NAVCO (2008)⁸¹³ y

⁸⁰⁶ Art. 28.3 TUE (antiguo art. 14.5).

⁸⁰⁷ Antiguo art. 14.1 TUE.

⁸⁰⁸ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003).

⁸⁰⁹ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2 MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004).

⁸¹⁰ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (2003).

⁸¹¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.4. MISIÓN EUFOR RD CONGO (2006).

⁸¹² Vid. Anexo, epígrafe 2.9. MISIÓN EUFOR CHAD/RCA (2008).

⁸¹³ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.1. MISIÓN DE COORDINACIÓN MILITAR EU NAVCO (2008).

EUNAVFOR o ATALANTA (2008)⁸¹⁴, ambas en Somalia. En el 2010, se activó la misión EUTM (2010) también en Somalia, ya bajo la forma jurídica de decisión y, finalmente, en el 2011 fue aprobada la decisión de creación de la misión EUFOR LIBIA, no activada.

Todas estas acciones de creación incluyen una referencia general al TUE, “visto el Tratado de la Unión Europea” y, posteriormente especifican las bases habilitadoras de creación de estas misiones militares, que se encontraban anteriormente en los antiguos artículos 14, 18.5, 25.3, 26 y 28.3 TUE.

- El art. 14 permitía la adopción de una acción común para llevar a cabo una acción operativa en el ámbito de la PESC y de la PESD.
- El 17, que definía el ámbito material de la PESC, incluyendo una referencia a las misiones y la determinación de la UEO como la organización que debía proporcionar la capacidad operativa para llevar a cabo estas misiones, no fue nunca invocado en ninguna de las acciones de creación de estas misiones (vid. infra);
- En sólo una de estas acciones (la creadora de la misión ARTEMIS (2003) en la RD Congo), se citaba también como base habilitadora el art. 18.5, por el que el Consejo, en caso de considerarlo necesario, podía designar a un REUE. (Entendemos que ello es debido al hecho que este REUE ya había sido nombrado con anterioridad para las otras misiones);
- El art. 25.3 indicaba que el Consejo autorizaba al COPS para que adoptara las decisiones pertinentes en relación con el control y la dirección estratégica de una operación de gestión de crisis;
- El art. 26 establecía la asistencia del SG/AR al Consejo en materia de PESC y PESD;
- y, finalmente, el art. 28.3 era la base para regular la financiación de los gastos operativos de la PESC, estableciendo que estos irán a cargo del presupuesto comunitario, excepto aquellos que tengan repercusiones en el ámbito militar o de defensa y en aquellos casos en los que el Consejo por unanimidad decida otra cosa⁸¹⁵.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) ha simplificado las bases jurídicas de las misiones militares creadas, en las que se han basado las misiones EUTM en Somalia (2010) y EUFOR Libia (2011), que se apoyan en los artículos 28 y 43.2. TUE.

- El art. 28 equivale al antiguo art. 14, al facultar al Consejo para adoptar la decisión cuando una situación internacional así lo exija, para llevar a cabo una acción operativa, fijando los objetivos, alcance y ejecución de la misma.
- El art. 43.2 unifica la potestad del Consejo para: adoptar las decisiones relativas a las misiones contempladas en el apartado 1 (que se remite, a su vez, a la tipología establecida en el art. 42.1), definir sus objetivos, su alcance y las

⁸¹⁴ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.2. MISIÓN ATALANTA (2008).

⁸¹⁵ Vid. por ejemplo, la acción común 2004/570/PESC, *cit.* para la creación de la misión militar EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2004).

normas generales de ejecución; además de establecer la competencia del AR, bajo la autoridad del Consejo y en contacto con el COPS, de la coordinación de los aspectos militares y civiles de las misiones.

Como ya hemos apuntado más arriba, en ninguna de las acciones de creación de las misiones anteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) se invoca el antiguo art. 17 TUE (tal y como fue modificado por el tratado de Niza), que constituía la base legal más específica para la creación de operaciones militares. Ello encuentra su explicación parcial, según R. A. WESSEL, en el hecho de que el Tratado de Niza no entró en vigor hasta el 1 de febrero de 2003 y en que la primera de las misiones militares (CONCORDIA en Macedonia) fue aprobada por la acción común 2003/92/PESC, de 27 de enero de 2003. En esos momentos, el art. 17 se refería todavía a la UEO como organización encargada de llevar a cabo este tipo de operaciones. Pero una vez entrado en vigor el tratado de Niza, las posteriores acciones habilitadoras de las misiones militares siguieron sin fundamentarse en el nuevo art. 17 TUE. Por contra, una de las bases jurídicas habilitadoras de estas acciones, el art. 25.3 (cuyo apartado 3 no existía antes de la entrada en vigor del Tratado de Niza) es citado como tal después de la entrada en vigor de la reforma de Niza⁸¹⁶.

b) Estructura

La estructura y el contenido esencial de las acciones comunes que regulan una operación militar sigue siempre el mismo patrón:

- a) Exposición de motivos, a través de los “antecedentes”, que definen el contexto político y jurídico en el que debe realizarse la misión. En este caso, la mayoría de las misiones militares PESD se han realizado con la autorización expresa del CSNU. Sin embargo, en algunos casos, las resoluciones del Consejo de Seguridad han servido de apoyo a la misión, aunque no la han autorizado expresamente.
- b) Establecimiento de la misión en su art.1, con el nombre oficial y objetivo general, que acostumbra a remitirse al mandato establecido por la resolución del Consejo de Seguridad, como en los casos de las misiones ARTEMIS (2003), EUFOR RD Congo (2006), EUFOR CHAD/RCA (2008), ATALANTA (2008).

⁸¹⁶ Wessel pone de relieve la confusión existente al respecto y plantea la hipótesis de la posibilidad que el Consejo utilizara su declaración sobre la operatividad de la PESD (adoptada en Laeken el 14-15 de diciembre de 2001) como base para la PESD, antes de la entrada en vigor de Niza. Aunque de todos modos, la referencia al art. 25.3 como base jurídica de la decisión de inicio de la misión militar en Macedonia indica que con posterioridad el Consejo ya se basaba en el nuevo tratado de la UE modificado por Niza. En consecuencia, el nuevo art.17 TUE debería haber sido utilizado como base jurídica (adicional), puesto que su modificación respondía al propósito de hacer posible este tipo de operaciones. Este reconocimiento implícito como base legal estaría avalado por su invocación posterior en las decisiones aprobadas por el Consejo sobre el inicio de estas misiones. En R. A. Wessel, “The State of Affairs in EU Security...” *op.cit*, pp.284-285.

- c) Establecimiento de los objetivos o tareas concretas de la misión, definidas en las acciones comunes más recientes con el término “mandato”⁸¹⁷. En aquellos casos en los que ha habido una autorización expresa del Consejo de Seguridad, este “mandato” reproduce o se remite al mandato contenido en la resolución del Consejo de Seguridad (RCSNU) que autoriza la misión. (Art. 2 de la acción común).
- d) Establecimiento de la planificación, estructuras y nombramiento de la cadena de mando, que incluye el comandante de la operación y comandante de la fuerza, con algunas variantes en esta estructura, en función de que se trate una misión autónoma, sin recurso a las capacidades y medios de la OTAN, o bien una operación llevada a cabo en el marco de los Acuerdos Berlín *Plus*. En el primer caso, se establecerá en la decisión el cuartel general de operaciones y se nombrará al comandante de la operación⁸¹⁸. En el segundo, se utilizarán los comités militares y el personal de las dos organizaciones. En contacto estrecho con el DSACEUR, el vicecomandante supremo de las fuerzas aliadas en Europa, y el COPS dirigirá a la OTAN una petición para el uso de sus capacidades. La respuesta de la OTAN permitirá al Consejo nombrar en la decisión al comandante de la operación, designar el cuartel general, así como al comandante de la fuerza de la UE⁸¹⁹. En todo caso, durante la operación se mantendrá informada a la OTAN, aunque se trate de una misión autónoma de la UE que no haga uso de sus medios y capacidades.
- e) Establecimiento de las funciones del Alto representante y del COPS, encargado de asumir la dirección política y estratégica de la misión, bajo la autoridad del Alto representante. También se concretan las funciones del CMUE, encargado de la dirección militar, que es ejecutada sobre el terreno por el comandante de la operación.
- f) Nombramiento, en caso necesario, de un Representante Especial de la zona (REUE). En todas las misiones militares el REUE se había nombrado con anterioridad a la creación de la misión de paz, puesto que este es uno de los instrumentos diplomáticos principales de la PESC para la prevención de conflictos.
- g) Invitación, si procede, a la contribución de terceros países a la misión, así como el personal adscrito a la misma.

⁸¹⁷ Es el caso de la operación militar de coordinación EU NAVCO en Somalia, regulada por la acción común 2008/749/PESC del Consejo, de 19 de septiembre de 2008 (DO L 252/39, de 20.9.2008). El art. 2 utiliza el término “mandato”, dejando en desuso los términos “objetivos” o “tareas”.

⁸¹⁸ Aunque en este caso la operación sea de carácter autónomo, la UE mantendrá informada a la OTAN sobre el progreso general de los preparativos. Además, los Estados miembros de la OTAN que no son miembros de la UE, así como otros candidatos a la adhesión, previa invitación a través de la decisión a que participen en la operación, pueden desplegar oficiales de enlace en el cuartel general de operaciones de la UE, con la finalidad de intercambiar información sobre la planificación de la operación y su contribución.

⁸¹⁹ Por otro lado, los Estados miembros de la OTAN que no pertenecen a la UE también participarán en la planificación de la operación de acuerdo con los procedimientos establecidos en la OTAN. Al mismo tiempo, el Consejo aprobará, sobre las bases del Acuerdo Berlín Plus, los acuerdos para la entrega y las condiciones de intercambio de comunicaciones.

- h) Previsión de establecimiento del Estatuto de la misión y de su personal, a través de la conclusión de un acuerdo internacional, sobre la base del art. 24 TUE, entre la UE y el Estado receptor de la misión. Sin embargo, este no siempre ha sido firmado, puesto que no se establece tampoco su obligatoriedad.
- i) Disposiciones financieras. En este tipo de acciones la financiación de los gastos operativos va a cargo de los Estados participantes. En este sentido, puesto que Dinamarca no participa en ninguna acción con repercusiones en el ámbito militar o de defensa, queda siempre excluida de la financiación de estas misiones, tal y como se recuerda en el último “antecedente” de todas estas acciones. En la misma acción el Consejo define y establece aquellos gastos comunes, en caso de que los haya, que pueden ir a cargo del presupuesto de la Unión.
- j) Invitación a la Comisión para que coordine su acción exterior con la acción común adoptada, a través de la adopción de las medidas comunitarias necesarias.

La ejecución de estas acciones (así como las posiciones comunes sobre el conflicto o la crisis) debe ser complementada con las funciones diplomáticas y consulares de los Estados miembros, así como con las delegaciones de la Comisión en los terceros países y ante las conferencias y organizaciones internacionales⁸²⁰.

3.2.2. De creación de misiones de paz no militares

a) Base habilitadora

La base jurídica de las acciones comunes que regulan estas misiones está formada por los mismos artículos del TUE que habilitan la aprobación de una misión militar. Las consideraciones iniciales recogidas en el apartado anterior, en relación con las acciones comunes que regulan una misión militar de la UE, son aplicables también a las acciones comunes con repercusiones en el ámbito civil, puesto que el TUE no establece ninguna diferencia formal ni material entre ellas⁸²¹.

Ahora bien, en las acciones comunes que regulan las misiones civiles sólo se mencionan los antiguos artículos 14 y 25.3 del TUE, omitiendo lógicamente la referencia al art. 28.3 (sólo invocable para la financiación de las misiones con repercusiones en materia de seguridad o defensa). Como en el caso de las acciones comunes de creación de las

⁸²⁰ Art. 35 TUE (antiguo art. 20).

⁸²¹ Otra cosa serían las acciones de carácter civil llevadas a cabo en el marco del primer pilar, que no son objeto de este estudio. La gestión civil de crisis se lleva a cabo con instrumentos civiles, gestionados por la Comisión Europea. Ello puede crear algunas confusiones, por ejemplo, con las misiones de observación gestionadas por la Comisión, que abarcan acciones de observación en el ámbito de los derechos humanos, el apoyo a los procesos de democratización, el respeto de los derechos humanos, etc. Para establecer estas diferencias, en 1999 se adoptaron los reglamentos comunitarios 1999/975/CE y 1999/976/CE, *cit.*, que establecieron su fundamento jurídico en el art. 308 TCE para aquellas misiones de observación de los países incluidos en los programas TACIS, PHARE y MEDA y los reglamentos sobre B-H, así como el art. 179 TCE para los países en vías de desarrollo. En todo caso, *vid.* el Capítulo 2 donde se comentan las misiones de observación como primeras misiones de mantenimiento de la paz en el sentido de las OPM de primera generación realizadas por las NNUU.

misiones militares (vid. supra), ninguna de las acciones comunes que establecen la creación de las misiones civiles de la Unión Europea cuenta entre sus bases jurídicas con el antiguo art. 17 TUE. También en este caso se podría justificar la no invocación del art. 17 en la primera de las misiones civiles, la misión de policía MPUE en Bosnia-Herzegovina (2003), con el argumento de que en su fecha de creación por la acción común 2002/210/PESC, de 11 de marzo de 2002, todavía estaba vigente el antiguo art. 17, con referencias a las competencias de la UEO en estas materias. Pero, ¿cómo justificar entonces la adopción de las acciones posteriores sin ninguna remisión al art. 17 TUE una vez entrado en vigor el tratado de Niza? La posible justificación en el hecho de que este tipo de misiones civiles no entrarían en el ámbito de la “política común de defensa” podría tener cierta coherencia, si no fuera por el hecho que ello negaría la realidad de que las misiones de policía pueden configurarse dentro de las categorías del art. 17.2 TUE, bajo el paraguas de la realización de tareas humanitarias y de rescate⁸²².

b) Estructura

En cuanto a la estructura de las acciones comunes que regulan una operación civil de la UE, es también siempre la misma, aunque desde sus inicios hasta la actualidad se aprecia una evolución, asimilándose hoy en día su estructura a la de las acciones militares. Las únicas diferencias se focalizan en el contenido material de la misión, puesto que no intervienen fuerzas militares en estas misiones, aunque sí intervienen a menudo fuerzas policiales. En este sentido, puesto que hasta fechas recientes la mayoría de operaciones civiles se han desarrollado como misiones de policía, es evidente el paralelismo existente entre la estructura y contenido de las misiones militares con las misiones civiles desarrolladas en las acciones comunes que las adoptan. Entre otros aspectos, cabe destacar:

- a) Una estructura orgánica jerarquizada, a través del Consejo y el COPS.
- b) El CIVCOM actúa en lugar del CMUE.
- c) Nombramiento del jefe de policía/jefe de misión (aunque en la mayoría de misiones éste se produce en decisiones independientes de ejecución).
- d) Se prevé, en ocasiones, la invitación a los terceros Estados para su participación en la misión.
- e) Posibilidad también de crear un Comité de contribuyentes.
- f) Elaboración de un acuerdo internacional con el Estado anfitrión/receptor de la misión.
- g) Elaboración del concepto estratégico (equivalente al OPLAN de las misiones militares).
- h) El procedimiento de creación y desarrollo de la misión es el mismo para las misiones civiles, etc.⁸²³

⁸²² En este sentido, coincidimos con R. A. Wessel, “The State of Affairs in EU Security... *op.cit.*, p.285.

⁸²³ Vid. supra, apartado 2. Procedimiento de creación y desarrollo de una misión de paz de la UE, para todas las cuestiones orgánicas y de procedimiento.

Por otro lado, desde la misión EULEX KOSOVO (2008) también se utiliza el término “mandato” para definir las tareas de la misión y, a semejanza de las misiones militares, desde la misión de asistencia fronteriza MAFUE en Rafah (2005) se ha creado la figura del comandante civil de la operación, así como la capacidad de guardia permanente, equivalentes a la terminología militar de la OTAN.

3.2.3. De creación de operaciones mixtas

a) Base habilitadora

La única misión que podemos considerar plenamente mixta, desde el punto de vista de su estructura jurídica (no de sus componentes) es la creada por la acción común 2005/557/PESC 2007⁸²⁴, que regula la misión de apoyo de la UE a la misión de la UA, AMIS II en Darfur (2005), posteriormente ampliada con el apoyo a otra misión de la UE, la misión AMISON en Somalia (2007). Para ello, el Consejo modificó la primera acción con la acción común 2007/245/PESC⁸²⁵, a fin de incluir un elemento militar destinado a apoyar la creación de la misión de la Unión Africana (AMISOM) en Somalia. Sus bases habilitadoras son las mismas que las presentes en las acciones de creación de las misiones militares y no militares: artículos 14, 25.3, 26 y 28.3 TUE.

b) Estructura

La estructura de la misión establecida en esta acción combina la de las acciones que regulan operaciones no militares con la de las acciones que regulan las operaciones militares. Así, la acción establece, después de la exposición de motivos, en la que se recogen los antecedentes políticos y jurídicos para su adopción, los siguientes elementos:

- a) Sección I, formada por las disposiciones generales de la acción: comprende los objetivos, las relaciones con la UA y la coordinación con otros agentes; el control político y la dirección estratégica a cargo del COPS; en este caso, con la intervención del CMUE y del CIVCOM; la coordinación de la UE con la secretaría general del Consejo, con la célula de coordinación de la UE en Addis Abeba.
- b) Sección II, que regula el componente civil de la acción: establecimiento de las tareas, estructura y personal del componente policial; el equipo de policía de la UE; las disposiciones financieras, a cargo del presupuesto comunitario.
- c) Sección III, que recoge las disposiciones sobre el componente militar: tareas y personal del componente militar; consejero militar del REUE; disposiciones financieras, por la que los costes comunes de la acción se administran por el mecanismo ATHENA.
- d) Sección IV, que recoge las disposiciones finales: previsión del estatuto del personal de esta acción de apoyo; acceso a la información clasificada; coherencia en la ejecución de la acción entre Consejo y Comisión; procedimiento de revisión,

⁸²⁴ Acción común 2005/557/PESC, *cit.*

⁸²⁵ Acción común 2007/245/PESC, *cit.*

entrada en vigor (fecha de su adopción) y conclusión (en la fecha que decida el Consejo) y publicación.

La regulación jurídica de la acción separa el componente civil (formado por un equipo policial) y sus funciones: apoyo, asistencia y formación al mando policial de AMIS II. Los gastos generados por estas funciones iban a cargo del presupuesto de la Unión.

En relación con el componente militar, estaba formado por personal militar, cuyas funciones se centraban en la prestación de asistencia técnica y planificación a todos los niveles de mando de la misión AMIS II. En este caso, los costes comunes de la operación eran administrados por el mecanismo ATHENA⁸²⁶. La ampliación en el 2007 de la misión a la acción común de apoyo a AMISOM en Somalia por la acción común 2007/245/PESC, unificó las dos misiones en una sola, con el nombre de apoyo de la UE a la misión AMIS/AMISOM⁸²⁷.

3.2.4. Misiones sin acción común de creación: la MAFUE en Moldavia-Ucrania

a) Base habilitadora

La única de las misiones de la UE que no ha contado con una acción común habilitadora⁸²⁸ y, por consiguiente, dudamos sobre su calificación jurídica como OMP, ha sido la misión de asistencia fronteriza, MAFUE, en Moldavia-Ucrania. Aunque ha sido incluida en la página Web del Consejo como una de las misiones de la PCSD⁸²⁹, se trataría de una acción en materia de política exterior de la Comisión, autorizada por el Consejo sobre la base jurídica del antiguo primer pilar. Si bien es cierto que por su contenido material y duración se aproxima a lo que sería una misión no militar de la PCSD⁸³⁰.

Desde un punto de vista jurídico, la MAFUE en Moldavia-Ucrania sería una misión de gestión de crisis que no se debería englobar en el marco de la actual PCSD, aunque sí en el de la PESC. De hecho, esta misión se ha llevado a cabo en el marco de la política europea de vecindad (PEV) de la Comisión Europea⁸³¹. Como hemos visto en las misiones precedentes, la gestión de crisis es una prerrogativa del Consejo, principal actor institucional, tanto en la política exterior como en la de seguridad de la Unión. Una vez que la UE decide actuar en la gestión de una crisis es preceptiva la adopción de la correspondiente decisión (antigua acción común), que en este caso no fue adoptada. Las

⁸²⁶ Vid. Anexo, epígrafe 2.4. 1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (2005), literales c), d) y e).

⁸²⁷ Vid. Anexo, epígrafe 2.4.2. MISIÓN DE APOYO A AMISOM EN SOMALIA (2007).

⁸²⁸ Aunque las misiones de reconocimiento en Kosovo tan sólo son consideradas como misiones de gestión de crisis, sí que contaron, al igual que la misión de observación en los Balcanes, con unas acciones comunes habilitadoras para su desarrollo. Vid. supra.

⁸²⁹ Vid. la página Web del Consejo de la Unión dedicada a las misiones de la PCSD, en la que aparece la información de la misma junto con el resto de operaciones civiles y militares de la Unión, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=986&lang=EN>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

⁸³⁰ Vid. supra, epígrafe 3.3.2. De creación de misiones de paz no militares, literal b).

⁸³¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.7. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN MOLDAVIA-UCRANIA (2005), literal a).

bases jurídicas sobre las que se ha fundamentado la misión han sido dos instrumentos propios de la política exterior: a) el Memorando de Entendimiento y b) el REUE, a través de las sucesivas acciones comunes que establecen y modifican el mandato del REUE, todo ello en el marco general de la aplicación de la PEV.

En esta misión juega un papel clave el REUE, como instrumento jurídico principal de la PESC, destinado al fomento del diálogo político en las relaciones exteriores de la Unión y al ejercicio de una función de asistencia en la prevención y resolución de conflictos. Tal y como figura en el antiguo art. 18.5 TUE (nuevo art. 33 TUE), siempre que lo considere necesario, y a propuesta del AR:

“el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas”.

En este sentido, las diversas acciones comunes relativas a su nombramiento y las modificaciones posteriores de su mandato adaptaron sus funciones en esta misión de control fronterizo. Para realizar su mandato, la acción común 2005/776/PESC le atribuía nuevas funciones en correspondencia con el objetivo de la UE de establecer una misión fronteriza en esta zona. Así, el REUE pasó a ser el responsable de:

“Eleva la eficacia de los controles fronterizos y aduaneros y de las actividades de vigilancia fronteriza en Moldavia y Ucrania a lo largo de su frontera común, con atención particular al tramo correspondiente a Trans-Dniéster, en particular mediante una misión fronteriza de la UE”⁸³².

De este modo, para el desarrollo de esta misión, la UE no ha utilizado de modo claro ninguna de las estructuras de la PCSD, tales como el COPS, principal órgano para la dirección política y estratégica de una misión de paz, sino un instrumento jurídico específico, el REUE, para conducir el diálogo político en ámbito de las relaciones exteriores de la Unión. Si bien es cierto que en la fase de desarrollo de esta misión, tanto el SG/AR como el COPS ejercieron un control indirecto de la misma, puesto que las acciones comunes relativas al mandato del REUE establecían que este respondería “directamente ante el SG/AR y el COPS (...)” y debían remitirse “con regularidad informes escritos al SG/AR, al Consejo y a la Comisión”. Al mismo tiempo, se estableció la posibilidad de que el REUE informe al CAGRE por recomendación del SG/AR y del COPS⁸³³.

b) Memorando de Entendimiento

La intervención de la UE estaba justificada por una petición recibida por medio de una carta conjunta enviada por los presidentes de Moldavia y de Ucrania, en la que solicitaban que la Unión estudiase la posibilidad de enviar asistencia para la creación de un control fronterizo internacional en el tramo de las fronteras entre Moldavia y Ucrania correspondiente al Trans-Dniéster. Al mismo tiempo, solicitaban la creación de un

⁸³² Art.1, letra a) de la acción común 2005/776/PESC del Consejo de 7 de noviembre de 2005 (DO L 292/13, de 8.11.2005).

⁸³³ Vid. Anexo, epígrafe 2.7. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN MOLDAVIA-UCRANIA (2005), literal d).

sistema internacional de supervisión eficaz en este tramo de la frontera. Realizada esta petición, fue el Presidente de la Comisión Europea el encargado de firmar con los gobiernos de Moldavia y Ucrania un Entendimiento sobre la misión de asistencia fronteriza de la Comisión Europea en Moldavia-Ucrania⁸³⁴. Es significativo, a efectos de determinar si estamos o no ante una OMP de la UE y su base jurídica, que esta carta fue dirigida simultáneamente al SG/AR de la PESC y también al Presidente de la Comisión Europea. Aunque el antiguo art. 27 TUE establecía que “la Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común” el papel principal en materia de PESC corresponde al AR, puesto que es el encargado de asistir al Consejo en las cuestiones propia de la PESC, contribuyendo:

“a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda, en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia, dirigiendo el diálogo político con terceros”⁸³⁵.

El Memorando concreta las funciones de asistencia fronteriza a realizar por la Comisión, además de las aportaciones financieras y el régimen de privilegios e inmunidades asignado a su personal. En él se establece el mandato de la misión, centrado en prestar asistencia fronteriza, aduanera y fiscal, al mismo tiempo que dar apoyo a las acciones emprendidas en beneficio de los guardias de fronteras, de la administración de aduanas y otras agencias moldavas y ucranianas relacionadas con la aplicación de la ley. También establecía la duración temporal de la misión en 2 años, con la posibilidad de extenderla, previo acuerdo (por medio de canje de notas) entre los gobiernos de Moldavia y Ucrania y la Comisión Europea⁸³⁶. Por otro lado, el Consejo Europeo establecería una gestión original, puesto que se confió a la Comisión y se delegó su ejecución al programa de NNUU para el desarrollo (PNUD)⁸³⁷.

3.3. Concreción de la misión y lanzamiento

La misión autorizada debe ser definida con claridad antes de su constitución y lanzamiento. En esta fase se deben elaborar, tal y como se prevé en la decisión de creación de la misión, el *concepto de las operaciones* (CONOPS), el Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas o el Acuerdo sobre el estatuto de la misión, así como el *plan de misión* (OPLAN). Posteriormente, y en caso de que participen terceros Estados, el COPS deberá crear también un Comité de contribuyentes (CDC), con el fin de integrar a estos

⁸³⁴ Memorandum of Understanding between the European Commission, the government of the Republic of Moldova and the government of Ukraine on the European Commission border assistance mission to the Republic of Moldova and to Ukraine, 7 October 2005. En http://www.eubam.org/files/0-99/73/memorandum_of_understanding_en.pdf. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007). Vid. Anexo, epígrafe 2.7. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN MOLDAVIA-UCRANIA (2005), literal b).

⁸³⁵ Antiguo art. 26 TUE. El nuevo art. 27.2 TUE mantiene estas funciones al establecer que: “El Alto Representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales”.

⁸³⁶ Art. I.1, 7 y 11 del Memorando, *cit.*

⁸³⁷ Vid. Anexo, epígrafe 2.7. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN MOLDAVIA-UCRANIA (2005), literales c) y d).

Estados en la gestión diaria de la misión, y deberán asimismo celebrarse los distintos acuerdos de participación de estos Estados.

3.3.1. El CONOPS

Por otro lado, y siguiendo la previa recomendación del COPS, el Comandante de la operación y la Unidad de policía desarrollarán el CONOPS, es decir, el *concepto de las operaciones*, para las misiones militares y civiles. Para las operaciones militares, el COPS requiere al CMUE para que desarrolle este concepto, mientras que para las operaciones civiles el COPS, siguiendo el requerimiento del SG/AR, requiere a la Unidad de policía para que lo elabore.

En el caso de que sea necesario el uso de otros instrumentos civiles, se seguirá un procedimiento de planificación similar al que hemos visto, con la adopción de documentos de planificación específicos.

Una vez recibida la recomendación del CMUE y del CIVCOM, el COPS envía el CONOPS militar y/o de policía, al mismo tiempo que los documentos de planificación para otros instrumentos civiles, al Consejo para su aprobación. Una vez aprobado, el COPS inicia el proceso de generación de la fuerza que es liderado por el Comandante de la operación en coordinación con el EMUE para las capacidades militares⁸³⁸ y por el Jefe de policía (con el apoyo de la Unidad de policía) para las capacidades de policía. La generación del resto de aspectos civiles se realiza a través del Mecanismo de coordinación⁸³⁹.

Siguiendo con la misión EUPOL AFGANISTÁN (2007), el Consejo de ministros de asuntos exteriores de abril de 2007 aprobó el Concepto de operaciones (CONOPS) para esta misión y al mes siguiente el Consejo aprobaba la acción común 2007/369/PESC por la que se establecía la base jurídica de la misión⁸⁴⁰. De este modo, el CONOPS es aprobado por el Consejo, por norma general, antes de la creación de la misión, como nos muestran los ejemplos de EUPOL AFGANISTÁN y también las misiones en los Balcanes occidentales⁸⁴¹. Al mismo tiempo, el Consejo también invitará a la Comisión para que presente propuestas adecuadas o adopte medidas (en el ámbito de sus competencias) con la finalidad de cumplir los objetivos políticos seleccionados en este concepto. Además, invitará a los Estados miembros para que orienten su acción de acuerdo con el concepto aprobado.

⁸³⁸ Para las operaciones militares este proceso puede implicar también la organización de conferencias de generación de fuerzas o reuniones del COPS con el Consejo de la OTAN.

⁸³⁹ Doc. 11127/03, "Phase 4 Formal decision to take action, development of planning documents", *cit.*, p.17-20.

⁸⁴⁰ *Vid.* Anexo, epígrafe 2.8. MISIÓN EUPOL AFGANISTÁN (2007), literal c), donde se citan también los documentos de referencia.

⁸⁴¹ *Vid.* como ejemplo para todas las misiones, Anexo, epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003), literal c).

3.3.2. Elaboración y adopción de los acuerdos sobre el estatuto del personal/fuerza

Cuando lo considerase adecuado, la Secretaría del Consejo era la encargada de preparar el borrador del Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas/personal (SOFA) de la misión, que era pasado al Consejo por el COPS sobre la base de los consejos sobre las cuestiones militares aportados por el CMUE. Estos consejos eran aportados por el CMUE después de la consulta previa con el Comandante de la operación. En el caso de las misiones no militares, se seguía el mismo proceso. En este caso, el COPS aportaba las recomendaciones del CIVCOM sobre los aspectos civiles, y éste previamente había consultado al Jefe de policía o de misión. A partir de aquí, se iniciaba el proceso de celebración del acuerdo internacional (vid. infra, Capítulo 5).

3.3.3. Elaboración y adopción del OPLAN

El borrador o proyecto de OPLAN, es decir, el *plan de operaciones* (que puede incluir las normas de intervención, en caso necesario) es preparado por el Grupo de planeamiento dirigido por el comandante de la operación para las operaciones militares, y por el jefe de policía, asistido en caso necesario por la Unidad de policía, para las operaciones de policía. En el caso de otros instrumentos civiles, se sigue también un procedimiento similar. Así, para la misión EUPOL KINSHASA (2005) la acción común 2004/847/PESC establecía en su art. 2.3, en relación con la fase de planeamiento de la operación que:

(...) el Grupo de Planeamiento elaborará el plan de operación (OPLAN) y desarrollará todos los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar la EUPOL KINSHASA”.

Con posterioridad, el COPS valora el proyecto, siguiendo la opinión del CMUE y del CIVCOM del OPLAN y lo transmite al Consejo. Este se encargará finalmente de aprobar el OPLAN (o documentos equivalentes), incluidas las normas de intervención. La aprobación por parte del Consejo entendemos que no requiere la unanimidad, puesto que se trata de una decisión interna de desarrollo de la decisión principal de creación de la misión. En todo caso, las decisiones (antiguas acciones comunes) de creación de las misiones estudiadas se limitan a establecer que “El Consejo aprobará el CONOPS y el OPLAN”. Por otro lado, cuando la misión ya esté en ejecución, el COPS estará autorizado por el Consejo a modificar el OPLAN y también el CONOPS⁸⁴².

3.3.4. Creación del Comité de contribuyentes y acuerdos de participación

La decisión de creación de la misión también puede establecer la autorización del Consejo al COPS para que prepare el establecimiento de un Comité de contribuyentes, que será establecido por una decisión suya (vid. supra, Capítulo 3, apartado 3.10). En este sentido, el COPS examinará, de acuerdo con las necesidades específicas de la operación, si debe establecerse un CDC conjunto para la operación militar y para otros elementos (de policía o de otro tipo civil). También podría establecerse un CDC para operaciones civiles, a menos que el COPS decida lo contrario. Sin embargo, esta

⁸⁴² Vid. Anexo, epígrafe 2.1.2. EUPOL KINSHASA (2005) Y EUPOL RD CONGO (2007), literal c).

previsión sólo está contenida en aquellas acciones que permiten la participación de terceros Estados en la operación. En concreto el COPS decide:

- a) La creación del comité de contribuyentes (CDC). Así por ejemplo, el COPS aprobó las decisiones de creación de este comité para la MPUE (decisión MPUE/1/2005⁸⁴³); la misión EUFOR-ALTHEA (decisión 2004/739/PESC, BiH/3/2004⁸⁴⁴), la misión CONCORDIA (decisión 2003/C 62/1, FYRM/1/2003⁸⁴⁵), la misión EUPOL-PRÓXIMA (decisión 2005/230/CE, PROXIMA/3/2005⁸⁴⁶), o para la misión ARTEMIS (decisión 2003/529/PESC, RDC/2/2003⁸⁴⁷), con el fin de establecer un CDC que permitiera la gestión diaria de estas misiones entre los terceros Estados participantes y los miembros de la UE para estas misiones realizadas en Bosnia-Herzegovina, Macedonia y la RD Congo.
- b) La aceptación de contribuciones de terceros Estados, así como sus modificaciones. Como ejemplos, el COPS aceptó estas contribuciones para la misión CONCORDIA (decisión 2003/497/PESC, ERM/2/2003⁸⁴⁸), para la misión PRÓXIMA (decisión 2004/190/PESC, PRÓXIMA/1/2004⁸⁴⁹), para la misión EUFOR-ALTHEA (decisión 2004/732/PESC, BiH/1/2004⁸⁵⁰), o para la misión ARTEMIS (decisión 2003/500/PESC, RDC/1/2003⁸⁵¹). Todas estas decisiones aceptan la participación de terceros Estados en las misiones de paz de la UE, antes de la creación del CDC, y una vez obtenida la recomendación del Comandante al CMUE y de éste al COPS.

Estas decisiones son adoptadas por delegación del Consejo al COPS como decisiones de desarrollo de la acción principal (en la que se prevé la posibilidad de crear este Comité o aceptar las contribuciones de terceros Estados participantes en la misión) y por ello entendemos que son aprobadas por mayoría cualificada (art. 31.2 TUE).

Por otro lado, llegados a esta fase, la UE también debe negociar con los terceros Estados participantes los acuerdos internacionales que regirán su estatuto, así como las aportaciones, tanto en recursos humanos como financieros a la misión, en aplicación del art. 37 TUE (antiguo art. 24), excepto en el caso de que ya exista un Acuerdo marco previo (vid. infra, Capítulo 5).

3.3.5. Nombramiento del jefe de misión

Correspondería también al Consejo aprobar todas las decisiones relativas al nombramiento del jefe de misión/jefe de policía/jefe de la fuerza militar; tal y como

⁸⁴³ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLÍCIA, MPUE (2003), literal e).

⁸⁴⁴ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal d).

⁸⁴⁵ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003), literal d).

⁸⁴⁶ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003), literal d).

⁸⁴⁷ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (2003), literal d).

⁸⁴⁸ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003), literal d).

⁸⁴⁹ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003), literal d).

⁸⁵⁰ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal d).

⁸⁵¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (2003), literal d).

sucedió, por ejemplo, con la adopción de la decisión 2002/212/PESC para el nombramiento del jefe de misión de la MPUE (2003) en Bosnia⁸⁵².

En pocos casos, como el de la misión EUFOR RD CONGO (2006), este nombramiento está presente en la decisión (antigua acción común) de creación de la misión⁸⁵³. Sin embargo, de la práctica de las misiones de la UE se desprende que el Consejo ha autorizado al COPS, bajo su autoridad, y a través de las acciones de creación de las misiones, a adoptar las decisiones sobre cuestiones relativas a:

- a) el nombramiento y las prórrogas de los jefes de misión/de policía o de los jefes de la fuerza militar de la UE. Como ejemplos, el COPS aprobó los nombramientos de jefes de misión/de policía para la misión EUPAT en Kosovo (decisión 2005/957/PESC, EUPAT/1/2005⁸⁵⁴), para la misión PRÓXIMA (decisión 2004/846/CE, PROXIMA/2/2004⁸⁵⁵), o la relativa al nombramiento del jefe de misión EUSSR GUINEA-BISSAU (decisión UE SSR GUINEA-BISSAU/1/2008⁸⁵⁶).
- b) También adoptó, por ejemplo, la decisión sobre el nombramiento, previa recomendación del comandante de la operación, del jefe del elemento de mando UE de Nápoles para la operación militar EUFOR-ALTHEA (decisión 2007/725/PESC, BiH/12/2007⁸⁵⁷).

En este caso también, al tratarse de decisiones de ejecución de la decisión principal, autorizadas previamente por el Consejo y relacionadas con el control político y la dirección estratégica de la operación, consideramos también que estas son aprobadas por mayoría cualificada (art. 31.2 TUE).

3.3.6. Decisión de lanzamiento de la misión

La finalización de esta fase se produce con la decisión de lanzamiento de la operación tomada por el Consejo. A través de ella el Consejo aprueba el OPLAN; decide el lanzamiento de la operación, cumplidos todas las condiciones previas para la generación de la fuerza o la valoración de los aspectos civiles; y aprueba, en caso necesario, el Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas⁸⁵⁸.

⁸⁵² Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE (2003), literal c).

⁸⁵³ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.4. EUFOR RD CONGO (2006), literal c).

⁸⁵⁴ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.3. MISIÓN DEL EQUIPO POLICIAL CONSULTIVO DE LA UE, EUPAT (2005), literal c).

⁸⁵⁵ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003), literal d).

⁸⁵⁶ Vid. Anexo, epígrafe 2.10. MISIÓN EUSSR GUINEA-BISSAU (2008), literal c).

⁸⁵⁷ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal c).

⁸⁵⁸ En esta fase también serán aprobadas y puestas en marcha las medidas de política exterior adoptadas por la Comisión Europea. Al mismo tiempo, la UE continuará manteniendo contactos, consultas, cooperación y diálogo con la OTAN, con miembros de la OTAN que no son miembros de la UE, con otros países candidatos a la adhesión, con socios potenciales como Canadá, Rusia y Ucrania y con la ONU y otras organizaciones internacionales y regionales (OSCE, Consejo de Europea, etc.), así como ONG, etc.

Así, siguiendo con el ejemplo de la misión EUTM SOMALIA, el 15 de febrero de 2010 el Consejo aprobó la decisión 2010/96/PESC de creación de la misión EUTM Somalia, en la que establecía también el nombramiento del Comandante de la operación y de la fuerza⁸⁵⁹; y el 31 de marzo siguiente, el Consejo aprobó, por medio de la decisión 2010/197/PESC, el plan de operación (OPLAN) y el inicio de la misión, fijado para el 7 de abril de 2010. Al mismo tiempo, y como especificidad propia de las misiones militares, en la misma decisión el Consejo autorizaba, con efectos inmediatos, al Comandante de la misión a dictar la orden de activación (ACTORD), a fin de desplegar las fuerzas y dar inicio a la ejecución de la misión⁸⁶⁰.

Así, pues, el Consejo, en aplicación del art. 31.2 TUE, ha adoptado por mayoría cualificada las decisiones sobre el inicio de las operaciones militares EUFOR ALTHEA (decisión 2004/803/PESC⁸⁶¹), CONCORDIA (decisión 2003/202/PESC⁸⁶²), ARTEMIS (decisión 2003/432/PESC⁸⁶³), EUFOR CHAD/RCA (decisión 2008/101/PESC⁸⁶⁴), ATALANTA (decisión 2008/918/PESC⁸⁶⁵) y EUTM (decisión 2010/197/PESC⁸⁶⁶).

En cambio, para las misiones no militares, no consta ninguna decisión que establezca el inicio de la misión. Por norma general, éste está previsto en la propia decisión (antigua acción común) de creación de la misión. Así por ejemplo, para la misión EULEX KOSOVO (2008), se vinculaba la decisión de poner en marcha la misión a la aprobación del OPLAN por parte del Consejo. Asimismo, por las circunstancias especiales que han rodeado a esta misión, se establecía un periodo transitorio para el inicio de la fase operativa de la misión, que se iniciaría "al transferirse la autoridad de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo, UNMIK"⁸⁶⁷.

En otros casos, la antigua acción común es más concreta y establece las fechas aproximadas de planeamiento y ejecución. Para la misión EUPOL AFGANISTÁN (2007), el Consejo precisaba que la fase de planeamiento se iniciaría el 30 de mayo de 2007 y la fase operativa comenzaría "a más tardar, el 15 de junio de 2007"⁸⁶⁸. O la misión de observación MOA en Indonesia, cuya fase operativa se inició el 15 de septiembre de 2005⁸⁶⁹. Aunque otras acciones comunes no son tan precisas y establecen fechas aproximadas para el inicio de la misión, como en el caso de EUMM GEORGIA (2008), que preveía un despliegue en dos fases. El principio del despliegue en septiembre de

⁸⁵⁹ Art. 2 de la decisión 2010/96/PESC del Consejo, *cit.*

⁸⁶⁰ Arts. 1, 2 y 3 de la decisión 2010/197/PESC del Consejo de 31 de marzo de 2010 (DO L 87/33, de 7.4.2010).

⁸⁶¹ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2 MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal a).

⁸⁶² Vid. Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003), literal c).

⁸⁶³ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (2003), literal c).

⁸⁶⁴ Vid. Anexo, epígrafe 2.9. MISIÓN EUFOR-CHAD (2008), literal e).

⁸⁶⁵ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.2. MISIÓN ATALANTA (2008), literal c).

⁸⁶⁶ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.3). MISIÓN DE FORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD, EUTM SOMALIA (2010).

⁸⁶⁷ Art. 5.1. de la acción común 2008/124/PESC del Consejo de 4 de febrero de 2008 (DO L 42/92, de 16.2.2008).

⁸⁶⁸ Art. 1.1. de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

⁸⁶⁹ Art. 1.1. de la acción común 2005/643/PESC, *cit.*

2008 y el comienzo de la fase operativa no más tarde del 1 de octubre de 2008⁸⁷⁰. En otros casos, la acción sólo menciona las fechas de entrada en vigor y de expiración de la acción y la fecha de inicio de la fase operativa es anunciada en notas de prensa, como por ejemplo en las misiones EUPOL KINSHASA (2004) y EUSEC RD CONGO (2005)⁸⁷¹.

3.4. Tiempo en el proceso de despliegue

El proceso de despliegue de la misión sobre el terreno en un tiempo prudencial también es esencial para garantizar un correcto desarrollo de la misma. Muchas veces el tiempo para el despliegue es diferido a causa de retrasos ya en la fase previa de planificación.

Así, en la misión de observación de la UE en Aceh, MOA (2005), el tiempo previsto para iniciar el despliegue fue muy dilatado a causa de la falta de unidad entre los Estados miembros y las instituciones en el proceso de toma de decisiones durante la fase de planificación. Por un lado, Finlandia, Suecia, los Países Bajos, Francia y el Reino Unido estaban a favor de esta actuación, mientras que otros Estados preferían concentrar las misiones en zonas más cercanas a Europa. Además, el proceso de financiación acentuó las divisiones, lo que impidió el despliegue de la misión inicialmente previsto para el 15 de agosto de 2005. Finalmente, la intervención del AR de la PESC, y la asunción de parte de los costes iniciales por parte del Reino Unido, permitirían lanzar la operación el 15 de septiembre, un mes más tarde de lo previsto⁸⁷².

La operación EUFOR RD CONGO (2006), desarrollada durante la primera mitad de 2006, tuvo un lapsus de tiempo de desarrollo y preparación de unos seis meses, que se inició con la solicitud del CSNU el 27 de diciembre de 2005, hasta la decisión tomada por el Consejo de la UE de lanzar la operación el 12 de junio de 2006. Sin embargo, la preparación de la misión propiamente dicha no se iniciaría por parte de las estructuras de la PCSD hasta enero de 2006. Además, en la primera fase de consultas, las estructuras de la PCSD se encontraron con problemas que afectarían a su ejecución. A pesar de que los Estados miembros estaban en general a favor de desplegar una operación en la RD Congo, no se anunciaron para ello suficientes contribuciones y ninguno de los mayores Estados quería liderar la operación. Sólo después de la consecución de un acuerdo político el 14 de marzo entre Alemania y Francia, -fuera del marco de la UE, y por el cual Francia desplegaría un contingente equivalente al de Alemania, mientras que esta lideraría la operación-, se pudo continuar con el proceso para su ejecución y despliegue sobre el terreno. Así, una semana después, el COPS acordó el concepto de gestión de crisis y desde finales de marzo en adelante el cuartel general ubicado en Potsdam inició la planificación militar y envió la primera de varias misiones de recogida de datos a Kinshasa. Finalmente, el 27 de abril el CAGRE

⁸⁷⁰ Art.1.1. de la acción común 2008/736/PESC, *cit.*

⁸⁷¹ *Vid.* EU Council Secrétariat, Background, « L'engagement de l'Union européenne pour la stabilité et la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) », RDC/00 (initial) 23 Mai 2005. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Background-23.5.05.fr.pdf> (Fecha de consulta: 13 marzo 2009).

⁸⁷² K. E. Schulze, "The Aceh Monitoring Mission" ... *op.cit.*, p. 268.

adoptaría la acción común, en aplicación del mandato del CS para desplegar, dos días después, la operación en el teatro de operaciones⁸⁷³.

Otro factor a tener en cuenta, para el despliegue de tropas militares y puesto en evidencia en esta operación por N. VON ORDANZA, es la aprobación que deben otorgar los parlamentos nacionales. En el caso de Alemania, la aprobación del *Bundestag*, requerida antes del inicio de las operaciones, no llegaría hasta el 1 de junio de 2006, más de un mes después del acuerdo político al que habían llegado Francia y Alemania, y dos meses más tarde del inicio de las tareas de planificación del cuartel general en Potsdam⁸⁷⁴.

En cambio, la primera misión naval militar, ATALANTA (2008), fue planificada y ejecutada, en cuanto al factor "tiempo", sin mayores problemas. Una vez aprobada la acción, el 10 de noviembre de 2008, la capacidad operativa inicial fue alcanzada el 13 de diciembre de 2008. Además, los doce primeros meses de la operación fueron divididos en tres fases de cuatro meses cada una (diciembre-marzo, abril-julio, agosto-noviembre), permitiendo la incorporación progresiva de los Estados miembros participantes. Tal y como se había planeado, la fase 1 fue ejecutada por el Reino Unido, Francia y Grecia, que tenía el mando de la fuerza. La fase 2 comportó la participación adicional de España, Alemania e Italia, y la fase 3 la de los Países Bajos y Bélgica que se unieron a la operación⁸⁷⁵.

Por otro lado, algunas operaciones han mostrado su lentitud, no tanto en el proceso de creación y desarrollo, como a partir del momento en que son desplegadas sobre el terreno, debido a dificultades y obstáculos, internos o exógenos, que han ido apareciendo durante el despliegue de la misión. Así, muchas de ellas se han encontrado con algún tipo de problema, político, logístico, de seguridad, etc., si no todos a la vez, que han condicionado de un modo u otro el tiempo empleado en la planificación previa al lanzamiento de la operación, o bien su ejecución posterior sobre el terreno.

En el caso de las operaciones PRÓXIMA (2003) y su continuación EUPAT (2005) en la ARYM, tres meses después del despliegue de PRÓXIMA, algunos de los oficiales de campo todavía no habían recibido ordenadores ni otros equipos de oficina esenciales para llevar a cabo su trabajo. Para que la misión pudiera iniciar su trabajo a tiempo, fue esencial la ayuda recibida por parte de la OSCE. Ello muestra la necesidad de asegurarse durante la fase de planeamiento de que los equipos y material esencial se

⁸⁷³ N. Von Ordanza, "EU Military Deployment- An Executive Prerogative? Decision- making and parliamentary control on the use of force by the EU", Paper, 23 April 2008, p.19. En http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_IX_2_vonOndarza.pdf. (Fecha de consulta: 5 julio 2011). Vid. también C. Major, "The military operation EUFOR RD Congo 2006", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ... op.cit.*, p.315.

⁸⁷⁴ N. Von Ordanza, "EU Military Deployment..." *op.cit.*, pp.20-21. En todo caso, Ordanza señala que, a pesar de que un rechazo a la participación alemana en la operación EUFOR RD Congo hubiera sido posible, ello habría dañado seriamente la credibilidad del país ante la UE, las NNUU y su principal aliado en la operación, Francia.

⁸⁷⁵ D. Helly, "The EU military operation *Atalanta*" en G. Grevi, D.Helly, D. Keohane (ed.), *European Security and Defence policy... op.cit*, pp.396-397.

han enviado sobre el terreno, con el fin de poder iniciar la operación en la fecha prevista⁸⁷⁶.

Un problema similar se encontró la misión EUJUST THEMIS (2004) durante la fase de su despliegue en Georgia, puesto que durante los tres primeros meses, debido también a la complejidad de los procedimientos de financiación de las operaciones no militares, la misión no contaba con ordenadores para realizar sus funciones. En este caso, el excesivamente ambicioso mandato de la misión comportó también que el tiempo previsto de la misma, un año, no fuera suficiente para alcanzar los objetivos previstos en un entorno post revolucionario⁸⁷⁷.

En el caso de EUPOL COPSS en los territorios palestinos (2006), la situación política influyó también en el despliegue de la misma sobre el terreno. La fase operativa de la misión se inició el 1 de enero de 2006 (apenas dos meses después de ser aprobada la misión por el Consejo, una vez recibida la invitación de la AP). Sin embargo, la victoria de Hamas en las elecciones legislativas celebradas en el mismo mes comportó una actuación vacilante y entrecortada de la misión en sus inicios, puesto que el grupo de Hamas pasó a controlar el ministerio del Interior⁸⁷⁸.

Asimismo, la operación militar EUFOR CHAD/RCA, lanzada en el 2007 con la aprobación en octubre de la acción común correspondiente, tuvo un despliegue inicial (para una operación de un año de duración) que no se desarrolló tal y como se había planeado. El concepto de operaciones (CONOPS) adoptado el 12 de noviembre de 2007 por el Consejo, fue seguido de cinco conferencias de generación de fuerzas, durante las cuales se demostraron las dificultades para obtener el suficiente número de tropas. A pesar de la urgente necesidad de estabilizar las fronteras del Chad con Sudán y proteger a los refugiados de Darfur, los Estados miembros tardaron cuatro meses para decidir quién aportaría las tropas, helicópteros y equipo médico, y quién pagaría la factura⁸⁷⁹. Finalmente, en la quinta conferencia, Francia, a pesar de su preferencia a limitar su contribución, acordó aumentarla aportando la mitad de las tropas, transporte aéreo y medios logísticos⁸⁸⁰. Además, una vez sobre el terreno, el despliegue de la operación peligró a causa de un ataque rebelde contra N'Djamena el 3 de febrero

⁸⁷⁶ I. Ioannides, "The EU Police Mission (EUPOL Proxima) and the European Union Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ...op.cit.*, p.194.

⁸⁷⁷ X. Kurowska, "The rule-of-law mission in Georgia (EUJUST Themis)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ...op.cit.*, pp. 205-207.

⁸⁷⁸ E. Bulut, "The EU Police Mission for the Palestinian Territories -EU Coordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ...op.cit.*, p. 291.

⁸⁷⁹ S. Blockmans, R.A. Wessel, "The European Union and crisis management...op.cit. pp. 283-284. Como señalan los autores, en un giro irónico del destino, los Estados miembros (que tan duramente habían criticado la incursión rusa en Georgia durante la Guerra de los cinco días en agosto de 2008), acabarían aceptando la oferta de Moscú para proveerles con cuatro Mi-8 MT helicópteros y hasta 120 miembros de personal, producto del acuerdo de participación firmado entre la UE y Rusia para esta operación.

⁸⁸⁰ D. Helly, "The EU military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic (Operation EUFOR Tchad/RCA)", en G. Grevi, D.Helly, D. Keohane (ed.), *European Security and Defence policy...op.cit*, p. 341.

2008, con lo que ésta no alcanzaría su capacidad operacional hasta el 15 de marzo de 2008, una vez restablecida la seguridad⁸⁸¹.

En la misión EUPOL AFGANISTÁN (2007), también lanzada en el 2007, el problema también radicó en un lento despliegue sobre el terreno, sobre todo con relación a la aportación de los medios personales. Las dificultades logísticas en una zona complicada hicieron que, de las 230 personas previstas inicialmente, principalmente policías y expertos en justicia y aplicación del derecho, sólo alrededor de 170 habían asumido sus puestos hacia mediados de 2008, más de un año después del lanzamiento de la misión⁸⁸². Los retrasos en la planificación y el despliegue también se debieron a las dificultades en el reclutamiento de personal, afectando a la capacidad de la misión de estar presente fuera de Kabul. Esta dificultad fue debida a las reticencias de los Estados miembros a contribuir con el personal necesario. Sin embargo, por encima de estas dificultades, la misión debió hacer frente a retos políticos más amplios, relacionados con el estado del sector de la seguridad afgano y, por encima de todo, con la ardua coordinación de los esfuerzos para la reforma de la policía⁸⁸³.

El despliegue de la misión EULEX KOSOVO (aprobada por el Consejo el 4 de febrero de 2008), estuvo condicionado por la declaración unilateral de independencia de febrero de 2008, que afectaría también a su planificación y desarrollo posterior. Ante el dilema de desplegar la misión sólo en determinadas partes de Kosovo, la misión entró en un período operacional de hibernación hasta diciembre de 2008, cuando fue declarada su capacidad operacional inicial. La Resolución 1244 (1999) se mantuvo como marco legal de referencia, permitiendo así su despliegue sobre el terreno, operando bajo la autoridad y en el marco neutral del estatus de las Naciones Unidas. De este modo, la fase operacional se iniciaría el 9 de diciembre de 2008, alcanzando su plena capacidad el 6 de abril de 2009⁸⁸⁴.

Finalmente, en el caso de la misión sobre la reforma del sector de la seguridad, EUSSR GUINEA-BISSAU (2008), la inestabilidad política en el país dificultó, durante varios meses, la planificación inicial sobre el terreno. Todo ello con el añadido de la dificultad para la misión de encontrar interlocutores apropiados entre las fuerzas armadas del país. A pesar de ello, la situación de violencia política que se vivía en aquellos momentos en el país no degeneró en una inseguridad general y la misión pudo continuar operando⁸⁸⁵.

⁸⁸¹ *Ibíd*, p. 343.

⁸⁸² *Ibíd*, pp. 274-275.

⁸⁸³ L. Peral, "The EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ...op.cit.*, pp.331-332.

⁸⁸⁴ G. Grevi, "The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ... op.cit.*, pp. 359 y 362.

⁸⁸⁵ D. Helly, "The EU mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau (EU SS Guinea-Bissau)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy ... , op.cit.*, pp. 375.

4. FASE POSTERIOR: SEGUIMIENTO Y REVISIÓN⁸⁸⁶

4.1. Mecanismos de seguimiento

La última fase incluye la realización de un número de actividades de diverso tipo, enmarcada en el proceso de ejecución de la acción de la Unión⁸⁸⁷. Durante la fase de ejecución de la operación, el COPS (junto con el AR desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa), ejerce el control político y la dirección estratégica de la misma, bajo la autoridad del Consejo. De este modo, el COPS supervisará la aplicación de todas las medidas acordadas y valorará sus efectos, recomendando los ajustes que sean necesarios.

En relación con las operaciones militares, el comandante de la operación es el responsable de conducir la operación. En este sentido, informa al CMUE que, con el apoyo del EMUE, monitoriza la correcta ejecución de la operación e informa al COPS. En relación con las operaciones civiles, el jefe de policía o el jefe de misión son los responsables para dirigirlos. En el desarrollo de esta dirección deberán informar al REUE que, a su vez, informará al AR y al COPS. Al mismo tiempo, el CIVCOM continuará aconsejando al COPS. En el caso de que se haya establecido un comité de contribuyentes (CDC) éste será el principal fórum para la discusión de todos los problemas relacionados con la gestión diaria de la operación y emitirá también recomendaciones sobre los posibles ajustes que deban realizarse en relación con la planificación de la operación.

El COPS puede decidir que la acción de la UE deber ser reorientada, incluida la finalización de algunos o todos los elementos de la acción. Con esta finalidad, se puede elaborar un documento revisado del concepto de gestión de crisis, siguiendo el procedimiento arriba comentado. Si el COPS está de acuerdo en revisar o finalizar la operación, se transmitirá una decisión en este sentido para que sea aprobada por el Consejo.

Esta etapa también comprende la evaluación global por parte del COPS de las enseñanzas adquiridas en el desarrollo de la operación. El COPS requerirá al CMUE y al CIVCOM para que hagan su evaluación sobre la base de los informes elaborados por el comandante de la operación, el EMUE, el jefe de policía o el jefe de misión y/o por la Unidad de policía. El COPS también puede pedir al CDC que aporte sus opiniones y con ello procederá a una valoración conjunta de las enseñanzas adquiridas. Igualmente, la Comisión también transmite información al COPS sobre las lecciones aprendidas en el marco de su área de responsabilidad⁸⁸⁸.

⁸⁸⁶ Doc. 11127/03, "Phase 6 Refocusing of EU action and termination of operations" *cit.*, pp.27-28.

⁸⁸⁷ *Ibid.*, "Phase 5 Implementation", pp.24-26.

⁸⁸⁸ *Vid.* por ejemplo, el documento del Consejo 11206/03, "Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)", *cit.*

4.2. Decisiones de revisión, modificación, prórroga y finalización

La modificación, prórroga o revisión recomendada por el COPS vuelve de nuevo a poner en marcha el procedimiento decisorio originario del Consejo. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) estos actos podían revestir dos formas jurídicas distintas: la de las acciones comunes o la de las decisiones de ejecución.

Como ya hemos apuntado al inicio de este apartado, desde diciembre de 2009, las modificaciones y prórrogas a estas operaciones son adoptadas por medio de una decisión, puesto que todos los actos de la PESC han pasado a denominarse decisiones. Estas decisiones de revisión y prórroga se basan en los nuevos arts. 28 y 43. 2 TUE⁸⁸⁹.

La acción de creación de una misión es revisada por el mismo Consejo cuando se produce un cambio de circunstancias en el asunto que es objeto de la acción (la misión de paz). Todas las acciones comunes que regulan una misión, ya sea militar, no militar, o mixta, establecen un artículo en el que se prevé su revisión por parte del Consejo antes del cumplimiento del plazo de finalización de la misión o, dependiendo de su duración, cada seis meses, para adaptarla a los posibles cambios de circunstancias en el desarrollo de la misión. En la mayoría de los casos, estas revisiones han dado lugar a sucesivas prórrogas de la misión, a instancias del Estado anfitrión de la misma. Este sería el caso previsto en el art. el art. 16 de la acción común 2004/570/PESC, que establece el proceso de revisión de la operación militar EUFOR-ALTHEA en Bosnia y Herzegovina (2004). Este artículo establecía un procedimiento de revisión cada seis meses para, en primer lugar:

“facilitar al COPS la determinación (...) de todo cambio que deba hacerse con respecto al tamaño, al mandato y las tareas de la operación militar de la UE, y cuando debería darse por concluida”.

Y por otro lado:

“permitir que el COPS pueda determinar (...) si la totalidad o parte de la capacidad del tipo Unidad Integrada de Policía debe volver a situarse bajo el ámbito del REUE (...)”.

En este caso se revisaría la composición de la misión de policía y la misión militar. Finalmente, también se establecía una fecha límite para evaluar la continuación de la operación: el 31 de diciembre de 2005⁸⁹⁰.

El Consejo también es el responsable de aprobar la acción que establezca prórrogas y modificaciones de su mandato, tal fue, por ejemplo el nombramiento en el 2007 del REUE ante la Unidad Africana, con el fin de garantizar una presencia reforzada de la Unión ante esta organización, además del nombramiento de un REUE para Sudán, que serviría para acentuar el diálogo político destinado a la misión de apoyo a AMIS II

⁸⁸⁹ Vid. supra, apartado 3.3.1. De la creación de misiones de paz no militares, literal a).

⁸⁹⁰ Art. 16 de la acción común 2004/570/PESC, *cit. Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal a).*

(2005) y posteriormente vería modificado su mandato por otra acción común, con el fin de actuar también en el marco de la misión EUFOR CHAD/RCA (2008)⁸⁹¹.

Por otro lado, la revisión de la acción comporta por parte del Consejo la adopción de una nueva acción de modificación destinada a prorrogar, finalizar, o a introducir cambios en las estructuras o en los objetivos de la misión, para adaptarla al cambio de circunstancias producido en el desarrollo de la operación. Siguiendo con el ejemplo de la misión EUFOR-ALTHEA, la acción 2004/570/PESC fue modificada el 8 de noviembre de 2007 por la acción 2007/720/PESC, con la intención de coordinar, a través del REUE, el ejercicio paralelo de dos misiones sobre el terreno: la MPUE (2003) y EUFOR-ALTHEA (2004)⁸⁹². La aplicación de todas estas acciones se rige pues por la cláusula “rebus sic stantibus”, puesto que un cambio de circunstancias en la evolución de la situación permite a los Estados miembros adoptar, con carácter de urgencia, las medidas necesarias acordes a este cambio, teniendo en cuenta los objetivos generales de la acción, e informando a los Estados miembros de estos cambios⁸⁹³.

La finalización de la misión puede estar prevista en la misma acción de creación o, de modo más habitual, -puesto que la mayoría de misiones han sido prorrogadas-, en la última acción de revisión, a menos que se establezca de nuevo una fecha para valorar la conveniencia o no de prorrogar de nuevo la misión. En todo caso, la mayoría establecen una fecha de finalización de la misión (aunque después sea revisada y prorrogada). Así, la misión EUSSR GUINEA-BISSAU (2008), creada el 12 de febrero de 2008 por la acción 2008/112/PESC, establecía en su art. 16 que la misión sería revisada a los seis meses de su inicio (previsto como más tarde para el 1 de mayo de 2008), sobre la base de un informe del jefe de misión y de la Secretaría del Consejo. Según su art.17, la acción sería de aplicación hasta el 31 de mayo de 2009. Así las cosas, el Consejo revisó la acción en abril de 2009, a petición del presidente del país que solicitaba una prórroga de seis meses. De modo que en mayo el Consejo adoptó la acción 2010/298/PESC en la que procedía a su prórroga hasta el 30 de noviembre de 2009. En mayo de 2010 la misión fue nuevamente prorrogada hasta septiembre de 2010⁸⁹⁴.

En las misiones militares es habitual que se establezca que la acción terminará en la fecha que decida el Consejo, sin concretarla⁸⁹⁵, o concretada de modo general por un periodo determinado de meses⁸⁹⁶ y, acto seguido, se condicione la expiración de la

⁸⁹¹ Vid. Anexo, epígrafe 2.4.2. MISIÓN DE APOYO A AMISOM EN SOMALIA (2007).

⁸⁹² Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal c).

⁸⁹³ Art. 28. 4 TUE (antiguo art. 14.6).

⁸⁹⁴ Vid. Anexo, epígrafe 2.10. MISIÓN EUSSR GUINEA-BISSAU (2008), literales a) y f).

⁸⁹⁵ Vid. art. 16 de la acción común 2005/557/PESC, *cit.* (MISIÓN DE APOYO A AMIS II, 2005).

⁸⁹⁶ Vid. art. 17 acción común 2008/851/PESC (MISIÓN ATALANTA, 2008) *cit.* La última misión militar llevada a cabo por el momento, ya sobre la base jurídica de la decisión, la misión EUTM en Somalia, también preveía en el art.12 de la decisión 2010/96/PESC, *cit.*, su duración por dos periodos de formación de 6 meses durante el 2011, así como su finalización después del cierre del cuartel general y las oficinas de enlace y apoyo. La última misión militar, EUFOR LIBIA, todavía no activada, también prevé en el art. 13 de la decisión 2011/210/PESC *cit.* su finalización a los cuatro meses de alcanzar su capacidad operativa inicial, excepto que el Consejo decida otra cosa y condicionada también al cierre del cuartel operacional y de la fuerza de la

acción a la fecha en la que las fuerzas de la UE hayan sido replegadas, según la planificación aprobada del fin de la operación⁸⁹⁷. Sólo la misión ARTEMIS (2003), primera misión militar autónoma de la UE, tenía claramente fijada su fecha de inicio y finalización⁸⁹⁸.

Unión de acuerdo con el plan de operaciones. *Vid.* Anexo, epígrafe 2.11.3. MISIÓN DE FORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD, EUTM (2010).

⁸⁹⁷ *Vid.* por ejemplo, el art. 17 de la acción común 2004/570/PESC (MISIÓN EUFOR-ALTHEA), *cit.*; art. 14 de la acción común 2008/749/PESC (MISIÓN EU NAVCO), *cit.*; art. 15 de la acción común 2007/677/PESC (MISIÓN EUFOR CHAD/RCA) *cit.*

⁸⁹⁸ *Vid.* art. 15 de la acción común 2003/423/PESC, *cit.*

CAPÍTULO 5. ACUERDOS INTERNACIONALES Y MISIONES DE PAZ DE LA UE

1. INTRODUCCIÓN

La creación de *misiones de paz* de la Unión ha comportado un considerable aumento de los acuerdos internacionales celebrados por la UE sobre la base del art. 37 TUE (antiguo art. 24 TUE). Desde el año 2002 hasta finales de 2009, la UE ha celebrado más de setenta acuerdos internacionales con el objetivo de desarrollar sus misiones de paz. Estos tratados internacionales son una pieza esencial en el entramado normativo internacional que regula el desarrollo de todas las operaciones de mantenimiento de la paz de la UE.

Por razón de materia, estos acuerdos pueden ser clasificados en cuatro categorías principales:

- a) Acuerdos sobre el *estatuto de las fuerzas (SOFA)* y de la *misión* de la UE (SOMA) en el territorio del Estado anfitrión, con el objetivo de determinar el estatuto legal de la OMP, así como el más particular de las fuerzas desplegadas en el territorio del Estado anfitrión;
- b) Acuerdos sobre la *participación de terceros Estados* en una misión de paz de la UE, para definir las modalidades de sus respectivas contribuciones. Este segundo tipo de acuerdos puede clasificarse, a su vez, en: acuerdos marco; y acuerdos *ad hoc*;
- c) Acuerdos sobre el *intercambio de información clasificada* entre la Unión y otras organizaciones internacionales o con terceros Estados participantes en la misión; y
- d) Acuerdos *informales*, formados por un conjunto de acuerdos de desarrollo y acuerdos complementarios que regulan *aspectos técnicos, administrativos o financieros de las operaciones*.

Pasamos a elaborar un análisis más pormenorizado de ciertos aspectos generales de los mismos, así como de sus elementos normativos esenciales.

2. PARTES EN LOS ACUERDOS

2.1. ¿UE o Estados miembros?

Como es sabido, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la abundante práctica en materia de conclusión de estos tipos de acuerdos internacionales sobre la base del antiguo art. 24 TUE había planteado la pregunta doctrinal de la existencia o no de personalidad jurídica internacional de la UE.

Para un sector de la doctrina, estos acuerdos implicaban la aceptación de una cierta personalidad jurídica internacional de la UE como tal previa al Tratado de Lisboa⁸⁹⁹,

⁸⁹⁹ A. Mangas Martín, "La Unión Europea", en A. Mangas Martín y J. Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª edición, Tecnos: Madrid, 2005, pp.70-71. A. Sari, "The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the

implícita⁹⁰⁰, objetiva⁹⁰¹, funcional⁹⁰², y estimaban que era la propia UE el sujeto contratante de los acuerdos. Otra parte de la doctrina cuestionó esta deducción⁹⁰³. La cuestión no deja de ser relevante en la medida en que algunos de estos tratados internacionales están en vigor, y pueden suscitarse problemas de responsabilidad internacional derivada de su incumplimiento. En la actualidad, queda claro de la combinación del artículo 37 TUE (antiguo artículo 24 TUE):

“La Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el presente capítulo.”

Y del nuevo art. 47 (TUE), “La Unión tiene personalidad jurídica”, que es la propia Unión en su nombre quien celebra estos tratados internacionales. De esta manera desaparece el “limbo jurídico y tutelar” en el que se encontraba la celebración de acuerdos internacionales por parte de la UE⁹⁰⁴.

ESDP”, (2008) 56 *International and Comparative Law Quarterly*, p. 55. En http://www.aurelsari.co.uk/documents/2008_2_Conclusion%20of%20Int%20Agreements%20in%20ESDP.pdf. (Fecha de consulta: 12 mayo 2011). En el mismo sentido vid. N. Fernández Solá, “La subjetividad internacional de la UE”, *RDCE*, 2002, n.º 11, pp. 96-98; R. Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, n.º 49, Valencia, 2004, p.32. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2270939>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

⁹⁰⁰ N. Fernández Solá, “La subjetividad internacional...” *op.cit.*, pp.85-112. Para Wessel, ésta existiría, en especial, desde la entrada en vigor del Tratado de Niza, tal y como resulta de los criterios desarrollados por el TIJ en su dictamen consultivo relativo a la reparación de las lesiones sufridas al servicio de las Naciones Unidas, de 1949. En base a la voluntad de los fundadores, la atribución implícita está probada no sólo por el reconocimiento real de la UE como tal por parte de terceros países (los embajadores se acreditan ante la Unión) y por los Estados miembros (que tienen representantes permanentes ante la UE), sino por la capacidad jurídica de actuar y asumir derechos y obligaciones mediante instrumentos jurídicos internos (acciones comunes, posiciones comunes y decisiones) e instrumentos jurídicos internacionales (actos unilaterales, o el poder de celebrar acuerdos internacionales con terceros Estados y organizaciones internacionales). Vid. R. A. Wessel, “The International Legal Status of the European Union”, *EFAR*, N.º 2 (1997), pp.109 y ss.; y “Revisiting the International Legal Status of the UE”, *EFAR*, n.º 5, 2000, en especial, pp.534-535.

⁹⁰¹ Según Gosalbo, conclusiones similares a las de la personalidad jurídica implícita se obtendrían si se sustenta la teoría objetiva, por la cual la UE actúa de forma autónoma y distintamente de sus Estados miembros, a través del Consejo y la Comisión, entre otros. Vid. R. Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento...” *op.cit.*, p. 37.

⁹⁰² F. Esteve García, “Alcance de las competencias externas de la Unión Europea en el tratado de Lisboa”, *RGDE*, n.º 16, junio 2008, p.6.

⁹⁰³ En contra de la existencia de esta personalidad jurídica, vid. P. A. Royer, “Les accords externes européennes: les limites de l’engagement conventionnel de l’Union Européenne”, *RDUE*, 4/2007, p. 880; U. Everling, “Reflections on the structure of the European Union”, *CMLR*, n.º 29, 1992, p.1061. El Parlamento Europeo también puso de manifiesto los problemas derivados de la falta de personalidad jurídica internacional de la Unión en su resolución de 14 de marzo de 2002. Vid. Resolución del Parlamento Europeo sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea (2001/2021 (INI)). DO C 47 E/594, de 27.2.2003.

⁹⁰⁴ J. Ferrer Lloret, “La celebración de acuerdos internacionales...” *op.cit.*, p. 51. En el mismo sentido, vid. F. Jiménez García, “Los acuerdos internacionales de la Unión Europea y el test democrático de la declaración de Laeken: la encrucijada convencional y las expectativas de los ciudadanos”, *RDUE*, n.º 9, 2005, p.213.

¿Qué sucede con respecto a los tratados anteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa?

Las reglas de la UE en esta materia se establecían en el antiguo art. 24 y en la práctica desarrollada por la UE bajo esta disposición. La redacción del art. 24 TUE no dejaba claro quién iba a ser el sujeto participante en los acuerdos internacionales, es decir, si la UE los celebraba como sujeto de derecho internacional o lo hacía conjuntamente con sus Estados miembros y, por lo tanto, se celebraban como acuerdos mixtos, análogos aunque distintos a los celebrados en el marco de la CE, ya que la PESC era una materia competencial no transferida a la CE, aunque su ejercicio concertado por los Estados miembros en el seno de la UE pudiera generar obligaciones para la Comunidad. En el ámbito de la CE, los acuerdos mixtos fueron la solución adoptada para superar la existencia de competencias asignadas a la CE y a los Estados miembros que convergían en el contenido normativo de un tratado.

Este era el tenor del art. 24.1 del TUE antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

“Cuando para llevar a la práctica el presente título sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el Consejo podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos basándose en una recomendación de la Presidencia.”

¿Esto implicaba que la UE como tal tenía personalidad jurídica? Del lado de los que así lo estiman se han ofrecido distintas argumentaciones a favor.

a) La PESC es calificada como una competencia compartida por la UE como tal y los Estados miembros. Es la opinión de WESSEL, que estima que se había dado traslado del ejercicio de esta competencia a la UE, haciendo a ambos, la UE y los Estados miembros, competentes para celebrar tratados en estas materias, lo que implicaría que una vez celebrado el acuerdo dentro de la UE no existiría una relación legal directa entre los Estados miembros y la otra parte del acuerdo, sino entre la UE y aquellos, aceptando entonces implícitamente que esta era por entonces una organización internacional con personalidad jurídica⁹⁰⁵.

b) La necesidad de esa personalidad jurídica propia de la UE vendría reafirmada también por el principio de coherencia en la acción exterior de la UE (antiguo art. 3 TUE).

c) El hecho de que ningún Estado hubiera hecho servir la cláusula de exclusión de la vinculación a estos acuerdos prevista en el art. 24.5 TUE⁹⁰⁶.

⁹⁰⁵ R.A. Wessel, “The EU as a party to international agreements...”*op.cit.*, pp. 154-158. Para Jiménez García, se trataría de una suerte de acuerdos mixtos, en F. Jiménez García, “Los acuerdos internacionales de la Unión Europea y el test democrático...”*op.cit.*, p.12.

⁹⁰⁶ J. Ferrer Lloret, “La celebración de acuerdos internacionales...”*op.cit.*, p.42.

d) Y la comprobación de que, en casos como el español, *ninguno de los acuerdos se hubiera publicado en el BOE*⁹⁰⁷, hacía pensar que no fueran acuerdos de los Estados miembros, sino de la misma UE, dotada de personalidad jurídica internacional propia.

A esta idea equívoca se había llegado por la propia práctica confusa de la UE. En efecto, si leemos los preámbulos de los acuerdos internacionales celebrados con base en el antiguo art. 24 TUE, nos daremos cuenta que no se menciona a los Estados miembros de la UE y de que se presenta a la UE como una de las partes del acuerdo. Y luego el Consejo también incorporaba, en todas las decisiones de aprobación de estos acuerdos internacionales negociados hasta el año 2008, una cláusula de este tenor:

“Se autoriza al Presidente del Consejo para que designe a la persona o personas facultadas para firmar el Acuerdo a fin de vincular a la Unión Europea”⁹⁰⁸.

La pregunta sigue siendo la misma ¿qué era la UE actuando dentro del Título V del antiguo TUE (arts. 11 a 28)? Para nosotros, una asociación de Estados, sin personalidad jurídica independiente, que actuaba por medio de órganos compartidos con las CCEE, creando obligaciones (solidarias o mancomunadas) en materia de PESC para todos y cada uno de ellos. Si se lee atentamente de nuevo el art. 24 del TUE se pueden alcanzar otras conclusiones:

a) El párrafo 1, simplemente indicaba quién, en nombre de esa asociación de Estados sin personalidad jurídica denominada “UE”, debía negociar en su nombre y concluir los acuerdos internacionales en materia de PESC. Es decir, los Estados miembros concertando sus voluntades en materia de PESC con los procesos previstos en la UE, fijan a qué órganos de esa asociación se les encargaba concluir los acuerdos internacionales regulados. Los acuerdos internacionales en el marco de la PESC no llevan implícito ningún traspaso de la titularidad de competencias de los Estados miembros a la Unión que implicara su personalidad jurídica⁹⁰⁹. En nuestra opinión, el

⁹⁰⁷ Según el Índice de publicaciones del Congreso de los diputados-IX legislatura. Boletines oficiales. Serie C: Tratados y Convenios Internacionales, en http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Publicaciones/IndPub?_piref73_1340068_73_1340059_1340059.next_page=/wc/indicePublicaciones&letra=c. (Fecha de consulta: 28 febrero 2011).

⁹⁰⁸ En este sentido también se pronuncia M. A. Acosta Sánchez en *La Política Europea de Seguridad y Defensa...op.cit*, p.256.

⁹⁰⁹ Tal y como se establecía en la Declaración nº 4 aneja al TUE: “Declaración sobre los artículos 24 y 38 del Tratado de la Unión Europea”, añadida por el Tratado de Ámsterdam: “Las disposiciones de los artículos 24 y 38 del Tratado de la Unión Europea y cualquier acuerdo resultante de las mismas no llevarán implícito ningún traspaso de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea”. En contra de esta opción, Wessel objeta que, en la actualidad: “(...) is also questionable whether once can maintain the view that under CFSP and PJCCM no sovereign rights were transferred to the Union and that therefore Members States have retained complete freedom to enter into International agreements on issues already covered by EU agreements”. El autor justifica su posición en el hecho de que las normas sobre la PESC restringen las competencias externas de los Estados miembros y apelando a la obligación general de lealtad a la actuación de la UE en el marco de la PESC. *Vid.* R. A. Wessel, “The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities”, en *Law and practice of EU external relations: salient features of a changing landscape*, A. Dashwood and M. Maresceau

antiguo art. 24 TUE no era más que una aplicación específica del supuesto de representación de Estados para la conclusión de tratados internacionales contenido en el literal b) del art. 7 de la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de tratados: delega poderes de celebración de tratados en nombre de cada uno de los Estados miembros, para la materia concreta. Recordemos que a fin de considerar que una persona representa a un Estado, o varios Estados, en la celebración de tratados, aunque no tenga plenos poderes, basta con que se considere como tal representante a esa persona por la vía de los hechos:

“b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes”.

Es decir, los Estados miembros de la UE cuando actuaban en el seno de la PESC habían trasladado, vía art. 24.1 TUE, la capacidad representativa de todos y cada uno de ellos para la celebración de acuerdos internacionales relativos a la PESC.

b) Estos acuerdos eran después vinculantes para la UE, entendida simplemente como todos y cada uno de los Estados miembros participantes, y para las instituciones de la UE, con respecto a los Estados miembros, lo que sí podía ser interpretado como una creación de nuevas obligaciones y competencias a favor de las Comunidades. La clave está en los párrafos 5 y 6 de la misma disposición:

“5. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar, no obstante, que el acuerdo se les aplique provisionalmente.

6. Los acuerdos celebrados con arreglo a las condiciones establecidas en el presente artículo serán vinculantes para las instituciones de la Unión.”

Es decir, los Estados miembros son los que asumían las obligaciones, y podían, por consiguiente, hacer esperar su entrada en vigor a la satisfacción de los procedimientos internos necesarios para autorizar la manifestación del consentimiento. El párrafo 5 presupone que hay modelos distintos de prestación del consentimiento para vincularse por un tratado para cada Estado. Aquellos Estados que necesitan autorizaciones parlamentarias internas, deberán evacuarlas. Lo que hace que el resto de Estados sólo puedan “aplicar provisionalmente” el acuerdo, y no darlo por concluido.

c) Ya era posible deducir del párrafo 6 del art. 24 TUE que estos tratados eran vinculantes para las Comunidades, al indicar que los acuerdos así celebrados “serán vinculantes para las instituciones de la Unión”, y por tanto, para las CCEE que, al tener personalidad jurídica propia y estar dentro de la UE, podía ser sujeto receptor de nuevos derechos y obligaciones, con respecto a los Estados miembros, creando así estos acuerdos obligaciones a terceros -las CCEE, aludidas aquí técnicamente de forma

(coord.), Cambridge University Press, USA: 2008, pp. 183-184. En <http://www.mb.utwente.nl/legs/research/wessel/wessel14.pdf>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

incorrecta a través de sus “instituciones”-. A mayor abundamiento, la aplicación de la sentencia *Haegeman*, no sólo al ordenamiento comunitario, sino también al derecho de la UE, confirmaría que estos acuerdos formarían parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión en su conjunto⁹¹⁰.

Pero esta fórmula no debe hacernos perder de vista que la Unión como tal no tenía personalidad jurídica reconocida por los Estados partes, ni por terceros, y que, en último término, la responsabilidad del cumplimiento de estos acuerdos recaía sobre los Estados miembros⁹¹¹.

¿Qué sucede en la actualidad? El reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión no cambia de forma relevante la técnica de celebración de los acuerdos internacionales que ejecutan las misiones de paz. Ahora sí es posible, eso sí, afirmar que la PESC es un ámbito competencial material la titularidad de cuyo ejercicio corresponde también a la UE, como tal. Se trata de una *competencia concurrente complementaria*, puesto que en materia de política exterior y de seguridad común los Estados miembros continúan ostentando la competencia sobre esta materia, tal y como se desprende de las Declaraciones nº 13 y 14, relativas a la política exterior y de seguridad común, en combinación con la Declaración nº18, relativa a la delimitación de las competencias, anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa⁹¹². En ellas se reconoce que:

“(…) las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros”.

Y también que:

“(…) las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, (...), no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Situación que puede dar lugar a conflictos de obligaciones futuras a solventar mediante las reglas particulares –de la UE- y generales –las Convenciones de Viena sobre derecho de tratados- relativas a la sucesión de tratados.

2.2. Las contrapartes

Por razón de su alcance subjetivo, la UE en el sentido antes dado a esta expresión, ha celebrado tratados internacionales para la ejecución de las misiones de paz:

⁹¹⁰ Esta y sentencias posteriores han consolidado una jurisprudencia según la cual, a partir de su entrada en vigor, los convenios internacionales forman parte integrante del ordenamiento de la Unión Europea. STJCE, de 30 de abril de 1974, *Haegeman*, as. 181/73, Rec.p.449, f. 5. Vid. también el f. 7 de la STJCE de 30 de septiembre de 1987, *Demirel*, as. 12/86, Rec.p.3719.

⁹¹¹ Vid. Resolución del PE sobre la personalidad jurídica de la UE, *cit.*

⁹¹² DO C 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 343, 344 y 345.

a) Con *terceros Estados asociados* en fase de adhesión a la UE y que hoy son miembros de la UE. En concreto con Bulgaria, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa, República Eslovaca y Rumania. Se trataba en concreto de *acuerdos de participación en las misiones de paz de la UE*. Su intención ha sido claramente la de facilitar la gradual integración de estos Estados en las dinámicas de cooperación en materia de PESC de la UE en momentos previos a la adhesión;

b) Con *terceros Estados no miembros de la UE* en los que se despliega o no alguna de las misiones: Albania, Brunei, Canadá, Chipre, Croacia, Federación Rusa, Filipinas, Islandia, Malasia, Noruega, Nueva Zelanda, Singapur, Suiza, Tailandia, Turquía, Ucrania (acuerdos de participación en las misiones de paz de la UE)⁹¹³; con Bosnia-Herzegovina, Georgia, ARYM, RD Congo, República del Chad, República del Camerún, República Gabonesa, República de Guinea-Bissau, Somalia, Djibuti y Seychelles. En todos estos supuestos, los acuerdos regulan el estatuto del personal y fuerzas de la misión); y

c) Con otras organizaciones internacionales, en particular con la ONU, con la que se han celebrado acuerdos de cooperación técnica e intercambio de información clasificada, y con la OTAN en materia de seguridad de la información.

3. CELEBRACIÓN

Los acuerdos internacionales que permiten la ejecución de las misiones de paz acordadas por la UE y sus Estados miembros se han celebrado, en lo esencial, sobre la base habilitadora del art. 37 TUE -antiguo art. 24 TUE-. Este artículo faculta al Consejo de la Unión para celebrar acuerdos con uno o más Estados u organizaciones internacionales con el fin de implementar la PESC. La UE descartó, por la naturaleza de estas misiones, acudir al antiguo art. 300 TCE que establecía el procedimiento de conclusión de acuerdos internacionales dentro del pilar comunitario. Ambos procedimientos diferían substancialmente en su naturaleza. En el caso del antiguo art. 300 TCE la Comisión ostenta la iniciativa legislativa y negocia, bajo la autorización y directrices del Consejo, el acuerdo internacional. Alcanzado el acuerdo, el Consejo manifestaba después su consentimiento en obligarse en nombre de la CE y se concluía el tratado, previa consulta al PE que sólo era vinculante, y podía bloquear la adopción del acuerdo, en los casos de negociación de acuerdos de asociación y aquellos que establecían un sistema de cooperación⁹¹⁴.

En los acuerdos concluidos en el marco de la PESC, se produce un desplazamiento de las instituciones comunitarias más integradas a favor de la Presidencia y del Consejo de la Unión⁹¹⁵. El art. 37 TUE (antiguo art. 24 TUE) vuelve a recoger la capacidad de la UE para celebrar acuerdos internacionales en el desarrollo de la PCSD. Y en el actual art. 218 TFUE -que se deriva del antiguo art. 300 TCE pero incorporando el procedimiento específico para los acuerdos que se celebran al amparo del art. 37 TUE- contiene el

⁹¹³ Vid. *infra*, apartado 5. Acuerdos sobre la participación de terceros Estados en la misión.

⁹¹⁴ Antiguos arts. 310 y 251 del TCE.

⁹¹⁵ F. Jiménez García, "Los acuerdos internacionales de la UE... *op.cit*, p.210.

procedimiento de elaboración de estos tratados que, en la práctica, se había seguido ya anteriormente para la celebración de estos tratados internacionales derivados de la PESC.

3.1 Ausencia de base jurídica en la PESC hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam

En los inicios de la PESC, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993 y hasta el 1 de mayo de 1999, no estaba prevista la posibilidad de que se adoptaran acuerdos internacionales en el marco de la PESC. Ésta es la explicación de que la práctica emprendida por la UE durante este periodo, ante la inexistencia en el segundo pilar del TUE de una base jurídica específica, sólo se pueda citar la celebración de un *Memorando de acuerdo* sobre la Administración de Mostar firmado, por una parte, por la Presidencia de la UE y por la Presidencia de la UEO y, por la otra, por las autoridades de la República y la Federación de Bosnia, la administración local de Mostar este y de Mostar oeste, así como los representantes croatas de Bosnia. El *Memorando* fue firmado el 13 de junio de 1994, con el objeto de definir las condiciones para la administración de la ciudad de Mostar por parte de la Unión. Como ha señalado FERRER LLORET, la pluralidad de partes firmantes de este *Memorando* plantea dudas sobre su calificación como tratado internacional, de conformidad con la definición prevista en el art. 2 del Convenio de Viena de 1986. Del mismo modo, también planteaba dudas sobre la responsabilidad pasiva y activa ante su incumplimiento (UE y/o Estados miembros), sobre el procedimiento aplicable para su celebración, sus efectos jurídicos en los ordenamientos internos de los Estados miembros, así como sobre los sujetos vinculados por este *Memorando* en su proyección internacional ante terceros Estados y otras organizaciones internacionales⁹¹⁶. Aún así, los términos de este *Memorando* se cumplieron de manera general en la práctica⁹¹⁷.

Como sabemos, el 1 de mayo de 1999, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se incorporó en el TUE el art. 24, estableciéndose así una base jurídica para la celebración de acuerdos internacionales en el marco de la PESC (y también de la Cooperación judicial y policial). De la práctica llevada a cabo por la UE durante la etapa de vigencia del Tratado de Ámsterdam, hasta el 1 de febrero de 2003, y con relación exclusivamente a las misiones de paz de la UE, la UE celebró en el 2001 dos acuerdos que regulaban las actividades de la MOUE en la RFY y en la ERYM⁹¹⁸. En el 2002, se celebró el Acuerdo entre la UE y Bosnia, sobre las actividades de la MPUE en Bosnia. Y, seguidamente, se firmaron los acuerdos con terceros Estados que participaron en la MPUE: Hungría, Noruega, Rumania, Islandia, Eslovenia, Suiza, Turquía, Ucrania, Chipre, Letonia, Lituania, la República Checa, en el 2002. Y con Bulgaria en el 2003.

⁹¹⁶ Por otro lado, no consta su publicación en el DOCE, ni el BOE, aunque sí aparece su referencia en el Bol. UE, 6-1994, p.95, punto 1.3.6. Vid. J. Ferrer Lloret, "La celebración de acuerdos internacionales...*op.cit*, p.37.

⁹¹⁷ Vid. *supra*, Capítulo 2, apartado 3.2.1, literal a).

⁹¹⁸ Vid. *supra*, Capítulo 2, apartado 4.2.1.

La nueva reforma introducida por el Tratado de Niza, -vigente del 1 de febrero de 2003 al 1 de diciembre de 2009-, modificó el contenido del art. 24, introduciendo como novedad la posibilidad que la celebración de acuerdos internacionales fuese decidida por el Consejo por mayoría cualificada. Así, el apartado 3 estableció que:

“Cuando el acuerdo tenga como finalidad aplicar una acción común o una posición común, el Consejo decidirá por mayoría cualificada de conformidad con el apartado 2 del artículo 23.4.”

Fue precisamente durante la vigencia del Tratado de Niza cuando se celebrarían la mayoría de acuerdos internacionales vinculados con el desarrollo de las misiones de paz de la UE. Pasamos a detallar la práctica seguida por la UE durante esta etapa en los apartados siguientes, en los que nos centraremos en el proceso de negociación, conclusión y aplicación provisional de estos acuerdos.

3.2. Negociación

La práctica seguida hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa atendía a las siguientes etapas.

En la totalidad de los acuerdos firmados por la Unión entre el 2003 y el 2009, *el Consejo autoriza a la Presidencia asistida*, en caso que lo estime oportuno, por el SG/AR de la PESC⁹¹⁹, a entablar las negociaciones de los acuerdos. Tanto si la Presidencia negociaba en solitario, como si lo hacía asistida, se reflejaba en los “antecedentes” de la decisión de aprobación del Acuerdo, con una fórmula más o menos similar, adaptada a cada una de las operaciones en curso:

“(3) A raíz de la autorización del Consejo de 13 de septiembre de 2004, la Presidencia, asistida por el Secretario General del Consejo de la Unión Europea, Alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, negoció un Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre la participación de la República de Croacia en la operación EUFOR Chad/RCA (“el Acuerdo”)⁹²⁰.

El mismo tipo de acuerdo internacional, basado en el art. 37 TUE y siguiendo el procedimiento previsto en el art. 218 TFUE, es el que se celebrará para regular el estatuto de la misión y de las fuerzas o personal participante. Así, siguiendo con el ejemplo de la operación CONCORDIA (2003):

⁹¹⁹ Este era el contenido del art. 24 TUE tal y como había sido reformado por el Tratado de Ámsterdam.

⁹²⁰ Antecedente (3) de la decisión 2008/783/PESC del Consejo de 15 de septiembre de 2008, relativa a la celebración del acuerdo UE-República de Croacia sobre la participación de Croacia en la operación EUFOR Chad/RCA (DO L 268/32, de 9.10.2008). *Vid.* también, por ejemplo, el antecedente (3) de la decisión 2003/157/PESC del Consejo de 19 de diciembre de 2002, relativa a la celebración del Acuerdo UE-República de Polonia sobre la participación de este Estado en la MPUE (DO L 64/37 de 7.3. 2003). En este caso, la negociación fue llevada a cabo por la Presidencia, sin la asistencia del SG/AR; y también el antecedente (3) de la decisión 2003/222/PESC, *cit.*, de aprobación del Acuerdo UE- ARYM sobre el estatuto de la FUE en Macedonia, negociado también en solitario por la Presidencia.

“El Estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia será objeto de un acuerdo con el Gobierno de la ex República Yugoslava de Macedonia, basado en el artículo 24 del Tratado de la Unión Europea”⁹²¹.

Para la negociación de este estatuto, las acciones de creación incluyen *el mandato dirigido a la Presidencia*, o bien *al Alto Representante de la PESC* para que, en su nombre, inicie la apertura de negociaciones e impulse el acuerdo internacional con el Estado anfitrión, en el que se fijará el estatuto del personal adscrito a la misión. El primero de los acuerdos sobre el estatuto de una misión fue firmado en el 2002 para una operación no militar, la MPUE en Bosnia (2003), con el fin de establecer el estatuto del personal de policía enviado⁹²². Después, se firmaron también para las siguientes misiones de policía PRÓXIMA (2003)⁹²³, EUPOL KINSHASA (2005)⁹²⁴, la misión de observación MOA (2005)⁹²⁵, y la misión de reforma del sector de la seguridad, EUSSR GUINEA-BISSAU (2008)⁹²⁶. En este último caso, de los antecedentes de la decisión de aprobación del acuerdo no es posible deducir quién fue el encargado de su negociación, puesto que se limita a anunciar que:

“Se ha negociado un Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Guinea-Bissau sobre el estatuto de la misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau”⁹²⁷.

La UE también firmó 7 estatutos más para las misiones militares CONCORDIA (2003)⁹²⁸, -con la ARYM-; EUFOR CHAD/RCA (2008), -uno con la república de Chad y otro con la república de Camerún, como Estado de tránsito de las FUE⁹²⁹-; EUFOR RD Congo (2006), con la república gabonesa,- como Estado de estacionamiento de las FUE-;⁹³⁰ y ATALANTA (2008), -con las repúblicas de Somalia, Yibuti y Seychelles-⁹³¹. En total, 14 estatutos negociados por la Presidencia o el AR con el Estado anfitrión de las fuerzas y/o el personal, así como de las actividades de las misiones europeas.

En cuatro de las misiones con estatutos negociados por la UE, el Consejo ha autorizado al Alto Representante, en su calidad de asistente de la Presidencia, a negociar en su nombre estos acuerdos internacionales. Así ha sucedido en las negociaciones de los estatutos para las misiones CONCORDIA (2003)⁹³², EUPOL PRÓXIMA (2003)⁹³³,

⁹²¹ *Ibid.* Art. 12.

⁹²² *Vid.* Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE) (DO L 293/2, de 29 de octubre de 2002).

⁹²³ *Vid.* Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*

⁹²⁴ *Vid.* Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA) (DO L 256/58, de 1.10.2005).

⁹²⁵ *Vid.* Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA), *cit.*

⁹²⁶ *Vid.* Acuerdo UE-República de Guinea-Bissau (EUSSR GUINEA-BISSAU), *cit.*

⁹²⁷ *Vid.* Antecedente (4) de la decisión 2008/669/PESC, *cit.*

⁹²⁸ *Vid.* Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*

⁹²⁹ *Vid.* Acuerdo UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA), *cit.* Y Acuerdo UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA). DO L 57/31, de 1.3.2008.

⁹³⁰ *Vid.* Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD CONGO). DO L 187/43, de 8.7.2006.

⁹³¹ *Vid.* Acuerdo UE-República de Somalia (ATALANTA). DO L 10/29, de 15.1.2009; Acuerdo UE-República de Yibuti (ATALANTA). DO 33/43, de 3.2.2009; y Acuerdo UE-República de Seychelles (ATALANTA). DO L 323/14, de 10.12.2009.

⁹³² *Vid.* Antecedente (3) de la decisión 2003/222/PESC, *cit.*

⁹³³ *Vid.* Antecedente (3) de la decisión 2004/75/PESC del Consejo, de 11 de diciembre de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo UE-ERYM (EUPOL PRÓXIMA). DO L 16/65, de 23.1.2004.

EUJUST THEMIS (2004)⁹³⁴ y EUPOL KINSHASA (2005)⁹³⁵. Mientras que en otras cinco operaciones, -todas ellas misiones militares excepto una-, ha sido la Presidencia, asistida por el Alto Representante, la encargada de conducir estas negociaciones. Este ha sido el caso de la negociación de los estatutos con Bosnia-Herzegovina para la MPUE (2003)⁹³⁶; con la república Gabonesa para la operación EUFOR RD Congo (2006)⁹³⁷; con el gobierno indonesio para el personal de la MOA (2005)⁹³⁸; con la república de Camerún⁹³⁹ y con la república de Chad⁹⁴⁰ para las fuerzas de la misión EUFOR CHAD/RCA (2008) y, finalmente, la negociación de los estatutos con la república de Somalia⁹⁴¹, la república de Yibuti⁹⁴² y la república de Seychelles⁹⁴³ para las FUE de la misión ATALANTA (2008).

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) ha supuesto un ligero cambio en la figura encargada de llevar las negociaciones, puesto que el Consejo ya no autoriza a la Presidencia, sino a un “negociador” a tal efecto, tal y como fija el actual art. 218 TFUE. Así, cuando el acuerdo se refiera en exclusiva, o principalmente a la PESC, y a propuesta de la Comisión o el AR, el Consejo:

“3. (...) adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, *al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión*”.

Se sigue tratando, por tanto, de un procedimiento que apenas permite ir un poco más allá de lo estrictamente gubernamental, sin que se haya llegado demasiado lejos en la

⁹³⁴ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2004/924/PESC del Consejo de 22 de noviembre de 2004 relativa a la celebración del Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS). DO L 389/41, de 30.12.2004.

⁹³⁵ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2005/680/PESC del Consejo de 12 de agosto de 2005 relativa a la celebración del Acuerdo UE-RDC (EUPOL KINSHASA). DO L 256/57, de 1.10.2005.

⁹³⁶ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2002/845/PESC, *cit.*

⁹³⁷ Vid. Antecedente (4) de la decisión 2006/475/PESC del Consejo de 12 de junio de 2006 relativa a la celebración del Acuerdo UE-República Gabonesa sobre el estatuto de la FUE (DO L 187/42, de 8.7.2006).

⁹³⁸ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2005/765/PESC del Consejo de 3 de octubre de 2005 relativa a la celebración del Acuerdo en forma de canje de notas UE-Gobierno de Indonesia (MOA). DO L 288/59, de 29.10.2005.

⁹³⁹ Vid. Antecedente (5) de la decisión 2008/178/PESC del Consejo de 28 de enero de 2008 relativa a la celebración del Acuerdo UE-República de Camerún sobre el estatuto de la FUE (EUFOR CHAD/RCA). DO L 57/30, de 1.3.2008.

⁹⁴⁰ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2008/266/PESC, *cit.*

⁹⁴¹ Vid. Antecedente (5) de la decisión 2009/29/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2008, relativa a la celebración del Acuerdo UE-República de Somalia sobre el estatuto de la FUE (ATALANTA). DO L 10/27, de 15.1.2009.

⁹⁴² Vid. Antecedente (5) de la decisión 2009/88/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2008, relativa a la celebración del Acuerdo UE-República de Yibuti sobre el estatuto de la FUE (ATALANTA). DO L 33/41, de 3.2.2009.

⁹⁴³ Vid. Antecedente (5) de la decisión 2009/916/PESC del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la firma y celebración del Acuerdo UE-República de Seychelles sobre el estatuto de la FUE (ATALANTA). DO L 323/12, de 10.12.2009.

integración decisoria, aunque abre un mayor margen a la selección de la figura negociadora⁹⁴⁴.

3.3. Conclusión

En el marco de las misiones de la Unión, para la UE esta fase se corresponde ahora con la prevista en el párrafo 5 del art. 218 TFUE. Para la aprobación y autorización de la firma del texto negociado el Consejo debe proceder por unanimidad, sobre la base de la recomendación previa que antes realizaba la Presidencia y ahora la hace el “negociador” (art. 281.5 TFUE).

3.3.1. Aprobación

Con relación a la aprobación de estos acuerdos, el Tratado de Niza estableció en los apartados 2 y 3 del antiguo art. 24 TUE que el Consejo decidiría por unanimidad cuando el tratado se refiriera a una cuestión en la que se requiriese unanimidad para la adopción de decisiones internas. Pero en el caso de que el tratado tuviese por finalidad aplicar una posición o una acción común, el Consejo decidiría por mayoría cualificada (esta disposición se aplicaba también a las materias reguladas en el antiguo título VI, cooperación judicial y policial en materia penal)⁹⁴⁵. Ahora bien, de la práctica de las misiones de paz de la UE, se desprende que los acuerdos se han adoptado por unanimidad o consenso y, en consecuencia, no se ha hecho uso de esta opción que podría haberse convertido en general, puesto que la celebración de acuerdos internacionales para permitir la participación de terceros Estados en las misiones de la UE o para regular el estatuto del personal o fuerzas de la misión, está prevista en todas las acciones comunes de creación de las operaciones. Pero al tratarse de decisiones de aprobación de acuerdos que tenían repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, se hacía necesaria su adopción por unanimidad (último párrafo del apartado 2 del art. 23 TUE). La referencia a este procedimiento en las acciones comunes de creación de estas operaciones era mucho más genérica, tal y como ilustra el art. 7.1 de la acción común 2005/643/PESC, relativa a la creación de la misión de observación en Aceh, (MOA) al establecer que:

“1.El estatuto de la MOA y su personal en Aceh, incluidos, cuando proceda, los privilegios, inmunidades y demás garantías necesarias para la realización y el buen funcionamiento de la misión, se decidirán de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 24 del Tratado (...)”⁹⁴⁶.

Por otro lado, en este procedimiento no hay intervención del PE, que únicamente es informado sobre la celebración del acuerdo, ni tampoco existe un control jurisdiccional del Tribunal de Justicia⁹⁴⁷. Ello vendría a reafirmar la tesis de aquellos autores que

⁹⁴⁴ A. Herrero de la Fuente, “La evolución de la política exterior... *op.cit*, p.24. En el mismo sentido, *vid.* A. Remiro Brotons, Prólogo a la obra de J. Díez Hochleitner, *La posición del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico comunitario*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. XIII.

⁹⁴⁵ Sobre el artículo 24 en el tratado de Niza, en general, *vid.* J. Ferrer Lloret, “La celebración de acuerdos internacionales...*op.cit*, pp.36 y ss.

⁹⁴⁶ Art. 7 de la acción común 2005/643/PESC, *cit*.

⁹⁴⁷ *Vid. supra*, Capítulo 3. Sistema organizativo de la PESC y misiones de paz, apartados 7 y 8.

consideraban que estos acuerdos sólo eran actos de la PESC, pero no derecho comunitario en sentido estricto⁹⁴⁸.

Así pues, una vez negociado el texto del Acuerdo, el Consejo adoptará, a propuesta del negociador, la decisión por la que se autoriza la firma del acuerdo o su aplicación provisional (art. 218.5 TFUE), y también la decisión de celebración del acuerdo (art. 218.6 TFUE). La decisión 201/199/PESC del Consejo constituye un ejemplo reciente del uso de este procedimiento. A través de ella el Consejo aprobó el acuerdo UE-Montenegro para la participación de este país en la operación ATALANTA. De ella se deduce que la negociación la llevó a cabo el AR, puesto que tal y como se expresa en sus antecedentes, el Consejo de la Unión, una vez vista la propuesta del AR, y en aplicación de los apartados 5 y 6 del art. 218 TFUE, decide la aprobación de esta decisión. Por otro lado, a pesar de que de estos dos apartados parece deducirse que el Consejo debe adoptar una decisión para autorizar la firma y aplicación del acuerdo y otra para autorizar su negociación, ambas cuestiones quedan recogidas en una única decisión, a la que se adjunta el texto del acuerdo⁹⁴⁹.

3.3.2. Firma y autenticación

Como acabamos de ver, la aprobación de la decisión para la manifestación del consentimiento en obligarse por el Tratado⁹⁵⁰ correspondía al Consejo, a través de la aprobación de una decisión que era independiente del texto del Acuerdo. Esta decisión autorizaba a la firma del Acuerdo, momento que para la Unión y parte de la doctrina, constituye también su ratificación⁹⁵¹.

La práctica de la Unión, recogida en las decisiones de aprobación del Acuerdo, autoriza a la Presidencia para que designe a la persona o personas facultadas para la firma del Acuerdo⁹⁵², en nombre de la Unión⁹⁵³. La persona designada es en varios de los

⁹⁴⁸ Gosalbo habla de los instrumentos de la PESC como "actos jurídicos de carácter *bastante internacional*". Vid. R. Gosalbo Bono, "Algunas reflexiones acerca del ordenamiento... *op.cit*, p.67. Vid. también F. Jiménez García, "Los acuerdos internacionales de la Unión Europea... *op.cit*, pp.200-203.

⁹⁴⁹ Vid. Decisión 2010/199/PESC del Consejo, de 22 de marzo de 2010, relativa a la firma y celebración del Acuerdo UE-Montenegro sobre la participación de Montenegro en la misión Atalanta (DO L 88/1, de 8.4.2010).

⁹⁵⁰ Art. 11 de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986.

⁹⁵¹ Según Cebada Romero, para la ratificación por parte de la UE lo único que se debería exigir es la adopción de una decisión del Consejo de la UE. El procedimiento interno a través del cual el Estado miembro en cuestión llegue a la definición de su posición en el Consejo es un asunto que escapa al Derecho de la Unión. En A. Cebada Romero, "Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea..." *op.cit.*, p.8.

⁹⁵² Vid. por ejemplo el artículo 2 de la decisión 2008/669/PESC del Consejo de 10 de junio de 2008, relativa a la celebración del acuerdo UE-República de Guinea-Bissau sobre el estatuto de la misión de la UE en este país (DO L 219/65, de 4.8.2008).

⁹⁵³ Según Fernández Solá, son concluidos por la Presidencia del Consejo, en representación de la Unión, no de sus Estados miembros. De haber querido indicar que el acuerdo se concluía en nombre de los Estados miembros, la fórmula a utilizar hubiera sido la de "los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo". En N. Fernández Solá, "La subjetividad internacional...", *op.cit.*, p.100.

acuerdos un miembro del Consejo de la Unión, o de sus órganos⁹⁵⁴, pero también se ha delegado la firma, por ejemplo, en un embajador.⁹⁵⁵ En otros casos la firma ha correspondido al SG/AR de la PESC⁹⁵⁶ o, incluso, en algunas operaciones, al REUE designado para aquella zona en crisis⁹⁵⁷. Si bien también es cierto que en buena parte de estos acuerdos, la mayoría con repercusiones en el ámbito de militar o de la defensa, como en los acuerdos firmados en el marco de la operación ATALANTA (2008), no aparecen los nombres de los representantes de la UE y del gobierno de los terceros Estados con los que se firmó el Acuerdo⁹⁵⁸.

Por otro lado, todas las decisiones de aprobación de acuerdos firmados en aplicación del antiguo art. 24 TUE estudiadas para este trabajo reproducen dos tipos de cláusulas, en relación con la firma del Acuerdo:

a) “se autoriza al Presidente del Consejo para que designe a la persona facultada para firmar el Acuerdo a fin de obligar a la Unión Europea”.

De esta cláusula se infiere la obligatoriedad jurídica de estos acuerdos para los Estados miembros de la UE. Esta cláusula va seguida de otra que establece su aprobación:

b) “queda aprobado en nombre de la UE el acuerdo con el tercer Estado”.

⁹⁵⁴ El Acuerdo UE-Federación de Rusia, para establecer la participación de este Estado en la MPUE en Bosnia fue firmado “En nombre del Consejo de la Unión Europea”, por el embajador italiano representante permanente de Italia en el Comité Político y de Seguridad, M. MELANI. Vid. el Acuerdo UE-Federación de Rusia (DO L 197/38, de 5.8.2003).

⁹⁵⁵ La firma, en representación de la UE, del Acuerdo UE-República de Guinea-Bissau sobre el estatuto de la misión europea para la reforma del sector de la seguridad, correspondió al embajador francés en Guinea. Vid. Acuerdo UE-República de Guinea-Bissau (DO L 219/66, de 14.8.2008). En la p. 71 aparece, bajo la rúbrica “Por la Unión Europea”, el nombre de J.-F. Parot.

⁹⁵⁶ Como en el Acuerdo en forma de canje de notas UE-Gobierno de Indonesia, sobre el estatuto, privilegios e inmunidades de la misión de observación en Aceh y de su personal. El entonces SG/AR de la PESC, Javier Solana fue el encargado de la firma a través del canje de notas. Vid. Acuerdo en forma de Canje de notas UE-Gobierno de Indonesia (DO L 288/60, de 29.10.2005). Y su prórroga posterior en la decisión 2006/201/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2006. (DO L 71/53, de 10.3.2006).

⁹⁵⁷ Tal es el caso de la firma del Acuerdo UE-ARYM relativo al estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE en el marco de la operación militar CONCORDIA, *cit.*, y el Acuerdo UE-ERYM sobre el estatuto y las actividades de la misión de policía EUPOL PRÓXIMA (DO L 16/66, de 23.1.2004). Ambos acuerdos, a través de canjes de notas, fueron firmados “Por la Unión Europea”, a través del Representante especial en la zona, Alexis BROUHNS.

⁹⁵⁸ Nos preguntamos si esta falta de información es debida a la posibilidad que existe, en caso de representar un perjuicio para la protección de la defensa y de los asuntos militares, entre otros motivos de seguridad, de que estos acuerdos no se publiquen en el DO, tal y como se establece en los art. 4 y 9 del Reglamento 2001/1049/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DOCE L 145/43, de 31.5.2001); y en el art. 17.h) del Reglamento interno del Consejo, aprobado por la decisión 2004/338/CE, EURATOM, de 22 de marzo de 2004 (DOUE L 106/22, de 15.4.2004).

Esta última cláusula sería la que podría inducirnos a confusión al pensar que estamos ante la ratificación del Acuerdo⁹⁵⁹. Pero en realidad, esta fase de celebración se corresponde con la de la autenticación del texto, tal y como se desprende de la letra b) del art. 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) y también de la Convención de 1986. Así:

“El texto de un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo:

- a. Mediante el procedimiento que se prescriba en el él o que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración;
- b. A falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma ad referendum o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estado en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto”.

La operación ATALANTA (2008), iniciada poco antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), nos proporciona datos para considerar la cláusula anterior como una mera autenticación del texto del Acuerdo: la participación de la República de Croacia en esta operación fue regulada por un Acuerdo, cuya decisión de aprobación previa, la decisión 2009/597/PESC del Consejo, a diferencia de las anteriores, especifica que se trata de una decisión: “relativa a la firma y la aplicación provisional...”del Acuerdo de participación. Y, en concreto, su art. 1 establece una nueva redacción, en comparación con las decisiones de aprobación de los acuerdos adoptadas con anterioridad a esta fecha:

“Queda aprobada, en nombre de la Unión Europea, la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia, (...), a reserva de la celebración del Acuerdo”⁹⁶⁰.

En este caso, la firma del Acuerdo, tal y como se prevé en la convención de Viena de 1969 y 1986, equivaldría a la autenticación del texto entre las dos partes.

3.3.3. Manifestación del consentimiento

La última fase del proceso internacional de celebración de tratados es la de la prestación del consentimiento, es decir, la manifestación de la voluntad del Estado en obligarse por el mismo. La Convención de Viena de 1969 (arts. 11 a 16) recoge varias formas de manifestación: firma, rúbrica, firma *ad referendum*, canje de instrumentos, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión. Aunque todas estas formas conducen a la manifestación de la voluntad del Estado en obligarse por el tratado, existen diferencias formales ente ellas. De todas ellas, la ratificación es la forma más *solemne* de manifestación del consentimiento. Nos encontramos ante tratados cuyo perfeccionamiento exige un acto de ratificación autorizado por el Parlamento, la intervención en su proceso formativo del Jefe del Estado como órgano supremo de las

⁹⁵⁹ Vid. por ejemplo, los artículos 1 y 2 de la decisión 2002/845/ PESC del Consejo de 30 de septiembre de 2002, relativa a la celebración del Acuerdo UE-Bosnia y Herzegovina (MPUE). DO L 293/1, de 29.10.2002.

⁹⁶⁰ Decisión 2009/597/PESC del Consejo de 27 de julio de 2009 relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo UE-República de Croacia (ATALANTA). DO L 202/83, de 4.8.2009. El subrayado es nuestro.

relaciones internacionales, y el intercambio o depósito de los instrumentos de ratificación. Mientras que la firma, la aprobación, la notificación, la rúbrica y el canje de instrumentos son formas simplificadas de manifestación del consentimiento, a través de las cuales el consentimiento en obligarse se otorga en el mismo momento de la adopción y autenticación del tratado. En los demás casos, la ratificación, la adhesión, la aprobación y la aceptación, la manifestación del consentimiento se deja para un momento posterior⁹⁶¹.

En el caso de las misiones de paz, la celebración del Acuerdo se corresponde con la manifestación del consentimiento (de los Estados miembros, a través de su representante, la UE) y en este momento se produciría el consentimiento, tal y como establece el art. 11 de las convenciones de Viena de 1969 y 1986:

“El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido”.

La norma general en la práctica de los acuerdos derivados de las misiones de paz de la UE ha sido la adopción de una decisión de aprobación del Acuerdo, aunque este consentimiento también se ha manifestado a través del canje de notas (acompañado de una decisión previa de aprobación), como en la firma del Acuerdo UE- Gobierno de Indonesia sobre el estatuto de la MOUE en Aceh y su personal⁹⁶², o el de la participación de la Federación de Rusia en la MPUE en Bosnia (2003)⁹⁶³. En todo caso, esta práctica de la UE seguida antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la confirmaría como un actor internacional, aunque quizás más en el nombre que en la substancia⁹⁶⁴.

En la mayoría de los casos, los tratados celebrados por la UE sobre el estatuto de la misión y su personal o fuerzas se han venido celebrando de forma simplificada, ya sea por medio de la firma o del Canje de notas. En cambio, el modelo de acuerdo EU-SOFA de 2003 (cuya base es el modelo de estatuto de las fuerzas de la OTAN de 1951), para las operaciones militares y no militares, celebrado por los Estados miembros, sí que sigue el procedimiento de celebración solemne, a través de la firma de los representantes de todos los Estados miembros reunidos en el Consejo. Igualmente, el Acuerdo celebrado entre los Estados miembros de la Unión Europea relativo a las reclamaciones presentadas por un Estado miembro contra otro Estado miembro de 2004, en el contexto de una operación de la UE de gestión de crisis, ha seguido este procedimiento de celebración en forma solemne. De modo que estos acuerdos, publicados en la serie C del DOUE, no podrán entrar en vigor hasta el primer día del segundo mes siguiente a

⁹⁶¹ M. A. Martín López, “Tratados” en V. M. Sánchez (Dir.), *Derecho internacional público...op.cit*, pp.67-68.

⁹⁶² Vid. Anexo, epígrafe 2.5. MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN ACEH (INDONESIA), MOA (2005), literal i).

⁹⁶³ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE (2003), literal d).

⁹⁶⁴ A. Sari, “The Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP... op.cit”, p.100.

la notificación por el último Estado miembro de su instrumento de ratificación, tras la satisfacción de sus procedimientos constitucionales⁹⁶⁵. Por el momento, ninguno de los dos acuerdos ha entrado todavía en vigor⁹⁶⁶.

3.3.3.1. Entrada en vigor

La práctica de las misiones de paz de la UE pone de relieve que los acuerdos sobre el estatuto del personal y de la misión, tanto para las operaciones militares como para las no militares, se han venido celebrando en su mayoría de modo simplificado, ya sea a través de la firma del acuerdo, o bien a través de un canje de notas. Pero también se han celebrado al menos dos acuerdos de forma solemne, que han requerido seguir procedimientos internos de ratificación para su posterior entrada en vigor.

a) Adopción en forma simplificada

Los estatutos negociados con Bosnia-Herzegovina y la república de Guinea para las misiones no militares, MPUE (2003) y EUSSR GUINEA-BISSAU (2008) y el estatuto firmado con la república de Camerún para la misión militar EUFOR CHAD/ RCA (2008), entraron en vigor después de su firma, tal y como se establecía en el articulado de los mismos. Así, el estatuto para la MPUE en Bosnia preveía una cláusula, presente en el resto de acuerdos citados, para que el acuerdo entrase en vigor después de su firma:

“El presente Acuerdo entrará en vigor tras su firma. Permanecerá en vigor el tiempo que dure el mandato de la MPUE”⁹⁶⁷.

⁹⁶⁵ Art. 19.3 del Acuerdo 2003/C 321/02, *cit.*; y art. 8.1 del Acuerdo 2004/C116/01, *cit.*

⁹⁶⁶ Con relación al Acuerdo 2003/C 321/02 (EU SOFA), en octubre de 2008, 23 Estados miembros habían completado sus procedimientos constitucionales de aprobación del acuerdo, en base al art. 19 del mismo. En este número se incluyen los 12 miembros que se adhirieron a la UE después de la celebración del acuerdo en 2003. Únicamente Dinamarca, Irlanda, Italia y el Reino Unido no habían notificado a la Secretaría general la finalización de sus procedimientos constitucionales internos para su ratificación. Sin embargo, el Reino Unido ya había dado algunos pasos para ejecutar parcialmente el acuerdo en su ordenamiento interno. *Vid.* A. Sari, “The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)”, *Journal of Conflict & Security Law* (2009), Vol.13, Nº 3, p. 355. El 6 de junio de 2010 Italia notificó a la Secretaría la finalización de su procedimiento de aprobación del Acuerdo. En fecha de 13 de febrero de 2012, Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda continuaban sin haber notificado la terminación de sus procedimientos nacionales de ratificación. *Vid.* el estado de las ratificaciones de este Acuerdo en la base de datos de búsqueda de acuerdos del Consejo: <http://consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database.aspx?command=details&id=297&lang=en&aid=2003102&doclang=en%22>. (Fecha de consulta: 13 febrero 2012).

Por lo que respecta al Acuerdo 2004/C116/01, el 13 de febrero de 2012, Bélgica, Dinamarca, Grecia e Irlanda todavía no habían notificado la finalización de sus procedimientos constitucionales de aprobación del Acuerdo. Para seguir el estado de las ratificaciones de este Acuerdo, *vid.* la base de datos de búsqueda de acuerdos del Consejo: <http://consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database.aspx?command=details&id=&lang=en&aid=2004024&doclang=EN%22>. (Fecha de consulta: 13 de febrero 2012).

⁹⁶⁷ Art. 10 del Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE), *cit.* *Vid.* también art. 20.1 del Acuerdo UE-República de Guinea Bissau (EUSSR GUINEA-BISSAU), *cit.*; y art. 19 del Acuerdo UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*

Los estatutos firmados entre el año 2005 y el 2008 con la RD Congo para la misión EUPOL KINSHASA (2005); con la república de Camerún para la operación EUFOR CHAD/RCA (2008); con la república Gabonesa para EUFOR RD Congo; con Guinea-Bissau para la misión EUSSR GUINEA-BISSAU (2008); y con Somalia, la república de Yibuti y la república de Seychelles para la misión ATALANTA (2008), son ya más precisos, fijando la vigencia y las posibles prórrogas del Acuerdo, así como la aplicación de determinadas disposiciones del Estatuto desde la fecha de llegada del primer miembro del personal de la misión, en caso de que la fecha fuese anterior a la entrada en vigor del Acuerdo. Igualmente, prevén la posibilidad de modificarse mediante un nuevo Acuerdo por escrito entre las partes. Asimismo, establecen la denuncia del Acuerdo, mediante notificación por escrito que, en cualquier caso, no podrá afectar a los derechos y obligaciones emanados de su ejecución anterior a dicha denuncia⁹⁶⁸.

b) Adopción en forma solemne

En cambio, los estatutos firmados con la república de Chad para EUFOR CHAD/RCA (2008) y el estatuto para la misión no militar EUJUST THEMIS (2004), si bien recogen las mismas previsiones que los estatutos anteriores, presentan la particularidad de haber sido celebrados de forma solemne. Así, en el caso del Estatuto pactado con la república de Chad para EUFOR CHAD/RCA (2008), se establece la aplicación provisional del Acuerdo, a falta de celebración de los procedimientos internos de aprobación que deben seguir las partes firmantes:

“El presente Acuerdo se aplicará con carácter provisional desde el día de su firma y entrará en vigor a partir de la ejecución, por cada una de las partes, de sus procedimientos internos de aprobación, hasta el día de la fecha en que se retiren el último elemento de la EUFOR y el último miembros del personal de la EUFOR, según notificación de esta”⁹⁶⁹.

En el estatuto celebrado con Georgia para la misión EUJUST THEMIS (2004), el régimen previsto es más estricto, puesto que no se prevé la aplicación provisional del mismo. El estatuto sólo podrá entrar en vigor:

“(…) una vez que las partes hayan notificado por escrito que han cumplido los requisitos internos de entrada en vigor”⁹⁷⁰.

⁹⁶⁸ Vid. Art. 18 del Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA) *cit.*; Art. 20 del Acuerdo UE-República de Guinea (EUSSR Guinea-Bissau) *cit.*; Art. 19 del Acuerdo UE-República del Camerún (EUFOR CHAD/RCA) *cit.*; Art. 19 del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo) *cit.*; Art. 17 del Acuerdo UE-República de Somalia (ATALANTA) *cit.*; Art 19 del Acuerdo UE-República de Yibuti (ATALANTA). DO L 33/43, de 3.2.2009; y art. 19 del Acuerdo UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.*

⁹⁶⁹ Art. 19.1 del Acuerdo UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA), *cit.* El subrayado es nuestro.

⁹⁷⁰ Art. 17.1 del Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS). DO L 389/42, de 30.12.2004. El subrayado es nuestro.

c) Canje de notas

Los acuerdos sobre el estatuto firmados para las misiones EUPOL PRÓXIMA (2003) y CONCORDIA (2003) en la ARYM, así como para la MOA (2005) en Aceh, han seguido un procedimiento de celebración en forma simplificada basado en el Canje de notas. En estos tres casos, el representante de la UE designado por el Presidente del Consejo para su firma ha sido el REUE nombrado para la zona en conflicto (en el caso de los estatutos para las misiones en la ARYM)⁹⁷¹, o bien el Alto Representante de la PESC (para la MOA en Aceh)⁹⁷². En ambos casos, la Nota constituye la *notificación* y la *aceptación* del Acuerdo. Asimismo, el Canje de notas es considerado como *equivalente a la firma*⁹⁷³. Más concretamente, el Canje entre la UE y el Gobierno de Indonesia establece que la Nota, con sus anexos, y la respuesta de la otra parte:

“(...) constituirá un instrumento jurídicamente vinculante entre el Gobierno de Indonesia y la Unión Europea. Este instrumento entrará en vigor en la fecha de firma de su respuesta. En casos de que su respuesta se reciba después de dicha fecha, el Gobierno de Indonesia lo aplicará provisionalmente (...)”⁹⁷⁴.

3.3.3.2. Ratificación y aplicación provisional

Adoptados los acuerdos por el Consejo, el antiguo art. 24. 6 TUE establecía que estos eran vinculantes para las instituciones de la UE, aunque no se decía nada en relación con los Estados miembros. Sin embargo, su apartado 5 establecía, de forma parecida a la abstención constructiva, una “cautela constitucional nacional” en virtud de la cual:

“5. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tienen que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar, no obstante, que el acuerdo se aplique provisionalmente”.

Ello supondría la consagración jurídica del deber de coherencia en la acción exterior que exigía la existencia de un marco institucional único de la Unión⁹⁷⁵. Así pues, el cumplimiento de estos requisitos sería un condicionante para la vinculación de los Estados a los acuerdos de la Unión⁹⁷⁶.

⁹⁷¹ Vid. los acuerdos UE-ARYM (CONCORDIA) y UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA) *cit.* En ambos casos, los acuerdos sobre el estatuto primero de la misión militar y después de la policial, fueron aceptados, en representación de la UE, por el REUE en la ARYM Alexis Brouhns.

⁹⁷² Vid. Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA). DO L 288/60, de 29.10.2005. El AR era en aquel momento Javier Solana.

⁹⁷³ Vid. Nota de la UE y Nota de la ARYM en los acuerdos UE-ARYM (CONCORDIA) y UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*

⁹⁷⁴ Vid. Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA), *cit.* El subrayado es nuestro.

⁹⁷⁵ F. Jiménez García, “Los acuerdos internacionales de la Unión Europea... *op.cit.* p.210.

⁹⁷⁶ A. Cebada Romero, «Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea. Cambios introducidos en el procedimiento convencional por el Tratado constitucional de la UE», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 233, septiembre/octubre 2004, p.6. En contra de esta tesis se pronuncia Gosálbo, para quien “el contenido del apartado 5 del art. 24 TUE no debe interpretarse en el sentido de que la ratificación por los Estados miembros es necesaria, como sucede en el caso de las disposiciones que requieren la ratificación nacional,

De este modo, en el proceso de conclusión de estos acuerdos se podría establecer una distinción entre la aprobación y la ratificación, derivada del apartado 5 del art. 24 TUE. La doctrina estaba de acuerdo, en general, que esta declaración tendría como efecto retrasar el voto sobre la conclusión definitiva en el seno del Consejo⁹⁷⁷. A pesar de la existencia de esta cláusula, sorprende que todos estos acuerdos hayan sido celebrados únicamente por la UE. En ninguno de estos textos aparecen mencionados los Estados miembros como partes del Acuerdo. Todos los derechos y obligaciones establecidos están relacionados con la UE y la otra Parte en el Acuerdo. La fórmula empleada en cada uno de ellos es la siguiente:

“La Unión Europea, por una parte, y (el nombre del tercer Estado u organización internacional) por otra, conjuntamente denominadas en los sucesivos “las partes”, (...) Han convenido en lo siguiente: (...)”.

En aquellos acuerdos celebrados por la UE a través de un canje de notas, es el SG/AR de la PESC quien actúa como parte del Acuerdo en nombre de la Unión, aunque la conclusión formal del acuerdo es decidida por el Consejo. Para WESSEL, ello indicaría que el proceso de decisión y celebración de acuerdos internacionales relacionados con las misiones de la UE comporta un papel separado para los Estados miembros. El proceso de adopción y ratificación de estos acuerdos internacionales es llevado a cabo “en nombre de la UE” y en él tienen un papel fundamental las instituciones y órganos de la Unión (incluida la Presidencia, los grupos de trabajo del Consejo y la Secretaría del Consejo). Además, su publicación final en la serie L del DO y no en la serie C, (en la que se publican los acuerdos entre Estados miembros), apoyaría la tesis de que estos acuerdos son adoptados y ratificados por la Unión⁹⁷⁸. En el mismo sentido se pronuncia CEBADA ROMERO, para quien la manifestación del consentimiento se produce mediante la decisión del Consejo y el cumplimiento de los procedimientos constitucionales estatales es la condición para la introducción del Acuerdo de la UE en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, puesto que son acuerdos que carecen de aplicación directa⁹⁷⁹. En apoyo de esta teoría debemos también tener presente que en derecho internacional las disminuciones de soberanía de los Estados no se presumen nunca⁹⁸⁰.

por ejemplo en el supuesto del procedimiento uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo (...)”. Para el autor el Consejo actúa de forma autónoma al tiempo que garantiza el papel formal de los Parlamentos nacionales. Como ejemplo, cita el caso de la autorización parlamentaria nacional previa a la expresión del consentimiento del Estado al votar una conclusión en el Consejo, cuando los procedimientos constitucionales de un Estado miembro, por ejemplo, el Reino Unido, requieren que los acuerdos que regulan derechos individuales y que son vinculantes para los Estados miembros sean ratificados por el Parlamento nacional antes de que el Reino Unido dé su consentimiento a la celebración del acuerdo por el Consejo. En R. Gosalbo Bono, “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento... *op.cit*, p.31.

⁹⁷⁷ C. Martínez Capdevila, “Los acuerdos internacionales del tercer pilar de la UE”, en A. Remiro Brotons, I. Blázquez Navarro (coord.) *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea...op.cit.*, p.223. En el mismo sentido, *vid.*, N. Fernández Sola, “La subjetividad internacional... *op.cit*, p.102-104; J. Ferrer Lloret, “La celebración de acuerdos... *op.cit*, p.49.

⁹⁷⁸ R. Wessel, “The EU as a party to international agreements... *op.cit*, pp.159-160.

⁹⁷⁹ A. Cebada Romero, «Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea...*op.cit*, p.7.

⁹⁸⁰ *Vid.* A. Herrero de la Fuente, “La política exterior y de seguridad común...*op.cit*, p.115, que apoya su razonamiento en la declaración N° 4 del Tratado de Ámsterdam, según la cual los

Pero teniendo en cuenta que ninguno de estos acuerdos obliga a aquellos Estados cuyos representantes en el Consejo hayan reclamado el cumplimiento de los requisitos establecidos en sus constituciones (es decir, deban ser ratificados), no podemos estar de acuerdo con esta opinión. Si bien es cierto que esta denominada “cautela constitucional nacional” es extraña puesto que, en general, estos acuerdos no pasan por el filtro parlamentario nacional y, en virtud de su naturaleza de “acto de la Unión” no se publican en los Boletines Oficiales de los Estados miembros, por lo que tampoco cabría en principio un control constitucional interno⁹⁸¹.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) ha ayudado a clarificar esta situación, puesto que el art. 216.2 TFUE establece, en relación con sus efectos, que estos acuerdos vinculan también a los Estados miembros, no sólo a las instituciones de la Unión:

“2.Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros”.

Ello significa que ya no regirá la previsión del apartado 5 del antiguo art. 24 TUE (desaparecida del nuevo art. 37 TUE) que permitía que un Estado miembro supeditase su vinculación a un acuerdo en materia de PESC a que fuese ratificado en su ordenamiento interno⁹⁸². Parecería pues, que desde un punto de vista institucional, las ratificaciones a nivel interno no serían necesarias, como así lo ha apuntado WESSEL, quien considera que junto con el reconocimiento de la personalidad jurídica de la UE ha desaparecido la confusión anterior en relación con el papel de los Estados miembros en los acuerdos celebrados. Sin embargo, el mismo autor señala que irónicamente, para algunos Estados miembros ello puede disparar un renovado interés en los acuerdos de la UE, en el sentido de que pueden desear ser parte en los mismos si consideran que el acuerdo tiene por objeto competencias que no han transferido. En consecuencia, los Estados miembros podrían renovar su interés en la conclusión de acuerdos mixtos también en el área de la PCSD⁹⁸³.

acuerdos resultantes de los artículos 24 y 38 no llevarán implícito “ningún traspaso de competencias de los estados miembros a la UE”.

⁹⁸¹ F. Jiménez García, “Los acuerdos internacionales de la Unión Europea... *op.cit.*, p.211.

⁹⁸² A. Herrero de la Fuente, “La evolución de la política exterior... *op.cit.*, p.25.

⁹⁸³ El autor se apoya en el Informe del grupo de trabajo III, sobre la personalidad legal y el procedimiento de conclusión de acuerdos, elaborado en el marco de las discusiones de 2002 sobre la Convención Europea (CONV 305/02, Brussels, 1 October 2002). El grupo de trabajo consideraba que “if the subject-matter of an International agreement is covered partly by the exclusive competence of the Union and partly by the competence of the Member States (traditional “mixed agreements”), the Member States must approve the part of the agreement that comes within their national competence in accordance with their respective constitutional requirements. But insofar as Article 24 TEU refers to agreements covered by the Union competence, and once the Union has legal personality and concludes them, national procedures are not justified”. *Vid.* con más detalle R. Wessel, «[Cross-Pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements](#)”, en C. Hillion and P. Koutrakos (Eds.), *Mixed Agreements in EU Law Revisited*, Oxford: Hart Publishing, 2010, pp.51-54. En <http://www.utwente.nl/mb/legs/research/wessel/wessel67.pdf>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

Ahora bien ¿ha desaparecido realmente esta posibilidad? Para algunos autores, la desaparición de esta cláusula vendría a confirmar que para la ratificación de uno de estos acuerdos lo único que se debería exigir es la *decisión* del Consejo de la UE y, por lo tanto, los procedimientos constitucionales internos serían parte integrante del procedimiento a través del cual la UE llega a manifestar su consentimiento en obligarse por un acuerdo internacional. De este modo, la desaparición de la referencia a los procedimientos constitucionales, junto con la mención expresa de que estos vinculan a los Estados miembros, dotaría de aplicabilidad inmediata a estos acuerdos. Si bien es cierto que el resultado es paradójico, puesto que ello supone que estos acuerdos están excluidos de la competencia del TJUE, motivo por el cual no existiría ningún mecanismo para controlar, en el ordenamiento jurídico de la UE, esta vinculación de los Estados a los acuerdos celebrados en el marco de la PESC⁹⁸⁴. En todo caso, la desaparición de esta cláusula no imposibilita la evacuación de los trámites internos que puedan existir en el seno de los Estados⁹⁸⁵.

La práctica de las misiones de la UE confirma que la posibilidad de exigir la ratificación de un acuerdo internacional celebrado por la UE con un tercer Estado o una OI, no ha desaparecido. La prueba la constituiría el acuerdo firmado entre la UE y Kenia, en el contexto de la operación ATALANTA (2008), en marzo de 2009, para la entrega de las personas sospechosas de haber cometido actos de piratería⁹⁸⁶. Este Acuerdo se ha venido aplicando de modo provisional por algunos Estados miembros, como Francia, Alemania y España, que procedió a su aplicación provisional en mayo de 2009, ante la captura de varios piratas somalíes⁹⁸⁷.

En mayo de 2009 la UE firmaría, en el marco de esta misma operación, otro acuerdo sobre extradición con la República de Seychelles, en cuyo canje de notas aparece la siguiente cláusula:

⁹⁸⁴ A. Cebada Romero, « Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea... *op.cit.*, pp. 8,10 y 11.

⁹⁸⁵ C. Martínez Capdevila, "Los acuerdos internacionales... *op.cit.*, p.244.

⁹⁸⁶ En marzo de 2009 la UE firmó con Kenia un canje de notas sobre las modalidades y condiciones de entrega de las personas sospechosas de haber cometido actos de piratería, así como de las propiedades incautadas y su trato después de la entrega. En este sentido, la UE se compromete a entregar a los sospechosos de haber cometido actos de piratería y las propiedades incautadas por la fuerza naval EUNAVFOR a las autoridades policiales competentes de Kenia. Ahora bien, en la acción común 2008/851/PESC, *cit.*, de creación de la misión, se establece que Somalia ha aceptado que los Estados miembros o terceros Estados puedan ejercer su jurisdicción para juzgar estos actos, en aplicación del art. 105 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar. *Vid.* Anexo, epígrafe 2.11.2. MISIÓN ATALANTA (2008), literal e).

⁹⁸⁷ En mayo de 2009 la fragata española marqués de ensenada capturó a 13 piratas somalíes en el marco de dos operaciones. En un primer momento la Audiencia nacional se declaró competente para juzgarlos. Posteriormente, la fiscalía presentó un recurso de reforma y subsidiario de apelación, por el cual constataba la no tipificación del delito de piratería marítima en el código penal español y pedía la aplicación del canje de notas UE-Kenia, instrumento que fue utilizado finalmente para la entrega de estos piratas a Kenia. La solicitud de la Fiscalía para que se entregaran los piratas somalíes a Kenia demuestra también esta aplicación provisional del Acuerdo y su carácter obligatorio para España. Fuente: <http://www.diarioinformacion.com/nacional/2009/05/11/juez-andreu-permite-14-piratas-sean-entregados-kenia/884552.html> (Fecha de consulta: 14 marzo 2011).

“El presente instrumento se aplicará provisionalmente a partir de la fecha de su firma y entrará en vigor cuando cada uno de los participantes haya cumplimentado sus propios procedimientos internos (...)”⁹⁸⁸.

La reproducción de esta cláusula ha tenido su continuidad con la firma del acuerdo UE-Croacia, en julio de 2009, para regular la participación de Croacia en la misión ATALANTA (2008), aprobado por la decisión 2009/597/PESC, relativa “a la firma y aplicación provisional del acuerdo”. Su art. 3 especifica, de conformidad con el art. 10.2 del texto de este acuerdo que el mismo:

“se aplicará provisionalmente a partir de la fecha de la firma, a la espera de su entrada en vigor”.

Por si quedaban dudas, el párr. 3 del art. 10 precisa que:

“1.El presente acuerdo entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la fecha en que las Partes se hayan notificado mutuamente que han cumplido los procedimientos internos necesarios al efecto”⁹⁸⁹.

De este modo la práctica reciente, en materia de celebración de acuerdos internacionales relacionada con las misiones de paz de la UE, parece confirmar la posibilidad de que los Estados sometan, -a pesar de la desaparición de la cláusula de constitucionalidad del TUE-, estos acuerdos a sus procedimientos constitucionales de ratificación. Esta cuestión entroncaría también con la de la recepción del derecho de la UE, que ha puesto en evidencia los diferentes enfoques existentes en los Estados de la Unión, así como la dificultad de definir el contenido del derecho de la UE⁹⁹⁰.

En concreto, y tomando como referencia a España, en virtud del art. 94 de la Constitución española, la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes en determinados casos, entre ellos, los tratados de carácter político, los de carácter militar, aquellos que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en su Título I y los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública⁹⁹¹. Los dos tipos de acuerdos firmados por la UE que acabamos de comentar son tratados de carácter militar, que regulan un contenido que

⁹⁸⁸ Vid. Anexo, epígrafe 2.11.2. MISIÓN ATALANTA (2008), literal e).

⁹⁸⁹ *Ibid.*, literal d).

⁹⁹⁰ H. Fox, P. Gardner, Ch. Wickremasinghe, “The reception of European Law into domestic Law”, en Eisemann, P.M. (Ed.), *L’intégration du droit international et communautaire dans l’ordre juridique national*, Kluwer Law International: The Hague, 1996, p.37. En este sentido, existen dos enfoques en la recepción del derecho de la UE: a) a través de normas constitucionales o legislativas específicas, aplicadas por Estados como España, Reino Unido, Irlanda, Alemania, Dinamarca y Portugal; y b) a través de una norma general de recepción para todas aquellas decisiones derivadas de las organizaciones internacionales, aplicada por Estados como Francia, Bélgica, Grecia, Italia, Luxemburgo y Holanda (pp.28-29).

⁹⁹¹ Sobre la calificación de los tratados internacionales, la intervención parlamentaria en España y la aplicación provisional y su posible uso negligente, a falta de regulación normativa, *vid.* en general C. Izquierdo Sans, “Intervención parlamentaria en la celebración de tratados internacionales en España”, *REEI*, número 4/2002, pp.2-46. En <http://www.reei.org/reei4/Izquierdo.PDF>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

requiere de la puesta en marcha de los mecanismos internos para su ratificación por parte de España. En relación con el Canje de notas entre la UE y Kenia, los trámites para la prestación del consentimiento, en aplicación del párr. 1 del art. 94 de la Constitución española, se iniciaron en octubre de 2009, después de su aplicación provisional (comentada supra), y el gobierno obtuvo la autorización del Congreso y el Senado para prestar el consentimiento. A pesar de ello, el Canje no ha sido publicado en el BOE⁹⁹², cuando, en virtud de las cautelas normativas que exige la aplicación provisional, la publicación debería ser inmediata a su aplicación provisional⁹⁹³.

De todos modos, ello no es tan grave si nos atenemos a la explicación de REMIRO BROTONS, para quien, en primer lugar, el papel asignado a la publicación por el art. 96.1 de la Constitución, así como el art. 1.5 CC:

“(…) no ha de condicionarnos, sin embargo, a la errónea conclusión de que el Derecho español ha adoptado un régimen de recepción especial”.

En segundo lugar, y apoyándose en la doctrina internacionalista española y el derecho comparado, REMIRO BROTONS señala que:

“(…) el papel literalmente otorgado a la publicación es exagerado, en primer lugar porque no distingue entre la obligatoriedad interna y la aplicación directa del tratado, que es una de sus consecuencias. En buena doctrina, la autorización de las Cortes para la conclusión de un tratado debería bastar, cuando sea necesario, para garantizar su obligatoriedad interna desde el momento en que aquél sea internacionalmente exigible para España, al margen de la publicación del texto”⁹⁹⁴.

De este modo, podríamos llevar a cabo una aplicación extensiva del art. 96.1 de la Constitución, que señala que los tratados internacionales válidamente celebrados por España formarán parte del ordenamiento interno una vez “publicados oficialmente en España”. Puesto que el DOUE es un instrumento de publicación oficial en España, y la práctica demuestra que en España no se han publicado ninguno de los tratados firmados por la UE en relación con las misiones de paz, consideramos que la publicación en el DOUE supliría la falta de publicación en el BOE y, en consecuencia, el Canje puede considerarse ratificado, una vez obtenida la autorización de la Cortes al Gobierno para su prestación del consentimiento. En apoyo de esta tesis también nos ayuda el estudio aportado por REMIRO BROTONS sobre la práctica convencional española, que demuestra que no existe la obligación de los órganos del Estado de no aplicar, en todo caso, las disposiciones de un tratado que no ha sido debidamente publicado. Así:

“En la medida en que éstas (las disposiciones del tratado) no supongan cargas para los ciudadanos de la Administración puestos al tanto a través de circuitos particulares de

⁹⁹² La autorización al gobierno español para proceder a la prestación del consentimiento y obligarse por el Canje fue concedida por el pleno del Congreso de los Diputados el 29 de octubre de 2009 (BOCG. Congreso de los Diputados, serie C, núm. 121-3, de 03/11/2009). La autorización del Senado se obtuvo el 19 de noviembre de 2009 (BOCG. Senado, serie IV, núm. 104-d, de 23/11/2009).

⁹⁹³ C. Izquierdo Sans, “Intervención parlamentaria...*op.cit.*, p.22.

⁹⁹⁴ A. Remiro Brotons, “La publicación de los tratados”, en *Derecho internacional público. Derecho de los tratados*, Ed. Tecnos: Madrid, 1987, p.267.

información oficial no es en sí misma censurable. En unos casos porque la cooperación interestatal exige en ciertos ámbitos- *ad ex.*, el de la cooperación militar- discreción y reserva; en otros porque redundaría en beneficio de los individuos”.

Definitivamente, de la práctica española podemos inferir que la publicación no es más que un requisito para poder exigir la oponibilidad de un tratado a las personas⁹⁹⁵, lo que no es tampoco incompatible con el hecho de que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), en la práctica de las misiones de paz de la UE los Estados miembros continúen recurriendo a sus mecanismos constitucionales de ratificación, una vez celebrado el Acuerdo por la UE.

4. ESTATUTO DE LAS MISIONES DE LA UE: LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS SOBRE EL ESTATUTO DE LAS FUERZAS (SOFA) Y DE LA MISIÓN (SOMA)

4.1. Los modelos de acuerdos SOFA y SOMA

Los denominados acuerdos SOFA (*Status of Forces Agreements*), y SOMA (*Status of Mission Agreements*) son los instrumentos jurídicos principales para la determinación del régimen jurídico específico de la misión y de su personal adscrito en el territorio del anfitrión⁹⁹⁶. De modo simplificado suponen:

- a) De un lado, una autorización del Estado receptor al despliegue de la misión militar o no militar sobre el terreno.
- b) De otro, los límites que vuelven lícitas las actuaciones de la misión y su personal dentro del territorio soberano de otro Estado que, en caso de incumplimiento, suscitarán su responsabilidad.

Los tratados internacionales celebrados por la UE sobre el estatuto de la misión o del personal/fuerzas de la misma regulan también los privilegios e inmunidades de las fuerzas o personal desplegados, así como de los elementos no humanos de la misión de paz (locales, material, valijas, etc.). Así que los mecanismos finales para establecer la responsabilidad de la misión en caso de incumplimiento vienen también determinados por estas normas. Estos acuerdos pueden ser categorizados siguiendo múltiples criterios: el carácter de la presencia (temporal o indefinida); el número de Estados participantes; el alcance de los privilegios e inmunidades reconocidos; el contexto fáctico de la misión (en tiempos de paz o de conflicto)⁹⁹⁷.

⁹⁹⁵ *Ibid.*, pp. 268-269. Remiro Brotons aporta datos sobre la práctica convencional española, que desde los años 50 demuestra la existencia de un gran número de tratados internacionales no publicados en el BOE. Así sucede con más de la mitad de los tratados bilaterales suscritos por España entre 1945 y 1955, y esta situación se ha prolongado en los años 80 (fecha de publicación de su libro).

⁹⁹⁶ P. Martín Rodríguez, “El estatuto jurídico de las fuerzas armadas españolas en el extranjero: marco general de análisis”, en LIÑÁN, D. J., ROLDÁN, J., (eds.), *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés/Universidad de Granada/MADOC, Madrid, 2009, p.64.

⁹⁹⁷ *Vid.* el concepto de estatuto, así como las diversas clasificaciones elaboradas por G. de Montoliu Zunzunegui en “Concepto y análisis de los estatutos vigentes”, en *Consideraciones sobre los Estatutos de las Fuerzas Armadas en Actividades Internacionales*, Cuadernos de

La celebración de estos acuerdos internacionales conlleva un racimo de obligaciones y derechos entre el Estado receptor, la UE y sus Estados miembros. La razón para su celebración es muy clara. Puesto que la misión es un órgano de la Unión Europea que se despliega en el territorio bajo soberanía de otro Estado, su régimen jurídico no puede venir fijado exclusivamente por normas internas de la UE, debiéndose recurrir a estos tratados internacionales para acordar las normas que guían su presencia en un Estado tercero. Se trata, como se recogía en la Declaración del CSNU sobre las OMP de la ONU, Resolución 868 (1993), de que antes de que se autorice el despliegue de estas operaciones, se asegure:

- a) “Que el país anfitrión adopte todas las medidas apropiadas para garantizar la seguridad de la operación y del personal que interviene en la operación;
- b) Que los arreglos de seguridad adoptados por el país anfitrión se apliquen a todas las personas que intervienen en la operación; y
- c) Que se negocie sin demora un acuerdo sobre el estatuto de la operación y de todo el personal que interviene en la operación en el país anfitrión, y que ese acuerdo entre en vigor lo antes posible después del comienzo de la operación”⁹⁹⁸.

Como veremos, las misiones de paz han contado casi siempre con un acuerdo previo que definía su estatuto jurídico en el territorio del Estado anfitrión. Aunque no siempre se ha obtenido de la misma manera. En algún caso, incluso, se ha desplegado sin la existencia de tal acuerdo, por la urgencia de su despliegue.

Los acuerdos internacionales que regulan los estatutos de las misiones europeas y de sus fuerzas o personal, se han venido celebrando en su mayoría en forma simplificada por medio de la firma e incluso de un canje de notas entre el representante de la UE y el representante del gobierno del Estado anfitrión. La firma y los canjes de notas tienen el mismo valor normativo que cualquier otro método de celebración de tratados internacionales⁹⁹⁹. Después, el contenido jurídico de cada estatuto es relativamente dispar. En buena medida esto es debido a las distintas condiciones de las que se partió para acordar su contenido y existencia.

La experiencia extraída de la primera misión de la PESD, la MPUE en Bosnia-Herzegovina (2003), puso de manifiesto que el modo de aplicar la base legal del antiguo art. 24 TUE para la firma de acuerdos internacionales era un tanto lenta y complicada para este tipo de acuerdos. El procedimiento de celebración hacía necesario la adopción de dos decisiones consecutivas del Consejo, separadas por un período de negociaciones, para concluir la celebración de estos acuerdos:

- a) la primera decisión era una autorización a la Presidencia para que negocie el acuerdo sobre la base de un mandato; y

estrategia, n° 94, 1998, pp. 21-26. En http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_94_EstatutosFAS.pdf. (Fecha de consulta: 30 septiembre 2011).

⁹⁹⁸ S/RES/868 (1993), de 29 de septiembre de 1993, *Sobre la seguridad de las fuerzas y del personal de las Naciones Unidas*, párr. 6.

⁹⁹⁹ En el mismo sentido, *vid.* R. A. Wessel, “The EU as a party to international agreements... *op.cit.*”, pp. 171-173.

- b) la segunda decisión aprobaba en un momento ulterior la celebración del acuerdo alcanzado por la Presidencia.

En el ínterin, la Presidencia debía ponerse de acuerdo con el Estado anfitrión sobre las reglas del despliegue, pero también debía simultáneamente ponerse de acuerdo con todos los Estados que iban a participar en la misión aportando personal (18 Estados en el caso de la MPUE). La vehiculación de esta multiplicidad de sensibilidades e intereses en un mismo tramo negociador dificultaba la celebración en tiempo debido del acuerdo¹⁰⁰⁰. Esto llevó al Consejo de la UE a plantearse la necesidad de disponer de “modelos” de acuerdo aceptados de modo previo por los Estados miembros, que facilitaran la existencia de una posición negociadora con el Estado anfitrión, evitando la negociación simultánea con los Estados miembros de la UE de estas cuestiones. Estos modelos debían también facilitar la participación de terceros Estados no miembros en las misiones de la UE, determinando de antemano su posición jurídica en la misión. Con ello se pretendía evitar problemas como la retirada de Canadá de la misión CONCORDIA en la ARYM (2003), a causa de la lentitud en la comunicación de decisiones relevantes para la eficacia de la operación el terreno¹⁰⁰¹. Así:

- a) La Secretaría general del Consejo elaboró, en mayo de 2003, un modelo de acuerdo sobre el estatuto de las misiones de policía de la UE, contenido en el doc. 9313/03, *Model agreement on the status of an EU led Police mission*. Este modelo de acuerdo fue el punto de referencia negociadora para el desarrollo de las misiones de policía de la UE hasta el 2005¹⁰⁰²;
- b) En el 2003 los miembros de la UE firmaron un acuerdo internacional entre ellos por el que se creaba un estatuto para las fuerzas y personal de las misiones (EU-SOFA), con el objetivo de delimitar con claridad la posición legal de las fuerzas y el personal, así como de los cuarteles generales, *desplegados por un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro*, en el marco de una operación de la PESC¹⁰⁰³. Su ámbito de aplicación territorial es el de los Estados miembros y no tiene ningún efecto sobre el acuerdo que se establece con el Estado anfitrión¹⁰⁰⁴.
- c) En el 2004 los Estados miembros celebraron entre sí otro acuerdo internacional relativo a las reclamaciones presentadas por un Estado miembro contra otro Estado miembro por daños causados a los bienes del Estado utilizados o manejados por el primero, o por lesiones o muerte sufridas por miembros del personal militar o civil de sus fuerzas, en el contexto de una operación de la UE de gestión de crisis¹⁰⁰⁵. Su ámbito de aplicación territorial es el de los Estados

¹⁰⁰⁰ Doc.11206/03, “Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia... *cit.*”

¹⁰⁰¹ *Vid.* Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003), literal d). Ello comportó también dificultades para adoptar los acuerdos sobre la financiación de la misión.

¹⁰⁰² Doc. 9313/03, “Model agreement on the status of an EU led Police mission”, 14 May 2003. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st09/st09313.en03.pdf>. (Fecha de consulta: 22 abr. 2011).

¹⁰⁰³ *Vid.* Acuerdo 2003/ C 321/02 (EU-SOFA) (DO C n° 321/6, de 31.12.2003).

¹⁰⁰⁴ Antecedente (3) del Acuerdo 2003/ C 321/02, *cit.*

¹⁰⁰⁵ *Vid.* Acuerdo 2004/ C 116/01 (DO C n° 116/1, de 30.04.2004).

miembros y tampoco tiene ningún efecto sobre el acuerdo que se debe establecer con el Estado anfitrión¹⁰⁰⁶.

- d) Más recientemente, en el 2005 el Consejo aprobó dos modelos de SOFA y SOMA que no son de acceso público¹⁰⁰⁷ y que han reemplazado al modelo de acuerdo para las misiones de policía de la UE de 2003, para todas aquellas misiones de la Unión en el extranjero.

Los modelos de acuerdo SOFA y SOMA de 2005 simplifican definitivamente la negociación con terceros Estados del estatuto jurídico de la misión europea. Crean un “contrato tipo” de la UE para este tipo de acuerdos del art. 37 TUE (antiguo 24 TUE). De este modo, se facilita la labor del “negociador” en nombre de la UE, en la medida en que se circunscribirá a estos modelos de estatuto las negociaciones a emprender con el Estado anfitrión. El resultado final ha sido la reducción considerable del tiempo requerido para la celebración de acuerdos con terceros Estados que, en la medida en que ven necesaria la presencia de la misión europea, tienden a aceptar con escasas variaciones el acuerdo propuesto. La primera vez que se utilizaron estos nuevos modelos fue para la celebración de los acuerdos sobre el estatuto del personal y de la misión de la UE con Gabón, en el marco de la misión EUFOR RD Congo de 2006¹⁰⁰⁸.

Nuestro estudio del contenido estándar de estos acuerdos, que se apoya también en el elaborado por ARIEL SARI, pone de relieve que éstos garantizan un régimen de privilegios e inmunidades para la misión y su personal equivalente a los de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas. Los Estados enviantes no ven con buenos ojos reducir el grado de protección de sus elementos desplegados allende sus fronteras aunque las circunstancias operacionales pudieran, en opinión de una parte de la doctrina, justificar una menor protección legal¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰⁶ Antecedente (4) del Acuerdo 2004/ C 116/01.

¹⁰⁰⁷ Los documentos que contienen estos modelos no son públicos, de acuerdo con las normas de seguridad del Consejo. El investigador Ariel Sari envió una solicitud al Consejo para obtener su acceso público que le fue denegada. Vid. los argumentos presentados por ambas partes en Doc. 11697/05, Public access to documents. –Confirmatory application made by Mr. Aurel SARI, Brussels, 16 September 2005, pp.3-4 En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st11/st11697.es05.pdf>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011). A pesar de ello, el autor pudo acceder a los documentos porque sí los pudo obtener de los Estados miembros, lo que le ha permitido elaborar un detallado análisis de estos dos modelos.

¹⁰⁰⁸ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.4. MISIÓN EUFOR RD CONGO (2006), literal c).

¹⁰⁰⁹ A. Sari pone de relieve las debilidades de estos acuerdos a partir de un detallado análisis de sus disposiciones. Entre otras, cuestiona la utilidad de dos modelos distintos de acuerdos: uno para las misiones civiles y otro para las militares, puesto que las circunstancias de las misiones civiles y militares no difieren tanto como para que sean necesarios dos tipos de acuerdos; además del hecho que la mayoría de las disposiciones de ambos modelos son idénticas. También se pregunta cuál sería el modelo aplicable en el caso de una operación civil-militar (como la misión de apoyo a AMIS II en Sudán). Otro de los puntos débiles que nos presenta el autor es que no existe una ruptura real entre la práctica del pasado que otorgaba los privilegios e inmunidades previstos en la Convención de Viena de 1961 y el actual modelo que garantiza los mismos privilegios, lo que no se corresponde con la práctica internacional general. Por otro lado, también considera cuestionable que estos modelos de estatuto no ofrezcan a la Presidencia estrategias alternativas de negociación, en función de la situación legal, política y de seguridad que exista en

4.2. Pluralidad de acuerdos y de regímenes jurídicos

Este modo de fijación del estatuto de las misiones de la UE, a través de acuerdos SOFA y SOMA, ha emergido con numerosas particularidades, y continúa adaptándose de modo flexible a las circunstancias que dan lugar a su celebración. Así, la acción común de creación de una operación de la Unión no ha exigido siempre la celebración de un acuerdo *ex novo* de esta naturaleza para el despliegue de la misión prevista. A veces, ya existían regímenes previos relativos al estatuto de misiones desplegadas por otras organizaciones que, con el cambio por una misión de la UE, pasan a regir la presencia de esta nueva misión sobre el terreno, aunque el estatuto de referencia no haya sido negociado inicialmente por la UE con el Estado anfitrión. También encontramos otros casos en los que se aplica un mecanismo bilateral de Estado a Estado para cubrir estos aspectos. En otros supuestos, el acuerdo internacional es sin más una remisión normativa a normas de otros tratados; o la extensión del acuerdo de una misión a otra. Incluso es posible encontrar algunas misiones carentes de un acuerdo específico que regule su estatuto.

4.2.1. Remisión al estatuto de misiones de la ONU

En ciertas ocasiones, el estatuto de la misión europea adquiere de forma transitoria un régimen no acordado en sus orígenes entre la UE y el Estado anfitrión. Se produce, en realidad, una subrogación de la misión de la UE en el estatuto previo pactado por las Naciones Unidas con el Estado territorial de la misión onusiana autorizada por el Consejo de Seguridad, a la que complementa. Esta situación puede ejemplificarse con la misión EUFOR RD Congo (2006), en cuya acción común 2006/319/PESC se establecía que el estatuto de la misión se fijaba de acuerdo con la RCSNU 1671 (2006)¹⁰¹⁰. En este sentido, el CS, en el párr. 12 de esta resolución:

“Insta al Gobierno de la República Democrática del Congo y a la Unión Europea a que concierten un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas antes de que se desplieguen los elementos de avanzada de la Eufor R.D. Congo como se indica en el párrafo 6 supra y decide que, hasta tanto se concierte ese acuerdo, la Unión Europea y el Gobierno de la República Democrática del Congo, así como los terceros países que puedan aportar contingentes, se atenderán mutatis mutandis, respecto de la Eufor R.D. Congo, a los términos del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la MONUC de 4 de mayo de 2000”¹⁰¹¹.

La urgencia del despliegue impulsó la traslación de un marco de referencia por remisión normativa, que en realidad quedó fijado por una resolución obligatoria del CS. El estatuto de la MONUC estuvo en vigor para EUFOR RD Congo durante todo el desarrollo de la misión de asistencia a la celebración de elecciones, puesto que finalmente la UE y la RD Congo no vieron necesario celebrar un acuerdo específico.

el Estado anfitrión (a diferencia del modelo establecido para las misiones de policía, que sí lo preveía). Finalmente, considera que la concesión de privilegios e inmunidades como norma general debería reservarse para los casos en que las circunstancias operacionales de las misiones justifiquen un más alto nivel legal de protección y no otorgarse de modo casi automático. *Vid. A. Sari, “Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP...op.cit*, pp. 86 y ss.

¹⁰¹⁰ Art. 12 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.*

¹⁰¹¹ S/RES/1671 (2006), *cit.*, párr.12. El subrayado es nuestro.

Para esta crisis, la UE sólo ha negociado un Acuerdo sobre el Estatuto con la república de Gabón, con relación a la fuerza de intervención rápida de reserva que se estableció en Libreville como parte integrante de EUFOR¹⁰¹².

4.2.2. Subrogación en el estatuto de otras misiones regionales

En otros supuestos, el estatuto de la misión de la UE se ha resuelto mediante la subrogación con respecto al estatuto de la misión de otra organización regional a la que sucede sobre el terreno. Este fue el caso de la misión EUFOR-ALTHEA (2004), a la que se extendió la aplicación, a modo provisional, del régimen jurídico pactado para la SFOR de la OTAN, según se establecía en el apéndice del anexo 1-A de los acuerdos de Dayton¹⁰¹³.

4.2.3. Aplicación de un mecanismo bilateral de Estado a Estado

Para la operación ARTEMIS en la RD Congo (2003), la UE no llegó a negociar tampoco un acuerdo sobre el estatuto de sus fuerzas con las autoridades congoleñas. Este quedó cubierto por un mecanismo bilateral. En este caso Francia, como Estado que aportaba la mayor parte de los contingentes de la operación, firmó el 18 de junio de 2003 un acuerdo con Uganda sobre el estatuto de las fuerzas francesas en Uganda, que establecía la posibilidad de extender este estatuto a las otras fuerzas europeas que participaran en la operación. La RD del Congo aceptó la extensión de las disposiciones del acuerdo firmado con Francia a todos los Estados participantes en la misión europea dentro de su territorio¹⁰¹⁴.

4.2.4. Fijación del estatuto por remisión a otras normas de derecho internacional

Para el establecimiento del estatuto del personal y de la misión de la UE también han existido casos en los que el régimen jurídico del acuerdo queda fijado por referencia a otras normas de derecho internacional, sin proceder a crear un acuerdo específico en la materia. Este mecanismo de celebración y establecimiento del contenido jurídico de la misión se utilizó en especial antes de la aprobación por la UE de los acuerdos SOFA y SOMA. Es el caso de la misión europea de apoyo a AMIS II en Darfur (2005), que se rige simultáneamente por el *Acuerdo sobre el estatuto de la misión para el establecimiento y la gestión de la Comisión para el Alto el Fuego*, firmado el 4 de junio de 2004 entre la Unión Africana y el gobierno de Sudán; así como también por el *Convenio general sobre los privilegios e inmunidades de la OUA*¹⁰¹⁵.

¹⁰¹² F. Guerrero, "La política de prevención y gestión de conflictos de la UE en África Subsahariana: el caso del conflicto de los Grandes Lagos", Observatori de Política Exterior, Working Paper n° 73, Enero 2007, p. 13. En <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/74/rulfsYPIVt3dqWc6zPGz.PDF>. (Fecha de consulta: 13 enero 2009).

¹⁰¹³ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal d).

¹⁰¹⁴ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (2003), literal d). Vid. también en detalle esta cuestión en M. A. Acosta Sánchez, *La Política Europea de Seguridad y Defensa...op.cit*, p. 289.

¹⁰¹⁵ Vid. Anexo, epígrafe 2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (2005), literal d).

4.2.5. Ampliación del estatuto a otra misión

En otro caso concreto, la misión del equipo policial EUPAT para Macedonia (2005), la acción común de creación preveía la adopción de las medidas necesarias para ampliar el acuerdo previo entre la UE y la ARYM firmado para establecer el estatuto del personal y de la misión PROXIMA (2003), desplegada anteriormente, a fin de aplicarlo también al equipo policial consultivo de la misión EUPAT. Así, quedaba establecido que:

“se tomarán las disposiciones necesarias relativas a la ampliación del Acuerdo entre la UE y la ARYM sobre el estatuto y las actividades de la misión de policía de la UE en dicho país (EUPOL “Próxima”) al EUPAT”¹⁰¹⁶.

Lo que suponía, en definitiva, la negociación con la ARYM para extender el ámbito de aplicación del acuerdo previo a la nueva misión.

4.2.6. Inexistencia de estatuto

Finalmente, también se ha dado la situación, salvo error en nuestra investigación, de que la misión carezca de un marco jurídico de referencia en estas cuestiones, con lo que su estatuto jurídico en el territorio donde se despliega queda en el limbo. Tal ha sido el caso de las misiones de policía EUPOL COPPS en los territorios palestinos (2006) y EUPOL AFGANISTÁN (2007). Sus acciones comunes respectivas establecían la posibilidad de negociar un estatuto para el personal de la misión “en caso necesario”¹⁰¹⁷, que en la práctica no se habría firmado. De esta redacción parece deducirse que la firma del estatuto no sería obligatoria¹⁰¹⁸. Para las misiones en Kosovo, las acciones comunes de creación también prevén la negociación de un estatuto, en caso necesario, que a finales de 2010 tampoco se había firmado¹⁰¹⁹. Este supuesto es distinto a aquellos casos en los que las operaciones policiales no necesitan, por su naturaleza, de la firma de ningún acuerdo, simplemente, porque se han desarrollado dentro del territorio europeo, fuera del territorio en el que se produce el conflicto, como ha sido el caso de la misión EUJUST LEX en Iraq (2005).

Como ha señalado MARTÍN RODRÍGUEZ, la carencia de estatuto para las misiones de paz en general crea una situación complicada, de cierto vacío normativo de difícil relleno. En

¹⁰¹⁶ Art.11.1 de la acción común 2005/826/PESC, *cit.*

¹⁰¹⁷ *Vid.* art. 8 de la acción común 2007/369/PESC (EUPOL AFGANISTÁN), *cit.*, y art. 9 de la acción común 2005/797/PESC (EUPOL COPPS), *cit.*

¹⁰¹⁸ En el mismo sentido *vid.* M.A. Acosta Sánchez, en relación con la operación ARTEMIS, *La Política Europea de Seguridad y Defensa...loc.cit.*, p. 289.

¹⁰¹⁹ La misión fue desplegada el 9 de diciembre de 2008, cuando asumió su capacidad operativa inicial. Fuente: <http://www.diariodenavarra.es/20081205/internacional/solana-confirma-inicio-operaciones-eulex-kosovo-proximo-9-diciembre.html?not=2008120516182284&idnot=2008120516182284&dia=20081205&seccion=internacional&seccion2=internacional&chnl=30>. (Fecha de consulta: 23 mayo 2012).

Vid. art. 11 de la acción común 2006/304/PESC (EPUE), *cit.*; art.11 de la acción común 2006/623/PESC (MCI/REUE), *cit.* y art.10 de la acción común 2008/124/PESC (EULEX KOSOVO) *cit.* En este caso, la dificultad de negociar el acuerdo sobre el estatuto radicaba en el problema de fondo del reconocimiento o no del nuevo Estado independiente de Kosovo, después de su declaración unilateral de independencia en febrero de 2008.

el marco de la ONU, está muy claro por la experiencia en la materia, que estos acuerdos son imprescindibles para el correcto funcionamiento de la misión. Tanto la Asamblea General como el CSNU, con relación a sus misiones de paz, urgen a su celebración. En el párrafo 7 de la Resolución 52/12B de la Asamblea General de la ONU, sobre la *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, la Asamblea:

“Hace suya la recomendación de que el Consejo de Seguridad, al establecer una operación de mantenimiento de la paz, fije un plazo para la concertación del acuerdo correspondiente sobre el estatuto de las fuerzas entre las Naciones Unidas y el gobierno anfitrión y, hasta que se concierte el acuerdo, se aplique provisionalmente, a menos que las partes interesadas convengan en otra cosa, un modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, e invita al Consejo de Seguridad a ocuparse de esta cuestión”¹⁰²⁰.

Evitando así el vacío legal. El modelo SOFA de las NU que el Secretario General elaboró en 1990 a partir de la práctica existente¹⁰²¹ funcionaría de marco normativo transitorio, a la espera de cerrar el acuerdo específico, extrayendo el máximo partido del consentimiento genérico que el Estado territorial ya ha prestado al establecimiento de la operación¹⁰²².

En el marco de la UE se puede optar por varios caminos, siendo el mejor en todo caso el de evitar estas situaciones. Al ser algunas de estas misiones fuerzas de la UE que sustitúan a las fuerzas de la ONU, podemos deducir la aceptación tácita de los enviantes y del anfitrión de continuar *mutatis mutandis* con el estatuto fijado por los acuerdos previos firmados entre la ONU y el Estado anfitrión. En ausencia de esa continuidad, otra alternativa sería la aplicación subsidiaria de la *Convención de las Naciones Unidas sobre prerrogativas e inmunidades* de 13 de febrero de 1946, régimen que podría informar supletoriamente las disposiciones que se hayan recogido en el acuerdo sobre el estatuto si existiera¹⁰²³, dado que la amplia aceptación de esta Convención y la práctica posterior podrían permitir considerarla vinculante incluso para Estados no parte en la misma¹⁰²⁴.

4.3. Ámbito de aplicación

En los acuerdos SOFA se definen las fuerzas cubiertas por el estatuto, las Fuerzas dirigidas por la UE (FUE), que incluirían el cuartel general militar de la UE y las unidades o elementos nacionales que contribuyan a la operación, sus recursos y medios de

¹⁰²⁰ Resolución de la Asamblea de 19 de diciembre de 1997, A/RES/52/12B, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*.

¹⁰²¹ A/45/594, de 9 de octubre de 1990, *Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz. Informe del Secretario general*.

¹⁰²² P. Martín Rodríguez, “El estatuto jurídico de las fuerzas armadas... *op.cit.*, pp.71-72.

¹⁰²³ A/45/594, *cit.*, párr. 3.

¹⁰²⁴ P. Martín Rodríguez, “El estatuto jurídico de las fuerzas armadas... *op.cit.*, p.72.

transporte¹⁰²⁵. Así, por seguir con el ejemplo de la operación CONCORDIA (2003), en el acuerdo sobre el estatuto de la misión se definen los siguientes términos:

“(…)

c) por *Fuerzas dirigidas por la Unión Europea (FUE)* se entenderá el cuartel general militar de la UE y las unidades o elementos nacionales que contribuyan a la operación, sus recursos y sus medios de transporte;

d) por *Operación* se entenderá la preparación, el establecimiento, la ejecución y el apoyo a una misión consistente en contribuir a un entorno estable y seguro, en particular en las antiguas zonas de crisis;

e) por *Comandante de las FUE* se entenderá el comandante de las fuerzas de la UE en Skopje;

f) por *Cuartel general militar de la UE* se entenderá el cuartel general y sus elementos, independientemente de su localización, bajo la autoridad de los comandantes militares de la UE que ejerciten el mando militar y el control de la operación;

g) por *Elementos y unidades nacionales* se entenderán las unidades y elementos que pertenezcan a los Estados miembros de la Unión Europea así como a otros Estados que participen en la operación;

h) por *personal de las FUE* se entenderá el personal civil y militar asignado a las FUE que esté presente, salvo disposición del Acuerdo en otro sentido, en el territorio de la Parte Anfitriona, a excepción del personal contratado a escala local, incluidos los contratistas;

i) por *Instalaciones* se entenderá el conjunto de los locales y terrenos necesarios para las FUE, así como para el alojamiento de su personal; (...)¹⁰²⁶.

A partir de la misión EUFOR RD Congo (2005) también se han incluido otros elementos como el “personal local” para extender ciertas obligaciones y derechos a estos elementos integrantes de la misión. Cuando las fuerzas incluyen elementos de terceros Estados no miembros de la UE también se les incluye en el ámbito de aplicación del acuerdo. Así, se definen los:

“e) «contingentes nacionales», las unidades y elementos que pertenezcan a los Estados miembros de la Unión Europea y a los demás Estados que participen en la operación;

f) «personal de la EUFOR», el personal civil y militar asignado a la EUFOR, así como el personal desplegado para la preparación de la operación y el personal en misión enviado por un Estado remitente o una institución de la UE en el marco de la operación, que se encuentre presente en el territorio del Estado anfitrión, salvo disposición en contrario del presente Acuerdo, con la excepción del personal local y del personal de contratistas internacionales;

g) «personal local», el personal que tenga la nacionalidad o sea residente permanente del Estado Anfitrión¹⁰²⁷.

¹⁰²⁵ Vid. por ejemplo, los artículos 1 de los acuerdos sobre el estatuto celebrados para la misión CONCORDIA en la ARYM, *cit.*; con la república Gabonesa para la misión EUFOR RD Congo, *cit.*, y con las repúblicas del Chad y de Camerún para la misión EUFOR-CHAD/RCA, *cit.*

¹⁰²⁶ Art. 1.2. del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*

En relación con las operaciones no militares de la Unión, el estatuto sobre el personal reproduce el mismo esquema y definiciones que el establecido para las misiones militares. Ello es lógico, puesto que estos acuerdos toman como referencia la práctica de la ONU y su modelo de estatuto, en el que se recoge que este modelo servirá, *mutatis mutandis*, para un acuerdo con un país receptor en aquellas operaciones en las que no se despliegue personal militar¹⁰²⁸. A partir de la misión de policía EUPOL PRÓXIMA en Macedonia (2003), en el estatuto de este tipo de misiones se establecen también las definiciones iniciales (en general amplias) que deben regir el ámbito de aplicación del Acuerdo. Los términos definidos se refieren a la misión en sí misma, al “jefe de misión”, al “personal de la misión”, al “cuartel general”, al “Estado remitente” y a los “locales”. Así se definen del siguiente modo:

- a) EUPOL «Próxima»: la Misión de Policía de la Unión Europea en la Parte Anfitriona establecida en virtud de la acción Común 2003/681/PESC, incluidos sus componentes, fuerzas, unidades, cuartel general y personal desplegados en el territorio de la Parte Anfitriona y asignados a EUPOL «Próxima»;
- b) Jefe de Misión: el Jefe de Misión/Comisario de Policía de EUPOL «Próxima», nombrado por el Consejo de la Unión Europea;
- c) personal de EUPOL «Próxima»: el Jefe de Misión, el personal destacado en comisión de servicios por los Estados miembros de la UE y por los Estados no miembros invitados por la UE a participar en EUPOL «Próxima», y el personal internacional contratado por EUPOL «Próxima» desplegado para la preparación, apoyo y ejecución de la Misión, con exclusión de contratistas y personal local;
- d) cuartel general: el cuartel general principal de EUPOL «Próxima» en Skopje y los cuarteles generales locales o bases militares en cualquier emplazamiento de campaña;
- e) Estado remitente: cualquier Estado miembro o no de la UE que haya destacado a EUPOL «Próxima» personal en comisión de servicios;
- f) locales: el conjunto de edificios, instalaciones y terrenos necesarios para EUPOL «Próxima», así como para el alojamiento de su personal¹⁰²⁹.

La misión de policía EUPOL KINSHASA (2005) reproduce los mismos términos, así como las misiones del Estado de derecho EUJUST THEMIS en Georgia (2008) y la misión de observación MOA en Aceh (2005),-si bien en este caso, dadas las características de la misión, se sustituye el término de “Cuartel general” por el de “sede” de la misión-¹⁰³⁰.

4.4. Disposiciones generales

Todos estos acuerdos incorporan cuatro tipos de disposiciones generales típicas: la obligación de respeto del derecho nacional; la presentación de la composición de la misión; la identificación exterior de todos sus elementos; y las reglas relativas a la libertad de movimientos de los integrantes de la misión.

¹⁰²⁷ Art. 1.2 del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD CONGO), *cit.*

¹⁰²⁸ A/45/594, *cit.*, párr. 2.

¹⁰²⁹ Art. 1.2, del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*

¹⁰³⁰ *Vid.* Anexo II, letra d) del Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA), *cit.*

a) *Respeto al derecho nacional*. Una primera disposición general común es la obligación de respeto al derecho nacional. A través de éste se establece que la misión y las FUE (en el caso de las misiones militares) y el personal (para las misiones no militares):

“(...) respetarán las leyes y normas de la Parte Anfitriona y no realizarán ninguna acción ni actividad incompatible con el carácter imparcial e internacional de la operación”.

b) *Composición material y de personal*. Las fuerzas deben notificar al gobierno del Estado anfitrión la localización de su cuartel general, el nombre del comandante de las fuerzas y el número de miembros, nombre, empleo y nacionalidad del personal de las fuerzas estacionadas en su territorio¹⁰³¹.

c) *Identificación*. Luego, todos los acuerdos incluyen también un artículo relativo a la identificación de las fuerzas o personal de la misión. En ellos se hace mención a la tarjeta de identidad de la misión, que será también facilitada a las autoridades de la Parte anfitriona. Asimismo, esta parte deberá también facilitar una tarjeta de identificación al personal de la misión, acorde con su estatuto. Por otro lado, los vehículos y otros medios de transporte deberán también llevar la marca de identificación de la misión. Igualmente, la misión está autorizada para exhibir la bandera de la UE en su cuartel general principal y otras instalaciones, en solitario o junto con la bandera de la Parte anfitriona, -según decisión del jefe de misión-, quien también decidirá sobre la posibilidad de exhibir símbolos o banderas nacionales de los distintos componentes de la misión. También se hace mención al idioma o idiomas en que debe exhibirse la placa oficial de los locales de la misión, que de modo habitual incluye también el de la parte anfitriona¹⁰³².

d) *Libertad de movimientos*. Los estatutos contienen las normas relativas al cruce de fronteras del personal de la misión, la libertad de movimientos internos, y el derecho a la estancia en el territorio de la Parte anfitriona. Estas disposiciones tienen por objeto facilitar, en general, la entrada y salida fluida del territorio del Estado anfitrión al personal o las fuerzas de la misión europea. Se pretende facilitar al máximo el tránsito del personal o fuerzas de la misión, quedando exentos de la normativa sobre pasaportes, visados e inmigración, así como de cualquier inspección, a excepción del control de pasaportes a la entrada o salida del territorio del Estado anfitrión. Igualmente, los vehículos y aviones, o cualquier otro tipo de transporte, no estarán sujetos a requisitos de licencia o registro. Tanto las personas como los vehículos disfrutaran de libertad de

¹⁰³¹ Vid. Art. 2 de los acuerdos UE-ARYM (CONCORDIA); UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA); UE-República de Guinea (EUSSR GUINEA-BISSAU); UE-RD Congo (EUPOL Kinshasa); UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo); UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA); UE-República de Somalia (ATALANTA); UE-Georgia (EUJUST THEMIS); UE-República Chad de (EUFOR Chad/RCA, citados; Anexo II, párr.2 del Acuerdo en forma de canje de notas UE-Gobierno de Indonesia (MOA), cit.; Art.6.2 del Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE), cit.

¹⁰³² Vid. Art. 6.5 del Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE) cit.; Anexo II, párr.3 del Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA) cit.; y Art. 3 de los acuerdos UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA); UE-ARYM (CONCORDIA); UE-República de Guinea (EU SSR Guinea-Bissau); UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA); UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo); UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA); UE-República de Somalia (ATALANTA); UE-Georgia (EUJUST THEMIS); UE-República Chad de (EUFOR CHAD/RCA), citados.

movimientos en todo el territorio del Estado anfitrión, incluido su espacio aéreo. Del mismo modo, para los viajes en cometido oficial de la operación, de las fuerzas, del personal o empleados de la misión, se podrán utilizar las carreteras y aeropuertos públicos sin pagar derechos, tarifas peajes, impuesto ni cargas similares¹⁰³³.

4.5. Privilegios e inmunidades

4.5.1. Cuestiones generales

Los componentes del personal de las FUE, así como la propia misión, gozan de un régimen de privilegios e inmunidades muy reforzado. Inicialmente se consiguió por la vía de la remisión al régimen previsto en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961. En una segunda etapa, con los ajustes necesarios, este régimen normativo se incorporó a los propios acuerdos. Este régimen de privilegios e inmunidades se ha aplicado a las misiones militares y no militares. Ciertos autores han criticado la excesiva protección concedida al personal de las misiones que puede poner en cuestión el derecho a la reparación por los daños derivados de sus actos.

De la práctica europea seguida hasta el momento se infiere que, en términos generales, se siguen los patrones fijados en la Declaración del CSNU con el fin de garantizar la seguridad de la misión y de su personal, aunque parece, al menos hasta el año 2006, que con un plus de protección al aplicar a todo su personal la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas. La evolución formal en estos acuerdos nos muestra que los recientemente concluidos son más sofisticados que sus precedentes, puesto que regulan un mayor número de cuestiones y en mayor detalle que sus predecesores, evitando la remisión normativa genérica a la Convención de 1961. ¿Es sorprendente, como ha señalado R. A. WESEL, que los acuerdos SOFA y SOMA con frecuencia garanticen unos privilegios e inmunidades a las misiones de paz de la UE equivalentes a los otorgados habitualmente a las misiones y miembros de una misión diplomática? Cierto es que en la ONU, por ejemplo, la máxima protección diplomática se reserva únicamente a los oficiales de más alto rango de la misión. Pero también lo es que los Estados hacen bien en buscar las máximas garantías para sus nacionales cuando los envía al exterior en circunstancias difíciles.

Mención aparte merecen las misiones de observación y apoyo electoral, actualmente parte de las relaciones exteriores de la UE, y bajo competencia de la Comisión Europea que quedarían fuera del marco normativo de la PCSD. Estas misiones, como hemos visto en el Capítulo 2, pueden ser consideradas como los primeros antecedentes, antes de la creación y desarrollo de la PESC, de las misiones de paz de la UE. En todo caso, el régimen de privilegios e inmunidades se articula de modo distinto. Así, y en aplicación de la decisión 926/98, que recoge el código de conducta de los observadores

¹⁰³³ Art. 4 de los acuerdos UE-ARYM (CONCORDIA); UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA); UE-República de Guinea (EU SSR Guinea-Bissau); UE-RD Congo (EUPOL Kinshasa); UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo); UE-República de Camerún (EUFOR Chad/RCA); UE-República de Somalia (ATALANTA); UE-Georgia (EUJUST THEMIS); UE-República Chad de (EUFOR CHAD/RCA, citados. Anexo II, párr.4 del Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA), cit.; art. 7 del Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE), cit.

electorales, los miembros de estas misiones de observación no gozan de inmunidad especial como observadores internacionales, a no ser que el país de recepción se la conceda¹⁰³⁴. En cualquier caso, entendemos que ello no exime de la posibilidad que la Comisión, por delegación de los poderes ejecutivos del Consejo, celebre acuerdos administrativos con las autoridades electorales del país para concretar aspectos de su seguridad y los privilegios e inmunidades de sus observadores¹⁰³⁵.

4.5.2. Régimen de las misiones militares

Entre el 2002 y el 2005, el único estatuto firmado por la UE y un Estado territorial, para fijar el régimen de privilegios e inmunidades de las misiones militares¹⁰³⁶, fue para la misión CONCORDIA (Acuerdo UE-Macedonia). Este estatuto reconoce de manera general al personal de las FUE un trato equivalente al de los agentes diplomáticos en la Convención de Viena sobre las relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961, mediante cláusulas de remisión normativa. Así, se establece la remisión del siguiente modo:

“El personal de las FUE gozará de un tratamiento, incluidos inmunidades y privilegios, equivalente a los de los agentes diplomáticos reconocidos en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961”¹⁰³⁷.

Así pues, para esta misión el personal de las FUE, -que estaba constituido por el personal civil y militar asignado a la operación militar y el personal desplegado para la preparación de la operación, a excepción del personal contratado a escala local, incluidos los contratistas¹⁰³⁸-, gozaba de las inmunidades y privilegios equivalentes a los previstos en el estatuto fijado por la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961¹⁰³⁹: inviolabilidad de los locales y alojamientos de las FUE; inmunidad de los mismos, así como su contenido y medios de transporte ante registros, requisiciones o embargos; e inviolabilidad de sus registros y archivos, así como otros privilegios de carácter fiscal. Igualmente, se establece que la correspondencia de las FUE gozará de un

¹⁰³⁴ Vid. Anexo III de la Decisión 926/98 del Consejo-PESC 157-COHOM 6. Directrices. Política de la UE en materia de observación electoral, en “Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE”, *cit.*

¹⁰³⁵ Vid. en general, O. Casanovas y La Rosa, “La competencia de la Comisión para concluir acuerdos internacionales (Comentario a la sentencia del TJCE de 9 de agosto de 1994, República Francesa contra Comisión, C-327/91) Acuerdo Comisión/Estados Unidos relativo a la aplicación de su respectivo derecho de la Competencia”, *RIE*, Vol. 22, Nº 22, 1995, pp. 533-554.

¹⁰³⁶ El resto de misiones militares desarrolladas durante estos años aplicaron, como ya hemos visto, distintos regímenes jurídicos. Vid. *Supra*, apartado 4.2. Pluralidad de acuerdos y regímenes jurídicos.

¹⁰³⁷ Art. 6.1 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.* El párr. 2 establece también las normas sobre la adquisición o importación de bienes y servicios, sujetos al pago de impuestos.

¹⁰³⁸ Art. 1.3, literal h) del Acuerdo UE-ERYM, *cit.*

¹⁰³⁹ Art. 29 a 36 de la Convención de Viena de 1961. BOE, de 24 de enero de 1968.

estatuto equivalente al de la correspondencia oficial, con arreglo a la Convención de Viena¹⁰⁴⁰.

Como ha señalado ARIEL SARI, los privilegios e inmunidades conferidos a los miembros de las misiones de mantenimiento de la paz de la UE son más amplios que los normalmente concedidos a los miembros de otras misiones de mantenimiento de la paz de origen onusiano¹⁰⁴¹, hecho que ha sido cuestionado incluso por algún miembro de la UE¹⁰⁴².

A partir de 2006, los estatutos analizados cambian el mecanismo normativo de fijar los privilegios e inmunidades del personal de las misiones. Así, los estatutos para las misiones militares EUFOR RD Congo (2006), EUFOR CHAD/RCA (2008) y ATALANTA (2008), no contienen ninguna cláusula de remisión normativa a los privilegios e inmunidades reconocidos en la Convención de Viena de 1961. En su lugar, se detalla en el propio acuerdo el régimen de inmunidades y privilegios aplicable a la misión. Pero visto en su conjunto, el rango de inmunidades es muy similar. Los estatutos desarrollan una inmunidad absoluta de jurisdicción civil, administrativa y penal, a la que podrá renunciar por escrito el Estado de origen o la institución de la UE a la que pertenezca el personal. La única diferencia es que no se produce ninguna remisión normativa a la Convención de Viena de 1961.

Así, por poner el ejemplo del estatuto firmado entre la UE y la República Gabonesa, para la misión EUFOR CHAD/RCA (2006) observamos que el personal al que se le aplica este régimen incluye también, además del personal civil y militar de la misión destinado en el Estado territorial, al personal en misión enviado por un Estado remitente y una institución de la UE en el marco de la operación¹⁰⁴³.

En cuanto al catálogo de privilegios e inmunidades de la *misión* se puede resumir en todas ellas del siguiente modo:

- a) Inviolabilidad de los locales, mobiliario y demás bienes en su interior, así como de sus archivos y documentos, la correspondencia y sus medios de transporte.
- b) Inmunidad de jurisdicción de los bienes y activos de la misión.
- c) Exención del pago de tributos y tasas, pagos nacionales, regionales o locales, y gravámenes de naturalizar similar, por los bienes adquiridos o importados, los

¹⁰⁴⁰ Vid. Art. 5 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*, en relación con la inviolabilidad de los locales, archivos y documentos, correspondencia, y la importación de bienes y servicios.

¹⁰⁴¹ A. Sari, "The Conclusion of International Agreements by the European Union...*op.cit.*, pp. 56-57. En el mismo sentido, y al mismo tiempo sorprendido por este trato privilegiado, *vid.* R. Wessel, "The EU as a party to international agreements... *op.cit.*, p.165.

¹⁰⁴² Vid. para más detalles sobre este informe, así como sobre este tipo de acuerdos, A. Sari, "Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP...*op.cit.*, pp. 67-100.

¹⁰⁴³ Art. 1.3, literal f) de los acuerdos UE-República Gabonesa, *cit.*; UE UE-República de Camerún y UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA) *cit.*; art. 1.3, literal g) de los acuerdos UE-República de Somalia (ATALANTA), *cit.*; UE-República de Yibuti (ATALANTA), *cit.* y UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.*

servicios obtenidos o los locales que utilice a los efectos de la operación. Con la excepción de las tasas o pagos que representen el pago de servicios obtenidos.

- d) Exención de derechos de aduana, tasas, peajes, impuestos y otros gravámenes para la entrada de los objetos destinados a la operación, excepto los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos¹⁰⁴⁴.

Respecto a los privilegios e inmunidades del *personal de las FUE*:

- a) No podrá ser objeto de ninguna forma de detención o arresto.
- b) Inviolabilidad de los documentos y correspondencia, salvo excepciones.
- c) Inmunidad de jurisdicción penal del Estado anfitrión en todas las circunstancias. Aunque el Estado o institución remitente podrá renunciar a la misma de modo expreso.
- d) Inmunidad de jurisdicción civil y administrativa, con relación a manifestaciones orales o escritas y actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones oficiales.
- e) Exento de testificar.
- f) No podrá ser objeto de medidas de ejecución, salvo en el caso de que se incoe una acción civil no relacionada con el ejercicio de sus funciones oficiales.
- g) Exención de imposiciones en el Estado anfitrión sobre los salarios y emolumentos que reciba de la misión o el Estado remitente, así como cualquier ingreso que perciba y no proceda del Estado anfitrión.
- h) Exención también de los derechos de aduana, impuestos u otros gravámenes relacionados, excepto los gastos de almacenaje, acarreo y servicios análogos, sobre los objetos destinados a uso personal, así como de la inspección de equipajes.

Ahora bien, esta inmunidad de jurisdicción de la que goza el personal de las FUE en el Estado anfitrión no les exime de la jurisdicción de su respectivo Estado de origen¹⁰⁴⁵. Por otro lado, de este régimen de privilegios e inmunidades quedan excluidos el personal local y el personal de contratistas internacionales. Así, el personal local contratado por la misión, -aquel que tiene la nacionalidad o es residente permanente del Estado territorial¹⁰⁴⁶-, sólo gozará de privilegios e inmunidades en la medida que lo admita el Estado anfitrión. De este modo, se le excluye del régimen aplicable al personal de las FUE. Todo ello en el bien entendido que la jurisdicción ejercida por el Estado anfitrión sobre este tipo de personal no obstaculice el ejercicio de sus funciones relacionadas con el desarrollo de la misión. La cláusula en cuestión es del siguiente tenor:

¹⁰⁴⁴ Art. 5 de los acuerdos UE-República Gabonesa, *cit.*; UE-República de Camerún y UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA) *cit.*; UE-República de Somalia (ATALANTA), *cit.*; UE-República de Yibuti (ATALANTA), *cit.*; y UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.* En el caso de Somalia, donde dice "locales" se sustituye por "buques y aeronaves".

¹⁰⁴⁵ Art. 6 de los acuerdos UE-República Gabonesa *cit.*; UE-República de Camerún y UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA) *cit.*; UE-República de Somalia (ATALANTA), *cit.*; UE-República de Yibuti (ATALANTA), *cit.*; y UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.*

¹⁰⁴⁶ Art.1.3, literal f) de los acuerdos UE-República Gabonesa *cit.*; UE-República de Camerún *cit.* (EUFOR CHAD/RCA); art. 1.3, literal g) del acuerdo UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA) *cit.*; art. 1.3, literal h) de los acuerdos UE-República de Yibuti (ATALANTA), *cit.* y UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.*

“El personal local gozará de los privilegios e inmunidades únicamente en la medida en que lo admita el Estado Anfitrión. No obstante, el Estado Anfitrión habrá de ejercer su jurisdicción sobre estas personas de modo que no estorbe indebidamente el desempeño de las funciones de la operación”¹⁰⁴⁷.

En ciertos casos, no obstante, el régimen de privilegios e inmunidades se ha fijado con otros criterios. Como ya hemos visto, en la misión EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2004), al sustituir EUFOR a la misión previa de la OTAN, se fijó que su estatuto se rigiera por el ya acordado entre la OTAN y Bosnia¹⁰⁴⁸. De igual modo, el SOFA acordado para la misión de la ONU en la RD Congo (MONUC), es el que se aplicaba a la misión de la UE en el 2006. Otro supuesto parecido se encuentra con relación a los acuerdos para la misión EUFOR RD Congo¹⁰⁴⁹.

4.5.3. Régimen de las misiones no militares

En la primera misión de policía, la MPUE en Bosnia (2003), se establecía en el estatuto firmado para su personal, que “se otorgará a la MPUE un estatuto equivalente al de la misión diplomática”. Luego se especificaba claramente que:

“Se otorgará al personal de la MPUE todos los privilegios e inmunidades equivalentes al de los agentes diplomáticos reconocidos en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961.

(...) se otorgarán al personal de la MPUE durante su misión y con posterioridad, respecto de actos oficiales ejecutados anteriormente en el ejercicio de su misión”¹⁰⁵⁰.

Un estatuto equivalente al que “disfruta el personal de las Partes remitentes empleado en las embajadas” se aplicaba también al personal administrativo y técnico de la MPUE, durante su misión y con posterioridad, respecto de los actos oficiales ejecutados en el ejercicio de su misión. Igualmente, se establecía este régimen equivalente al del personal local empleado en las embajadas, para el personal auxiliar contratado *in situ*¹⁰⁵¹. Así pues, inicialmente el régimen previsto era muy reforzado, equivalente al establecido para el personal local empleado en las embajadas en el art. 37 de la Convención de Viena de 1961.

A partir de esta primera práctica, el Consejo quiso establecer un modelo más flexible de privilegios e inmunidades de los miembros de las misiones de policía. En el modelo de acuerdo para estas misiones adoptado por el Consejo en el año 2003 (doc. 9313/03) después de la primera experiencia con la MPUE en Bosnia, se establecieron tres escenarios posibles para las futuras misiones de policía, con el fin de establecer un equilibrio adecuado entre el nivel de protección del personal y la misión de la UE y el respeto a las leyes del Estado anfitrión:

¹⁰⁴⁷ Art. 7 de los acuerdo UE-República Gabonesa, *cit.*; UE-República de Camerún y UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA) *cit.*; UE-República de Yibuti (ATALANTA), *cit.*; y UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.*

¹⁰⁴⁸ *Vid. supra*, apartado 2.2.2. Subrogación en el estatuto de otras misiones regionales.

¹⁰⁴⁹ R. A. Wessel, “The EU as a party to international agreements... *op.cit.*, pp. 163-164.

¹⁰⁵⁰ Párr. 1 y 3 del art. 4 del Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE), *cit.*

¹⁰⁵¹ *Ibidem*, párr. 4 y 5.

1. El primer escenario sería aquel en que el personal de la misión gozaría de los privilegios e inmunidades equivalentes a los de la convención de las NNUU de 1946.
2. El segundo sería el mismo con el plus de garantizar su absoluta inmunidad de la jurisdicción penal del Estado anfitrión.
3. En el tercer escenario, el personal de la misión (así como el personal local contratado) tendría garantizados los privilegios e inmunidades de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961.

No obstante, las misiones posteriores a la adopción de este modelo han seguido optando por la aplicación del modelo máximo de privilegios contenido en la Convención de Viena de 1961. Así se ha fijado en los acuerdos para las misiones EUPOL PRÓXIMA (2003), EUPAT (2005), EUJUST THEMIS (2004), EUPOL KINSHASA (2005) y EUSEC RD Congo (2005).

Con relación al estatuto de la *misión*, y tomando como ejemplo la misión EUPOL KINSHASA, la cláusula general presente en estos estatutos es del siguiente tenor:

“EUPOL Kinshasa poseerá un estatuto equivalente al de misión diplomática con arreglo a la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961, denominada en lo sucesivo “la Convención de Viena”¹⁰⁵².

Acto seguido se procede a especificar, en primer lugar, los privilegios e inmunidades de la *misión*, que podemos agrupar como sigue:

- a) Inmunidad jurisdiccional penal, civil y administrativa de la misión, sus bienes, fondos y activos.
- b) Inviolabilidad de sus locales, archivos y documentos.
- c) Inmunidad de los locales, mobiliarios y otros recursos situados en su interior frente a registros, requisiciones, embargos o ejecuciones forzosas, así como de sus medios de transporte.
- d) Su correspondencia debe gozar de un trato equivalente al de la correspondencia oficial con arreglo a la Convención de Viena.
- e) Exención del pago de derechos, impuestos y cargas similares, nacionales y comunales, ante la importación de bienes y servicios destinados a los fines de la misión.
- f) Exención o reembolso de los derechos, impuestos, incluido el IVA, y cargas de naturaleza similar, nacionales y municipales sobre los bienes y servicios adquiridos, contratados en el mercado nacional y destinados a los fines de la misión.
- g) Exención de todos los impuestos y cargas a la entrada de los artículos necesarios para la misión, con excepción de las cargas de almacenamiento, transporte y servicios similares¹⁰⁵³.

¹⁰⁵² Art.5.1 del Acuerdo UE-R D Congo (EUPOL KINSHASA, aplicable también a EUSEC RD CONGO). *Vid.* también el art. 5.1 de los acuerdos UE-Georgia (EUJUST THEMIS); UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA, aplicable también a EUPAT), *cit.*

En segundo lugar, el estatuto reconocido al *personal de la misión* se establece de modo general con la siguiente cláusula:

“Se otorgarán al personal de la EUPOL Kinshasa inmunidades y privilegios equivalentes a los de los agentes diplomáticos reconocidos en la Convención de Viena, en virtud de la cual los Estados miembros y demás Estados remitentes tendrán prioridad de jurisdicción. Los citados privilegios e inmunidades se otorgarán al personal de EUPOL Kinshasa durante su misión y, con posterioridad, respecto de actos oficiales ejecutados anteriormente al ejercicio de su misión”¹⁰⁵⁴.

A continuación, pasan a detallarse los privilegios e inmunidades del *personal de la misión*:

- a) Importación o compra libre de impuestos u otras restricciones de aquellos artículos que necesite para su uso personal y podrá exportarlos después. Para bienes y servicios adquiridos en el mercado nacional, estarán exentos de IVA y otros impuestos con arreglo a la legislación de la parte anfitriona.
- b) Exención del pago de derechos e impuestos en la parte anfitriona respecto a los emolumentos y salarios que reciba en razón de su empleo. Las formas de imposición fiscal vinculadas a la residencia tampoco afectarán al personal en comisión de servicios y el personal internacional contratado que esté presente en la parte anfitriona para el desempeño de sus funciones¹⁰⁵⁵.

Finalmente, con respecto al personal local, estos estatutos establecen que el personal nacional o residente permanente en la parte anfitriona:

“(…) gozará de un estatuto equivalente, según lo establecido en la Convención de Viena, al que disfruta el personal local empleado en las misiones diplomáticas en la Parte anfitriona”¹⁰⁵⁶.

De nuevo nos encontramos con una remisión al art. 37 de la Convención de Viena.

Tal y como señala ARIEL SARI, la búsqueda por parte de la UE de un equilibrio adecuado entre la necesidad para garantizar la seguridad legal de la misión y el respeto a la soberanía territorial del Estado anfitrión depende enteramente del juicio político de la UE y del Estado anfitrión y, en todo caso, la extensión de estos privilegios e inmunidades no puede considerarse desproporcionada desde el momento que los privilegios e

¹⁰⁵³ Art. 5.2, 3,4,5,6,7,8,9 de los acuerdos UE-R D Congo (EUPOL KINSHASA, aplicable también a EUSEC RD CONGO); UE-Georgia (EUJUST THEMIS); UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA, aplicable también a EUPAT), *cit.*

¹⁰⁵⁴ Art. 6.1. del Acuerdo UE-R D Congo (EUPOL KINSHASA, aplicable también a EUSEC RD CONGO). *Vid.* también el art. 6.1 de los acuerdos UE-Georgia (EUJUST THEMIS); UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA, aplicable también a EUPAT), *cit.*

¹⁰⁵⁵ Art. 6. 3, 4, de los acuerdos UE-R D Congo (EUPOL KINSHASA, aplicable también a EUSEC RD CONGO); UE-Georgia (EUJUST THEMIS); UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA, aplicable también a EUPAT), *cit.*

¹⁰⁵⁶ Art. 7 de los acuerdos UE-R D Congo (EUPOL KINSHASA, aplicable también a EUSEC RD CONGO); UE-Georgia (EUJUST THEMIS); UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA, aplicable también a EUPAT), *cit.*

inmunitades diplomáticas forman parte de un régimen legal internacional que el TEDH considera compatible con la CEDH¹⁰⁵⁷.

Como en el caso de las misiones militares, existen también ejemplos en los que el grado de protección otorgado no es tan elevado. Este ha sido el caso del estatuto previsto para la misión de observación MOA (2005), que se basa en un régimen de protección similar al establecido por las NNUU para sus operaciones de mantenimiento de la paz¹⁰⁵⁸. En el mismo sentido, el último estatuto adoptado para una operación no militar en el 2008, el estatuto para la misión EUSSR GUINEA-BISSAU (2008), no incluye ninguna referencia a la Convención de Viena de 1961, optando por la regulación específica de los privilegios reconocidos¹⁰⁵⁹.

4.5.4. Retirada de la inmunidad

Estas inmunitades pueden ser retiradas. En algunos ocasiones se ha autorizado al AR a levantar la inmunidad con un procedimiento de autorización del Estado enviante. En otras, no consta esta posibilidad, lo que debe entenderse como una aceptación de la regla tradicional de levantamiento de la inmunidad por el Estado enviante.

La primera vez que se fijó por escrito la posibilidad de que fuera el AR el que procediera formalmente al levantamiento de la inmunidad se recogió en el acuerdo firmado en el 2003 entre la UE y la ARYM para establecer el estatuto de la misión de policía EUPOL PRÓXIMA en Macedonia (2003):

“El Secretario General/Alto Representante de la PESC autorizará, con el consentimiento previo de la autoridad competente del Estado remitente, el levantamiento de la inmunidad disfrutada por algún miembro del personal de la misión EUPOL “Próxima” cuando tal inmunidad suponga algún impedimento para el curso de la justicia y dicho levantamiento no vaya en menoscabo de los intereses de la UE”¹⁰⁶⁰.

La misma competencia del AR está prevista en los acuerdos celebrados en el 2005 sobre el estatuto de las misiones no militares, EUPOL KINSHASA (2005), aplicable también a EUSEC RD CONGO¹⁰⁶¹, y EUJUST THEMIS (2005)¹⁰⁶².

En ausencia de estas cláusulas, se debe entender que sólo el levantamiento de la inmunidad del Estado enviante –o de la UE para sus propio personal- daría lugar a la posibilidad de enjuiciamiento del personal de la misión por la jurisdicción del Estado anfitrión.

¹⁰⁵⁷ A. Sari, “Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP...op.cit, p.82.

¹⁰⁵⁸ Vid. Anexo II del Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA), cit.

¹⁰⁵⁹ Vid. Arts. 5 y 6 del Acuerdo UE- República de Guinea (EUSSR GUINEA-BISSAU), cit.

¹⁰⁶⁰ Art. 6.3 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), cit.

¹⁰⁶¹ Art. 6.2 del Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL-KINSHASA), cit.

¹⁰⁶² Art. 6.2 del Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS), cit.

4.5.5. Reclamación de responsabilidades

De la práctica y los estatutos firmados por la UE con los Estados anfitriones de sus operaciones se desprende que, de modo general las fuerzas de la Unión, tanto civiles como militares, gozan de inmunidad de jurisdicción en el Estado anfitrión, si bien ello no les exime de la jurisdicción de su respectivo país de origen. El estatuto aplicable, en la mayoría de casos, se ha pactado después del lanzamiento oficial de la misión y, en algún caso éste no existe, motivo por el cual podrían surgir conflictos de jurisdicción relacionados con las reclamaciones. La traslación a estos estatutos de la cláusula contenida en el modelo de acuerdo sobre el estatuto EU-SOFA (2003), garantizaría la plena jurisdicción penal y disciplinaria del ordenamiento del Estado de origen sobre el personal militar y también civil cuando éste:

“(personal civil y militar)... esté sujeto a la legislación aplicable a todas o alguna fuerza(s) armada(s) del Estado de origen, a causa del despliegue junto con dichas fuerzas”¹⁰⁶³.

Este modelo de estatuto prevé también un derecho de jurisdicción preferente, por parte de las autoridades del Estado de origen, en aquellos casos en que la jurisdicción sea concurrente, aunque sometido a determinadas reglas. En todo caso, las autoridades del Estado de origen no tendrían ningún derecho a ejercer la jurisdicción sobre las personas nacionales del Estado receptor o residentes de manera habitual en el mismo, excepto en el caso de que fuesen miembros de las fuerzas armadas del Estado de origen¹⁰⁶⁴.

Sin embargo, este acuerdo sólo sería aplicable dentro del territorio de los Estados miembros¹⁰⁶⁵, si bien entendemos que una aplicación subsidiaria de esta cláusula podría ser una opción para ayudar a colmar las lagunas sobre la jurisdicción aplicable en el caso de que no exista un acuerdo sobre el estatuto con el tercer Estado (no miembro de la UE) receptor de la operación.

A mayor abundamiento, la cuestión sobre la división de responsabilidades entre la UE y sus Estados miembros no está regulada en estos acuerdos de modo claro¹⁰⁶⁶. Como ya hemos visto, y como mucho, las reclamaciones deben ser sometidas a la misión europea. En todo caso, el modelo SOFA adoptado en el 2005 (que, recordemos, no es accesible al público) establece que:

¹⁰⁶³ Art. 17.1 del Acuerdo 2003/ C 321/ 02 (EU-SOFA), *cit.*

¹⁰⁶⁴ *Ibid.* Art.17. 6 y 7.

¹⁰⁶⁵ Como señala Sari, la no entrada en vigor de este acuerdo ha provocado una falta de consistencia y transparencia en el régimen aplicable a este personal, que es suplido por la aplicación de acuerdos bilaterales entre los Estados, o por otro tipo de acuerdos que regulan su estatuto, como el SOFA-EUROFOR y el mismo SOFA-OTAN, lo que pone en evidencia la necesidad de armonizar y conciliar los diversos regímenes legales existentes hasta el momento. Por otro lado, este acuerdo no cubriría todas las categorías del personal que opera en el contexto del antiguo art. 17.2 TUE, como es el caso del personal que trabaja para el mecanismo ATHENA, establecido para administrar los costes comunes de las operaciones militares de la UE; ni el personal adscrito a la Agencia Europea de Defensa. *Vid.* un detallado análisis del modelo UE-SOFA en A. Sari, “The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)... *op.cit.*, pp. 353-391.

¹⁰⁶⁶ R. A. Wessel, “The EU as a party to international agreements...*loc.cit.*, p.165.

“las reclamaciones a la EUFOR deberán hacerse llegar a través de las autoridades competentes del Estado anfitrión”.

Y en caso de no llegar a un arreglo amistoso, se procederá a la creación de la Comisión de reclamaciones, y si tampoco se llega a un acuerdo, se abre la posibilidad de la vía diplomática y, finalmente, el tribunal de arbitraje, como ya se estableció por primera vez para el estatuto firmado con la república Gabonesa el 12 de junio de 2006.

En resumen, y para concluir, debemos destacar que la práctica de estas misiones demuestra que a partir del 2006 y hasta el 2009, los estatutos celebrados ya no contienen ninguna referencia a la Convención de Viena de 1961. Ello nos permite aventurar la voluntad de los Estados miembros de equiparar el régimen de privilegios e inmunidades al establecido para las operaciones de la ONU. De hecho, el régimen onusiano es más beneficioso que el establecido en el modelo SOFA de la OTAN de 1951 (que, recordemos, sirvió de base para la elaboración del modelo EU-SOFA de 2003). En general, establece una menor sujeción al ordenamiento del Estado anfitrión y mayores obligaciones de éste. Asimismo, una mayor amplitud de los privilegios e inmunidades frente a la jurisdicción territorial, otorgados tanto a la misión como a sus miembros. Ello explicaría que los SOFA que la UE ha acordado con terceros Estados para el desarrollo de sus misiones de paz recojan una regulación muy distinta a la establecida en el modelo EU SOFA de 2003¹⁰⁶⁷. Inicialmente, estos estatutos establecían un régimen de protección equivalente al de la Convención de Viena de 1961 y más beneficios que los otorgados por NNUU y, hoy en día (a partir de los estatutos firmados en el 2008), nos parece que están más en la línea del modelo de las NNUU.

La existencia de esta cláusula daría pie, en general, a que la UE y los Estados miembros puedan responder por los actos lesivos causados más allá del ejercicio de sus funciones oficiales¹⁰⁶⁸. En apoyo de esta tesis (vid. infra), los acuerdos sobre los estatutos de las misiones no militares incluyen disposiciones sobre la base de las cuales deben celebrarse acuerdos entre el jefe de la misión y las autoridades administrativas del Estado anfitrión. Estos acuerdos establecen los procedimientos para solucionar las reclamaciones por daños o lesiones, y no son de dominio público y, por lo tanto, podrían servir para dirimir responsabilidades¹⁰⁶⁹. Y en el caso de las misiones militares, existen acuerdos específicos, creados para otros tipos de compensaciones que posibilitan la creación, como en la operación EUFOR CHAD/RCA (2008), de un tribunal de arbitraje¹⁰⁷⁰. Por ello, consideramos que la no inclusión de esta cláusula no exime de responsabilidad a la misión o a su personal y/o fuerzas, en el caso que se cometan actos lesivos.

¹⁰⁶⁷ P. Martín Rodríguez, “El estatuto jurídico de las fuerzas armadas... *op.cit*, p.70.

¹⁰⁶⁸ En contra de esta idea, vid. R. Wessel, “The EU as a party to international agreements... *op.cit*, pp.164-165. Según este autor, la impresión general que se deriva de estos acuerdos es que ni la UE ni sus Estados miembros son responsables en caso de la comisión de un acto lesivo por la misión o su personal.

¹⁰⁶⁹ Vid. por ejemplo, el art. 14.1 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA) *cit*.

¹⁰⁷⁰ R. Wessel, “The EU as a party to international agreements...*loc.cit*, pp.164-165, en las que comenta el ejemplo de Gabón.

4.6. Uso de la fuerza y seguridad de la misión

Aunque el concepto de uso de la fuerza, por su propia naturaleza, va vinculado a las misiones militares, sí es cierto que los estatutos que regulan las misiones no militares contienen disposiciones similares a las de los estatutos de las misiones militares, en relación con el uso de determinados distintivos y uniformes. En todo caso, la autorización al uso de la fuerza y el uso de armas quedan reservados, con algunas excepciones relacionadas con la seguridad de la misión, a las operaciones de carácter militar.

4.6.1. Misiones militares

En los acuerdos que regulan el estatuto de las FUE aparece siempre una disposición por la que se autoriza al personal militar de la misión a llevar uniforme y también armas y municiones, siempre que sus órdenes internas así lo autoricen¹⁰⁷¹. En la primera misión militar ejecutada en la ARYM, la operación CONCORDIA (2003), el estatuto firmado con la ARYM autorizaba el uso de armas y municiones, así como la actuación de la FUE con la asistencia y el apoyo de las fuerzas de la OTAN en caso necesario¹⁰⁷². El tema de la dotación de armas de la FUE se ha ido modulando en el tiempo, para ajustar correctamente su naturaleza al perfil de la misión, regulando con claridad cuestiones como su número, tipología, calibre, espacios en los que pueden llevarse, etc.

Así, el estatuto firmado en el 2008 con Camerún para la operación EUFOR CHAD/RCA (2008), concretó mucho más este régimen, teniendo en cuenta que en este caso el Camerún era sólo un país de tránsito para la operación, precisando que el personal militar:

“podrá llevar armas individuales de pequeño calibre y las municiones correspondientes siempre que sus órdenes así lo autoricen. La lista de dichas armas y de las personas que las poseen será comunicada a las autoridades competentes del Estado de tránsito”¹⁰⁷³.

También el Acuerdo UE-Seychelles de 2009, firmado en el marco de la operación ATALANTA (2008), concreta que:

“(…) el personal de la EUNAVFOR podrá llevar armas, siempre que sus órdenes así lo autoricen, dentro de sus instalaciones y en los desplazamientos entre sus instalaciones y entre sus buques y aeronaves, y cuando acompañe a detenidos sospechosos de piratería”¹⁰⁷⁴.

Los acuerdos fijan también las “rules of engagement”, es decir, las reglas que determinan la utilización válida de estas armas: adoptar las medidas que resulten

¹⁰⁷¹ Vid. art. 7 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*; art.9 del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo), *cit.*; art.9 del Acuerdo UE-República de Chad (EUFOR-Chad/RCA), *cit.*; art.9 del Acuerdo UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*; art.8 del Acuerdo UE-Somalia (ATALANTA) *cit.*; art. 9.2 del Acuerdo UE-República de Yibuti (ATALANTA), *cit.*; y art. 9.2 y 3 del Acuerdo UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.*

¹⁰⁷² Arts. 7 y 15.3 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*

¹⁰⁷³ Art. 9.2 del Acuerdo UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*

¹⁰⁷⁴ Art. 9.3 del Acuerdo UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.* En el mismo sentido, *vid.* Art. 9.2 del Acuerdo UE-República de Yibuti (ATALANTA), *cit.*

necesarias para proteger a sus instalaciones, convoyes, buques, etc., de ataques externos. En la mayoría de los casos, los estatutos crean mecanismos internos de vigilancia del correcto cumplimiento de todas estas reglas de especial sensibilidad, al habilitar al comandante de la FUE para que establezca una unidad de policía militar con el fin de mantener el orden en las instalaciones de la misión y la disciplina entre el personal de la misión¹⁰⁷⁵.

4.6.2. Misiones no militares

Por su naturaleza distinta, los acuerdos sobre el estatuto de las operaciones no militares no suelen contener ninguna autorización específica al uso de la fuerza. Todos establecen una disposición sobre la vestimenta, o bien sobre los uniformes o la identificación y símbolos distintivos del personal de la misión¹⁰⁷⁶. En dos de los estatutos firmados para las misiones policiales EUPOL PRÓXIMA (2003) y EUPOL KINSHASA (2005), la parte anfitriona otorgó también el derecho al personal de la misión a portar armas de mano y munición para su defensa, siempre que sus órdenes lo autorizaran, supeditando este derecho a la decisión del jefe de misión/jefe de policía¹⁰⁷⁷.

En estos casos, la seguridad de la misión se traslada al Estado anfitrión. Para ello, se establecen cláusulas que obligan a la parte anfitriona a adoptar:

“(...) todas las medidas necesarias para la protección y seguridad de la misión y de sus miembros”¹⁰⁷⁸.

Únicamente en un caso, el de la misión EUPOL PRÓXIMA (2003), las autoridades nacionales autorizaron a la misión de la UE para crear una fuerza de protección armada, formada por treinta funcionarios de policía, con la función de:

“(...) gestionar incidentes excepcionales con el fin de proteger y si procede, de rescatar al personal (de la misión), y al personal local contratado por la misión”.

Esta autorización se acompañaba del permiso a estos agentes para que hicieran uso de todos los medios, incluidas las armas, si bien se aclaraba que estos no llevarían a cabo

¹⁰⁷⁵ Vid. art. 11 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*; art.13 del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD CONGO), *cit.*; art.13 del Acuerdo UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*; art.13 del Acuerdo UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*; art.11 del Acuerdo UE-Somalia (ATALANTA), *cit.*; art. 13.3 del Acuerdo UE-Yibuti (ATALANTA), *cit.*, y art. 13.2 del Acuerdo UE-Seychelles (ATALANTA), *cit.*

¹⁰⁷⁶ Vid. art. 5 del Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE), *cit.*; art. 3 del Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS), *cit.*; art. 9 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*; art. 9.1 y 2 del Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA), *cit.*; párr.3 del anexo II del Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA), *cit.*; art. 10 del Acuerdo UE-República de Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU), *cit.*

¹⁰⁷⁷ Vid.9.3 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*; y arts. 8.3 y 9.3 del Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA), *cit.*

¹⁰⁷⁸ Vid. art. 6.1 del Acuerdo UE-B-H (MPUE), *cit.*; art. 8 del Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS), *cit.*; art. 8.1 y 2 del Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA), *cit.*; art. 8.1 y 2 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*; párr. 9 del anexo II del Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA), *cit.*; art. 9 del Acuerdo UE-República de Guinea-Bissau (EUSSR GUINEA-BISSAU), *cit.*

tareas policiales ejecutivas. Además, las funciones de este cuerpo armado también incluían la protección del personal de la MPUE (2003) presente todavía en la zona, así como del de la OSCE¹⁰⁷⁹.

4.7. Reparación por daños y perjuicios

4.7.1. Responsabilidad limitada

El problema de la responsabilidad por daños y perjuicios en las misiones de paz de la UE ha sido regulado también en los estatutos firmados con los Estados anfitriones o de tránsito. No se trata de una cuestión baladí.

Con el inicio de las *misiones Petersberg* o de la PESD, la UE llevó a cabo dos operaciones, la misión de policía MPUE en Bosnia (2003) y la misión militar CONCORDIA en la ARYM (2003). Para la MPUE (2003), el acuerdo UE-Bosnia sobre el estatuto de las actividades de la misión no incorporó ninguna referencia a la responsabilidad de la UE por daños y perjuicios derivados de sus actividades. Únicamente se establecía que los miembros de la misión no realizarían actividades incompatibles con la naturaleza imparcial de sus obligaciones. La adopción posterior del modelo de estatuto para las misiones de policía, recogido en el documento del Consejo 9313/03, tampoco incluyó ninguna cláusula sobre la responsabilidad de la misión por daños y perjuicios. Esta situación se corrigió con la misión CONCORDIA.

El estatuto firmado el 21 de marzo de 2003 entre la UE y la ARYM, en el marco de la misión militar CONCORDIA, sí que establece previsiones sobre la responsabilidad por los daños y perjuicios que pudiera ocasionar la misión. La responsabilidad se fijaba del siguiente modo:

“1. Las reclamaciones que se deban a actividades relacionadas con disturbios civiles, a la protección de las FUE o a actividades inherentes a las necesidades de la operación no darán lugar a ningún tipo de indemnización *por parte de los Estados miembros o de otros Estados que participen en la operación ni por parte del mecanismo operativo de financiación establecido por la Decisión del Consejo de la Unión Europea, de 27 de enero de 2003, con objeto de financiar los costes comunes de la operación.*

2. Todas las demás reclamaciones serán tratadas por un Comité conjunto de reclamaciones establecido por el Grupo conjunto de coordinación a que se refiere el artículo 14, que estará compuesto por representantes de las FUE y de las autoridades competentes de la Parte Anfitriona. *La resolución de las reclamaciones tendrá lugar previo consentimiento del Estado interesado o del mecanismo*”¹⁰⁸⁰.

Así, el estatuto en la práctica vaciaba casi de responsabilidad a la UE y sus Estados miembros. Sólo en el caso de reclamaciones por actos que no tuvieran nada que ver con los cometidos de la misión, es decir, actos a título privado de los participantes, era susceptible de incurrir en obligaciones de reparación, mediante un mecanismo que además, dejaba a la voluntad del Estado interesado y del “mecanismo de financiación” la obligatoriedad de las reparaciones fijadas por el Comité conjunto.

¹⁰⁷⁹ Vid. art. 8.3 y 4 y art. 9 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*

¹⁰⁸⁰ Art. 13 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*

Este modo de resolver la responsabilidad por daños dejaba en una situación de indefensión a los damnificados frente a los actos de la misión. Así, los representantes de los quince gobiernos de los Estados miembros firmaron, como ya hemos visto supra, el 17 de noviembre de 2003 el modelo de acuerdo UE-SOFA, (basado en el modelo de estatuto de la OTAN de 19 de junio de 1951), válido tanto para las misiones militares como para las no militares, con el objetivo de definir el régimen jurídico de todo el personal (civil y militar) de los Estados miembros destacado en las instituciones de la UE, de los cuarteles generales y de las fuerzas puestas a su disposición para el desarrollo de una misión de la Unión. A pesar de ello, cuando se hayan finalizado los tres últimos procedimientos de ratificación que quedan pendientes, la entrada en vigor de este acuerdo no eximiría de celebrar acuerdos específicos con los países terceros cuando los ejercicios u operaciones tengan lugar fuera del territorio de los Estados miembros.

En este contexto, la falta de estatuto sobre el despliegue del personal y de la misión de la Unión en un tercer Estado podría plantear problemas jurídicos relacionados con posibles reclamaciones por daños o lesiones sufridos por terceros en el desarrollo de la misión, -a menos que se aplique supletoriamente, como en las operaciones de apoyo o sucesión de misiones previas de la ONU, el estatuto pactado por la ONU para sus fuerzas-, puesto que no estaría claro ante qué jurisdicción deberían presentarse estas reclamaciones. Esta problemática ya ha sido planteada, aunque no el marco de las misiones de la UE, ante la jurisdicción italiana por la muerte de un funcionario del servicio de inteligencia militar italiano en Bagdad, a manos del “fuego amigo” de una patrulla norteamericana¹⁰⁸¹.

¹⁰⁸¹ Esta problemática se ha planteado en las operaciones militares en países que padecen una situación bélica o prebélica y existen fuerzas internacionales autorizadas por la ONU. Este sería el caso *Calipari*, relativo a las reclamaciones planteadas ante la jurisdicción italiana por el asesinato en Bagdad de Nicola Calipari, funcionario italiano del SISMI (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare) en 2005 a manos del “fuego amigo” de una patrulla estadounidense, mientras trasladaba al aeropuerto de la capital iraquí a la periodista del “Manifesto” Guiliana Sgrena, recién liberada por sus secuestradores. La jurisdicción italiana rechazó su competencia, alegando la existencia de una costumbre internacional que dispondría la jurisdicción exclusiva del Estado de bandera para las fuerzas estacionadas en territorio extranjero en el transcurso de una ocupación militar. Aunque, en apariencia, existen diferencias en las condiciones en las que se despliegan las misiones PESD (no como fuerzas de ocupación) y sobre la consideración de este funcionario como personal militar o civil, en la práctica de las misiones PESD podrían acaecer situaciones equiparables. La corte italiana consideró que la falta de un SOFA para las fuerzas italianas desplegadas en Iraq vendría suplido por la RCSNU 1546 (2004), que reconocía la jurisdicción exclusiva de los Estados sobre el propio personal militar destinado en el extranjero. Tondini y Bertolin rebaten estos argumentos afirmando que la resolución en cuestión únicamente legitimaría la intervención de la coalición internacional. La ausencia de un SOFA para Italia no puede venir suplido por la existencia de una orden emanada de la autoridad provisional de la coalición internacional; en consecuencia, no se podría impedir juzgar ante los tribunales italianos a militares de un país miembro de la coalición. *Vid.* en detalle sus argumentos jurídicos en M. Tondini e F. Bertolin, “La sentenza calipari: Volenti non fit iniuria? (3 aprile 2008). En http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0036_tondini_bertolin.pdf. (Fecha de consulta: 22 abril 2011). Y también, “La cassazione e il caso Calipari: quelle “buone consuetudini” che salvano le “buone relazioni” (7 settembre 2008). En http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/giurisdizioni_ordinarie/0004_tondini_bertolin.pdf. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

En cualquier caso, este problema está estrechamente relacionado con el de la personalidad jurídica de la Unión, puesto que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) debemos plantearnos si es posible exigir a la Unión la responsabilidad por los daños causados por la misión europea. Entendemos que, por el momento, ello dependerá de las cláusulas establecidas en los tratados firmados con el Estado anfitrión, en las que hasta el momento se ha establecido, como norma general, la responsabilidad del Estado de las fuerzas o del personal civil.

En la mayoría de estos acuerdos sobre el estatuto existe esa cláusula que podemos calificar de general, por la que se establece que la misión y su personal:

“(…) no serán responsables de los daños o pérdidas de bienes públicos o privados que se produzcan en razón de necesidades operativas o sean ocasionados por actividades relacionadas con disturbios civiles o con la protección de (la misión)”¹⁰⁸².

En consecuencia, estos daños no son reclamables y, por lo tanto, no son objeto de indemnización¹⁰⁸³. Los dos únicos estatutos que no contienen esta cláusula general de exención son los estatutos firmados con la república de Yibuti y con la república de Camerún (Estados de estacionamiento y tránsito de la FUE). En ambos casos, ¿debemos entender que los daños causados por las fuerzas y la misión europea en el ejercicio de sus funciones sí serían reclamables? La cuestión no está clara. En todo caso, estos dos estatutos sí establecen (como el resto de estatutos analizados) otras disposiciones sobre las reclamaciones por daños y lesiones, exigibles en determinados casos, y que en el siguiente epígrafe hemos denominado cláusulas específicas.

La determinación del régimen de responsabilidad es una cuestión delicada y no solucionada plenamente todavía por la práctica y doctrina internacionales. Esta cuestión tuvo su máxima eclosión cuando las operaciones de la OTAN en Kosovo tuvieron como respuesta la demanda de Serbia contra todos los miembros de la Alianza ante la CIJ¹⁰⁸⁴. Siguiendo los Informes de la CDI sobre la responsabilidad internacional de las OOI¹⁰⁸⁵, podemos inferir tres “reglas” que, por analogía, serían aplicables al régimen de

¹⁰⁸² Es decir, en el “ejercicio de sus funciones oficiales”, tal y como se menciona en la letra d) del párr.6 del Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA), *cit.* Vid. también art.15.1. del Acuerdo UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.*; art.16.1 del Acuerdo UE-República de Somalia (ATALANTA), *cit.*; art.13.1 del Acuerdo UE-República de Somalia (ATALANTA), *cit.*; art.15.1 del Acuerdo UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*; art.13.1 del Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS), *cit.*; art. 14.1 del Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA), *cit.*; art.14.1 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*; art.15.1 del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo), *cit.*

¹⁰⁸³ Art. 14.1 del Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA), *cit.*; art. 14.1 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*; art. 13.1 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*; art.15.1 del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo), *cit.*; art. 15.1 del Acuerdo UE-República de Camerún (EUFOR RD Congo), *cit.*; art. 15.1 del Acuerdo UE-República de Chad (EUFOR Chad/RCA) *cit.*; art. 13.1 del Acuerdo UE-República de Somalia (ATALANTA), *cit.*

¹⁰⁸⁴ P. Martín Rodríguez, “El estatuto jurídico de las fuerzas armadas... *op.cit.*, p.57.

¹⁰⁸⁵ Vid. el último: A/66/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 63º período de sesiones (26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011). En adelante, Informe 66º.

responsabilidad de la UE en la realización de misiones de paz que pueden generar un hecho ilícito:

En primer lugar, puesto que la misión de paz es un órgano subsidiario de la UE, cualquier hecho ilícito cometido por la misión o su personal, sería imputable a la UE y de aquí, se derivaría la responsabilidad internacional de la UE y nacería su obligación de indemnizar. De este modo, en aplicación del art. 7 del Proyecto de responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales, como norma general:

“El comportamiento de un órgano de un Estado o de un órgano o un agente de una organización internacional que hayan sido puestos a disposición de otra organización internacional se considerará un hecho de esta última organización según el derecho internacional si esta ejerce un control efectivo sobre ese comportamiento”¹⁰⁸⁶.

Los efectivos aportados por los Estados en las OMP de la ONU no mantienen ninguna relación contractual o estatutaria directa con la UE, puesto que los Estados miembros son los responsables del pago de sus salarios y prestaciones en general, así como de su reclutamiento y formación. Además, estos ostentan su poder disciplinario y la jurisdicción penal exclusiva sobre los componentes de la misión¹⁰⁸⁷. Esta situación se reproduce también para la misiones de paz de la UE.

Sin embargo, en el ámbito de las NNUU ello ha generado dudas y supuestos de doble atribución de responsabilidad en aquellos casos en que ésta no ejerce o ha perdido el control efectivo de la operación y se niega a reparar las indemnizaciones o surge una doble atribución de responsabilidad¹⁰⁸⁸. Entendemos que estas dudas también serían atribuibles por analogía a las misiones de paz de la UE.

En segundo lugar, una OI no puede escapar de su responsabilidad por medio de la “externalización de sus agentes”. Ello no obsta para que el Estado que aporta las fuerzas sea también responsable en caso de que sean sus contingentes los que han cometido el acto ilícito¹⁰⁸⁹. De este modo, la responsabilidad de los posibles daños causados por el personal de las empresas de seguridad contratadas por el Reino Unido, con el fin de garantizar la seguridad de la misión EUJUST LEX en Iraq (2005), parece que debería atribuirse a este Estado¹⁰⁹⁰.

¹⁰⁸⁶ Art. 7 del texto del Proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, en el Informe 66º, *cit.*, p.57.

¹⁰⁸⁷ Vid. Y. Cacho Sánchez, “Responsabilidad internacional de las Naciones Unidas por la actividad ilícita de sus fuerzas de mantenimiento de la paz” *REEI*, nº 13, 2007, pp.7-8. En <http://www.reei.org/index.php/revista/num13/articulos/responsabilidad-internacional-naciones-unidas-actividad-ilicita-sus-fuerzas-mantenimiento-paz>. (Fecha de consulta: 22 de noviembre 2011).

¹⁰⁸⁸ P. Martín Rodríguez, “El estatuto jurídico de las fuerzas armadas...*op.cit.*, p.59. Vid. también, Informe 66º, *cit.*, apdo. 4 del comentario al Capítulo II, Atribución de un comportamiento a una organización internacional, p.89.

¹⁰⁸⁹ A/60/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 57º período de sesiones, 2 de mayo a 3 de junio y 11 de julio a 5 de agosto de 2005), p.110.

¹⁰⁹⁰ Vid. Anexo, epígrafe 2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (2005), literal c).

Finalmente, la norma general que sería de aplicación es que los Estados miembros no incurren en responsabilidad por los ilícitos cometidos por una OI a la que pertenecen, salvo que hayan inducido al perjudicado a creerlo así y acepten tal responsabilidad. De este supuesto se exceptúan los casos en los que el Estado elude una obligación internacional atribuyendo competencias en ese ámbito a una OI que lleva a cabo un comportamiento que de haberlo realizado el Estado habría constituido una violación de esa obligación, como por ejemplo, las obligaciones de protección de los derechos humanos¹⁰⁹¹.

Estas consideraciones previas nos permitirían afirmar la existencia de responsabilidad internacional de la UE por los actos ilícitos cometidos por las misiones de paz o su personal, si bien, no exenta de dudas, teniendo en cuenta que las fuerzas y personal, aunque responden a las órdenes del jefe de misión sobre el teatro de operaciones, están sometidos a la disciplina y jurisdicción de los Estados miembros. Por el momento, los acuerdos sobre el Estatuto de las misiones de la UE han establecido unos mecanismos para reparar los daños y perjuicios causados por la misión o su personal en aquellos casos en que no les sería de aplicación la inmunidad.

4.7.2. Mecanismos de reparación

Todos los estatutos estudiados establecen que todas aquellas otras reclamaciones que no sean reconducibles a la cláusula general, y aquellas reclamaciones que los estatutos prevén para los daños o pérdidas de bienes civiles o públicos, así como las reclamaciones por muerte o lesiones de personas o por daños o pérdidas de bienes pertenecientes a la misión, se resolverán por medio de arreglos amistosos¹⁰⁹². Y en el caso de que estos arreglos amistosos no lleguen a buen puerto, algunos de los estatutos (los relacionados con las misiones militares) prevén otras vías de solución de las reclamaciones: la vía diplomática y el tribunal de arbitraje.

a) Arreglos amistosos

En este marco, las reclamaciones las presentarán las autoridades competentes de la Parte anfitriona al jefe de misión y se sustanciarán mediante arreglos por separado, en los que se fijarán los procedimientos de fijación y presentación de reclamaciones. La liquidación de estas reclamaciones se realizará previo consentimiento del Estado afectado¹⁰⁹³. El estatuto sobre la MOA en Aceh (2005), es un poco más preciso al distinguir entre las acciones civiles y penales que se pueden presentar. En el primer caso, la determinación de si el acto fue realizado o no en el ejercicio de sus funciones oficiales corresponde al Estado remitente o la institución de la UE, junto con el jefe de misión.

¹⁰⁹¹ A/61/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 58º período de sesiones (1 de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006), p.314 y pp.310-326.

¹⁰⁹² Vid. por ejemplo el art. 15.1 de los acuerdos UE-República de Yibuti y UE-República de Camerún (ATALANTA), *cit.*; art. 15.2 del acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD CONGO), *cit.*

¹⁰⁹³ Art. 14. 2 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*; art. 13.2 Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA) *cit.*; art.14.2 Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA), *cit.*; art. 13.2 Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS), *cit.*

Ellos se encargan de declararlo ante la jurisdicción del país. En el caso de un acción penal, las autoridades competentes del Estado remitente tienen el derecho a ejercer en territorio del Estado anfitrión las competencias jurisdiccionales y disciplinarias que les otorga su legislación¹⁰⁹⁴.

En los acuerdos relativos a las operaciones militares, para las primeras operaciones de la UE se establecía la creación de un comité conjunto de reclamaciones, compuesto por representantes de la FUE y las autoridades competentes de la parte anfitriona, que requería del consentimiento del Estado interesado o del mecanismo para la resolución de la reclamación¹⁰⁹⁵. Las operaciones más recientes establecen una cláusula encaminada a un arreglo amistoso, por la que las reclamaciones se dirigirán a la FUE a través del Estado anfitrión, cuando se trate de reclamaciones presentadas por personas física o jurídicas del Estado anfitrión; o a las autoridades competentes del Estado anfitrión, cuando se trate de reclamaciones presentados por la EUFOR¹⁰⁹⁶.

En cambio, las operaciones no militares establecen como medio principal para dirimir aquellas reclamaciones que escapen de la cláusula general, es decir, aquellas que entren dentro del ámbito de aplicación del derecho civil, y sobre las que la Parte anfitriona no tenga competencia porque así lo establece alguna disposición del Acuerdo, su presentación al jefe de misión. Hecho esto, las reclamaciones deben substanciar por acuerdos por separado, de carácter administrativo, celebrados entre el jefe de misión/jefe de policía y las autoridades administrativas del Estado anfitrión. A través de estos acuerdos deben establecerse los procedimientos de presentación y liquidación de las reclamaciones, previo consentimiento del Estado afectado¹⁰⁹⁷.

b) Vía diplomática

La solución por vía diplomática está presente en todos los acuerdos para dirimir todos aquellos litigios relativos a la interpretación y aplicación del acuerdo sobre el estatuto, entre el representante del Estado anfitrión y los representantes de la UE¹⁰⁹⁸.

Pero además, en el marco de las reclamaciones por daños y perjuicios, de no llegarse tampoco a un arreglo amistoso en el seno de la Comisión de reclamaciones, estos estatutos también prevén que aquellas reclamaciones de cuantía hasta los 40.000€ se resolverán por vía diplomática entre el Estado anfitrión y los representantes de la UE¹⁰⁹⁹.

¹⁰⁹⁴ Párr. 8 anexo II del Acuerdo UE-Gobierno de Indonesia (MOA), *cit.*

¹⁰⁹⁵ Art. 13.2 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*

¹⁰⁹⁶ Art. 15.2 del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR-RD Congo), *cit.*; art. 15.2 del Acuerdo UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA), *cit.* En este caso se sustituye Estado anfitrión por Estado de tránsito; art.15.2 del Acuerdo UE-República de Chad (EUFOR-CHAD/RCA), *cit.*

¹⁰⁹⁷ Art.13.2 del Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS), *cit.*; art. 14.2 de los acuerdos UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA) y UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA) *cit.*

¹⁰⁹⁸ *Vid.* por ejemplo el art. 16 del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo), *cit.*

¹⁰⁹⁹ *Vid.* por ejemplo el art. 15.4, literal a) del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo), *cit.*

En algún caso, como en el estatuto firmado con la república de Somalia para la misión ATALANTA (2008), la primera y única opción (aparte de la vía judicial, *vid. infra*) para responder de los daños y perjuicios ocasionados al margen de las actividades de la misión, es la vía diplomática, basada en el arreglo amistoso entre las partes¹¹⁰⁰.

c) Comisión de reclamaciones

La mayoría de estatutos previstos para las operaciones militares (excepto el firmado con la república de Somalia), así como el estatuto celebrado con Guinea-Bissau para una misión no militar de apoyo a la reforma del sector de la seguridad, prevén para el caso de que el arreglo amistoso no llegue a materializarse, la creación de una Comisión de reclamaciones. La primera vez que se estableció fue en el 2003 para el estatuto de la operación CONCORDIA en la ARYM (2003). Este comité o comisión, se compone de representantes de la FUE y de las autoridades competentes de la parte anfitriona. La resolución de las reclamaciones exige el previo consentimiento del Estado interesado¹¹⁰¹. A partir del estatuto firmado con Gabón para la operación EUFOR RD Congo (2006) se precisará en el texto de los nuevos estatutos que la resolución de las reclamaciones en el seno de esta Comisión deberá ser tomada de común acuerdo. En todos los casos esta Comisión de reclamaciones actuará antes que el tribunal de arbitraje¹¹⁰².

En el marco de las misiones EUFOR RD Congo (2006), y en relación con Gabón (Estado de estacionamiento de la FUE), y EUFOR CHAD/RCA (2008), cuando no se llegue a un acuerdo amistoso también se ha previsto la creación de una comisión de reclamaciones para decidir sobre las reclamaciones. A falta de acuerdo, las reclamaciones de hasta 40.000 euros se resolverán por vía diplomática entre el Estado anfitrión y los representantes de la Unión. Por encima de esta cantidad, las reclamaciones se someterán a un tribunal de arbitraje cuyo laudo será vinculante¹¹⁰³.

d) Tribunal de arbitraje

Finalmente, para aquellos casos en que no se ha llegado a un arreglo amistoso entre las partes ni en el seno de la Comisión de reclamaciones, y la cuantía reclamada sea superior a los 40.000€, los estatutos prevén someter la reclamación a un tribunal de arbitraje, cuyo laudo será vinculante. Este tribunal estará compuesto por tres árbitros, uno nombrado por el Estado anfitrión, otro por la misión europea y el tercero, conjuntamente por el Estado anfitrión y la misión de la UE. En el caso de que una de las partes no nombre al árbitro en el plazo de dos meses, o que no haya acuerdo entre las partes sobre el nombramiento del tercer árbitro, éste será nombrado por el Presidente

¹¹⁰⁰ Art. 13.2 del Acuerdo UE-República de Somalia (ATALANTA), *cit.*

¹¹⁰¹ Art. 13.2 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit.*

¹¹⁰² *Vid.* Art. 15.3 de los acuerdos UE-República Gabonesa (EUFOR RD CONGO); UE-República Camerún (EUFOR CHAD/RCA); UE-República de Chad (EUFOR Chad/RCA); UE-República de Yibuti (ATALANTA); UE-República Seychelles (ATALANTA), *cit.*; y art. 16.3 acuerdo UE-República Guinea-Bissau (EUSSR GUINEA BISSAU), *cit.*

¹¹⁰³ Art. 15.4, letras a) y b) del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD CONGO), *cit.*

del TJUE¹¹⁰⁴. Igualmente, el mandato, el procedimiento aplicable y las condiciones para presentar las reclamaciones ante este tribunal (así como ante la Comisión de reclamaciones), vendrán establecidos en un protocolo administrativo celebrado entre las autoridades administrativas del Estado anfitrión y la misión europea¹¹⁰⁵. En el caso del estatuto firmado con la república de Somalia se determina para la misión ATALANTA, (cosa que no hacen el resto de estatutos), que será el Comandante de la FUE el que negociará este mandato con las autoridades administrativas del Estado anfitrión¹¹⁰⁶.

La operación ATALANTA (2008) presenta ciertas particularidades, puesto que también está prevista la posibilidad que Somalia comparezca en juicio en nombre de EUNAVFOR. De este modo, se abre la posibilidad a presentar reclamaciones judiciales si se retira la inmunidad (vid. infra); y además, que este Estado pague la indemnización en todos los casos; indemnización que será reembolsada, total o parcialmente por EUNAVFOR, en el caso de que le sea atribuible el daño¹¹⁰⁷. Por otro lado, se continúa manteniendo en éste y el resto de los estatutos, y como primera opción, la referencia genérica al “arreglo amistoso” en el contexto de la vía diplomática¹¹⁰⁸.

5. ACUERDOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE TERCEROS ESTADOS EN LA MISIÓN

La articulación de la participación de terceros Estados en las misiones de paz de la Unión se gestó en el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999. Los Jefes de Estado y de Gobierno establecieron diversas circunstancias en las que, una vez decidido por el Consejo el inicio de una misión de gestión militar de crisis, terceros Estados no miembros de la UE pudieran participar en las mismas. Esta posibilidad se abría:

- a) A los miembros europeos de la OTAN que no pertenecen a la UE, si así lo estimaban oportuno, y en el caso de que para el desarrollo de la operación sea conveniente recurrir complementariamente a los medios y capacidades de la OTAN. También pueden ser invitados a participar, previa decisión del Consejo, en aquellas operaciones en que la UE no utilice medios de la OTAN.
- b) A países candidatos a la adhesión.
- c) A otros países europeos que aspiren a adherirse a la UE.

¹¹⁰⁴ Art. 16.5 del Acuerdo UE-Guinea-Bissau (EUSSR GUINEA-BISSAU), *cit.*; art.15.5 del Acuerdo UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*; art.15.5. de los acuerdos UE-República Gabonesa (EUFOR RD CONGO), UE-República de Seychelles (ATALANTA), *cit.*; art. 15.5. del Acuerdo UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*

¹¹⁰⁵ Art. 16.6 del Acuerdo UE-Guinea-Bissau (EUSSR GUINEA-BISSAU), *cit.*; y art. 15.6 de los acuerdos UE-República Gabonesa (ATALANTA), UE-República de Yibuti (ATALANTA), UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA), UE-República de Chad (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*

¹¹⁰⁶ Art. 15.6 del Acuerdo UE-República de Somalia (ATALANTA), *cit.*

¹¹⁰⁷ Art. 13.2 y 3 del Acuerdo UE-República de Somalia (ATALANTA), *cit.*

¹¹⁰⁸ *Vid.* por ejemplo, el art. 15.1 del Acuerdo UE-República de Camerún (EUFOR CHAD/RCA) *cit.*, para las tropas europeas en tránsito por la república de Camerún.

- d) Y finalmente, a aquellos países como Rusia y Ucrania, y otros Estados europeos que participan en el diálogo político con la Unión, así como a otros Estados “interesados”¹¹⁰⁹.

Para las misiones militares que se articulan con base a los medios y capacidades de la OTAN en virtud de los acuerdos Berlín Plus, el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002, determinó que la participación en este tipo de misiones quedaría limitada a los Estados miembros de la UE, que también sean miembros de la OTAN o participantes en la “Asociación para la paz”, y que hayan celebrado los correspondientes acuerdos de seguridad bilaterales con la OTAN. En este sentido, Malta y Chipre no participan por el momento en aquellas operaciones militares de la UE que utilizan elementos de la OTAN, al igual que Dinamarca¹¹¹⁰.

En los sucesivos Consejos Europeos de Feira (junio de 2000), de Niza (diciembre de 2000), de Bruselas (octubre de 2002), y Sevilla (junio de 2002), se establecieron los mecanismos y principios rectores para articular la participación de terceros Estados en las misiones militares de gestión de crisis dirigidas por la UE. Desde los inicios de las misiones de paz de la UE en 2003 hasta finales de 2009, la UE ha celebrado acuerdos con más de treinta terceros Estados para regular su participación en las misiones de la Unión: Albania, Argentina, ARYM, Brasil, Bulgaria, Brunei, Canadá, Chile, Croacia, Chipre, EEUU, Eslovenia, Estonia, Filipinas, Hungría, Islandia, Letonia, Lituana, Malasia, Marruecos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Rumania, Rusia, Singapur, Suiza, Tailandia, Turquía, Sudáfrica y Ucrania¹¹¹¹.

5.1. Características generales

Dentro del sistema jurídico-institucional de la UE, la participación de terceros Estados en una misión de la UE ya sea militar o no, también viene determinada en la propia acción común de establecimiento de la misión. En la mayoría de las acciones comunes analizadas se establece un artículo que prevé la posibilidad de invitar a terceros Estados y en otras, -una minoría-, no se recoge esta posibilidad.

La minoría de acciones comunes que no prevén la participación de terceros Estados se han desarrollado únicamente con la participación de Estados miembros de la UE, bien

¹¹⁰⁹ Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, *cit.*, Anexo I del anexo IV: Informe de situación de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa. Consulta y cooperación con países no pertenecientes a la UE y con la OTAN, pp.4-5.

¹¹¹⁰ Aún así, los Estados que no participan en las operaciones militares tienen derecho a participar y votar en las instituciones y órganos de la UE-incluido el COPS- en todas aquellas decisiones que no se refieran a la ejecución de estas operaciones. Igualmente, tienen también derecho a recibir información clasificada de la UE, siempre y cuando no contenga ninguna información o referencia a información clasificada de la OTAN. *Vid.* Doc. 15917/02, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, Conclusiones de la Presidencia. Anexo II: “Declaración del Consejo reunido en Copenhague el 12 de diciembre de 2002”, p. 13.

¹¹¹¹ *Vid.* Anexo, literal d) de cada una de las misiones comentadas, donde se citan los acuerdos mencionados.

por la reducida magnitud de la misión, - como en la misión EUJUST THEMIS (2004)¹¹¹² y la misión de apoyo a la misión de la UA, AMIS II (2005)¹¹¹³-, o bien porque la misión se desarrolló fuera de las fronteras del Estado receptor, como sucedió con la misión de formación EUJUST LEX (2005) para Iraq, que se desarrolló tanto en territorio de la UE como más allá de las fronteras de los Estados miembros, en la región¹¹¹⁴.

Las acciones comunes que sí prevén de modo expreso la participación de terceros Estados, contemplan su articulación a través de la celebración de un acuerdo internacional. Así, la base jurídica de estos acuerdos internacionales, al igual que hemos visto para la celebración de acuerdos sobre el estatuto del personal y de la misión europea, es el antiguo art. 24 TUE, que establece la firma de un acuerdo internacional entre el tercer Estado y la UE. Para la regulación de la participación de los terceros Estados en estas misiones, las acciones comunes establecen una clasificación de los terceros Estados susceptibles de participar en una misión de paz de la UE en atención a dos criterios:

a) si se trata de una misión autónoma de la UE, dirigida por ella de modo independiente, ya sea militar o civil; o

b) si se trata de una misión militar realizada con los medios y capacidades de la OTAN. En este caso son de aplicación los acuerdos *Berlín Plus*, celebrados entre la UE y la OTAN, con el fin de permitir a la UE la utilización de los medios y capacidades de la OTAN en las misiones militares que lo requieran. Estos acuerdos fueron puestos en práctica en la primera misión militar de la UE, la misión CONCORDIA en Macedonia (2003)¹¹¹⁵ y posteriormente en la misión EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2004)¹¹¹⁶.

En la mayoría de misiones civiles, la acción común establece una invitación general, no condicionada, a través del uso de la siguiente fórmula:

“Sin perjuicio de la autonomía de la UE en la toma de decisiones y de su marco institucional único, se invitará a los terceros Estados a contribuir a la (Nombre de la misión)...”¹¹¹⁷.

Sin embargo, en algunas de estas acciones se establece la distinción entre Estados adherentes (a los que se invitará con certeza) y terceros Estados (a los que podrá invitarse)¹¹¹⁸.

¹¹¹² Vid. Anexo, epígrafe 2.2.1. MISIÓN EUJUST THEMIS EN GEORGIA (2004), literal d).

¹¹¹³ Vid. Anexo, epígrafe 2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (2005), literal d).

¹¹¹⁴ Vid. Anexo, epígrafe 2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (2005), literales b) y c).

¹¹¹⁵ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (2003), literal a).

¹¹¹⁶ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal a).

¹¹¹⁷ Vid. por ejemplo, el art. 13 de la acción común 2008/124/PESC de creación de la misión EULEX KOSOVO, *cit.*; o el art. 9 de la acción común 2007/405/PESC de creación de la misión de policía EUPOL RD CONGO, *cit.*

¹¹¹⁸ Vid. por ejemplo, el art. 9 de la acción común 2003/681/PESC (EUPOL PRÓXIMA), *cit.*; el art. 11 de la acción común 2005/889/PESC (MAFUE en Rafah), *cit.*; o el art. 12 de la acción común 2005/797/PESC (EUPOL COPPS), *cit.* Vid. también el art. 9 de la acción común

En cambio, las acciones comunes que regulan las misiones militares, y también alguna misión policial¹¹¹⁹, establecen una clasificación triple de la tipología de terceros Estados que pueden participar en la misión militar:

- a) los Estados miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE;
- b) los países candidatos a la adhesión; y, finalmente,
- c) la invitación a socios potenciales, de acuerdo todo ello a las condiciones convenidas¹¹²⁰.

La adopción de la decisión de invitar a un tercer Estado corresponde tomarla al COPS, en virtud de la autorización realizada por el Consejo en las acciones comunes de creación de las misiones. El COPS, previa recomendación del CMUE o del CIVCOM y del comandante militar o civil de la operación o jefe de misión de policía (en función de que se trate de una misión militar o no), acepta las contribuciones de los terceros Estados a través de esta decisión. Del mismo modo, es el COPS quien decide la creación del comité de contribuyentes en el caso de que los Estados aporten contribuciones significativas¹¹²¹.

El *régimen jurídico* previsto en estos acuerdos tiene dos grandes elementos:

- Fija los derechos y obligaciones, así como el estatuto de las fuerzas y del personal de los terceros Estados participantes en la misión.
- Determina en paralelo las aportaciones financieras de estos terceros Estados a la operación, convirtiéndolos en acuerdos con un marcado carácter financiero, puesto que a través de ellos se articulan las contribuciones financieras de los terceros Estados a la misión.

La *cadena de mando* establecida en estos acuerdos reconoce a los terceros Estados los mismos derechos y obligaciones en la gestión diaria de la operación que a los Estados miembros de la UE¹¹²². La participación del tercer Estado se articula a través del nombramiento de un Alto Representante Militar (ARM), que representa a su contingente nacional en las misiones militares, o bien a través del nombramiento de un punto de

2004/847/PESC (EUPOL KINSHASA), *cit.*, que introduce la subclasificación entre Estados adherentes y Estados candidatos a la adhesión.

¹¹¹⁹ Es el caso de la MPUE en Bosnia, cuyo art. 8 de la acción común 2002/210/PESC, *cit.*, establece la distinción entre Estados miembros de la OTAN que no formen parte de la UE, y otros Estados candidatos a la adhesión a la UE, que en aquellos momentos estaban contribuyendo con personal a la IPTF. O el art. 12 de la acción común 2007/369/PESC (EUPOL AFGANISTÁN), *cit.*

¹¹²⁰ *Vid.* por ejemplo, el art. 11 de la acción común 2004/570/PESC (ALTHEA en Bosnia), *cit.*; el art. 8 de la acción común 2003/92/PESC (CONCORDIA), *cit.*; el art. 10 de la acción común 2006/319/PESC (EUFOR RD CONGO), *cit.* Si bien es cierto que en algunas de ellas no se establece esta distinción y, al igual que en las misiones civiles la acción se refiere a la invitación a terceros Estados sin más. *Vid.* los arts. 10 de la acción común 2007/677/PESC (EUFOR CHAD/RCA) y de la acción común 2003/423/PESC (ARTEMIS), *citados*.

¹¹²¹ *Vid.* Capítulo 5, apartado 3.1.3. Comité de contribuyentes.

¹¹²² *Vid.* por ejemplo, el art. 4.5 del Acuerdo UE-Federación de Rusia (MPUE), *cit.*; el art. 5.4 del acuerdo UE-Polonia (CONCORDIA) (DO L 285/44, de 1.11.2003); los artículos 6.5 y 10.4 del acuerdo marco UE-Canadá (DO L 315/21, de 1.12.2005); y el art.4.3 del Acuerdo UE-EEUU (EULEX KOSOVO) (DO L 282/33, de 25.10.2008).

contacto del contingente nacional que, desde la misión EULEX KOSOVO (2008), es denominado Jefe del Contingente Nacional (JCN) y que representa a su contingente nacional en las misiones civiles. El primero responde ante el comandante de la operación y el segundo ante el jefe de la misión, aunque evidentemente, ambos son responsables de la disciplina diaria de sus contingentes¹¹²³. De hecho, el personal y fuerzas aportadas por el tercer Estado están sometidos a las órdenes de sus autoridades nacionales, que tienen plena jurisdicción sobre ellos¹¹²⁴.

En cuanto a la *forma* de estos acuerdos, en la mayoría de los casos se trata de acuerdos internacionales celebrados de modo solemne, aunque algunos de ellos (igual que los acuerdos que regulan el estatuto de las fuerzas o del personal de la UE) se han celebrado por medio de un Canje de notas, en forma simplificada. Este fue el caso de la participación de Suiza en la misión EUFOR RD Congo (2006)¹¹²⁵, o la participación de los Estados miembros de la ASEAN (Brunei, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia) en la misión de observación MOA en Aceh (2005)¹¹²⁶.

La *finalidad* de estos acuerdos es asegurar que la participación de terceros Estados estará sujeta a las mismas (o similares) condiciones que las de la participación de los Estados miembros. Evidentemente, estos acuerdos son celebrados únicamente con los terceros Estados, no con los Estados miembros de la UE, puesto que la contribución en capacidades y personal de estos últimos a la misión viene regulada jurídicamente por instrumentos legales internos (léase las antiguas acciones comunes y decisiones)¹¹²⁷.

Finalmente, estos acuerdos son *publicados* en el DOUE, excepto aquellos que regularon la participación de Brasil, Hungría y Sudáfrica en la misión militar ARTEMIS (2003)¹¹²⁸. Si bien es cierto que algunos de ellos lo han sido con retraso, como los acuerdos firmados con los países de la ASEAN para su intervención en la misión de observación en Aceh, MOA (2005)¹¹²⁹, y el acuerdo sobre la participación de Chipre en la misión ARTEMIS

¹¹²³ Vid. Anexo, epígrafe 1.3.3. MISIÓN EULEX KOSOVO (2008), literal d).

¹¹²⁴ Vid. por ejemplo, el art. 4.7 del Acuerdo UE-Federación de Rusia (MPUE), *cit.*; el art. 5.6 del Acuerdo UE- Polonia (CONCORDIA), *cit.*; los artículos 6.7 y 10.6 del Acuerdo marco UE-Canadá, *cit.*; y el art.4.5 del Acuerdo UE-EEUU (EULEX KOSOVO), *cit.*

¹¹²⁵ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.4. MISIÓN EUFOR RD CONGO (2006), literal d).

¹¹²⁶ Vid. Anexo, epígrafe 2.5. MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN ACEH (INDONESIA), MOA (2005), literal d).

¹¹²⁷ A. Sari, "The Conclusion of International Agreements by the European Union...*op.cit.*, pp. 46-47.

¹¹²⁸ M. A. Acosta Sánchez, *La política Europea de Seguridad y Defensa...op.cit.*, p.260. Vid. también Anexo, epígrafe 2.1.1.MISIÓN ARTEMIS (2003), literal d), en la que se cita el Doc.11550/03 del Consejo, lista de puntos "A" que recoge, entre otros, los proyectos de acuerdos con terceros Estados para su contribución a la operación ARTEMIS.

¹¹²⁹ Los canjes de notas celebrados con los cinco países de la ASEAN participantes en la MOA (2005), fueron publicados meses después de la finalización de la misión de observación. Vid. Anexo, epígrafe 2.5. MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN ACEH (INDONESIA), MOA (2005), literal d). Su elaboración se basó en un modelo de acuerdo aprobado por el Consejo. Vid. Doc. 12321/05, Decisión del Consejo relativa a la celebración de un acuerdo en forma de canje de notas entre la Unión Europea y Brunei, Singapur, Malasia, Tailandia y Filipinas sobre la participación de dichos Estados en la Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh - MOA), 4 de octubre de 2005.

(2003), que no fue firmado ni publicado en el DOUE hasta un mes después de la finalización oficial de la misión¹¹³⁰.

5.2. Tipología

Todos los acuerdos celebrados por la UE con terceros Estados pueden clasificarse, en función del tipo de acuerdo internacional utilizado para establecer el régimen de participación del tercer Estado en una misión de la UE, en una de estas dos categorías: acuerdos marco, o acuerdos *ad hoc*.

5.2.1. Acuerdos marco

En principio, la participación de terceros Estados requiere la celebración de un acuerdo internacional entre el tercer Estado que quiere participar en la misión y la UE. Ahora bien, Canadá y Noruega firmaron ya entre el 2004 y el 2005 sendos acuerdos marco, con la finalidad de regular de modo general su participación futura en las operaciones de gestión civil y militar de crisis de la UE. En este sentido, todas las acciones comunes que regulan la invitación a terceros Estados establecen que en el caso de que la UE y un tercer Estado hayan firmado previamente un acuerdo marco, será de aplicación lo que se dispone en ese acuerdo en el contexto de la misión. Este tipo de acuerdo fue aplicado para la participación de Noruega en la misión de observación MOA en Aceh (2005)¹¹³¹. También en la misión militar EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2004), la participación de Canadá, Bulgaria, Islandia, Noruega y Rumania no requirió la firma de un nuevo Acuerdo, puesto que estos países habían firmado previamente un acuerdo marco relativo a su participación en las operaciones de gestión civil o militar de crisis de la UE¹¹³². La participación de Turquía en la misión militar EUFOR RD Congo (2006) también fue regulada por un acuerdo marco¹¹³³.

5.2.2. Acuerdos *ad hoc*

Este tipo de Acuerdo regula la participación del tercer Estado para una misión de paz de la Unión específica ya sea militar o no militar.

- a) A través de estos acuerdos se ha regulado la participación de terceros Estados en las misiones militares siguientes: EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2003), para regular la participación de Chile, Nueva Zelanda, Argentina, y Albania; CONCORDIA en la ARYM (2003), para regular la participación de Polonia, la república Checa, y Estonia en la misión; EUFOR RD Congo (2006), para Chipre y Suiza; EUFOR CHAD/RCA (2008), para articular la aportación de Albania, la Federación de Rusia y Croacia. Y,

¹¹³⁰ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (2003), literal d).

¹¹³¹ Vid. por ejemplo, el art. 10.4 de la acción común 2005/643/PESC, *cit.*, que regula la misión de observación MOA en Aceh (2005), así como la participación de Noruega por medio de un Acuerdo marco.

¹¹³² Vid. Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal d).

¹¹³³ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.4. MISIÓN EUFOR RD CONGO (2006), literal d).

- b) Por otro lado, también han regulado la participación de terceros Estados en misiones civiles: la república Eslovaca, Rusia, Lituania, la república Checa, Chipre, Islandia y Polonia en la MPUE en Bosnia (2003); la participación de Suiza, Turquía, Noruega y Ucrania en la misión de policía EUPOL PRÓXIMA en la ARYM (2003); la de los cinco Estados de la ASEAN y Suiza en la misión de observación MOA en Aceh (2005); la participación de Croacia y Nueva Zelanda en la misión EUPOL AFGANISTÁN (2007); así como la participación de los EEUU, Croacia y Suiza (por el momento) en la misión EULEX KOSOVO (2008).

5.3. Contenido

Para la realización de este tipo de acuerdos, marco o *ad hoc*, la UE se ha basado en un modelo de Acuerdo marco elaborado por el Consejo en el 2003 para la operación militar CONCORDIA en Macedonia (2003), documentos posteriores¹¹³⁴ y dos modelos de acuerdo marco elaborados por el Consejo en septiembre de 2004 para la gestión militar¹¹³⁵ y civil¹¹³⁶ de crisis. Desde la elaboración de estos modelos la estructura y contenido de los acuerdos marco ha sido siempre la misma:

- a) La Sección primera, que comprende las Disposiciones generales, relativas a la participación del tercer Estado; el Marco del acuerdo; el Estatuto del personal y de las fuerzas y la Información clasificada. Así, al establecerse el marco del acuerdo, el tercer Estado acepta aplicar las disposiciones derivadas de la acción común que regula la misión civil o militar, al asociarse a la misma. El estatuto aplicable a las fuerzas o personal aportados por el tercer Estado se rige por el estatuto, en caso de existir, pactado entre la UE y el Estado o Estados en los que se lleve a cabo la misión. El estatuto del personal que se encuentra fuera del territorio de la misión (en el cuartel general o en los elementos de mando situados en otros Estados) se regirá por los acuerdos que celebren estos con el tercer Estado participante.

¹¹³⁴ Doc. 6564/03, "Acuerdo para la participación de terceros Estados en la operación militar de la UE en la ex república yugoslava de Macedonia", Bruselas, 19 de febrero de 2003. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/03/st06/st06564.es03.pdf>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011). Vid. también el informe que establece disposiciones tanto para la participación en misiones civiles como militares: Doc. 6040/04, "Proyecto de Acuerdo entre la Unión Europea y determinados terceros Estados por el que se crea un marco para la participación de determinados terceros Estados en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea (acuerdo marco de participación)" – Informe, Bruselas, 6 de febrero de 2004 (parcialmente accesible al público en inglés). En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st06/st06040.en04.pdf>. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

¹¹³⁵ Doc. 12047/04, "Proyecto de modelo de Acuerdo entre la Unión Europea y un tercer Estado para la participación de un tercer Estado en una operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea", Bruselas, 3 de septiembre de 2004. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st12/st12047.es04.pdf>. (Fecha de consulta: 24 abril 2011).

¹¹³⁶ Doc. 12050/04, "Proyecto de modelo de Acuerdo entre la Unión Europea y un tercer Estado para la participación de un tercer Estado en una operación civil de gestión de crisis de la Unión Europea", Bruselas, 3 de septiembre de 2004. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st12/st12050.es04.pdf>. (Fecha de consulta: 24 abril 2011).

- b) Las Secciones segunda y tercera del Acuerdo están formadas por las “Disposiciones sobre la participación en operaciones civiles de gestión de crisis” y/o las “Disposiciones sobre a participación en operaciones militares de gestión de crisis” (puede contener las dos secciones o sólo una de ellas, según el tercer Estado participe en operaciones civiles y militares o sólo en un tipo de ellas). Es en estas dos secciones donde se establecen las normas relativas a la cadena de mando, los aspectos financieros y la contribución del tercer Estado al presupuesto operativo (en el caso de las misiones militares) o a los costes comunes (en el caso de las civiles).
- c) La Sección cuarta, que está formada por las Disposiciones finales relativas a las normas de aplicación del Acuerdo, el incumplimiento, la resolución de litigios y su entrada en vigor. Y finalmente,
- d) Las Declaraciones del tercer Estado y de los Estados miembros al acuerdo (relativas a la renuncia a ejercer reclamaciones recíprocas por muertes o lesiones del personal o fuerzas aportadas, o daños o pérdidas sufridos en el cumplimiento de la misión¹¹³⁷).

Los acuerdos *ad hoc* para una misión civil o militar reproducen la misma estructura y contenido que los acuerdos marco, aunque más breve, al ser celebrados para la participación de un tercer Estado en una misión concreta, de carácter civil o militar. Estos acuerdos han establecido también su contenido sobre la base de los modelos elaborados por el Consejo. Tal y como se establece en los antecedentes de la decisión 2008/887/PESC, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la UE y la república de Croacia sobre su participación en la misión EULEX KOSOVO (2008):

“(3) El 13 de diciembre del Consejo autorizó a la Presidencia, asistida si fuera necesario por el Secretario General /Alto Representante, en caso de futuras operaciones civiles de gestión de crisis de la UE, a entablar negociaciones con terceros Estados con miras a la celebración entre la UE y el tercer Estado de un acuerdo, sobre la base del modelo de participación de un tercer Estado en una operación civil de gestión de crisis de la UE (...)”¹¹³⁸.

El contenido de estos acuerdos *ad hoc* recoge, en base a estos modelos, disposiciones sobre: la participación en la operación; el estatuto del personal; la información clasificada; la cadena de mando; los aspectos financieros; las normas de aplicación del acuerdo; el incumplimiento; la resolución de litigios; y la entrada en vigor¹¹³⁹.

¹¹³⁷ Vid. por ejemplo, en el Anexo, epígrafe 1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2004), literal d), la cita de los acuerdos y los artículos correspondientes a la participación de terceros Estados en la misión militar ALTHEA en Bosnia.

¹¹³⁸ Antecedente (3) de la decisión 2008/887/PESC del Consejo de 25 de septiembre de 2008, relativa a la celebración de un Acuerdo UE-República de Croacia (EULEX KOSOVO) (DO L 317/19, de 27.11.2008). El subrayado es nuestro.

¹¹³⁹ Vid. por ejemplo, el Acuerdo UE-Chipre (EUFOR R D CONGO) (DO L 253/22, de 7.10.2003); Acuerdo UE-ARYM (EUFOR-ALTHEA) (DO L 188/10, de 11.7.2006); Acuerdo UE-República de Croacia (EUPOL AFGANISTÁN) (DO L 270/28, de 13.10.2007); Acuerdo UE-República de Croacia (EULEX KOSOVO) (DO L 317/20, de 27.11.2008) y en el Acuerdo UE-Suiza (EULEX KOSOVO) (DO L 217/24, de 13.8.2008); Acuerdo UE-Chad (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*; Acuerdo UE-EEUU (EULEX KOSOVO), *cit.*

Únicamente en el caso de la articulación de la participación de terceros Estados por medio de un Canje de notas el contenido se estructura de modo distinto¹¹⁴⁰.

6. ACUERDOS SOBRE EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CLASIFICADA

Paralelamente al lanzamiento de una misión de paz de la UE, el Consejo estableció también un sistema de seguridad con respecto a la información más sensible que protegía los intereses del Consejo, la Secretaría General, y los Estados miembros, con el propósito de salvaguardar la información clasificada obtenida por la UE de posibles acciones de espionaje o revelaciones de información no autorizadas¹¹⁴¹. A tal fin, por medio de la decisión 2001/264/CE de 19 de marzo de 2001¹¹⁴², el Consejo reguló los procedimientos de intercambio de información con terceros Estados u organizaciones internacionales, así como la clasificación de esta información en distintos niveles de seguridad. En este sentido, la decisión establece que es el Consejo el encargado de celebrar acuerdos o memorándums con las partes implicadas, con el fin de definir las normas recíprocas sobre la protección de la información intercambiada¹¹⁴³.

A partir de la decisión 2001/264/CE el Consejo ha previsto en las acciones de creación de las misiones de paz cómo se procederá al intercambio de informaciones, clasificadas o no, con las autoridades locales, otras organizaciones internacionales y los terceros Estados asociados a la misión¹¹⁴⁴. Así por ejemplo, para la MPUE en Bosnia (2003), la acción común 2003/188/PESC autorizaba al SG/AR comunicar a la OTAN/SFOR, a la oficina del AR, a las NNUU, a la OSCE, y al Estado territorial la información y documentos clasificados en distintos niveles de confidencialidad elaborados para esta operación¹¹⁴⁵. Junto con estas previsiones internas presentes en las acciones de creación de las misiones de paz, el Consejo ha venido celebrando también acuerdos internacionales específicos sobre el intercambio de información con otras organizaciones internacionales, así como con los terceros Estados adheridos a la misión europea.

¹¹⁴⁰ Vid. por ejemplo, Canje de notas entre la UE-Rusia (MPUE), *cit.*; o entre la UE-con cada uno de los países de la ASEAN: Brunei, Singapur, Malasia, Tailandia y Filipinas (MOA), DO L 183 de 13.7.2007, pp.52-58-64-70 y 76.

¹¹⁴¹ Las NU concluyen este tipo de acuerdos con sus Estados miembros, siguiendo el modelo recogido en el documento de la Asamblea general A/46/185, *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz*, de 23 de mayo de 1991. Vid. A. Sari, "International Agreements by the European Union..." *op.cit.* p.59.

¹¹⁴² Decisión 2001/264/CE del Consejo de 19 de marzo de 2001, por la que se establecen las normas de seguridad del Consejo. DO L 101/1, de 11.4.2001.

¹¹⁴³ *Ibid.* Sección XII.

¹¹⁴⁴ Vid. por ejemplo, en Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLÍCIA DE LA UE, MPUE (2003), literal c). Vid. otro ejemplo en epígrafe 1.1.2 MISIÓN EUFOR ALTHEA (2004), literal c), donde se comenta el art. 14 de la acción común 2004/570/PESC, que regula el intercambio de información con la OTAN y el Estado anfitrión de esta operación.

¹¹⁴⁵ Vid. Anexo, epígrafe 1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE (2003), literal c).

6.1. Con otras organizaciones internacionales

El primer acuerdo genérico sobre la seguridad de la información firmado por la UE fue el Acuerdo UE-OTAN de 2003¹¹⁴⁶. Este acuerdo sirvió de base jurídica para el intercambio de información clasificada entre la UE y esta organización durante el desarrollo de la operación CONCORDIA en Macedonia (2003)¹¹⁴⁷. El acuerdo fue celebrado en aplicación del antiguo art. 24 TUE. El objetivo de este acuerdo es el de crear protocolos de actuación que garanticen la seguridad de la información o material clasificados sujetos al ámbito de aplicación del acuerdo. La supervisión para su aplicación, en este caso, corresponde a los Secretarios generales del Consejo y de la OTAN¹¹⁴⁸.

Después la UE firmaría sucesivos acuerdos específicos sobre la seguridad de la información con terceros Estados (vid. infra).

6.2. Con terceros Estados adheridos a la misión

El Consejo también ha celebrado acuerdos sobre el intercambio de información clasificada con terceros Estados participantes en sus misiones de mantenimiento de la paz: Bosnia-Herzegovina¹¹⁴⁹, Bulgaria¹¹⁵⁰, Croacia¹¹⁵¹, ARYM¹¹⁵², Islandia¹¹⁵³, Noruega¹¹⁵⁴, Rumania¹¹⁵⁵ y Ucrania¹¹⁵⁶. Todos ellos celebrados sobre la base del antiguo art. 24 TUE¹¹⁵⁷, reproducen la estructura del Acuerdo UE-OTAN.

¹¹⁴⁶Acuerdo UE-OTAN de 14 de marzo de 2003 (DO L 80/36, de 27.3.2003). Vid. también la decisión de aprobación 2003/211/PESC del Consejo de 24 de febrero de 2003 (DO L 80/35, de 27.3.2003).

¹¹⁴⁷ Vid. art. 11 de la acción común 2003/92/PESC, *cit.* En él se autorizaba al SG/AR a entregar a la OTAN y a las terceras partes asociadas a esta acción la información y documentos clasificados de la UE que se elaborasen a los efectos de la operación, de conformidad con las normas de seguridad del Consejo.

¹¹⁴⁸ Artículos 8 y 10 del Acuerdo UE-OTAN, *cit.*

¹¹⁴⁹ Decisión 2004/731/CE del Consejo de 26 de julio de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo UE-Bosnia y Herzegovina sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada (DO L 324/15, de 2.10.2004). Y Acuerdo UE-Bosnia y Herzegovina sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada (DO L 324/16, de 27.10.2004).

¹¹⁵⁰ Decisión 2005/365/PESC (DO L 118/52, de 5.5.2005) y Acuerdo UE-Bulgaria (DO L 118/53, de 5.5.2005).

¹¹⁵¹ Decisión 2006/317/PESC (DO L 116/73, de 29.4.2006) y Acuerdo UE-Croacia (DO L 116/74), de 29.4.2006.

¹¹⁵² Decisión 2005/296/PESC (DO L 94/38, de 13.4.2005) y Acuerdo UE-Macedonia (DO L 94/39, de 13.4.2005).

¹¹⁵³ Decisión 2006/467/PESC (DO L 184/34, de 6.7.2006) y Acuerdo UE-Islandia (DO L 184/35, de 6.7.2006).

¹¹⁵⁴ Decisión 2004/843/PESC (DO L 362/28, de 9.12.2004) y Acuerdo UE-Noruega (DO L 362/29, de 9.12.2004).

¹¹⁵⁵ Decisión 2005/364/PESC (DO L 118/47, de 5.5.2005) y Acuerdo UE-Rumania (DO L 118/48, de 5.5.2005).

¹¹⁵⁶ Decisión 2005/481/PESC (DO L 172/83, de 13.6.2005) y Acuerdo UE-Ucrania (DO L 172/84, de 13.6.2005).

¹¹⁵⁷ También sobre la base del antiguo art. 38 TUE, que permitía la celebración de acuerdos en materia de cooperación policial y judicial del antiguo título VI del TUE.

La previsión para la celebración de este tipo de acuerdos con los terceros Estados participantes en las misiones no se establece en las acciones de creación de las mismas. En ellas se contempla una cláusula que faculta al Consejo para que tome las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la misión y del personal participante de los Estados miembros y de las instituciones de la Unión. De esta cláusula se deriva la posibilidad de que el Consejo celebre acuerdos con terceros Estados para garantizar la seguridad de la misión¹¹⁵⁸.

Todos los acuerdos específicos sobre seguridad de la información reproducen los mismos objetivos: las partes contratantes de estos acuerdos acceden a proteger y salvaguardar la información clasificada proveniente de la otra parte contratante, así como a elaborar convenios detallados de seguridad con este fin. Así, el tercer Estado participante en la misión europea se compromete a adoptar:

“(...) las medidas adecuadas para garantizar que la información clasificada de la UE esté protegida de conformidad con las normas de seguridad del Consejo de la UE y con otras directrices que puedan emitir las autoridades competentes, tales como el Comandante de la Operación de la UE, cuando se trate de una operación militar de gestión de crisis de la UE, o el Jefe de la Misión de la UE, cuando se trate de una operación civil de gestión de crisis”¹¹⁵⁹.

Igualmente cuando la UE y el tercer Estado celebren un Acuerdo sobre los procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada, las disposiciones del mismo serán aplicables en el contexto de una operación de crisis de la UE¹¹⁶⁰.

7. ACUERDOS INFORMALES

La práctica de la UE en la firma de acuerdos internacionales con terceros Estados para articular su participación en una de sus misiones de paz, ha generado también la conclusión de un conjunto de *acuerdos informales*, no basados explícitamente en el antiguo art. 24 TUE y sobre los que existen dudas con respecto a su naturaleza última, esto es, sobre la *obligatoriedad* de los derechos y obligaciones que aparentan fijar entre las partes. Estos acuerdos informales regulan cuestiones operativas, administrativas y técnicas¹¹⁶¹ relacionadas con la ejecución de ciertos detalles de las misiones de paz de la UE.

¹¹⁵⁸ Vid. por ejemplo, en Anexo, epígrafe 2.6.2. MISIÓN EUPOL COPPS EN LOS TERRITORIOS PALESTINOS (2006), literal c).

¹¹⁵⁹ Art. 4.1 del Acuerdo UE-Bulgaria, *cit.* En el 2006 la UE también firmó un Acuerdo con la Corte Penal Internacional, en base al art. 24 TUE, sobre cooperación y asistencia, que contiene procedimientos detallados sobre el intercambio de información clasificada por la Unión con la Corte Penal. Vid. Acuerdo UE-Corte Penal Internacional, de 10 de abril de 2006 (DO L 115/50, de 28.4.2006).

¹¹⁶⁰ Art. 4.2 del Acuerdo UE-Bulgaria, *cit.*

¹¹⁶¹ Según A. Sari, estos acuerdos podrían ser calificados como “pacto de contrahendo”, asumiendo que sus partes son las mismas que en el acuerdo original. Vid. A. Sari, “The conclusion of international agreements by... *op.cit.*, p. 62.

Ciertos autores se han referido a ellos también como acuerdos “no normativos” o de “naturaleza incierta”. De su lectura se deduce, sin embargo, que persiguen crear compromisos entre las partes. Otra cosa es saber si estos deberes se rigen por el derecho internacional, o si son más bien acuerdos normativos no reclamables jurídicamente¹¹⁶². La problemática es muy parecida a la que plantean otros acuerdos internacionales de apariencia jurídica que celebran los Estados o entes subestatales, y hay que estar a su contenido y las circunstancias que rodean el acuerdo para determinar si estos acuerdos pueden calificarse como jurídicamente obligatorios¹¹⁶³.

De su análisis se deduce que estos acuerdos informales tienen distintos objetivos normativos. Unos son acuerdos de aplicación de otros concluidos sobre la base del antiguo art. 24 TUE; pero también los hay con otros objetivos. Podemos agruparlos en dos grupos: los acuerdos *administrativos* y los acuerdos de *desarrollo financiero*. Mención aparte merecen los canjes de notas, de contenidos diversos, que en general debemos considerarlos claramente como acuerdos internacionales celebrados en forma simplificada y, por tanto, generadores de derechos y obligaciones inter partes.

7.1. Acuerdos administrativos

Existen acuerdos *administrativos* que regulan con detalle ciertos elementos del estatuto de una operación de la UE más allá de lo establecido en los SOFA o SOMA. Se celebran con las autoridades administrativas del Estado territorial para regular cuestiones muy concretas como las comunicaciones, servicios médicos, apoyo del Estado anfitrión, o los procedimientos para la solución de controversias¹¹⁶⁴. Normalmente son los propios acuerdos SOFA o SOMA los que autorizan, al jefe de misión o al comandante de la operación, a celebrar acuerdos suplementarios con las autoridades administrativas del Estado anfitrión, con el fin de regular estas cuestiones operativas, administrativas y técnicas¹¹⁶⁵. En otras ocasiones no se fija con claridad quién puede, en nombre de la misión, celebrar estos acuerdos¹¹⁶⁶.

¹¹⁶² C. Izquierdo Sans, “Intervención parlamentaria...*op.cit.*, pp.42-43.

¹¹⁶³ Sobre este tema *vid.* por ejemplo, A. Remiro Brotons, “De los Tratados a los Acuerdos no normativos”, en *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, pp. 23-48; M. M. Goma, “Non binding agreements in International Law”, en *Liber Amicorum G. Abi-Saab*, 2001, p.229; P.M. Eisemann, “Le Gentlemen's agreement comme source du droit international”, *Journal de Droit International*, 1979, vol. 106, pp. 326-348; P. Weil, “Towards relative normativity in International Law”, *AJIL*, n° 77, 1983, p.413; S. Sur, “Quelques observations sur les normes juridiques internationales”, *RGDIP*, n° 89, 1985, p.901; A. Mazuelos Bellido, “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *REEI*, n° 8/2004, pp.15-28. En http://www.reei.org/reei8/MazuelosBellido_reei8_.pdf. (Fecha de consulta: 22 abril 2011).

¹¹⁶⁴ *Vid.* por ejemplo, el art. 8.6 del Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA) *cit.*; art.16 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA) *cit.*; art. 15. 6 del Acuerdo UE-República Gabonesa (EUFOR RD Congo), *cit.*

¹¹⁶⁵ Art. 19 del Acuerdo UE-República de Guinea-Bissau (EUSSR GUINEA-BISSAU), *cit.*

¹¹⁶⁶ El art. 9 del Acuerdo UE-B-H (MPUE), *cit.*, hace un llamamiento a la conclusión de acuerdos operativos ente las partes contratantes, y no entre el jefe de misión y las autoridades administrativas locales.

A título de ejemplo, el Acuerdo UE-ARYM para determinar el estatuto de la FUE en la operación CONCORDIA (2003), establece una relación detallada de las materias que serán objeto de la celebración de acuerdos separados entre el comandante de la FUE y las autoridades administrativas de la parte anfitriona:

“-el estatuto del personal y contratistas; las visitas de responsables oficiales; los sistemas de comunicación e información, incluido el sistema de radio; las actividades de coordinación de la información; los servicios médicos de cualquier tipo, incluidos servicios de odontología; la protección del medio ambiente (naturaleza, fauna y flora); el apoyo del país de acogida; los procedimientos para formular y resolver reclamaciones; las modalidades y procedimientos que debería seguir el grupo mixto de coordinación; los acuerdos en materia de transportes”¹¹⁶⁷.

7.2. Acuerdos de desarrollo financiero

Igualmente en algunos de los acuerdos que regulan la participación de terceros Estados en las misiones de la UE se han establecido provisiones para la celebración de acuerdos que denominaremos de *desarrollo financiero*, con el objetivo de regular las cuestiones financieras ligadas a la operación. Estos acuerdos también deben celebrarse entre el jefe de misión/jefe de policía y las autoridades administrativas del tercer Estado participante¹¹⁶⁸.

Así, el acuerdo marco celebrado entre la UE e Islandia, con relación a la contribución de este país al presupuesto operativo de una operación civil de gestión de crisis establecía:

“Se firmará un acuerdo entre el jefe de misión de la operación civil de gestión de crisis de la UE y los servicios administrativos competentes de la República de Islandia sobre las disposiciones prácticas relativas al pago de las contribuciones de dicho Estado al presupuesto operativo de la operación civil de gestión de crisis de la UE. En dicho acuerdo figurarán, entre otras, disposiciones sobre las siguientes cuestiones:

- a) la cantidad de que se trate;
- b) las disposiciones de pagos de la contribución financiera;
- c) el procedimiento de auditoría”.

Similar disposición se estableció en el mismo acuerdo para determinar la contribución de Islandia a los costes comunes de una operación militar. En este caso el facultado para la firma era el administrador del mecanismo ATHENA, creado para administrar la financiación de los costes comunes de las misiones militares:

“Se firmará un acuerdo entre el administrador a que se refiere la Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea con aspectos militares o de defensa, y las autoridades administrativas competentes de la República de

¹¹⁶⁷ Art. 16 del Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), *cit*.

¹¹⁶⁸ Por ej. el art.6.2 del Acuerdo UE-Polonia (MPUE) (DO L 64/38, de 7.3.2003); art.6.3 del Acuerdo UE-Suiza (EUPOL PRÓXIMA) (DO L 354/78, de 30.11.2004); art.6.3 del Acuerdo UE-Noruega (EUPOL PRÓXIMA) (DO L 354/86, de 30.11.2004); art. 6.3 del Acuerdo UE-Ucrania (EUPOL PRÓXIMA) (DO L 354/83, de 30.11.2004); art. 6.3 del Acuerdo UE-Turquía (EUPOL PRÓXIMA) (DO L 354/90, de 30.11.2004); art. 6.2 del Acuerdo UE-Suiza (MOA) (DO L 349/31, de 31.12.2005); art. 8.5 del Acuerdo Marco UE-Islandia (DO L 67/2, de 14.3.2005).

Islandia. En dichos acuerdos figuraran entre otras, disposiciones sobre las siguientes cuestiones:

- a) la cantidad de que se trate;
- b) las disposiciones de pago de la contribución financiera;
- c) el procedimiento de auditoría¹¹⁶⁹.

Tanto en el caso de los acuerdos *administrativos* como en el de los que hemos denominado de *desarrollo financiero*, los últimos acuerdos sobre la participación de terceros Estados analizados facultan al AR de la PESC (y en los más recientes celebrados en el marco de la operación ATALANTA (2008), también al comandante de la operación¹¹⁷⁰), para celebrar los acuerdos necesarios de carácter administrativo y técnico con las autoridades competentes del tercer Estado participante¹¹⁷¹.

Ciertamente, la naturaleza jurídica de este tipo de acuerdos es muy confusa. Como ha señalado CASANOVAS Y LA ROSA, en general y en el Derecho internacional, los acuerdos administrativos en sentido estricto no imponen obligaciones jurídicas por sí mismos, en tanto que establecen una colaboración entre servicios administrativos de distintos sujetos internacionales en el marco de sus poderes discrecionales que no conlleva repercusiones financieras específicas. Ahora bien, debemos tener presente que la calificación de “acuerdos administrativos” puede darse tanto a verdaderos acuerdos internacionales jurídicamente obligatorios, celebrados por órganos y servicios administrativos de los Estados, como a simples acuerdos no formales, jurídicamente no exigibles¹¹⁷². De este modo, creemos que los acuerdos citados en este apartado serían verdaderos acuerdos internacionales celebrados por los órganos administrativos de la PCSD (el jefe o comandante de la misión por norma general), autorizados por el Consejo en la propia acción común de creación de la misión.

7.3. ¿Y los canjes de notas?

Finalmente, cierta parte de la doctrina entiende que los “canjes de notas o de cartas” firmados por el AR de la PESC y un representante del tercer Estado tendrían una caracterización más dificultosa y podrían, -en contra de nuestro parecer (vid. *infra*)-, ser clasificados como acuerdos informales. Así, SARI considera que a través de estos canjes se han sustanciado distintos negocios:

¹¹⁶⁹ Arts. 8.5 y 12.4 del Acuerdo Marco UE-Islandia, *cit.*

¹¹⁷⁰ Art. 7 de los acuerdos UE-Croacia (ATALANTA) (DO L 202/84, de 4.8.2009); UE-Montenegro, *cit.*

¹¹⁷¹ Por ej. art. 6 del Acuerdo UE-Chile (EUFOR-ALTHEA) (DO L 202/40, de 3.8.2005); art. 19 del Acuerdo UE-Suiza (EUFOR-RD Congo) (DO L 276/111, de 7.10.2006); art. 7 del Acuerdo UE-Croacia (EUPOL AFGANISTÁN), *cit.*; art. 7 del Acuerdo UE-Nueva Zelanda (EUPOL AFGANISTÁN) (DO L 274/18, de 18.10.2007); art. 7 del Acuerdo UE-Croacia (EUFOR CHAD/RCA) (DO L 268/33, de 9.10.2008); art. 6 del Acuerdo UE-EEUU (EULEX KOSOVO), *cit.*; art. 6 del Acuerdo UE-Suiza (EULEX KOSOVO), *cit.*; art. 6 del Acuerdo UE-Croacia (EULEX KOSOVO) (DO L 217/20, de 27.11.2008).

¹¹⁷² O. Casanovas y La Rosa, “La competencia de la Comisión para concluir acuerdos internacionales...” *op.cit.* pp.548-549.

a) Los denominados acuerdos *Berlín Plus* para utilizar las capacidades militares de la OTAN en la gestión de crisis internacionales. Ciertos autores han negado que tengan carácter vinculante por su modo de celebración así como por la textura normativa de sus disposiciones¹¹⁷³; en nuestra opinión se trataría de acuerdos internacionales celebrados de conformidad con el antiguo art. 24 TUE, que generan obligaciones de comportamiento entre las partes.

b) La invitación de las autoridades del Estado receptor al lanzamiento de una misión de la UE¹¹⁷⁴; aquí no nos encontraríamos realmente ante un acuerdo internacional, sino más bien ante un acto unilateral de Estado que formula la invitación.

c) La regulación de algunos de los estatutos de las misiones europeas en el Estado anfitrión, en concreto para las misiones EUJUST LEX en Iraq (2005), la MAFUE en Rafah (2005) y EUPOL AFGANISTÁN (2007), celebrados entre el Alto Representante de la PESC y las autoridades competentes de los terceros Estados implicados en la misión y no sobre la base del antiguo art. 24 TUE¹¹⁷⁵; en estos casos nos encontramos, sin más, ante un acuerdo SOFA o SOMA, cuya manifestación del consentimiento se realiza de forma simplificada a través del mecanismo del canje de notas.

d) La participación de terceros Estados en una misión de la Unión como fue el caso de la participación de Mali en la misión EUPOL KINSHASA (2005)¹¹⁷⁶. Los detalles de la participación de Mali en esta misión fueron regulados por medio de un intercambio de notas entre el SG/AR de la PESC y el embajador de Mali¹¹⁷⁷. O también la participación

¹¹⁷³ Estos acuerdos son la principal herramienta para la cooperación OTAN-UE, perfilados en la cumbre de la OTAN de 1999, aunque no entraron en vigor hasta el 17 de marzo de 2003. Permiten apoyar operaciones dirigidas por la UE en las que no participa la OTAN en su conjunto. Sus principios se resumen en: a) acceso de la UE a las capacidades de planeamiento operativo de la OTAN; b) disponibilidad de capacidades y medios comunes de la OTAN para su uso por la UE; c) Deputy SACEUR como posible Comandante de una operación de la UE; d) establecimiento de mecanismos de consulta entre ambas organizaciones; e) integración de las necesidades de la UE en el planeamiento de defensa de la OTAN. Vid. F.J. Ruiz González, "Las relaciones entre la UE y la OTAN... op.cit, p.105. En relación con su carácter no vinculante, vid. R. Gosalbo Bono, "Algunas reflexiones acerca del ordenamiento... op.cit, pp.38-39. La firma del AR de la PESC del Canje de notas, cuando no estaba facultado para ello, el consentimiento condicional para obligarse por parte de la OTAN, la ausencia de cualquier término obligatorio (tal como "acordará" y "entrará en vigor"), la presencia de términos de "soft law" tales como "esta asegurado" y "está dando" en el Acuerdo, y el hecho de que el documento en su conjunto se presenta como una Declaración, sustentan su conclusión de que este acuerdo no es jurídicamente vinculante, sino un "acuerdo entre caballeros". En el mismo sentido, vid. R.A. Wessel, "The EU as a party of international agreements..." op.cit, pp.170-171.

¹¹⁷⁴ Vid. antecedente (1) de la decisión 2003/202/PESC de 18 de marzo de 2003 (DO L 76/43, de 22.3.2003). En ella se refleja la invitación de las autoridades de Macedonia a la UE para iniciar la operación CONCORDIA (2003).

¹¹⁷⁵ Vid. A. Sari, "Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP... op.cit, p.73.

¹¹⁷⁶ Doc. 14578/06, "EUPOL KINSHASA: exchange of letters between the EU and the Republic of Mali", 27 October, 2006. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14578.en06.pdf>. (Fecha de consulta: 23 marzo 2011).

¹¹⁷⁷ Vid. Anexo, epígrafe 2.1.2. MISIÓN EUPOL KINSHASA (2005) Y EUPOL RD CONGO (2007), literal d) y Doc. 14578/06, cit.

de los Estados candidatos a la adhesión a la UE en la misión EUPOL PRÓXIMA en Macedonia (2003). En este caso, y como novedad, el COPS decidió regular la participación de terceros Estados que en ese momento eran candidatos a la adhesión por medio de un modelo de canje de notas, en lugar del correspondiente acuerdo internacional reservado para los otros terceros Estados asociados a la misión¹¹⁷⁸. Según SARI, a través de este tipo de acuerdos informales la UE se ha ahorrado tiempo en los procedimientos a seguir ante circunstancias que requieren de una respuesta inmediata y, al mismo tiempo, ha ofrecido mayor confidencialidad que a través de la celebración de acuerdos internacionales¹¹⁷⁹. Pero de nuevo nos encontraríamos ante un modo simplificado de celebración de acuerdos, por las circunstancias concurrentes, que forma parte de los acuerdos con terceros Estados.

e) La transferencia de información clasificada a otras organizaciones internacionales y a los terceros Estados participantes en la misión. Así, Turquía obtuvo la información clasificada relativa a la misión EUFOR RD Congo (2006) a través de este instrumento¹¹⁸⁰; estaríamos de nuevo ante un acuerdo simplificado.

f) Otros ejemplos de canjes de notas serían la concreción del apoyo de la UE a la misión de la Unión Africana AMIS II en Darfur (que confirmaba que el personal de la UE se regiría en Sudán por el acuerdo sobre el estatuto celebrado entre la UA y Sudán, sobre el estatuto de la misión de la UA)¹¹⁸¹; o la determinación de la utilización de las capacidades de la OTAN para misiones específicas de la PCSD¹¹⁸²; una vez más estaríamos ante acuerdos en forma simplificada.

En todo caso, SARI parece contradecirse en sus argumentos porque, *a priori*, considera que puesto que estos acuerdos no se han celebrado sobre la base del antiguo art. 24 TUE, -y en muchos casos los negocian directamente el jefe o comandante de la misión con las autoridades administrativas del Estado anfitrión-, de ellos no pueden derivarse compromisos jurídicos. Para acto seguido concretar que aquellos acuerdos que aplican o desarrollan acuerdos celebrados sobre la base del antiguo art. 24 TUE pueden considerarse una prolongación de los mismos y, en consecuencia, a través de estos acuerdos las partes sí asumirían compromisos que vinculan a la UE y que producen efectos jurídicos entre las mismas¹¹⁸³.

Para nosotros está claro que los canjes son instrumentos a través de los que se perfecciona el acuerdo internacional. En estos tipos de acuerdos ha influido, más que su materialización, el procedimiento a través del cual se perfeccionan: el representante de

¹¹⁷⁸ Vid. Anexo, epígrafe 1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (2003), literal d).

¹¹⁷⁹ A. Sari, "The Conclusion of International Agreements by..." *op.cit.*, pp. 64-69.

¹¹⁸⁰ Doc. 11247/06, "Release of Operation EUFOR RD Congo related EUCI - Exchange of letters between the EU and the Republic of Turkey", 4 July 2006. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11247.en06.pdf>. (Fecha de consulta: 23 marzo 2011).

¹¹⁸¹ Vid. antecedente (15) de la acción común 2005/557/PESC, *cit.*

¹¹⁸² Como en el caso de la operación militar EUFOR-ALTHEA en Bosnia (2003). Vid. antecedente (13) de la acción común 2004/570/PESC, *cit.*

¹¹⁸³ A. Sari, "The Conclusion of International Agreements by..." *op.cit.*, pp. 64-69.

un sujeto dirige a otro una propuesta mediante una nota o una carta, formalizándose el acuerdo en la fecha de la recepción por el remitente de otra nota o carta de aceptación suscrita por el destinatario de la primera¹¹⁸⁴.

¹¹⁸⁴ A. Remiro Brotons, "La publicación de los tratados", en *Derecho internacional público...op.cit.* p. 85.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La inclusión del Título V del TUE en 1992 otorgó competencias a la Unión para llevar a cabo acciones relativas a la “prevención de conflictos” y la “gestión de crisis” internacionales en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, dentro del pilar de la PESC. Estas actividades, por su naturaleza quedaban limitadas no sólo por las reglas internas de la UE, sino también por las que emanaban del Capítulo VIII y otras disposiciones específicas de la Carta relativas a la participación de los acuerdos regionales en la realización de actividades relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Este marco genérico inicial de actuación era suficiente para determinar la calificación de la UE como un acuerdo regional a los efectos del Capítulo VIII de la Carta aunque en un origen, la UE careciera de personalidad jurídica como tal y estas acciones fueran imputables mancomunadamente a los Estados miembros impulsores de la PESC-PESD. La ausencia en el TUE de competencias explícitas relativas a la creación de operaciones de mantenimiento de la paz fue más una ventaja que un inconveniente en el desarrollo de estas operaciones de paz europeas. Sin bagaje en tales lides, el método gradualista y de "ensayo-error" aplicado hizo ganar confianza a los Estados miembros de la UE sobre sus posibilidades de actuación conjunta en estas actividades de gran complejidad política y técnica. Las misiones de paz de la UE para la prevención de conflictos y gestión de crisis han propiciado, así, un nuevo instrumento más constructivo y flexible, además de potente, al abanico de medidas utilizadas hasta entonces por la UE en situaciones de crisis internacionales, centradas en la aplicación de sanciones económicas y políticas. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) se han subsanado ciertas deficiencias jurídicas iniciales que dificultaban el funcionamiento de la UE en materia de PESD, creándose un marco jurídico más claro para la creación y despliegue de las misiones de esta naturaleza que sigue siendo flexible en cuanto a su operatividad final.

SEGUNDA

La propia dinámica de la ONU más favorable a la implicación de las organizaciones regionales en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz desde inicios de los 90, empujó la consolidación y ampliación de estas actividades de cuño regional, en especial, con respecto a la contribución específica de la UE. No sólo el texto del TUE, sino también su práctica en la creación y desarrollo de misiones de paz, muestra la existencia de una voluntad evidente de la UE de actuar en este ámbito de modo congruente con los objetivos político-jurídicos fijados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para abordar las mismas situaciones. El CS ha avalado con sus propias decisiones este nuevo campo de acción de la UE en el ámbito de la PESC en casi todas las ocasiones en que se ha producido.

El Capítulo VIII de la Carta tiene por objetivo fijar las bases de una colaboración constructiva entre el plano universal y los planos regionales de articulación de la paz y

seguridad internacionales, partiendo de la afirmación de que nada en la Carta prohíbe la existencia de acuerdos regionales que tengan por finalidad entender en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y cuyas actividades sean compatibles con los objetivos y principios de la Carta (art. 52). El art. 3.5 del TUE expresa claramente que en sus relaciones con el resto del mundo la UE contribuirá al mantenimiento de la paz, así como al estricto respeto y al desarrollo del derecho internacional y, en particular, el respeto de los principios de la Carta. Las experiencias favorables previas de acción regional ligada a la aplicación regional europea de sanciones económicas dictadas por el CS en asuntos relativos al mantenimiento de la paz, facilitaron esta nueva vertiente de colaboración entre la UE y la ONU, propiciada también a través de decenas de resoluciones aprobadas por el CSNU en las que se solicitaba la implicación directa de la UE en el despliegue de distintas misiones de paz complementarias a las propias de la ONU. Analizadas al detalle cada una de estas misiones de paz regionales, es fácil percibir la búsqueda permanente de sintonía política con respecto a los fines últimos de la acción sobre la crisis concreta, con sólo una pequeña desviación sobre más de veinte misiones de paz desplegadas, el caso excepcional de EULEX KOSOVO (2008). La actuación de la UE en estas actividades puede ser tomada como modelo de colaboración entre los ámbitos regional y universal de impulso de la paz y seguridad internacionales.

TERCERA

Este nuevo mecanismo de acción de la UE en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sobre los que también está interviniendo la ONU en virtud de sus competencias fijadas en los Capítulos VI y VII de la Carta, se ha desarrollado íntegramente fuera de las fronteras de la UE. Las misiones de paz desplegadas, además, se han vuelto progresivamente más complejas, alcanzando la misma sofisticación que las OMP de las Naciones Unidas. Llevan a cabo funciones de alerta pronta, prevención de conflictos, gestión de conflictos, imposición de la paz y reconstrucción post crisis. El actual art. 43 TUE recoge esa práctica iniciada a partir del TUE de 1992, fijando una tipología de misiones muy abiertas funcionalmente.

La práctica de las misiones de paz de la Unión demuestra su gradual evolución en operaciones multifuncionales, cada vez más complejas por razón de las circunstancias que dan origen a su despliegue, las funciones asignadas, y su composición y medios, superando en mucho la visión restrictiva con la que se definían las antiguas "misiones Petersberg". La gestión de conflictos armados internos, incluida la asistencia humanitaria, la reconstrucción de las estructuras del Estado de derecho en países en fase de transición hacia modos más democráticos de ejercicio de los poderes públicos, la reforma del sector de la seguridad interna y militar de Estados; la lucha contra la piratería marítima, etc., son circunstancias que pueden justificar el establecimiento de una misión de paz de la UE. Funcionalmente, las misiones de paz de la UE han integrado todas las actividades que la ONU ha ido asignando a la "prevención", el "mantenimiento", el "establecimiento", o la "consolidación" de la paz. Y esto ha hecho también que su composición tienda a ser, cada vez con más frecuencia, de carácter mixto, es decir, que las misiones aúnen elementos humanos y materiales de carácter

civil, policial o militar, algo recogido expresamente en el art. 42 TUE. La totalidad de las funciones asignables a estas misiones conforme al art. 43 TUE ha sido puesta en práctica por la UE. Muchos de estos objetivos y actividades pueden además converger en el mandato de una sola misión.

Así por ejemplo, la misión EUFOR RD CONGO (2006) tenía por objetivo genérico la protección de la población civil dentro de unas zonas determinadas. Para ello debía ayudar a la MONUC a estabilizar la situación dada; contribuir a la protección del aeropuerto de Kinshasa; garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal humanitario; ejecutar operaciones militares de carácter puntual para poner a salvo a quienes corrieran peligro dentro de la guerra civil congoleña, etc. O, por ejemplo, la compleja y multifuncional misión EULEX KOSOVO (2008), desplegada con el objetivo general de dar apoyo a la creación del Estado de derecho en este territorio con funciones de supervisión, vigilancia y asesoramiento en materia de aduanas, sistema judicial, orden público y de seguridad, persecución de crímenes de guerra, terrorismo, delincuencia organizada, corrupción, etc.

La práctica de la UE muestra, en todo caso, una mayor propensión al desarrollo rápido y relativamente fácil de las misiones integradas principalmente por medios y capacidades civiles. Así, de las veintinueve misiones estudiadas, es claro el predominio de las misiones con recurso a medios civiles (diecinueve) sobre las militares o mixtas (diez). Las razones para esta orientación son de distinto orden. Con seguridad, una sería de carácter financiero: la financiación de este tipo de operaciones es más segura. En este caso los gastos operativos van a cargo del presupuesto de la Unión mientras que los gastos operativos de las operaciones con recurso a medios y capacidades militares deben ser asumidos por los Estados participantes en las mismas, elemento que puede ser un importante factor de disuasión en el momento de decidir o no la contribución de un Estado a estas misiones. Otro factor relevante es el *menor estrés político* que suponen estas misiones, por su adscripción a los instrumentos de *soft power* en la solución de conflictos.

Ciertamente, las operaciones no militares despiertan menos dificultades para su aprobación en el seno del Consejo y su posterior ejecución, también debido a la existencia de Estados miembros de tradición neutral, como Suecia, Finlandia o Dinamarca -este último expresamente autoexcluido de su participación en las misiones militares aprobadas por el Consejo, en virtud del art. 5 del Protocolo (nº22) sobre la posición de Dinamarca anejo al TUE y al TFUE-. Las condiciones en las que se despliegan estas misiones son menos comprometidas en términos políticos para los Estados miembros, tanto a nivel interno como internacional. La diversidad de culturas en materia de política exterior reinante en el seno de la UE hace que sus miembros se enfrenten con agendas internas y externas más divergentes cuando se pone sobre la mesa de la PESC el uso de la fuerza militar como instrumento de política exterior no vinculado a los casos de legítima defensa. Son numerosos los Estados de la Unión que ven con recelo que el uso más a la ligera de estos medios pueda comportar una evolución de la UE hacia una organización de carácter militar. Tampoco debe ser subestimada la opinión

pública europea, siempre más favorable a la prestación de ayuda para reconstruir un país que a una intervención de personal militar en la fase crítica de una crisis.

CUARTA

La práctica de la UE demuestra que las misiones llevadas a cabo hasta el momento han encontrado dos mecanismos distintos para afirmar la validez internacional de estas operaciones desarrolladas en el territorio de terceros Estados no miembros. a) La invocación de una resolución previa del CSNU que contiene una autorización o invitación a su despliegue; o bien, b) La existencia de consentimiento válido del Estado receptor. Al margen del respeto a su propio procedimiento interno decisorio, la UE ha dispuesto siempre de una autorización previa del CS cuando decidía establecer una misión de carácter militar. En ciertos casos de misiones civiles, también consta la existencia de una solicitud a colaborar emitida por el CSNU.

Así, de las veintinueve misiones estudiadas, siete de ellas, -dos civiles: MPUE en Bosnia (2003) y EUJUST LEX en Iraq (2005), y cinco militares: EUFOR- ALTHEA en Bosnia (2004), ARTEMIS (2003) y EUFOR en la RD Congo (2006); EUFOR CHAD/RCA (2008) y ATALANTA en Somalia (2008)-, se han basado en una autorización expresa y previa del CS. En todos los casos se ha tratado de una autorización de carácter nominal, con referencia expresa a la UE, excepto en la misión civil EUJUST LEX -cuya solicitud o autorización para actuar es genérica, el CS hace un llamamiento general a la participación de los Estados de la Comunidad internacional en una fuerza multinacional-. La existencia de esta autorización tiene importantes efectos jurídicos. Crea un "derecho" a favor de la UE y sus Estados miembros, no condicionado para tener plenos efectos jurídicos por la voluntad del Estado afectado por las medidas autorizadas. No obstante, incluso estas misiones han contado también con un acto posterior en el que la UE, para delimitar las condiciones concretas en las que despliega su misión sobre el territorio, obtenía también el acuerdo del Estado de acogida o anfitrión, en especial, para definir el estatuto jurídico de la misión desplegada (personal y medios).

El resto de misiones desplegadas por la UE se han establecido de modo autónomo con respecto al CS, esto es, sin contar con una solicitud o autorización previa, y por tanto, con más libertad también para fijar el mandato y funciones de las mismas. Todas ellas han recibido con posterioridad la "aprobación" del CS. Esta debe interpretarse simultáneamente como la creencia del CS de que estas operaciones son también conformes a la Carta y no necesitaban, por tanto, de autorización previa al carecer de la coercitividad específica a la que se refiere el art. 53 de la Carta. Y también como un "aval político" por el que el CS no veía ninguna afectación negativa de las funciones y fines de estas misiones con la estrategia propia seguida en el tratamiento simultáneo del mismo asunto relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

QUINTA

El consentimiento del Estado receptor ha sido, en el resto de misiones, el mecanismo jurídico utilizado por la UE para asegurar la conformidad de este tipo de acciones con el derecho internacional en general y con la Carta de las Naciones Unidas, sin necesitar de la autorización del CSNU. La validez de este consentimiento es clave para determinar simultáneamente que la acción no es contraria al art. 53 de la Carta, ni tampoco a los principios de no injerencia en los asuntos internos y de libre determinación de los pueblos. En términos políticos, la solidez de ese consentimiento puede ser determinante del éxito de la misión, pues da la medida del grado de colaboración que la misión de la UE encontrará en el Estado receptor.

Al existir el consentimiento del Estado receptor, la misión de la UE carece del elemento de coercitividad relevante para exigir una autorización previa del CS, conforme al art. 53 de la Carta. Las misiones de paz no autorizadas por el CS deben ser catalogadas como mecanismos auxiliares para el arreglo pacífico de situaciones o controversias que afectan al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en sentido amplio. El consentimiento válido del Estado de recepción es un medio suficiente para eliminar la coercitividad de la medida, como lo fue en su momento para determinar que las primeras OMP de la ONU no eran acciones del Capítulo VII de la Carta, como dictaminó la CIJ en la opinión consultiva sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas* (1962).

De la práctica de las misiones de la UE se puede deducir que, puesto que la Carta faculta de modo general a los organismos regionales (y por lo tanto a la UE) para que desplieguen actividades relativas a la solución de diferencias (arts. 33 y 52 de la Carta), la autorización por el CS de estas misiones de paz no es una condición necesaria para su validez jurídica. Esto dota también de una mayor autonomía política a la UE para negociar con el Estado receptor y decidir el alcance funcional de la misión, su momento de despliegue, etc. Esto no quiere decir que las misiones de paz operen en el vacío con respecto a la ONU, e incluso, con respecto a otras organizaciones internacionales regionales que pueden estar tratando la misma situación desde el ejercicio válido de sus propias competencias en esta materia.

En lo que respecta a las NNUU, todas las misiones de paz de la UE que carecían de autorización previa del CS, y por tanto, cuyo mandato operativo no estaba definido previamente por una RCSNU, han recibido *a posteriori* una aprobación expresa del CS, mediante resoluciones sobre el mismo tema, o por conducto de declaraciones presidenciales. También se puede encontrar la visión favorable hacia estas misiones en informes del Secretario General en los que se analizan distintos conflictos con presencia simultánea de misiones de paz de la ONU, bajo su dirección. Esta *aprobación* posterior de las misiones tiene dos significados: la aceptación por la ONU de la validez jurídica internacional de su creación; y la afirmación externa de que los objetivos y funciones contenidos en las misiones reforzaban suficientemente los propios objetivos y acciones desplegados por el CS sobre el mismo asunto, y en ese sentido, se daba cumplida satisfacción de la exigencia del art. 52.1 de la Carta de que las "actividades" de los

acuerdos regionales sean compatibles con los objetivos y fines de las NNUU. No en vano, todas las acciones comunes (ahora *decisiones*) de la UE por las que se establecen las misiones, con o sin autorización previa del CS, buscan en las resoluciones anteriores del CS sobre el mismo asunto, los objetivos políticos a perseguir con la intervención, configurando así el contexto teleológico interpretativo del mandato específico de cada misión, y se diseñan previa consulta con el SG de la ONU.

En los casos en los que además existe alguna otra organización regional operando – como las misiones de apoyo a AMIS II (2005) y AMISOM (2007), por la que se prestaba asistencia a la UA; y el de la misión militar CONCORDIA (2003), realizada en Macedonia con los medios operativos de la OTAN- consta también la voluntad de complementar las actuaciones respectivas, y no las de actuar en ningún caso como un *free rider* para el mantenimiento de la paz internacional.

Obviamente, la ausencia de una autorización previa del CS puede plantear riesgos políticos. Las RCSNU proporcionan algo más que una base legal para actuar, puesto que otorga un plus de legitimidad y apoyo multilateral a la acción emprendida. En este sentido, su concurrencia ayuda a atenuar ciertas críticas existentes de “neocolonialismo europeo” vinculadas a sus misiones de paz, selectivamente articuladas en algunos casos, en especial en África, por motivos de oportunidad derivados de antiguos lazos políticos y económicos con los Estados anfitriones. Pero también es cierto que las propias deficiencias operativas, políticas y financieras de la ONU, y de otras organizaciones regionales como la UA o la CEDEAO, podrían acabar frustrando intervenciones válidas y útiles para la solución de los graves problemas que se pretenden solucionar.

SEXTA

El consentimiento válido del Estado receptor a estos efectos requiere de ciertos requisitos de tiempo, modo, capacidad y alcance, que emanan del derecho internacional general. En líneas generales han sido siempre satisfechos. Se manifiestan preferentemente a través de canjes diplomáticos, dentro de acuerdos de paz, o deducidos de los propios acuerdos internacionales que fijan de antemano el estatuto de la misión de paz que se ha de desplegar. Sólo en dos casos, EULEX KOSOVO (2008) y EUMM GEORGIA (2008), la UE se ha movido en la delgada línea que puede convertir su decisión en un acto contrario al principio de no injerencia en los asuntos internos, o al de libre determinación de los pueblos.

Ambas son misiones civiles sobre las que pende un problema de reconocimiento de la autoridad o autoridades pertinentes para prestar el consentimiento, en ausencia de una autorización previa del CS para llevar a cabo ambas misiones. En Kosovo, por la *ajuricidad* a la que ha conducido la coexistencia simultánea de la Resolución 1244 (1999), no revocada formalmente, y que afirma la integridad territorial de Serbia; la Declaración Unilateral de Independencia de la autoridad *de facto* de Kosovo; y la división de los Estados a la hora de prestar reconocimiento o no a la nueva situación así creada. Lo más prudente en términos jurídicos hubiera sido contar también con el consentimiento de las autoridades serbias para establecer la misión, y desvincularla de

cualquier reconocimiento de estatalidad de Kosovo, al margen de lo que después pudieran hacer en este sentido cada Estado miembro de la UE. Lo mismo cabría decir de la EUMM GEORGIA (2008) en la que se descartó dar valor a la voluntad de las autoridades políticas de facto que operan en Osetia del Sur y Abjasia.

SÉPTIMA

En el plano interno de competencia y validación de las misiones de paz de la UE, antes de la introducción de la PESC en el TUE de 1992, las bases jurídicas de las misiones de paz (misiones de apoyo y observación electoral) se encontraban en el ejercicio de competencias dentro del pilar comunitario, bajo mando de la Comisión Europea y en el marco de diversos programas de ayuda para la cooperación al desarrollo. Con la entrada en vigor del TUE, pasan a situarse a caballo entre las bases del antiguo primer pilar y la PESC. Y a partir de 1999 la base jurídica para crear misiones de paz se bifurca de modo más nítido. De un lado, las misiones de observación pasan a ser exclusivamente del primer pilar, aún ejerciéndose funciones equivalentes a las OMP de segunda generación de las Naciones Unidas, regulándolas como acciones comunitarias necesarias para lograr el respeto del Estado de derecho y los derechos humanos y las libertades fundamentales, en aplicación del antiguo art. 308 TCE (hoy el 352 TFUE). Y para el resto de misiones, de orden policial, militar, o de reconstrucción, con múltiples funciones, se mantienen propiamente en el seno de las competencias de cooperación de la PESC, tal y como han quedado recogidas en el actual art. 43.1 TUE.

Las primeras misiones ejecutadas en 1993 tienen un fundamento híbrido: son a la vez comunitarias y de la UE en el marco de la PESC. Se trata, por ejemplo, de las misiones desplegadas en la antigua Yugoslavia. Dotaron a la UE de una primera experiencia relativamente satisfactoria para desarrollar, desde la declaración de operatividad parcial de la PESC en el 2001 y la declaración de plena operatividad en el 2003, otras misiones de paz más complejas vinculadas más claramente al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Después de la entrada en vigor del TUE y de la PESC (1993) y, en las sucesivas reformas de los tratados, la tipología de funciones de las misiones de paz de la UE va en aumento. Su operatividad es la que más ha servido para concretar el contenido y alcance de la política de seguridad y defensa de la UE. A partir de 1999 estas misiones separan claramente su fundamento jurídico.

OCTAVA

El marco jurídico de la PESC ha ido cambiando en el tiempo. Las últimas reformas introducidas por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) dotan, sobre el papel, de mayor coherencia y unidad al conjunto de la acción exterior de la Unión, incluida la PCSD y sus misiones de paz. Para ello se ha aglutinado la estructura orgánica de toda la acción exterior de la Unión en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), a cuyo cargo se encuentra el Alto Representante. Con respecto a las misiones de paz, sin embargo, todavía perdura la separación entre las políticas de prevención dirigidas por la Comisión Europea -reguladas ahora en el TFUE- y la PCSD, lo que hace que una parte de las misiones de paz europeas siga desligada del marco de la PCSD-.

Tanto las políticas de acción exterior dirigidas por la Comisión como la PCSD, dirigida por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión, forman parte del marco general establecido en el TUE y el TFUE para las Relaciones Exteriores de la Unión. La desaparición de los antiguos pilares comunitarios y de la PESC no ha destruido la tradicional separación entre la PCSD, como política de carácter intergubernamental, y las políticas de la Unión destinadas a la prevención de conflictos a largo plazo, propias de las políticas de integración. Lo que hace que las *misiones de paz de la UE* puedan derivar sus fundamentos, según las funciones desplegadas, de distintas bases normativas. Un buen ejemplo los proporciona el desarrollo de la actuación de la UE en África, que combina acciones del primer pilar (como la política de ayuda al desarrollo y los instrumentos financieros) y las misiones de la Unión, propias del antiguo segundo pilar, como por ejemplo la misión militar EUFOR CHAD/RCA (2008) destinada a la protección de refugiados. La situación no evita, así, la existencia de dificultades de coordinación y coherencia en la actuación de la UE sobre el terreno entre los órganos de la Unión más comunitarios y los órganos específicos de la PCSD.

En este contexto queda por determinar si la creación y el funcionamiento del SEAE servirán realmente para superar los problemas de coherencia interinstitucional de la Unión en este ámbito. La fluidez de las relaciones entre el SEAE y el COPS será determinante. Dentro del Consejo, el COPS sirve también para enlazar correctamente todos los instrumentos y actores de las políticas estructurales de prevención con las estructuras y herramientas de la política exterior y de seguridad; y unir los aspectos civiles y militares de la política de prevención y gestión de conflictos de la UE. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la existencia de la estructura de pilares complicaba el desarrollo de su primera función, en relación con la política exterior, mientras que la necesidad de obtener consenso en el segundo ámbito para la realización de las misiones de paz, sobre todo las militares, complicaba la segunda tarea.

A pesar de este intento de aglutinar esfuerzos, el mantenimiento de la separación entre las políticas de prevención de la política exterior de la Unión y la actual política común de seguridad y defensa (PCSD) no ayuda a solucionar esta falta de coherencia y coordinación, por sí misma. La creación en los tratados de una sección que integrara de modo claro todas estas funciones y medios de acción de la UE para la gestión de crisis ayudaría a facilitar la coherencia y coordinación de las relaciones exteriores de la Unión en este ámbito. En cualquier caso, será la práctica, con el planeamiento de nuevas misiones de paz, la que nos deberá confirmar si existe una mayor coherencia y eficacia en esta actuación exterior de la Unión.

NOVENA

En el 2001, y con el fin de desarrollar el contenido de la PCSD y de las misiones de paz, el Consejo creó un conjunto de órganos intergubernamentales destinados a colmar las lagunas existentes en el organigrama de la política de seguridad: el COPS, el CMUE, el EMUE y el CIVCOM, son los más relevantes. Por medio de estas nuevas estructuras se dotó del asesoramiento técnico necesario relacionado con los diferentes aspectos civiles y militares de las misiones. Después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, todos

estos órganos, a excepción del COPS, (cuya creación ya se preveía en el TUE de 1992) continúan sin estar incorporados en la estructura orgánica del TUE. Por ello, la visibilidad exterior o pública de estos órganos es escasa en la actual PCSD. No se corresponde a su carácter esencial en la concepción y ejecución de las misiones de paz. El hecho de no haber sido incorporados en el texto del TUE dificulta la transparencia y seguridad jurídica del aparato político-militar-administrativo de la PCSD.

La relativa rapidez del desarrollo de la PCSD, en menos de diez años desde la declaración adoptada en Saint Malo (1998), ha sido posible gracias a las nuevas estructuras y órganos no regulados por los Tratados. Pronto se vio que la estructura orgánica prevista en el TUE de 1992 para la PESC y, por lo tanto para la PCSD, era insuficiente para llevar a cabo las cada vez más numerosas y complejas operaciones de la Unión. Así pues, el Consejo, bajo impulso del Consejo Europeo a través de sus declaraciones y conclusiones, procedió a la creación de órganos específicos al servicio de estas actividades. Inicialmente, estos órganos fueron creados de modo provisional, y posteriormente se convirtieron en permanentes por medio de las decisiones adoptadas por el Consejo. De entre ellos, el COPS, el CMUE y el EMUE son los más relevantes para asesorar al Consejo en la creación, planificación y ejecución posterior de las misiones. Más técnicos, también se crean el SATCEN, el SITCEN, el EU ISS y la Agencia Europea de Defensa. Sólo el COPS tiene mención expresa en el TUE, desde la revisión llevada a cabo por el Tratado de Niza (2001).

El Consejo ha dotado a estos órganos, en distinta medida, de la capacidad suficiente para planificar y ejecutar las misiones, así como para cubrir todos aquellos aspectos, tanto civiles como militares, vinculados a la gestión de una crisis en todas sus fases, desde su inicio hasta su finalización. De entre este nuevo entramado de órganos, la práctica ha demostrado el carácter neurálgico del COPS como eje vertebrador del desarrollo de estas misiones. El Tratado de Lisboa no recoge, sin embargo, como tampoco lo hacía el fallido tratado de la Constitución Europea, la mención conveniente a ese organigrama creado durante todos estos años para el desarrollo de la PCSD. Únicamente regula la Agencia Europea de Defensa en el art. 30 del TUE, como órgano competente para el desarrollo de la industria europea de defensa y armamento. No parece comprensible que no se haya recogido también otros órganos más relevantes en la práctica en el desarrollo operativo de la PCSD, como son el CMUE, el EMUE, el CIVCOM y el COPS (este último como ejecutor del control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis, bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante). Hubiera ayudado a una mejor visualización de la estructura orgánica de la PCSD; y a aclarar solapamientos en las funciones de varios de estos órganos, en especial entre el COPS y el COREPER, así como entre el EMUE y la Unidad Política; y aportaría también un mayor grado de seguridad jurídica al desarrollo y ejecución de las misiones de paz de la Unión.

DÉCIMA

Después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa los órganos decisorios principales para la creación y desarrollo de las misiones de paz de la UE siguen siendo el Consejo Europeo y el Consejo, en su formación de CAE. El Alto Representante ve reforzado su papel al mando del SEAE y como corresponsable, junto al Consejo, del control político y la dirección estratégica de las misiones de paz.

La práctica europea en el desarrollo de las misiones de paz a partir de la declaración de operatividad plena de la PCSD en el 2003, reforzó la posición del Consejo de la Unión en su formación de CAE, puesto que la mayoría de los nuevos órganos que se habían creado para asesorarle en la creación, planificación y ejecución de las misiones estaban adscritos o dependían de su Secretaría General. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha matizado esta situación con la creación del SEAE, y dando mayores competencias al Alto Representante en la propuesta y ejecución de las misiones de paz (art. 18.2 TUE). Asimismo, el SEAE ha incorporado en su estructura a los órganos adscritos a la Secretaría del Consejo. En todo caso, el Consejo continúa ejerciendo ante una situación de crisis internacional la competencia de decisión sobre la conveniencia o no de llevar a cabo una misión de la PCSD, con uso a los medios y capacidades militares, civiles o de ambos tipos de los Estados participantes. En el caso del Alto representante, lo que ha visto reforzado jurídicamente es su papel como impulsor de la creación de las misiones de paz, ya que comparte con los Estados miembros el derecho a formular una propuesta de decisión y puede proponer los medios que considere necesarios para su ejecución (art. 42.4 TUE). Y, por otro, le corresponde la coordinación general de los aspectos civiles y militares de las misiones de paz, bajo la autoridad del Consejo (art. 43.2 TUE). Así pues, ejerce el seguimiento y control de las mismas, en la medida en que se le reconoce junto con el Consejo la responsabilidad última en el control político y la dirección estratégica de las misiones, que sobre el terreno se ha delegado en el COPS. A diferencia de la ONU, al Alto representante no se le ha otorgado todavía la responsabilidad operativa plena de las misiones, que se derivaría del ejercicio de la función de comandante en jefe de las mismas.

DECIMOPRIMERA

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha confirmado que, de las instituciones que configuran el sistema institucional único de la UE, la Comisión y el Parlamento Europeo continúan teniendo un papel menor en el marco del PCSD, y en especial, con relación a las misiones de paz. El PE únicamente tiene un peso importante a través de su poder decisorio en materia presupuestaria, cuando del presupuesto de la UE se utilizan recursos para las misiones de paz. La posición del TJUE es puramente testimonial, puesto que continúa sin poder pronunciarse sobre estas materias. En todo caso, la vinculatoriedad de la Carta de los Derechos Fundamentales podría abrir una vía para que el TJUE se pronuncie en un futuro sobre la compatibilidad de la Carta con los acuerdos internacionales celebrados entre la UE y terceros Estados para el desarrollo de las misiones de paz.

Por un lado, la Comisión interviene en las misiones de paz a través de sus competencias de ayuda al desarrollo y cooperación, puesto que gestiona y ejecuta los fondos destinados a estas cuestiones en zonas en conflicto donde a menudo se han desplegado las misiones de la Unión. Fondos que han ayudado a complementar determinados objetivos vinculados a estas misiones. La práctica de las misiones de paz nos confirma que en la mayoría de zonas en las que se ha desplegado una misión han intervenido también, con anterioridad, paralelamente y/o *a posteriori* a la ejecución de la misma, diversos instrumentos financieros comunitarios del antiguo primer pilar, destinados a la acción exterior de la Unión. Así en la misión EUPOL KINSHASA (2007) se hizo evidente la actuación de la vertiente exterior comunitaria, a través de la intervención del primer pilar con las aportaciones financieras del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Además, a través de la acción común 2004/494/PESC, el Consejo aprobó las contribuciones de los Estados miembros, en añadido a las aportadas directamente por la UE, financieras o en especie, -equipo policial, las armas y las municiones definidos como necesarios-, para el establecimiento de la UPI, así como la creación de los mecanismos para el uso de las contribuciones aportadas. Para controlar la gestión de estas aportaciones se preveía que el equipo de asistencia técnica de la Comisión, en consulta con los Estados miembros, elaborase un Memorando de Acuerdo sobre las condiciones para el uso de las contribuciones y la supervisión del uso que el gobierno congoleño hiciera de estas contribuciones.

El PE sigue aquí ejerciendo un control político limitado. Únicamente es informado sobre estas actividades por el Consejo, lo que da origen a un irrelevante proceso de manifestación de su opinión en estas materias y debate de los informes que le son presentados. Como mal menor, el control de estas misiones seguirá siendo ejercido indirectamente por los parlamentos nacionales de los Estados miembros. Más interesante resulta su competencia decisoria en materia presupuestaria cuando se proyecta sobre gastos vinculados a las misiones de paz que configuran el presupuesto general de la UE. A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo debe consultarle antes de adoptar cualquier decisión relativa a los procedimientos de acceso a los créditos para la financiación urgente de iniciativas en el marco de la PESC y, por tanto, relacionadas con las misiones de paz (art. 43.1 TFUE).

Finalmente, el TJUE sólo tiene atribuidas competencias directas para controlar la legalidad de las decisiones europeas que establezcan medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas en el marco de la PESC; así como competencias indirectas estas sí vinculadas con las misiones de paz. Son aquellas relacionadas con la resolución de los conflictos sobre la base jurídica de los actos adoptados para la creación de misiones de paz. Por otro lado, el TJ también puede ejercer un control indirecto sobre los acuerdos internacionales celebrados por la Unión en el marco de la PESC (art. 37 TUE). Se trata de los acuerdos comprendidos en el capítulo 2 "Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común". Aquél artículo, puesto en relación con el apartado 11 del art. 218 TFUE (solicitud de dictamen), entendemos que legitimaría a los Estados miembros, al PE al Consejo, o a la Comisión para solicitar el dictamen del TJUE sobre la compatibilidad con el Tratado de Lisboa de "cualquier acuerdo previsto". Ello nos lleva a plantear la posibilidad que el TJ pueda efectuar un control de compatibilidad

del contenido de los acuerdos internacionales celebrados por la UE con terceros Estados o con el Estado territorial de la misión, a fin de garantizar que su contenido no sea contrario al Tratado de Lisboa. Muy particularmente, pensamos en los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales, cuyo valor jurídico es vinculante para los Estados miembros.

Así en general, como sucede también en el ámbito nacional en cuestiones de seguridad exterior, el PE y el TJUE siguen de lejos todas las actividades relativas al control de la creación y ejecución de las misiones de paz de la UE, como consecuencia de las escasas competencias reconocidas al PE y la falta de competencia en general del TJUE. Carencias que siguen siendo justificables por el carácter intergubernamental de esta política y su naturaleza altamente sensible al debate público.

DECIMOSEGUNDA

A la luz del TUE, de la práctica de la Unión y del documento interno del Consejo que adopta una guía elaborada por el COPS, el procedimiento de establecimiento y modulación de las misiones de paz europeas se desarrolla al margen de la actividad legislativa ordinaria de la Unión. Este procedimiento se puede resumir en tres etapas: una fase previa, de análisis, diagnóstico y preparación del plan de acción para la futura misión; una fase intermedia, propiamente de creación o establecimiento de la misión; y una fase final de seguimiento, evaluación, revisión continua y cierre, en su caso, de la misma. La fase inicial es esencial para la detección y el seguimiento de la crisis, el establecimiento de las opciones de actuación posibles y la planificación y las propuestas de actuación que se plasmarán posteriormente en la decisión formal de aprobación de la misión.

En el procedimiento de creación y seguimiento de las misiones de paz confluyen una gran diversidad de estructuras, así como diversas y complejas etapas que marcan este procedimiento, no regulado en los tratados. Un documento interno del Consejo, que establece un conjunto de sugerencias a seguir a partir de las experiencias prácticas de las misiones y las simulaciones llevadas a cabo por las fuerzas de distintos Estados miembros de la Unión, nos permiten deducir tres fases en el diseño de las misiones de paz.

La primera fase tiene por objeto el seguimiento de la situación internacional y la detección de una posible crisis, a través del *diagnóstico y la planificación*. En esta fase se activan los mecanismos de seguimiento de la situación internacional a través de órganos como el EMUE, el CMUE y el SITCEN y los servicios de inteligencia de los Estados miembros. Asimismo la Comisión proporciona información en el marco de sus competencias de relaciones exteriores. La segunda, una vez detectada la crisis, destinada a hacer el *seguimiento y análisis* de la situación internacional y alerta temprana, interviniendo también los órganos citados. En ella, una vez detectada la situación de crisis se procederá a planificar una posible respuesta de la UE y a través del COPS se elaborará el *proyecto de concepto de gestión de crisis* y las opciones estratégicas a elegir. A través del concepto de gestión de crisis se determinan los objetivos político-

militares, estratégicos y políticos de la misión, la estrategia de inicio y fin, las restricciones y limitaciones, los riesgos, las consideraciones sobre su duración, las tareas y la cadena de mando. Este concepto ofrece las bases para crear la decisión (antigua acción común) que proveerá el marco legal para la creación de la misión. Para su elaboración, la actividad de inteligencia del SITCEN, junto con los intercambios de puntos de vista entre la Comisión, el AR y el COPS, es esencial. También es habitual en este momento que se lleven a cabo misiones de planeamiento para evaluar la situación sobre el terreno. EUPOL AFGANISTÁN (2007) nos proporciona más datos sobre este tipo de actuación, en el marco de una situación de gran inestabilidad e inseguridad.

Solicitada la ayuda por las autoridades afganas a la UE, en julio de 2006 la Unión enviaba una misión de carácter exploratorio con la participación de los Estados miembros para evaluar la situación. En octubre de ese mismo año la misión presentó un informe al COPS, con el análisis efectuado, además de recomendaciones sobre cómo reforzar la contribución de la UE en este sector y lograr un impacto estratégico. El informe recomendaba específicamente que la UE considerara contribuir al apoyo del sector de la policía mediante una misión de policía y que enviase una misión de investigación para estudiar la viabilidad de la misma.

En las misiones de paz analizadas ha sido el COPS quien ha articulado el *concepto de gestión de crisis*. Pero desde el 2009, la Dirección de Gestión de Crisis y Planificación Estratégica ha asumido la responsabilidad de la planificación a escala política y estratégica de las misiones de paz y es la nueva responsable de elaborar este concepto. Una vez elaborado el proyecto de este concepto de gestión de crisis el Consejo deberá aprobarlo, además de seleccionar la opción estratégica a seguir, y proponer la cadena de mando, así como pedir nuevos trabajos de cara a la planificación de la misión, en caso de considerarlo necesario. Así sucedió en la misión militar EUTM SOMALIA (2010): el 17 de noviembre de 2009 el Consejo aprobó un *concepto de gestión de crisis*, en relación con una posible misión europea de seguridad y defensa con el fin de contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad del gobierno federal de transición de Somalia. Al mismo tiempo, pidió nuevos trabajos de planificación, lo que motivó que el COPS creara un órgano de planificación. El 8 de diciembre de 2009 el Consejo seleccionó una opción militar estratégica para la posible misión militar, en este caso de carácter autónomo, puesto que la misión se ejecutó sin utilizar las capacidades y medios de la OTAN.

En este momento anterior a la aprobación de la decisión, el Consejo también puede adoptar otro tipo de medidas, como por ejemplo, nombrar a un REUE si la operación lo requiere, o anotar la disponibilidad de un cuartel general operacional para una posible operación militar. Además, el COPS puede, previa recomendación del CMUE, identificar posibles comandantes para la operación.

DECIMOTERCERA

La fase intermedia en el procedimiento de creación de una misión de paz entronca con el plano normativo. Es en este momento cuando el Consejo debe adoptar la decisión formal de creación de la misión. Hasta diciembre de 2009 la creación, modificación y cierre de las misiones de la UE se habían venido articulando a través de dos tipos de actos, las denominadas acciones comunes y las decisiones comunes. Ahora ambas se etiquetan de modo genérico como “decisiones” (art. 25 del TUE). Su proceso de adopción, en base al método de cooperación intergubernamental, pasa por la unanimidad, matizada por el procedimiento de la abstención constructiva, facilitando así la flexibilidad necesaria para la ejecución de estas misiones. Asimismo, en esta fase se deben adoptar otros actos esenciales para el inicio de la misión, como la elaboración del concepto y el plan de operaciones, la firma del estatuto con el Estado territorial, los acuerdos de participación de terceros Estados y la creación del Comité de Contribuyentes.

En esta fase intermedia del procedimiento de creación de una misión de paz, el Consejo deberá aprobar la decisión formal (antigua acción común) para establecer la regulación jurídica de la misión de paz. Su proceso de adopción, que permite que un Estado se abstenga de adoptar la decisión, está basado en la unanimidad, matizada por el procedimiento de la abstención constructiva. Una vez aprobada, la decisión es de obligado cumplimiento para los participantes de la misión y a través de ella se establece el mandato, la estructura y planificación, el importe financiero y la invitación a la participación de terceros Estados, entre otros aspectos esenciales de la misión. Este procedimiento ha proporcionado la suficiente flexibilidad para que los Estados que no lo deseen se abstengan de participar en las misiones sin por ello obstaculizar su aprobación y desarrollo posterior. Las únicas excepciones a la unanimidad las encontramos en las decisiones de aplicación de las misiones, que pueden ser adoptadas por mayoría cualificada, en aplicación del art. 31.2 TUE. Entre éstas, encontramos aquellas decisiones relativas al establecimiento de la fecha de inicio de la operación; la modificación del importe de referencia financiera de la misión; o el nombramiento y prórroga del mandato del REUE.

La misión autorizada debe ser definida con claridad antes de su constitución y lanzamiento. Por ello en esta fase se deben también elaborar, tal y como se prevé en la decisión de creación de la misión, el *concepto de las operaciones* (CONOPS), el Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas o el Acuerdo sobre el estatuto de la misión, así como el *plan de misión* (OPLAN). Posteriormente, y en caso de que participen terceros Estados, el COPS deberá crear también un Comité de contribuyentes (CDC), con el fin de integrar a estos Estados en la gestión diaria de la misión, y deberán asimismo celebrarse los distintos acuerdos de participación de estos Estados. El CDC debe erigirse en órgano de referencia para los elementos prácticos de la operación con relación a los terceros Estados participantes.

DECIMOCUARTA

Las misiones de paz de la UE son hoy día su instrumento esencial de gestión de crisis. Por este motivo analizar el "factor tiempo" es clave en la fase inicial de planificación y ejecución de las misiones de paz, para evaluar su eficacia. Las experiencias adquiridas a través de la práctica de las misiones de paz analizadas han hecho aflorar un conjunto de problemas ligados al tiempo, la falta de recursos (tanto financieros como materiales), así como la falta de coordinación e intercambio de información con los terceros Estados participantes. Pero en términos generales, estas limitaciones internas y externas no han impedido que la UE haya demostrado su capacidad satisfactoria para reaccionar y hacer frente a la gestión de crisis en el tiempo debido.

El inicio de las misiones de la PCSD en el 2003 comportó poner en práctica el conjunto de mecanismos institucionales previstos en los tratados o desarrollados posteriormente por el Consejo. Al mismo tiempo, los Estados participantes tuvieron que poner a prueba sus capacidades civiles y militares en el desarrollo de estas operaciones. La prueba de fuego para la comprobación del funcionamiento de estos mecanismos se llevó a cabo durante el primer semestre de 2003, con la aprobación por parte del Consejo de la MPUE (2003) y la misión EUFOR-ALTHEA (2004) en Bosnia y Herzegovina, así como de la misión ARTEMIS en la RD Congo (2003). Desde el inicio de estas primeras misiones hasta las últimas en Kosovo, el Chad/RCA, Guinea-Bissau y Somalia, los mecanismos institucionales y el proceso decisorio se han ido agilizando.

Aunque el tiempo necesario para aprobar y lanzar una misión de la PCSD depende de la urgencia de la situación y del personal y medios requeridos, así como del contexto político de la zona en crisis, de modo general la UE ha demostrado su capacidad para responder en un modo y tiempo adecuados a las crisis planteadas. Como ejemplos ilustrativos, la primera misión en Bosnia y Herzegovina, la MPUE (2003) necesitó sólo diez meses desde la adopción de la decisión de creación hasta el inicio efectivo de la misión. La primera operación militar de la UE de carácter autónomo en la RD Congo, ARTEMIS (2003) fue también relativamente ágil. Tras la solicitud del SG de la ONU a la UE para que interviniera en apoyo de la misión de las Naciones Unidas, el COPS adoptó en unas dos semanas el conjunto de decisiones que requerían la creación de esta misión fuera del continente europeo. El 5 de junio el Consejo aprobaría la acción de creación y el 12 se iniciaría el despliegue de la misma. Esta misión era la de mayor envergadura hasta ese momento; la más compleja en cuanto a sus funciones; y se realizaba de modo autónomo, sin recurrir a las capacidades y medios de la OTAN. Hay otros ejemplos, sin embargo, en donde razones políticas o de otro orden han dificultado el despliegue rápido de las misiones.

Se trataría, por ejemplo, del despliegue de la misión CONCORDIA en la ARYM (2003), en la que la UE asumía la substitución de las fuerzas de la OTAN. Esta nueva misión militar requería el establecimiento de un acuerdo previo y definitivo de colaboración entre la OTAN y la UE que se retrasó en el tiempo. La determinación de los medios y capacidades, incluidas las opciones de mando a las que la UE podía recurrir para la realización de operaciones de gestión de crisis en las que no estuviera implicada la

OTAN constituyeron un obstáculo para alcanzar un acuerdo, ante el bloqueo sistemático de Turquía del proceso negociador. Una vez superado este obstáculo y alcanzado un acuerdo global en diciembre de 2002 con la OTAN (a través de la firma de los acuerdos conocidos como “Berlín plus”) la UE pudo adoptar a inicios de 2003 las decisiones relativas para tomar el relevo de la OTAN en la ARYM. Así, el factor tiempo viene condicionado por múltiples variables: políticas, técnicas, institucionales...

Los *factores internos* son los clásicos: falta de experiencia o de medios adecuados para responder a una crisis concreta. Por ejemplo, la falta de ordenadores o material de oficina esencial para la ejecución de las tareas de las misiones PRÓXIMA (2003) y EUPAT (2005) en Macedonia, que tuvo que ser solventada con las aportaciones de la OSCE, fue uno de los elementos que condicionaron el despliegue y desarrollo de estas misiones. Los *factores externos* son más imponderables, como la victoria de Hamas en las elecciones palestinas que implicó una inicial ejecución vacilante de la misión EUPOL-COPSS (2006), o la inestabilidad política en Guinea-Bissau, que dificultó durante varios meses la planificación sobre el terreno de la operación de reforma del sector de la seguridad (2008).

También la falta de acuerdo y voluntad política de los Estados participantes es un factor interno decisivo en ocasiones en el lento despliegue de las misiones, como por ejemplo, en la misión EUFOR CHAD/RCA (2008), cuyos Estados participantes tardaron más de cuatro meses, desde la adopción del concepto de operaciones, para ponerse de acuerdo sobre quién aportaría las tropas, los recursos materiales y los financieros de la operación, a pesar de la urgente necesidad de estabilizar las fronteras entre el Chad y Sudán y proteger a los refugiados de Darfur. La misión EUPOL AFGANISTÁN (2007) demostró a su vez carencias en la aportación de personal a la misión que dificultaron su despliegue inicial. En otros casos, problemas más específicos y jurídicamente complejos, han condicionado el despliegue de una operación. Así sucedió con la declaración de independencia de Kosovo, de febrero de 2008. Como consecuencia, la misión EULEX KOSOVO (2008) entraría en una fase de *stand by* durante un período de diez meses. Aún así, en todas las operaciones, y a pesar de las dificultades de diversa índole surgidas, tanto en la fase previa de planificación como en la posterior de ejecución de las misiones, la UE ha sido capaz de solventarlas y llevar a cabo, con mayor o menor éxito, las tareas encomendadas por las acciones aprobadas.

DECIMOQUINTA

La intervención de diversos instrumentos jurídicos y financieros en las misiones de paz de la UE ha comportado la asignación a las misiones de paz de recursos financieros establecidos en distintas partidas del presupuesto de la Unión. Ello ha comportado una cierta confusión entre el uso de instrumentos propios de la acción exterior de la UE y el de los instrumentos propios de las misiones de paz. Al mismo tiempo, los distintos orígenes de estas fuentes de financiación dificultan enormemente, y no sólo para las operaciones militares, que corren a cargo de las aportaciones de los Estados miembros participantes, el cálculo y el control de la financiación aportada para cada una de ellas. Este hecho repercute igualmente en las dificultades observadas en la práctica de las misiones para

obtener los fondos iniciales necesarios que permitan iniciar las misiones, sobre todo aquellas que están condicionadas por su carácter de urgencia.

Las posibilidades de financiación de una misión de paz de la UE se han cubierto hasta ahora de un modo híbrido también: a través del presupuesto de la PESC; a través de instrumentos propios de la acción exterior de la Unión en su vertiente comunitaria, como el Fondo europeo de desarrollo (FED); el antiguo Mecanismo de Reacción Rápida (MRR); a través de otras líneas presupuestarias de la Comisión; por medio de las contribuciones nacionales de los Estados miembros (para la financiación de las operaciones militares, el mecanismo ATHENA, compuesto por las aportaciones de los Estados participantes en función de su RNB); y a través de las contribuciones que realizan los terceros Estados participantes en las operaciones. El recurso a esta variedad de medios de financiación dificulta el conocimiento, transparencia y control real de los gastos. En este sentido, el predominio de las misiones con aportación de medios y capacidades civiles podría explicarse también en el hecho de que son financiadas a cargo del presupuesto de la Unión, lo que les asegura una mayor facilidad de financiación. Como para la financiación de las misiones militares la decisión de aprobación de estos recursos acaba estando en manos de los parlamentos nacionales de los Estados participantes, en el actual contexto de crisis económica es más que probable una cierta contención presupuestaria y la correspondiente reducción de estas actividades, o el retraso de su despliegue con carácter urgente.

Ante esta confusión de instrumentos financieros, establecer un sistema parecido al de la financiación de las operaciones de las NNUU quizás ayudaría también a avanzar la financiación necesaria para desarrollar ciertas misiones de carácter urgente. El Fondo de reserva creado por la Asamblea General en 1992, estaba destinado a adelantar los recursos financieros imprescindibles en la fase inicial de las OMP de NNUU. A través de este mecanismo, el 98% del presupuesto de las OMP corre a cargo de los cinco miembros permanentes del CS y de los 23 países más desarrollados, mientras que los países en vías de desarrollo son los encargados de aportar los contingentes militares. Aunque el sistema no es comparable ni extrapolable, un sistema similar quizás conseguiría una mayor eficiencia para obtener los recursos iniciales. El Tratado de Lisboa ha intentado aportar una mayor claridad en este sistema, puesto que en el art. 41.3 TUE ha previsto la creación de un fondo inicial formado por las aportaciones de los países con mayor RNB, que va a sustituir el mecanismo ATHENA y debería hacer frente a los gastos iniciales de cualquiera de los tipos de operaciones recogidos en el art. 43 TUE. Este fondo inicial parece, a primera vista y a falta de su posterior concreción por el Consejo, seguir la línea del Fondo de reserva de NNUU.

DECIMOSEXTA

La UE acepta la participación en distintos grados de terceros Estados no miembros en sus misiones de paz. De este modo se acerca a Estados candidatos a las dinámicas de la Unión en materia de PCSD, y se evitan suspicacias también de terceros Estados con intereses en el conflicto.

Con la finalidad de garantizar los derechos y obligaciones de los terceros Estados participantes en las misiones de la UE, así como recibir la información relativa a la preparación de las mismas, el COPS es el encargado de crear un Comité de Contribuyentes en el que están representados todos los países participantes (Estados miembros y terceros Estados). Este Comité es el órgano de referencia para los elementos prácticos de la colaboración que se persigue. En la práctica, este Comité no siempre ha facilitado la información a los Estados participantes en el tiempo debido, puesto que en muchos casos, y sobre todo, en las operaciones iniciales de la Unión, era creado cuando la operación ya se había desplegado sobre el terreno. Así, es paradigmático el caso de la retirada de Canadá de la misión CONCORDIA (2003), a causa del retraso en el proceso de notificación de las decisiones que se tomaban en relación con el desarrollo de la operación.

DECIMOSÉPTIMA

Las decisiones (antiguas acciones comunes) de creación de las misiones de paz y varios tipos de acuerdos internacionales configuran el complejo marco regulador del régimen jurídico de todas estas misiones. La necesidad de estos acuerdos internacionales deriva de que todas las misiones de paz se desarrollan fuera del territorio de la UE. Y también en otros casos, de la participación de terceros Estados en las mismas. Ello requiere de la negociación de acuerdos internacionales que establecen los derechos y obligaciones de la misión europea y su personal en el territorio del Estado territorial, así como otros acuerdos que regulan la participación de terceros Estados, acuerdos sobre el intercambio de información y acuerdos informales. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE, carente de personalidad jurídica propia para celebrar estos acuerdos, prestaba a sus órganos para representar a los Estados miembros en la negociación de los mismos. La atribución de personalidad jurídica a la Unión la vuelve parte en los mismos y destinaria activa y pasiva directa de los derechos y obligaciones que emanan de estos acuerdos.

La UE ha negociado desde el año 2002 más de setenta tratados internacionales que le han permitido, por una parte, fijar con el Estado receptor de la misión el estatuto de las fuerzas y personal de la UE y, por otra, regular la participación en sus misiones de terceros Estados no miembros de la UE, sus derechos y obligaciones, así como su estatuto. Igualmente, ha celebrado acuerdos de intercambio de información con el Estado territorial, terceros Estados y otras organizaciones internacionales. En menor medida, estos acuerdos han requerido de la firma de otros acuerdos denominados de desarrollo, destinados a la ejecución de cuestiones técnicas o financieras relacionadas con la ejecución de las misiones.

La consideración de la UE como entidad con capacidad para negociar en nombre de sus miembros esta diversidad de acuerdos internacionales ha facilitado un desarrollo más rápido y eficaz de estas misiones. El antiguo art. 24 TUE establecía que correspondía al Consejo por unanimidad, aprobar celebrar dichos acuerdos, al referirse a cuestiones que requerían la unanimidad para la adopción de decisiones internas. Para mejorar la eficacia de este procedimiento se preveía expresamente su aplicación

provisional. Ahora esta referencia ha desaparecido en el nuevo art. 37 del TUE modificado por el Tratado de Lisboa. Para saber el procedimiento a seguir debemos remitirnos al art. 218 TFUE, que establece que el Consejo deberá pronunciarse por “unanimidad cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera unanimidad para adoptar un acto de la Unión”.

La práctica de la UE antes del Tratado de Lisboa en la celebración de estos acuerdos nos muestra que en todos ellos la UE, a través de la persona designada por el Estado que ejerce la Presidencia en el Consejo, los firmaba en nombre de la Unión. De este modo, aunque la UE todavía no gozaba de personalidad jurídica internacional en el momento de la concepción y despliegue de sus misiones, estaba ejerciendo la representación de todos los Estados miembros. Son éstos los que ostentaban la competencia para celebrar este tipo de acuerdos, puesto que la UE carecía de personalidad jurídica y actuaba en el marco de la cooperación intergubernamental. La UE asumía solamente la representación de sus Estados miembros a través del funcionamiento de sus instituciones.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) ha cambiado este aspecto, puesto que la UE está investida de personalidad jurídica internacional propia (art. 47) y el art. 37 TUE prevé que la Unión misma puede concluir acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos de la PESC, precisando que es la UE quien concluye estos acuerdos, sin mencionar a los Estados miembros como partes contratantes de los mismos. Aun así, es obvio que los Estados miembros no han *comunitarizado* esta parcela de sus poderes puesto que el proceso decisorio sigue guiándose por la regla de la unanimidad, como lo confirman las Declaraciones nº 13 y 14, relativas a la política exterior y de seguridad común, en combinación con la Declaración nº 18 relativa a la delimitación de competencias, (anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que adoptó el tratado de Lisboa).

DECIMOCTAVA

La elaboración de modelos de acuerdos para articular la participación de terceros Estados y el estatuto de la misión y de las fuerzas o el personal en una misión de paz europea (SOFA y SOMA), demuestra la voluntad de la Unión de acelerar los “trámites” previstos en el art. 37 TUE (antiguo art. 24 TUE) para la celebración de acuerdos internacionales y, de este modo, facilitar una respuesta rápida ante la gestión de crisis en las que intervenga la UE. Ello es relevante puesto que la firma de estos acuerdos actúa también como la confirmación jurídica del consentimiento del Estado territorial al despliegue de la misión.

Tanto los modelos de acuerdo marco para articular la participación de terceros Estados, como los modelos sobre el estatuto de la misión y el personal de la misión en un tercer Estado, son concebidos como mandatos permanentes de negociación. Ello significa que el Consejo ha facultado a la Presidencia (o al negociador designado, desde de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) para abrir negociaciones con terceros Estados sobre la base de estos modelos, sin necesidad de solicitar un mandato para cada caso específico. De este modo, en la actualidad sólo se requiere una decisión del Consejo

para la aprobación del texto final del acuerdo, reduciendo considerablemente el tiempo para su conclusión. Aplicando este procedimiento, por el momento sólo han sido celebrados acuerdos marco de participación con siete terceros Estados (dos de los cuales son actualmente miembros de la UE: Bulgaria, Canadá, Islandia, Noruega, Rumania, Turquía y Ucrania).

DECIMONOVENA

De la práctica y los estatutos firmados por la UE se desprende que, de modo general, las fuerzas de la Unión (tanto civiles como militares) gozan de inmunidad de jurisdicción en el Estado territorial, si bien ello no les exime de responsabilidad en sus países de origen.

El primer Estatuto firmado para una misión de paz de la UE, la MPUE (2003) en Bosnia, establecía un régimen de inmunidades y privilegios muy elevado, por remisión a la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas. Según este régimen, tanto la misión y sus locales, archivos, etc.; como su personal (incluso civil) gozaban de inmunidad de jurisdicción por los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. Este modelo máximo de privilegios se fijó también para las misiones no militares posteriores: EUPOL PRÓXIMA (2003), EUPAT (2005), EUJUST THEMIS (2004), EUOL KINSHASA (2005) y EUSEC RD CONGO (2005). También los primeros estatutos firmados para la misión militar CONCORDIA (2003) reconocían a la misión y al personal de las fuerzas de la UE en trato equivalente al de los agentes diplomáticos fijado en la Convención de Viena de 1961.

A partir del 2006 se empieza a cambiar este mecanismo normativo y los estatutos para las misiones militares EUFOR RD CONGO (2006), EUFOR CHAD/RCA (2008), EUSSR-GUINEA BISSAU (2008) y ATALANTA (2008) ya no contienen ninguna cláusula de remisión a la Convención de Viena de 1961. A pesar de ello, y visto en su conjunto, el régimen es muy similar. Todos los estatutos desarrollan una inmunidad absoluta de jurisdicción civil, administrativa, militar y penal, a la que puede renunciar por escrito el Estado de origen o la institución de la UE a la que pertenezca el personal. Excepcionalmente, el estatuto para la misión EUPOL PRÓXIMA (2003) establecía la posibilidad de que el AR procediera formalmente al levantamiento de la inmunidad, previo consentimiento de la autoridad competente del Estado remitente.

La doctrina ha criticado este régimen de máximos en la protección de la misión y fuerzas de la UE. También es verdad que en la ONU la máxima protección diplomática se reserva únicamente a los oficiales de más alto rango de la misión. Pero tampoco es menos cierto que los Estados miembros de la Unión hacen bien en buscar las máximas garantías para sus nacionales cuando los envía al exterior en circunstancias difíciles.

VIGÉSIMA

Los acuerdos internacionales celebrados por la Unión en el marco de sus misiones de paz, en especial los SOFA y los SOMA, plantean en la actualidad la existencia de un conjunto de problemas jurídicos no solventados todavía. En concreto, estos problemas

derivan de la responsabilidad internacional y la reparación de los daños que puedan ocasionar la misión a través de sus fuerzas o personal desplegado. Los textos de los acuerdos parten de una responsabilidad limitada de la Unión y han establecido unos métodos de reparación basados en general en los arreglos amistosos, con la posibilidad de recurrir, en algunos casos, a un tribunal de arbitraje como vía de última instancia. En cualquier caso, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre estas cuestiones y el acceso de los particulares afectados por la acción de la UE a mecanismos judiciales de reparación es muy limitado.

La ampliación de la capacidad legal de la Unión a través de la celebración de acuerdos internacionales nos plantea dudas acerca de la naturaleza exacta de su relación con sus Estados miembros, terceros Estados y las misiones de paz lanzadas bajo el paraguas de la PCSD. Por ello es necesario aclarar hasta dónde es posible exigir a la Unión la responsabilidad por los daños causados por una misión europea, teniendo en cuenta las garantías de inmunidad establecidas en los estatutos que, como norma general, fijan la responsabilidad del Estado de las fuerzas o del personal civil. Esta responsabilidad ha sido regulada en los acuerdos SOFA y SOMA como una responsabilidad de carácter limitado, que genera derecho a reparación sólo en aquellos casos en los que los daños han sido causados por actos cometidos a título privado. Para paliar estos daños, los estatutos han establecido mecanismos de reparación en aquellos casos en los que no les es de aplicación la inmunidad. Estos mecanismos están basados en los arreglos amistosos y, en caso de que estos fallen, se prevé la vía diplomática, la comisión de reclamaciones y, en último término, está prevista la constitución de un tribunal de arbitraje.

En cualquier caso, no está claro qué pasará en aquellas misiones para las que no exista Estatuto, -a no ser que se aplique supletoriamente, como en las operaciones de apoyo o sucesión de misiones previas de la ONU, el estatuto pactado por la ONU para sus fuerzas-, puesto que no sería evidente la jurisdicción ante la cual deberían presentarse estas reclamaciones. En la mayoría de casos, el estatuto se ha pactado después del lanzamiento oficial de la misión y, en algún caso éste no existe, motivo por el cual podrían surgir conflictos de jurisdicción relacionados con las reclamaciones. La traslación a estos estatutos de la cláusula contenida en el modelo de acuerdo sobre el estatuto EU-SOFA (2003), garantizaría la plena jurisdicción penal y disciplinaria del ordenamiento del Estado de origen sobre el personal militar y también civil. Este modelo de estatuto prevé también un derecho de jurisdicción preferente por parte de las autoridades del Estado de origen, en aquellos casos en que la jurisdicción sea concurrente, aunque sometido a determinadas reglas. En todo caso, las autoridades del Estado de origen no tendrían ningún derecho a ejercer la jurisdicción sobre las personas nacionales del Estado receptor o residentes de manera habitual en el mismo, excepto en el caso de que fuesen miembros de las fuerzas armadas del Estado de origen. Aunque este acuerdo sólo sería aplicable dentro del territorio de los Estados miembros, una aplicación subsidiaria del mismo podría ser una opción para ayudar a colmar las lagunas sobre la jurisdicción aplicable en el caso de que no exista un acuerdo sobre el estatuto con el tercer Estado (no miembro de la UE) receptor de la operación.

Por otro lado, la cuestión sobre la división de responsabilidades entre la UE y sus Estados miembros tampoco está regulada en estos acuerdos de modo claro. Como mucho, las reclamaciones deben ser sometidas a la misión europea. En todo caso, y basándonos en el modelo SOFA adoptado en el 2005, las reclamaciones deben hacerse llegar a las autoridades del Estado anfitrión. Y en caso de no llegar a un arreglo amistoso, se procederá a la creación de la Comisión de reclamaciones, y si tampoco se llega a un acuerdo, se abre la posibilidad de la vía diplomática y, finalmente, el tribunal de arbitraje, como ya se estableció por primera vez para el estatuto firmado con la república Gabonesa el 12 de junio de 2006. Así pues, la traslación a los estatutos de la cláusula contenida en el acuerdo sobre el estatuto UE-SOFA (2003), daría pie a considerar que la UE y los Estados miembros pueden responder por los actos lesivos causados más allá del ejercicio de sus funciones oficiales.

En apoyo de esta tesis, los acuerdos sobre los estatutos de las misiones no militares incluyen disposiciones sobre la base de las cuales deben celebrarse acuerdos entre el jefe de la misión y las autoridades administrativas del Estado anfitrión. Estos acuerdos establecen los procedimientos para solucionar las reclamaciones por daños o lesiones y, por lo tanto, podrían servir para dirimir responsabilidades. En el caso de las misiones militares, existen acuerdos específicos, creados para otros tipos de compensaciones que posibilitan la creación, como en la operación EUFOR CHAD/RCA (2008), de un tribunal de arbitraje. Por ello, debemos considerar que la no inclusión de esta cláusula no exime de responsabilidad a la misión o a su personal y/o fuerzas, en el caso que se cometan actos lesivos.

ANEXO. LAS MISIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA (2003-2011)

Este anexo fue cerrado a finales de diciembre de 2011. Debido a ello, es posible que algunas de las misiones analizadas en este Anexo hayan finalizado o se hayan prorrogado en el tiempo, con lo que algunos de los datos aportados no estarán actualizados, a pesar de que se ha intentado mantenerlo al día en la medida de lo posible hasta el cierre de este trabajo (24 de julio de 2012). Por otro lado, todos los artículos citados en este Anexo corresponden a la versión consolidada del TUE de 2006, puesto que estas operaciones se crearon, y en su mayor parte se desarrollaron y finalizaron, antes de la entrada en vigor del tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009.

1. OPERACIONES INTERNAS¹¹⁸⁵

1.1. MISIONES EN BOSNIA-HERZEGOVINA

La crisis política desencadenada en la República Federal Socialista de Yugoslavia (RFSY) a partir de 1991 comportó la disolución del Estado y la aparición de cinco nuevas repúblicas independientes. El 25 de junio de 1991, una vez efectuadas las respectivas declaraciones de independencia por los Parlamentos esloveno y croata, la tensión existente en el territorio de la RFSY¹¹⁸⁶ desembocó en hostilidades armadas¹¹⁸⁷. Ante esta situación, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, en el marco de la CPE, asumieron el liderazgo internacional en la búsqueda de una solución pacífica a la crisis¹¹⁸⁸.

Este proceso de mediación se concretó con la adopción, el 5 de julio de 1991, de una Declaración común a través de la cual las CE decidieron imponer un embargo de armas y material militar en todo el país y, al mismo tiempo, suspender los protocolos financieros vigentes con Yugoslavia¹¹⁸⁹. Un mes más tarde, la Comunidad y sus Estados miembros adoptaron una nueva Declaración Común sobre Yugoslavia, de 2 de agosto de 1991, en la que condenaban la utilización continua de la fuerza y los intentos por parte de todas las repúblicas de imponer soluciones por la fuerza a las demás repúblicas. En esta Declaración se reiteraba su compromiso en la búsqueda de una solución pacífica y negociada de la crisis

¹¹⁸⁵ Todas las misiones de la UE se han desarrollado o se están desarrollando en la actualidad en el exterior de las fronteras políticas actuales de la UE. La división establecida entre operaciones internas y operaciones externas responde esencialmente a criterios políticos, puesto que las misiones "internas" se han desarrollado en países que, además de estar ubicados geográficamente en el continente europeo, son en la actualidad candidatos, o potenciales candidatos a miembros de la UE. Las operaciones externas o "ad extra" son todas aquellas que se desarrollan fuera de Europa, en Oriente Medio, África, el sur del Cáucaso y Asia.

¹¹⁸⁶ Para un estudio de la naturaleza de la guerra yugoslava, vid. S. P. Ramet, "War in the Balkans", *Foreign Affairs*, Vol. 71, n° 4, 1992, pp. 79-91.

¹¹⁸⁷ Las declaraciones unilaterales de independencia de los parlamentos de Eslovenia y Croacia llevadas a cabo en el año 1990 provocaron, el 27 de junio de 1991, la salida de sus cuarteles del Ejército Nacional Yugoslavo en defensa de la unidad de la RFSY. Vid. M. Weller, "Current Developments: The International response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia", *AJIL*, Vol. 86, 1992, p. 576.

¹¹⁸⁸ La troika presidencial de la CE logró inmediatamente un alto el fuego entre las partes en el conflicto con el fin de facilitar un proceso de negociación pacífico sobre el futuro de la RFSY. Vid. "Declaración común sobre Yugoslavia", adoptada el 2 de julio de 1991, en Boletín CE 7/8-1991, p. 110.

¹¹⁸⁹ *Ibid.*

sobre la base de dos principios: la no aceptación de ninguna modificación de las fronteras internas o internacionales por la fuerza y la necesidad de garantizar los derechos de las minorías en cada una de las repúblicas. Posteriormente las CE, a través de otra nueva Declaración común¹¹⁹⁰, continuaron en sus esfuerzos para que las partes establecieran un alto el fuego y celebraran una conferencia de paz.

Las Declaraciones emitidas por las CE fueron transmitidas al CSNU quién, a partir del 25 de septiembre de 1991, empezó a celebrar reuniones para tratar la cuestión y a considerar la situación en Yugoslavia como una cuestión relativa al mantenimiento de la paz¹¹⁹¹. A partir de su Resolución 731(1991)¹¹⁹² la cuestión yugoslava pasó a formar parte de la agenda del CS en el ejercicio de sus competencias sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Al mismo tiempo, se apoyaba la acción regional de las CE, extendiendo el embargo a todos los Estados en conflicto, en aplicación del capítulo VII de la Carta de las NNUU¹¹⁹³.

Posteriormente, el 6 de octubre de 1991, las CE adoptaron una nueva Declaración común sobre la situación en Yugoslavia a través de la cual lanzaban un ultimátum a las partes en conflicto para que aplicaran las disposiciones del Acuerdo que habían pactado bajo los auspicios de la CE dos días antes¹¹⁹⁴. En caso contrario, las CE “prometían” la adopción de nuevas medidas restrictivas contra las partes que incumplieran el Acuerdo.

Esta situación de amenazas e imposición de sanciones por parte de las CE y las NNUU se fue repitiendo en el tiempo¹¹⁹⁵ hasta que, finalmente, las partes en conflicto, la República de Bosnia y Herzegovina, la República Federativa de Yugoslavia y Croacia firmaron el 21 de noviembre de 1995 en Dayton el “Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina” (en adelante, el “Acuerdo de Paz”). Este Acuerdo, en su anexo 11 estableció la creación y establecimiento en Bosnia de una Fuerza Internacional de Policía (IPTF) bajo los auspicios de las NNUU con el fin de restablecer el Estado derecho, proteger los derechos humanos y

¹¹⁹⁰ “Declaración común sobre Yugoslavia”, de 27 de agosto de 1991. Boletín CE 7/8-1991, pp.11. Las CE emitieron otra Declaración común ante el fracaso de los acuerdos anteriores y el recrudecimiento de las hostilidades, amenazando con la adopción de medidas adicionales para estimular la adopción de un acuerdo de alto el fuego y la celebración de un acuerdo de paz entre las partes (p.119).

¹¹⁹¹ Las diversas Declaraciones comunes de las CE y sus Estados miembros transmitidas a la atención de la ONU fueron remitidas al SG por el Representante Permanente de Holanda, Estado que ocupaba en esos momentos la presidencia del Consejo de las CE. A través de la Carta se solicitaba al SG la transmisión de las declaraciones como documentos del CS. Vid. S/22775, de 9 de Julio de 1991, Anexos I y II, S/22898, de 6 de agosto de 1991. La CE también transmitió la Declaración por la que se convocó una Conferencia de Paz para Yugoslavia, mediante el doc. S/22991, de 29 de agosto de 1991. Otros documentos oficiales del CS son las declaraciones de los Doce de 20 de agosto y 4 de septiembre sobre la situación de Yugoslavia. Vid. respectivamente, S/22975, de 23 de agosto de 1991, y S/23010, de 4 de septiembre de 1991.

¹¹⁹² S/RES/713 (1991) del Consejo de Seguridad, de 25 de septiembre de 1991.

¹¹⁹³ *Ibid.* Párr. 6.

¹¹⁹⁴ “Declaración común sobre Yugoslavia”, de 6 de octubre de 1991, Boletín C 10/1991, p.89.

¹¹⁹⁵ Para un estudio exhaustivo de la intervención autónoma de las CE en la aplicación de medidas coercitivas no armadas en la RFSY, durante el año 1991, decididas y aplicadas con independencia del contenido y los objetivos políticos de las decisiones del CS, vid. V. M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales... op.cit*, pp. 746-764.

garantizar el restablecimiento del orden y la seguridad en Bosnia y Herzegovina¹¹⁹⁶. Así, una vez finalizado el mandato de la fuerza militar multinacional de aplicación del acuerdo de paz –la IFOR– el 21 de diciembre de 1995 el CSNU aprobó el traspaso a la fuerza civil de policía de las Naciones Unidas (IPTF) durante un año, del ejercicio de las tareas enunciadas en el anexo 11 del “Acuerdo de Paz”, ejercidas hasta ese momento por la fuerza de estabilización internacional (IFOR)¹¹⁹⁷.

1.1.1. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA, MPUE (1 DE ENERO DE 2003 – 30 DE JUNIO DE 2012)

La MPUE en Bosnia se inició como la primera de las operaciones de gestión de crisis de la UE, de carácter civil, en el marco del título V del TUE (PESC), en su vertiente de Seguridad y Defensa. Con anterioridad, la UE había participado, conjuntamente con la UEO, en dos operaciones que podemos considerar como los antecedentes previos a las operaciones de gestión civil de crisis autónomas de la UE:

A) La administración de la ciudad de Mostar fue la primera acción común de envergadura iniciada en el marco de la PESC (en aplicación del antiguo art. J.3 TUE). En septiembre de 1993, durante las negociaciones de paz se lanzó la idea, aceptada en principio por todas las partes presentes en Bosnia, de poner a la ciudad de Mostar bajo la administración temporal de la UE, hasta que se encontrara una solución permanente a los problemas de la ciudad. La cuestión quedó pendiente hasta el establecimiento del plan global de paz para la antigua Yugoslavia. A raíz de la invitación formulada a la UE por las partes que firmaron en marzo de 1994 el Acuerdo de Washington, el Consejo decidió oficialmente, el 16 de mayo de 1994, llevar a cabo una acción común en los ámbitos de la PESC, basada en el artículo J.3 del TUE, para apoyar la administración de la ciudad de Mostar, una de las más afectadas por los enfrentamientos. En esta operación, la CE llevó a cabo la administración de la ciudad bajo el mando de la UEO y, en todo caso, la fuerza de policía establecida no tenía el poder de efectuar directamente acciones de policía. Sus funciones operativas se limitaban al ejercicio de funciones de observación, control y, en algunos casos,

¹¹⁹⁶ Vid. anexo 11 del “Acuerdo de Paz” (A/50/790 y S/1995/999, de 30 de noviembre de 1995, donde se incluye el Acuerdo sobre la IPTF y se detallan sus funciones. El art. 2 deja bien claro que su actuación será autónoma para el desempeño de las funciones previstas y sus actividades serán coordinadas por el Alto Representante. En el art. 3 se especifican los elementos del programa de asistencia: vigilancia, observación, inspección y los medios de hacer cumplir la ley y las actividades para ese fin, incluidas las organizaciones, estructuras y actuaciones judiciales conexas; (letra a); asesorar al personal y a las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley (letra b); capacitar personal encargado de hacer cumplir la ley; (letra c); facilitar, en el marco de su misión de asistencia, las actividades de las Partes encaminadas a hacer cumplir la ley (letra d); evaluar amenazas al orden público y asesorar acerca de la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para hacerles frente (letra f); asesorar a las autoridades del gobierno en Bosnia acerca del establecimiento de organismos civiles eficaces para hacer cumplir la ley (letra f); prestar asistencia al personal de las Partes encargado de hacer cumplir la ley acompañándolo en el desempeño de sus funciones cuando la Fuerza internacional lo considere adecuado (letra g). Todas estas funciones estaban encaminadas a garantizar la celebración de elecciones libres y limpias (art. 3.3). En las pp. 107 y 108 del Acuerdo.

¹¹⁹⁷ Vid. S/RES/1035 (1995), *cit.*, por la que “decide establecer, por un período de un año a partir del traspaso de autoridad de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas a la Fuerza Militar Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR), una fuerza civil de policía de las Naciones Unidas que se denominará Fuerza Internacional de Policía (IPTF) a la que se encomendarán las tareas enunciadas en el anexo 11 del Acuerdo de Paz, así como una oficina civil (...)” (párr. 2).

de organización y dirección de las fuerzas de la policía local. Era la policía local la que conservaba todas las competencias en materia de acción y de orden público¹¹⁹⁸.

B) Otro antecedente destacable fue la operación “Alba” llevada a cabo en Albania. La crisis originada en este país en 1997 hizo que su gobierno hiciera un llamamiento a la comunidad internacional para el envío de una fuerza de protección multinacional que garantizara la ayuda internacional al país. Así el CSNU, el 4 de abril, a través de la Resolución 1101 (1997), autorizaba el establecimiento de una Fuerza Multinacional de Protección en Albania (FMPA) en aplicación del capítulo VII de la Carta de la ONU¹¹⁹⁹. La operación “Alba” se planificó como una misión de carácter temporal, inicialmente para un período de 3 meses y posteriormente prolongada 45 días más por la Resolución 1114 (1997) de 19 de junio¹²⁰⁰. La finalidad de la misión era garantizar la asistencia humanitaria y ayudar a crear el clima de seguridad necesario para la actuación de las misiones de las organizaciones internacionales que estaban actuando en Albania, comprendiendo las que aportaban ayuda humanitaria. A partir de este mandato internacional, las CE intervinieron en la operación estableciendo una fuerza de policía bajo el mandato de la UEO¹²⁰¹.

a) Marco jurídico de la MPUE

La primera misión autónoma de gestión civil de crisis llevada a cabo por la UE en Bosnia se inició el 1 de enero de 2003, tras la expiración del mandato de la Misión de las Naciones Unidas (UNMIHB) que incluía el despliegue sobre el terreno de una Fuerza Internacional de Policía (IPTF) en aplicación del “Acuerdo de Paz”. A este respecto, la Declaración del Presidente del CSNU de 12 de diciembre de 2002, en relación con el examen de la situación en Bosnia dejaba bien clara la intención del Consejo de:

“apoyar la aplicación del Acuerdo Marco general de Paz en Bosnia y Herzegovina y sus anexos (...)”¹²⁰².

El 26 de febrero de 2002, la UE, en Carta dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las NNUU, comunicaba las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales relativas a los Balcanes occidentales. En estas conclusiones la UE se mostraba preparada para asumir la sucesión, a más tardar el 1 de enero de 2003, de la IPTF en Bosnia¹²⁰³, con el objetivo general de plantear un conjunto amplio de actividades que abarcarían todos los aspectos del Estado de Derecho, incluidos los programas de desarrollo institucional y las actividades de policía que deberían apoyarse y reforzarse mutuamente. Esta misión estaría respaldada por los programas comunitarios de desarrollo institucional para la

¹¹⁹⁸ Vid. Decisión 94/308/PESC, *cit.*

¹¹⁹⁹ S/RES/1101 (1997) de 8 de abril de 1997.

¹²⁰⁰ S/RES/1114 (1997) de 19 de junio de 1997.

¹²⁰¹ Vid. a este respecto, la decisión 98/547/PESC del Consejo de 22 de septiembre de 1998 (DO L 263/1, de 26.09.1998). Fue adoptada sobre la base del art. J.4 TUE y a través de ella, el Consejo pidió a la UEO un estudio sobre la viabilidad de las operaciones internacionales de policía para ayudar a las autoridades albanesas. También la acción común 1999/189/PESC, *cit.*, que decidió la participación de la UE en el restablecimiento de una fuerza de policía viable en Albania; y la posterior solicitud a la UEO de llevar a la práctica la acción común 1999/189/PESC en la decisión 1999/190/PESC, *cit.*

¹²⁰² S/PRST/2002/33, de 12 de diciembre de 2002.

¹²⁰³ Esta decisión fue, en parte, producto de las reticencias americanas a prolongar el mandato de la IPTF si no se daba a sus miembros garantías de inmunidad frente a la jurisdicción del TPI.

contribución global de la paz en Bosnia, así como por la consecución de la política general de la UE en la región, en especial el Proceso de Estabilización y Asociación.¹²⁰⁴

El 4 de marzo la Junta Directiva del Consejo de Aplicación de la Paz¹²⁰⁵ aceptaba el ofrecimiento hecho por la UE. En este sentido:

“celebra y acepta el ofrecimiento hecho el 18 de febrero por el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea al efecto de establecer una misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) a partir del 1º de enero de 2003, como sucesora de la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas una vez concluido el mandato de esta, lo cual aseguraría la continuación del desarrollo profesional de las fuerzas de policía en Bosnia y Herzegovina por un período de tres años”.

Al mismo tiempo, estas actividades se llevarían a cabo en cooperación estrecha con la Comisión Judicial Independiente, la OSCE y los programas bilaterales pertinentes en el marco del grupo de tareas sobre el Estado de derecho. La Junta también acogió “con beneplácito” la intención de la UE de mantener su coordinación con las NNUU y de consultar con las organizaciones pertinentes, en particular la OTAN y la OSCE¹²⁰⁶.

Ese mismo día las autoridades bosnias invitaron a la UE a que asumiera la responsabilidad en la sucesión de la UNMIBH. Pero el despliegue efectivo de esta misión estaba supeditado a la celebración de un Acuerdo previo entre la UE y Bosnia, firmado finalmente el 4 de octubre de 2002. A través de este Acuerdo el gobierno bosnio aceptaba la intervención de la UE para relevar a la IPTF¹²⁰⁷.

Posteriormente, el 5 de marzo el CSNU aceptó el ofrecimiento de la UE a través de la Resolución 1396 (2002). En concreto, mostraba su satisfacción por este ofrecimiento¹²⁰⁸ e instaba a la UNMIBH, a la UE y al Alto representante para Bosnia a coordinar sus actividades con el fin de garantizar un traspaso sin contratiempos de las responsabilidades de la IPTF a la misión de policía de la UE. Al mismo tiempo, recordaba la importancia de la función del Alto representante en su función de velar por la aplicación del “Acuerdo de Paz” y también

¹²⁰⁴ S/2002/212, de 28 de febrero de 2002. Punto 1 de las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales.

¹²⁰⁵ Este organismo fue creado en la conferencia de Londres, de 8 y 9 de diciembre de 1995, con el fin de garantizar la aplicación de los Acuerdos de Dayton.

¹²⁰⁶ S/2002/230, de 5 de marzo de 2002. La Junta Directiva del Comité de Aplicación de la Paz considera que la MPUE se debe llevar a cabo “mediante actividades de tutela, control e inspección del personal y las estructuras policiales de Bosnia y Herzegovina. Se contará con el apoyo de los programas de fomento institucional de la Comunidad Europea, lo cual permitirá adoptar un enfoque amplio para abordar todos los aspectos relacionados con la implantación del Estado de derecho. Para ello, se cooperará estrechamente con la Comisión Judicial Independiente, la OSCE y los programas bilaterales pertinentes en el marco del grupo de tareas del estado de derecho (...)”, p. 4.

¹²⁰⁷ Vid. el Acuerdo UE-Bosnia Herzegovina, anexo a la Decisión del Consejo 2002/845/PESC, *cit.*

¹²⁰⁸ S/RES/1396 (2002), *cit.* En terminología del Consejo, “acoge con satisfacción la aceptación por la Junta Directiva del Consejo de Aplicación de la Paz, el 28 de febrero de 2002, del ofrecimiento hecho por la UE de proporcionar una Misión de Policía de la Unión Europea a partir del 1º de enero de 2003 tras la terminación del mandato de la UNMIBH en el marco de un programa coordinado para promover el Estado de derecho, y la intención de la Unión Europea de invitar también a no miembros de la Unión Europea a participar en la Misión de Policía de la Unión Europea” (párr. 3).

orientar y coordinar las actividades de las organizaciones y los organismos civiles que prestaban asistencia a las partes para aplicar el “Acuerdo de Paz”¹²⁰⁹.

El beneplácito mostrado por el CSNU se conjugaba con su voluntad, expresada a través de su Presidente, de mantener bajo examen la aplicación del “Acuerdo de Paz” y la situación en Bosnia, al mismo tiempo que invitaba a la UE, una vez aceptado su ofrecimiento, a “que le informe periódicamente, cuando proceda, sobre las actividades de su Misión de Policía”¹²¹⁰.

Desde un punto de vista jurídico, la propuesta de sustitución presentada el 18 de febrero de 2002 por el Consejo de Asuntos Generales de la UE fue aceptada favorablemente por la Junta Directiva de Aplicación de la Paz, lo que propició la posterior Resolución 1396 (2002) del CSNU, considerada el mandato externo a esta operación y su fundamento jurídico.

De este modo, a partir de la existencia de esta autorización por parte del CSNU, la UE, en aplicación del artículo 14 TUE, desarrolló el contenido de la MPUE en Bosnia a través de la acción común 2002/210/PESC¹²¹¹. Esta misión tenía que llevarse a cabo de conformidad con los objetivos generales del anexo 11 del “Acuerdo de Paz” estableciendo:

“dispositivos policiales sostenibles bajo la responsabilidad de Bosnia y Herzegovina, de conformidad con las mejores prácticas europeas e internacionales, elevando con ello el nivel actual de la policía de Bosnia y Herzegovina”¹²¹².

La fecha límite para alcanzar estos objetivos fue acordada para el 31 de diciembre de 2005. Seguidamente, el 11 de marzo de 2002 el Consejo adoptó la acción común 2002/211/PESC, por la que se nombraba al REUE en Bosnia¹²¹³. Sus funciones se especifican en el artículo 1.2 de la acción común:

¹²⁰⁹ *Ibíd.* Párr. 4. Del mismo modo “reafirma que el Alto Representante es la autoridad máxima en el teatro de operaciones a los efectos de la interpretación del anexo 10, relativo a la aplicación del acuerdo de Paz en el sector civil” (párr. 7). La crisis de Bosnia desplegó una gran actividad de la comunidad internacional encomiada por la AG por su labor en la aplicación del “Acuerdo de paz”. Intervinieron entre otros actores, el Consejo de Europa, la UE, la misión de observación de la comunidad europea, el Banco europeo de reconstrucción y fomento, el Comité internacional de la cruz roja, el FMI, la fuerza internacional de estabilización, las ONG, la organización de la conferencia islámica, el Banco islámico de desarrollo, la cámara islámica de comercio e industria, la OSCE y el Banco Mundial. Todo ello sin olvidar la particular labor realizada por el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en la ex Yugoslavia desde 1991. Vid. A/RES/53/35, de 13 de enero de 1999, “La situación en Bosnia y Herzegovina”.

¹²¹⁰ S/PRST/2002/33, *cit.* Con posterioridad, el CS siguió ocupándose de la cuestión para garantizar la correcta aplicación del Acuerdo de Paz, pidiendo a los Estados miembros y a las organizaciones implicadas que le presentasen informes sobre la situación en Bosnia. Por lo que respecta a la UE, la presentación de estos informes se llevaba a cabo a través del SG que recibía los informes presentados por el Alto Representante (Javier Solana), en aplicación del anexo 10 del Acuerdo de Paz. Vid. S/RES/1491(2003), de 11 de julio de 2003.

¹²¹¹ Acción común 2002/210/PESC, *cit.*

¹²¹² *Ibíd.* Antecedente (2).

¹²¹³ Acción común 2002/211/PESC del Consejo de 11 de marzo de 2002 (DO L 70/7, de 13 de marzo de 2002). En ella se designaba a lord Ashdown como REUE en Bosnia. Su artículo 2.1 especificaba claramente que su función no prejuzgaría el mandato del Alto Representante en Bosnia, incluida su función de coordinación de las actividades de todas las organizaciones y agencias civiles, tal y como se establece en el “Acuerdo de Paz”.

“(el REUE) estará al corriente de toda la gama de actividades en el ámbito del Estado de Derecho y, en dicho contexto, asistirá al Secretario general, Alto representante y a la Comisión en la medida en que sea necesario”.

Además:

“Tendrá autoridad para dar orientaciones, en caso necesario, al Jefe de Misión y Comisionado de Policía de la Misión de Policía de la UE”¹²¹⁴.

Es importante señalar que, por acuerdo entre la UE y Bosnia, la MPUE goza de autonomía de actuación para la ejecución de estas funciones¹²¹⁵. Por otro lado, la puesta en marcha de la MPUE ha requerido de un desarrollo posterior por parte de la UE, a propuesta de la Comisión, encargada de velar por el cumplimiento de los objetivos de la acción, tanto en sus aspectos operacionales como de gestión, para alcanzar los objetivos previstos¹²¹⁶. Todo ello en coordinación con las autoridades de Sarajevo¹²¹⁷. A estos efectos, el 30 de septiembre de 2002 el Consejo aprobó la celebración del Acuerdo UE-Bosnia¹²¹⁸, por el que se regulaban el funcionamiento de la MPUE y el estatuto de sus miembros. Acuerdo que analizamos más detenidamente en los apartados sucesivos junto con la acción común 2002/210 /PESC, puesto que ambos textos constituyen el mandato de la misión.

b) Objetivos de la MPUE

El mandato general de la misión, establecido en el art. 1.2 estipulaba que ésta:

“operará en función de los objetivos y demás disposiciones que se estipulan en la relación de tareas de la MPUE que figura en el anexo”¹²¹⁹.

En el anexo de la acción común 2002/210/PESC se establecen los objetivos específicos a desarrollar a través de esta misión, agrupados en objetivos estratégicos y objetivos operacionales. Así, el objetivo estratégico tiene por finalidad mejorar el nivel de la policía en Bosnia. Para llegar a este resultado se establecen en su anexo una relación de las tareas encomendadas a la misión, divididas en dos ámbitos:

1. Plano político y estratégico:

“-mantener, mediante la continuidad con los logros de la misión de la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas, los actuales niveles de competencia institucional y personal;

-mejorar, mediante el control, la tutela y la inspección, las capacidades operativas y de gestión; a tal fin, se centrará en los principios de delegación de poderes y de gestión orientada a la calidad, así como en la mejora de las capacidades de planteamiento operativo basado en el análisis;

¹²¹⁴ *Ibíd.* Art. 2.3.

¹²¹⁵ Art. 1.5 del Acuerdo entre la UE y Bosnia sobre las actividades de la MPUE en Bosnia, *cit.*

¹²¹⁶ Art.10.1 de la acción común 2002/210/PESC, *cit.*: “El Consejo toma nota del propósito de la Comisión de orientar su acción a la consecución de los objetivos de la presente Acción común, en su caso mediante las pertinentes medidas comunitarias”.

¹²¹⁷ *Ibíd.* Art. 10.2: “El Consejo observa asimismo que es necesario establecer acuerdos de coordinación entre Bruselas y Sarajevo”.

¹²¹⁸ Acuerdo UE-Bosnia, *cit.*

¹²¹⁹ *Vid.* también art. 1.4 del Acuerdo UE-Bosnia, *cit.*

-reforzar el profesionalismo a nivel superior tanto en los ministerios como en los mandos policiales mediante funciones de asesoramiento e inspección;

-y seguir de cerca el ejercicio de un control político adecuado de la policía¹²²⁰.

Es importante señalar que entre estas funciones se especifica muy claramente en el punto 1.3 que la misión “no incluirá poderes ejecutivos ni el despliegue de un componente armado”¹²²¹.

2. Objetivos en el plano operativo

Puesto que la MPUE estaba facultada para controlar, tutelar e inspeccionar en el marco de un planteamiento más amplio del Estado de derecho, era necesario garantizar el establecimiento de unos servicios de policía en Bosnia duraderos y eficientes. De este modo, se establecieron estos objetivos operativos más concretos, relacionados con el respeto al Estado de derecho y los principios de actuación transparente y democrática de estos servicios. Entre otros objetivos, se pretendía garantizar su actuación profesional, según la normativa legal aplicable; la gestión eficaz de los recursos y el personal; el ejercicio de sus funciones de forma transparente y objetiva, etc.¹²²².

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la MPUE

Para garantizar una sucesión efectiva y eficaz de la IPTF a partir del 1 de enero de 2003, el Consejo decidió crear un Grupo de Planteamiento, operativo desde el 1 de abril hasta el 31 de diciembre de 2002¹²²³, encargado de elaborar un plan de operación (OPLAN) y desarrollar todos los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar la MPUE. Previamente, la Secretaría General del Consejo se encargó de elaborar un Concepto de las operaciones (CONOPS) con la asistencia del jefe de policía de la Misión y del jefe del Grupo de Planteamiento y el personal necesario para asegurar las funciones relativas a la misión. Este grupo fue el encargado de preparar los aspectos técnicos de la misión. A partir del 1 de enero de 2003, el Jefe de Policía de la Misión y el Jefe del Grupo de planteamiento se convirtieron respectivamente en el Jefe de la Misión y el Jefe de los servicios de Policía, según la decisión 2002/212/PESC adoptada por el Consejo¹²²⁴.

El CONOPS fue elaborado por el Grupo de Planteamiento y la Secretaría General del Consejo (a través de la DG IX, Unidad de Policía). A partir de este plan se estableció el OPLAN. Las estructuras y la cadena de mando de la MPUE fueron definidas por el Consejo en los artículos 3 a 7 de la acción común 2002/210/PESC. En este sentido, el cuartel general de la misión se estableció en Sarajevo¹²²⁵ y está compuesto por un Jefe de Misión/Jefe de Policía y del personal tal y como está previsto en el OPLAN. Una parte de este personal está formado

¹²²⁰ Anexo de la acción común 2002/210/PESC, *cit.*

¹²²¹ *Ibid.*, p. 5.

¹²²² *Ibid.*, p. 5, en donde se detallan cada uno de los objetivos operacionales.

¹²²³ *Ibid.* Arts. 2. 4 y 12.

¹²²⁴ Decisión 2002/212/PESC del Consejo, de 11 de marzo de 2002 (DO L 70/8, de 13.3.2002). A través de esta decisión el Consejo, a propuesta de SG/AR, nombró como jefe de Misión/Jefe de Policía de la MPUE al comandante de policía Sven Christian Frederiksen, en funciones desde el 1 de enero de 2003. Hasta esa fecha había ejercido las funciones de Jefe del Grupo de Planificación y había sido al anterior Jefe de la IPTF.

¹²²⁵ *Vid.* también el art. 1.1 del Acuerdo UE-Bosnia sobre las actividades de la MPUE en Bosnia, *cit.*

por funcionarios de enlace que trabajaban con otras organizaciones internacionales establecidas sobre el terreno. Estos funcionarios son destacados por el Jefe de la MPUE según las necesidades del momento. Inicialmente se establecieron 24 unidades de vigilancia destacadas en las distintas estructuras policiales de Bosnia de nivel medio-superior¹²²⁶.

El Jefe de misión es el encargado de ejercer el mando operativo de la misión y de asumir también la gestión cotidiana de las operaciones de la MPUE¹²²⁷. Al mismo tiempo, aunque estaba prevista y se ha llevado a cabo la transferencia del mando operativo por parte de las autoridades nacionales al Jefe de la MPUE, la acción común también deja claro que estos seguirían bajo el mando pleno de la autoridad nacional correspondiente¹²²⁸. Del mismo modo, se otorga el control disciplinario del personal al Jefe de la misión, aunque las acciones disciplinarias sólo podrán ser ejercidas por las autoridades nacionales competentes¹²²⁹.

Puesto que esta misión se inscribe en el marco más amplio de la acción de la UE a favor del Estado de Derecho en Bosnia, la MPUE forma parte de una cadena de mando unificada, igual que en las operaciones de gestión civil de crisis. Así, el REUE tiene la obligación de informar al Consejo a través del Secretario General y Alto representante (SG/AR); el COPS es el encargado de asegurar el control político y llevar la dirección estratégica de la misión; el Jefe de misión/Jefe de policía¹²³⁰ es el encargado de dirigir la MPUE y de llevar a cabo la gestión diaria y tiene que informar de ello al SG/AR a través del REUE. Finalmente, el SG/AR es el encargado de dictar las directrices de actuación al Jefe de Misión/Jefe de Policía a través del REUE, que actúa como intermediario¹²³¹. Por otro lado, la invitación establecida en la

¹²²⁶ Incluidas las entidades, los centros encargados de la seguridad pública, los cantones, el servicio nacional de protección de la información, el servicio nacional de fronteras y el distrito de Brck (art. 3, letra b) de la acción común 2002/210/PESC, *cit.*).

¹²²⁷ *Ibid.* Art. 4. 2. En este sentido, es nombrado por el Consejo de la UE y es el encargado de asignar cargos específicos a los demás miembros de la MPUE (*Vid.* también el art. 2 párr. 2 del Acuerdo UE-Bosnia, *cit.*).

¹²²⁸ *Ibid.* Art.4.3.

¹²²⁹ *Ibid.* Art.4.4.

¹²³⁰ El primer jefe de Misión fue el sueco Sven Christian Frederiksen. *Vid.* Decisión 2002/212/PESC, *cit.* Inicialmente tenía que ocupar el cargo hasta el 31 de diciembre de 2005, pero tuvo que ser sustituido a causa de su deceso. El segundo jefe fue el británico Bartholomew Kevin Carty, desde el 1 de marzo de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2005. *Vid.* Decisión 2004/188/PESC del Consejo de 23 de febrero de 2004 (DO L 58/27, de 26.02.2004); y decisión 2005/81/PESC del Consejo de 31 de enero de 2005 (DO L 29/48, de 2.02.2005). El jefe de misión/jefe de policía actual (el tercero hasta el momento) es el italiano Vincenzo Coppola, brigadier general y jefe de policía de la misión, con una larga experiencia de 30 años y ex comandante de la Fuerza Internacional de Policía de la OTAN. Su elección fue propuesta por el SG/AR, Javier Solana, el 25 de noviembre de 2005 y se adoptó su nombramiento por la Decisión MPUE/2/2005 del COPS de 25 de noviembre de 2005 (DO L 335/58, de 21.12.2005). A partir del 1 de enero de 2006 pasó a asumir oficialmente sus funciones. En <http://www.eupm.org/WholSwho.aspx>. Su mandato ha sido prorrogado sucesivamente. La última de las prórrogas hasta el 31 de diciembre de 2008. *Vid.* Art. 1 de la decisión MPUE/3/2007 del COPS de 30 de noviembre de 2007 (DO L 329/63, de 14.12.2007). (Corrección de errores en DO L 330/60, de 15.12.2007).

¹²³¹ Art. 7 de la acción común 2002/210/PESC, *cit.* De este modo, la coordinación al más alto nivel se efectuó inicialmente a través de lord Ashdown, quien asumía al mismo tiempo las responsabilidades del Alto Representante de las NU y del REUE, constituyéndose en el punto de contacto entre el SG/AR de la PESC y el Jefe de Misión. En el mismo sentido, *vid.* Art. 3 del Acuerdo UE-Bosnia, *cit.* El mandato del británico lord Ashdown como REUE en Bosnia fue prorrogado hasta el 28 de febrero de 2006. Sus funciones de coordinación abarcan tanto aspectos civiles, políticos como político-militares de la presencia de la UE en Bosnia. Así, entre su

acción común y el Acuerdo entre la UE y Bosnia sobre la participación de otros Estados no miembros de la UE en esta misión comportó la modificación de la acción común para garantizar un intercambio, no previsto en esta norma, por razones operativas de las informaciones clasificadas entre los terceros Estados que contribuyan a la misión, el Estado anfitrión y la oficina del AR, las NNUU y la OSCE. En este sentido la acción común 2003/188/PESC autoriza al SG/AR a comunicar a la OTAN/SFOR, a la oficina del AR, a las NNUU, a la OSCE y al Estado anfitrión la información y documentos clasificados en distintos niveles de confidencialidad, que se hayan elaborados para los fines de la operación¹²³².

d) Estados participantes y personal adscrito a la MPUE

Al tratarse de una operación de carácter civil, esta misión contaba, el 24 de abril de 2003, con la participación de los 15 Estados miembros de la UE. Por otro lado, la incorporación de Estados no miembros a la MPUE se ha llevado a cabo a través de la firma de diversos acuerdos entre la UE y los Estados participantes. El régimen jurídico de su participación se ha articulado sobre la base del art. 24 TUE, que regula la conclusión de acuerdos entre el Consejo y terceros Estados en el marco de la PESC¹²³³. Así, la UE ha celebrado acuerdos con Polonia, la Federación Rusa, la república Eslovaca, Islandia, Noruega, Rumania, Bulgaria, Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, república Checa, Eslovenia, Suiza, Turquía,

mandato se encuentran las competencias para ofrecer asesoramiento y apoyo de la UE en el proceso político; promover la coordinación política general de la UE en Bosnia; promover la coordinación general de la UE y prestar la dirección política a nivel local para las tareas de la UE en la lucha contra la delincuencia organizada, sin perjuicio del papel dirigente de la MOUE en la coordinación de los aspectos políticos de estas tareas y la cadena militar de mando en EUFOR-ALTHEA (la más amplia operación militar desarrollada por la UE en Bosnia); prestar asesoramiento político local al Comandante de ALTHEA; prestar asesoramiento político a nivel local al Jefe de misión de la MPUE, etc. *Vid.* el nuevo art. 3 establecido por la acción común 2005/825/PESC del Consejo de 24 de noviembre de 2005 (DO L 307/59, de 25.11.2005), por la que se modifica el art. 3 de la acción común 2004/569/PESC que modifica su mandato que, a partir de este momento pasa a ejecutarse en coordinación con la Comisión Europea “a fin de garantizar la coherencia con otras actividades pertinentes que son competencia de la Comunidad” tal y como se especifica en el párr. 5. El sucesor de lord Ashdown, de febrero de 2006 a febrero de 2007, fue el político alemán Christian Schwarz-Schilling, con idénticas funciones que su antecesor en vistas de supervisar los progresos de las aplicación del “Acuerdo de Paz”, según el plan de aplicación de la misión de la Oficina del Alto Representante y dentro del proceso más amplio de estabilización y asociación iniciada por la UE. Su mandato fue modificado el 25 de julio de 2006 con miras a la preparación del cierre de la Oficina del AR en Bosnia el 30 de junio de 2007, aunque de momento su cierre ha sido pospuesto hasta el 30 de junio de 2008. En este sentido, tuvo que hacerse cargo de los preparativos para llevar a cabo la futura transición en materia de información pública y reforzar la oficina del REUE que quedará como única oficina de coordinación sobre el terreno. Para ello se estableció una referencia financiera para cubrir los gastos del mandato de 10,9 M€. *Vid.* acción común 2006/523/PESC del Consejo de 25 de julio de 2006 (DO L 205/30, de 27.07.2006).

¹²³² El art.8 bis que se añade a la acción común 2002/210/PESC establece esta graduación de la información y documentos clasificados: a la OTAN/SFOR hasta el nivel “Confidentiel UE”; a la oficina del Alto Representante, a las NU y a la OSCE hasta el nivel “Restreint UE”; y, finalmente, al Estado anfitrión hasta el nivel “Confidentiel UE”. En todos los demás casos estas informaciones y documentos se comunicaran al Estado anfitrión según los procedimientos adecuados, de cooperación del estado anfitrión con la UE. *Vid.* Acción común 2003/188/PESC del Consejo de 1 de marzo de 2003 (DO L 73/9, de 19.03. 2003). En este sentido, el 14 de marzo de 2003 la UE y la OTAN firmaron un Acuerdo sobre la seguridad de la información, *cit. Vid. Supra*, Capítulo 4, apartado 4. Acuerdos sobre el intercambio de información.

¹²³³ Art. 8, párr. 3 de la acción común 2002/210/PESC, *cit.*

Ucrania y Canadá. A través de estos acuerdos se ha establecido el marco jurídico de su participación, basado en la acción común 2002/210/PESC y se ha asignado el número de efectivos que aporta cada Estado (personal en comisión de servicios) fijándose también su estatuto, la cadena de mando, el acceso a la información clasificada y su contribución a los gastos corrientes de la operación¹²³⁴.

En el mandato de la MPUE se observaba que la eficacia de la gestión de la MPUE dependería directamente de los conocimientos y de la capacidad del personal para mantener la continuidad y la memoria institucional. Por ello, se recomendaba llevar a cabo una selección de personal suficiente en número y competencia -"suficientemente cualificado"- y por un año como mínimo, para poder llevar a cabo la misión¹²³⁵. Al mismo tiempo, se establecía el destacamento por parte de los Estados miembros de funcionarios de policía en comisión de servicios por un período mínimo de un año. También se establecía la posibilidad de contratación directa por parte de la MPUE de personal civil y personal local, en función de las necesidades de la misión¹²³⁶. En este sentido, el personal de la MPUE está compuesto por:

- a) funcionarios de policía destacados en comisión de servicio por los Estados miembros de la UE. Los Estados no miembros de la UE también pueden enviar funcionarios de policía a la MPUE, pasando a ser, junto con la UE y sus Estados miembros, partes remitentes;
- b) personal civil internacional, destacado en comisión de servicio por las partes remitentes o contratado por la MPUE en función de las necesidades;
- c) personal local contratado por la MPUE en función de las necesidades de la misión. En este sentido, se acuerda que, a petición del Jefe de misión/Jefe de policía, la parte anfitriona debe facilitar la contratación de este personal cualificado por la MPUE¹²³⁷.

En cuanto al Estatuto de sus miembros, el Acuerdo entre la UE y Bosnia les otorga un trato equivalente al de misión diplomática¹²³⁸. Por otro lado, su art. 5 deja bien claro que los miembros de la MPUE no llevarán armas, con lo cual se subraya el carácter puramente civil

¹²³⁴ Acuerdo UE-Polonia (MPUE), *cit.*; Acuerdo UE-Federación Rusa (MPUE), *cit.*; Acuerdo UE-República Eslovaca (DO L 239/44, de 25.9.2003); y Acuerdos UE-Bulgaria, Chipre, Estonia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, República Eslovaca, República Checa, Turquía, Eslovenia, Suiza, Turquía y Ucrania, (DO L 239/2, de 25.9.2003). Posteriormente, el 18 de octubre de 2004 Noruega, Islandia y Rumania firmarían un Acuerdo marco para regular su participación en futuras misiones de gestión civil de crisis. *Vid.* Decisión 2005/191/PESC del Consejo de 18 de octubre de 2004, por la que se aprueban estos acuerdos (DO L 67/1, de 14 de marzo de 2005); y los textos de los acuerdos marco UE-Noruega (DO L 67/18, de 14.3.2005), UE-Islandia, *cit.* y UE-Rumanía (DO L 67/14, de 14.3.2005).

¹²³⁵ *Vid.* apartado III, Metodología del anexo de la acción común 2002/210/PESC, *cit.*

¹²³⁶ *Ibid.* Art. 5.

¹²³⁷ Art. 2.2 del Acuerdo UE-Bosnia, *cit.*

¹²³⁸ *Ibid.* Art. 4 a través del cual se otorga a sus miembros los privilegios e inmunidades equivalentes a los agentes diplomáticos reconocidos en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961. Al mismo tiempo, el art. 11 de la acción común 2002/210/PESC, *cit.*, establece la necesidad de elaborar un acuerdo sobre el estatuto, en aplicación del art. 24 del TUE.

de la MPUE¹²³⁹. También es importante señalar que, para el ejercicio de sus actividades, las autoridades de Bosnia deben adoptar las medidas de protección y seguridad necesarias y estas deben ser acordadas previamente a su aplicación por el Jefe de misión/jefe de policía. Del mismo modo, se prohíbe a los miembros de la misión realizar cualquier acción o actividad que resulte incompatible con" la naturaleza imparcial de sus actividades"¹²⁴⁰.

En relación con la participación de terceros Estados u organizaciones internacionales, la invitación que llevó a cabo el Consejo se extendió a los miembros de la OTAN y a otros Estados candidatos a la adhesión (actualmente miembros de la UE) que ya participaban inicialmente en la misión IPTF de las Naciones Unidas. También se hizo extensiva a otros Estados miembros de la OSCE, con la condición de que todos ellos sufragaran los gastos derivados del envío de agentes de policía y/o de personal civil internacional en comisión de servicios. Al mismo tiempo el Consejo les pidió su contribución a los gastos de funcionamiento en la medida correspondiente. De todos modos, la acción común también ha previsto que aquellos Estados que realicen una contribución significativa a la MPUE tendrán los mismos derechos y obligaciones, en términos de gestión cotidiana de las operaciones, que los Estados miembros de la UE que tomen parte de la operación¹²⁴¹. Los criterios para la selección de personal de policía civil fueron establecidos por el Grupo de planificación en cooperación con la Unidad de policía. En este sentido, tal y como se establece en el Acuerdo entre la UE y Bosnia, la MPUE tiene competencia para reclutar al personal necesario en función de sus necesidades. Ello se justifica en el hecho de que, "la MPUE será autónoma en la ejecución de sus funciones" tal y como acordaron los representantes de la UE y Bosnia¹²⁴².

El inicio de la misión, el 1 de enero de 2003, se llevó a cabo con el número inicial de algo más de 500 policías que provenían de 34 países¹²⁴³. A 15 de junio de 2007, los 27 Estados miembros de la UE tenían desplazados un total de 176 efectivos (entre personal civil aportado, que es mayoritario, y oficiales de policía) y los seis Estados participantes no miembros de la UE tenían desplazados 203 efectivos (también entre personal civil y oficiales de policía)¹²⁴⁴.

¹²³⁹ *Ibid.* Art. 5.1. Del mismo modo, el punto 2 establece que los miembros de la MPUE podrán vestir su uniforme nacional o de paisano y llevarán una identificación distintiva de la MPUE. Además, llevarán su pasaporte nacional y una tarjeta de identidad de la MPUE.

¹²⁴⁰ *Ibid.*, Art. 6.1 y 2.

¹²⁴¹ *Vid.* Art. 8 de la acción común 2002/210/PESC, *cit.* El punto 3 también determina que las condiciones materiales y financieras de esta participación de terceros Estados se tendrá que acordar de conformidad con el art. 24 TUE, por lo tanto, a través de los respectivos acuerdos internacionales.

¹²⁴² Art. 1, párr. 5 del Acuerdo entre la UE-Bosnia, *cit.*

¹²⁴³ El desglose inicial por países era el siguiente: de los 15 Estados miembros: 418. De los restantes 18 Estados europeos miembros de la OTAN, no miembros de la UE y de otros países europeos candidatos a la adhesión: 90. Algunos de ellos, como miembros de la OSCE, desplazaron al personal que ya formaba parte de la IFPT. En total los policías que provenían de la IFPT constituían el 20% aproximadamente del personal destacado de la UE. *Vid.* A. Nowak, "L'Union en action: la mission de police en Bosnie", EU ISS, *Occasional Papers*, N° 42, Janvier 2003, pp.1-35. Anexo, p. 35.

¹²⁴⁴ En <http://www.eupm.org/Documents/Weekly.pdf>. *Vid. Anexo 1*. Los restantes Estados participantes son Canadá, Islandia, Noruega, Suiza, Turquía y Ucrania, que aportan mayoritariamente oficiales de policía. (Fecha de consulta: 13 octubre 2009).

e) Financiación de la MPUE

La financiación de la MPUE se enmarca en el programa comunitario regional fijado en 1996 de acercamiento hacia 5 países de la Europa del Sudeste, entre ellos, Bosnia. Este programa regional tenía como objetivos apoyar la puesta en marcha del "Acuerdo de Paz" y crear una zona de estabilidad política y económica. Posteriormente, en 1999 la Comisión Europea relanzó una aproximación reforzada hacia estos países a través del establecimiento de un proceso de estabilización y asociación que comportaba, entre otras medidas, ampliar la ayuda económica y financiera existente hasta el momento¹²⁴⁵. Esta asistencia financiera en la región se llevó a cabo sobre todo a través del programa CARDS (Asistencia comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilización) acordada por el Consejo Europeo de Niza en 4.650 M€ para el período 2000-2006¹²⁴⁶. El objetivo de este programa era contribuir al proceso de estabilización y de asociación de la región y desarrollar en ella un marco institucional, legislativo, económico y social, orientado hacia los valores y modelos de la UE, así como promover en esta región la economía de mercado. En este sentido, la ayuda financiera aportada por este programa era esencial para el desarrollo del objetivo general de la MPUE, consistente en asegurar y reforzar el Estado de derecho en Bosnia. De hecho, el marco estratégico adoptado por la Comisión en octubre de 2001 acordó para cada uno de estos países un máximo de 197 M€ para el período 2000-2006. A partir del 1 de enero de 2007 este programa fue reemplazado por el Instrumento de Preadhesión (IPA), a través del cual se preveía una aportación financiera para el período 2007-2013 de 11.468 M€, que

¹²⁴⁵ Vid. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 26 de mayo de 1999, relativa al proceso de estabilización y asociación de los países del sudeste de Europa", COM (1999) 235 final, no publicada en el DO. Las medidas iniciales previstas en 1996 eran: el establecimiento y el mantenimiento de la democracia y el Estado de Derecho; el respeto de las minorías y de los derechos humanos; la reactivación de la actividad económica. Posteriormente la Comisión propuso un nuevo planteamiento reforzado, consistente en un proceso de estabilización y asociación que requería la elaboración de acuerdos de estabilización y asociación, con miras a una adhesión a la UE; el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales con la región y, dentro de ella, el incremento de la ayuda económica y financiera; ayuda a la democratización, a la sociedad civil, a la educación y al desarrollo institucional; y la cooperación en el ámbito de la justicia y asuntos de interior; así como la intensificación del diálogo político. En <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r18003.htm>. (Fecha de consulta: 20 octubre 2009).

¹²⁴⁶ Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, *cit.*, p. 35. Tal y como desarrolla el art. 1.4 del Reglamento 2666/2002/CE del Consejo, de 5 de diciembre de 2000 (DO L 306/1, de 7.12.2000), que establece como beneficiarios de esta asistencia comunitaria a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la RFY y la ARYM, así como también a las entidades bajo la administración y la jurisdicción de las NNUU, las entidades federadas, regionales y locales, los organismos públicos y para-públicos, los interlocutores sociales, las organizaciones de apoyo a las empresas, las cooperativas, las sociedades mutuas, las asociaciones, las fundaciones y las organizaciones no gubernamentales. El marco estratégico establecido para el periodo 2002-2006 tenía el fin de definir los objetivos a largo plazo y los ámbitos prioritarios de intervención del programa. Basándose en este marco, se establecerán para cada país programas orientativos plurianuales por periodos de tres años. Dichos programas incluirán las reformas que deban realizarse, una evaluación de los progresos realizados y presupuestos orientativos. Posteriormente, se aprobarán programas de acciones anuales que definirán de manera más precisa los objetivos, los ámbitos de intervención, el presupuesto y los proyectos concretos que deban financiarse. En <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r18002.htm>. (Fecha de consulta: 30 octubre 2009).

debían ser autorizados por la autoridad presupuestaria a través de créditos anuales y dentro del límite de las perspectivas financieras establecidas¹²⁴⁷.

En tanto que la MPUE se enmarca dentro del ámbito de las operaciones de gestión civil de crisis, en términos presupuestarios se encuadraba en la categoría de operaciones llevadas a cabo en el marco de un instrumento comunitario y, al mismo tiempo, en el de las operaciones PESC sin implicaciones militares o de defensa. En este caso, también financiadas a cargo del presupuesto comunitario, en virtud del antiguo art. 28 TUE, aunque también se preveía un procedimiento excepcional de imputación de gastos a los Estados miembros¹²⁴⁸. En este sentido, pues, el Consejo decide una acción y los recursos presupuestarios que se deben destinar a su realización.

Entrando específicamente en los costes iniciales previstos para la financiación del despliegue de la MPUE, estos fueron estimados por el Consejo en 14 M€, incluyendo el material y el Grupo de planeamiento, y su financiación se llevó a cabo a cargo del presupuesto comunitario del 2002. El Consejo destinó inicialmente a la puesta en práctica de la misión un presupuesto de 38 M€ para el 2003, de los cuales 20 M€ se financiaban en común con cargo al presupuesto general de la UE¹²⁴⁹. Posteriormente, estableció una previsión de financiación para el 2003-2005 con una aportación máxima de 38 M€ con arreglo al siguiente reparto:

- a) Un máximo de 17 millones para dietas y 1 para gastos de viaje.
- b) El resto de los 20 millones: 11 para gastos corrientes de funcionamiento; 4 para personal local, 5 para personal civil internacional. Todos estos costes tienen la consideración de comunes y se financiaron con el presupuesto comunitario.

Además, previendo posibles cambios en la financiación, el Consejo se reservaba la facultad de decidir anualmente el presupuesto definitivo para el período 2003-2005¹²⁵⁰. Aún así, el modo de financiación para estos gastos operacionales no estaba suficientemente claro y, de hecho, diversos motivos técnicos impidieron finalizar en los plazos previstos la licitación previa a determinado material necesario para poner en marcha la misión. En consecuencia, en el convenio de financiación recogido en el Reglamento comunitario 1605/2002 por el que se aprueba el reglamento financiero aplicable al presupuesto de las CE no se pudieron consignar estos créditos y, por lo tanto, estos gastos pasaron a consignarse en el presupuesto comunitario del año 2003. Ello comportó la modificación de las disposiciones financieras de la acción común 2002/210/PESC¹²⁵¹ que establecía su consignación en el presupuesto del

¹²⁴⁷ Art. 26 del Reglamento 1085/2006 del Consejo de 17 de Julio de 2006 (IPA) (DO L 210/82, de 31.7.2006).

¹²⁴⁸ Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE sobre el financiamiento de las operaciones de gestión civil de crisis, *cit.*

¹²⁴⁹ Art. 1.1 de la decisión 2002/968/PESC, *cit.*

¹²⁵⁰ Art. 9.1 de la acción común 2002/210/PESC, *cit.*

¹²⁵¹ Acción común 2003/141/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2003 (DO L 53/63, de 28.2.2003). En su Art. 1.1.b) se establecen 1,7 M€ para la puesta en marcha (incluido material) para 2003, que se financiarán con cargo al presupuesto comunitario, no previsto en la acción común 2002/210/PESC. Para el año 2004 la dotación a cargo del presupuesto comunitario para cubrir los costes operativos corrientes de la MPUE fue de 17,5 M€. Vid. Decisión 2003/856/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2003 (DO L 323/13, de 10.12.2003).

año 2002 y se añadió en su art. 1.1 un nuevo apartado b) de 1,7 M€ para la puesta en marcha de la misión (incluido el material) para 2003, financiada enteramente a cargo del presupuesto comunitario. Los terceros Estados también contribuyen a los gastos corrientes de la misión, en virtud de los respectivos acuerdos firmados con la UE que regulan su participación en la MPUE¹²⁵². El hecho de participar en la financiación de la misión les ha otorgado el derecho a participar en la gestión diaria de la misión, a través del Comité de contribuyentes (CDC), creado por el COPS¹²⁵³.

La prolongación de la MPUE en Bosnia hasta el 31 de diciembre de 2007¹²⁵⁴ ha hecho necesario que se vuelva a decidir el importe de la referencia financiera para el 2007, en tanto que esta decisión debe ser anual. El importe de referencia ha sido fijado para el 2007 en 12,15 M€, destinados a cubrir los gastos de ejecución durante este período de prórroga¹²⁵⁵.

La nueva acción común 2007/749/PESC, adoptada por el Consejo el 19 de noviembre de 2007¹²⁵⁶, estableció que esta misión tendría continuidad a partir del 1 de enero de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2009¹²⁵⁷. De este modo, los presupuestos para los años 2008 y 2009 tendrían que ser decididos anualmente y gestionados de acuerdo con los procedimientos y normas aplicables al presupuesto general de la Unión¹²⁵⁸. El 4 de diciembre del Consejo adoptó la decisión 2007/791/PESC¹²⁵⁹ por la que establecía el importe de referencia financiera destinado a cubrir los gastos de la ejecución de la nueva acción 2007/749/PESC, fijado en 14,8 M€ para el 2008, a cargo del presupuesto general de la UE¹²⁶⁰. En 2009 se aprobó una nueva dotación financiera establecida en 21,4 M€. En total, desde el inicio de la misión en 2002 hasta su finalización en 2009 se llegó a los 122,31 M€¹²⁶¹.

¹²⁵² Vid. Art. 6.1 de los respectivos acuerdos firmados con Polonia, la Federación Rusa, la República Eslovaca, la República de Chipre, Islandia, la República Checa, Lituania, Noruega, Rumania, Eslovenia, Suiza, Turquía y Ucrania, *cit.*, en los cuales se establece su contribución anual para el año 2003 en 25.000 euros, ampliables con contribuciones adicionales de carácter voluntario.

¹²⁵³ Art.3 de la decisión MPUE/1/2005/ del COPS de 4 de marzo de 2005 (DO L 72/23, de 18.3.2005).

¹²⁵⁴ Acción común 2005/824/PESC del Consejo de 24 de noviembre de 2005 (DO L 307/55, de 25.11.2005).

¹²⁵⁵ Decisión 2006/865/PESC del Consejo de 28 de noviembre de 2006 (DO L 335/46, de 1.12.2006).

¹²⁵⁶ Acción común 2007/749/PESC del Consejo de 19 de noviembre de 2007 (DO L 303/40, de 21.11.2007).

¹²⁵⁷ *Ibid.* Arts. 1 y 17.

¹²⁵⁸ *Ibid.* Art. 12.

¹²⁵⁹ Decisión 2007/791/PESC del Consejo de 4 de diciembre de 2007 (DO L 317/83, de 5.12.2007).

¹²⁶⁰ *Ibid.*, Art. 1.

¹²⁶¹ M. Merlingen, "The EU police mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)"...*op.cit.*, p. 161.

f) Balance y evolución de la MPUE

La primera operación de gestión civil de crisis en el sector de la policía realizada por la UE ha puesto de relieve la coherencia de la UE en su intención de desarrollar una política exterior fuera de sus fronteras, a través del desarrollo de estructuras europeas de gestión civil de crisis, principalmente en el ámbito de la policía. Tal y como manifestó el Consejo Europeo en la cumbre de Colonia de junio de 1999, se proponía:

“(...) dotar a la Unión Europea de los medios y recursos necesarios para asumir sus responsabilidades respecto de una política europea común de seguridad y de defensa”¹²⁶².

En este sentido, la Declaración posterior de Laeken reconocía la operatividad de la UE para conducir operaciones de gestión de crisis. En este contexto, la MPUE se ha desarrollado a través de un marco jurídico apropiado para la realización de este tipo de misiones de carácter civil:

1. El mandato de la misión ha sido definido a través de una acción común del Consejo.
2. La sustitución de la IPTF fue aprobada por la Resolución 1396 (2002) del CSNU.
3. Y el Estatuto del personal de la misión está garantizado por la firma del Acuerdo entre la UE y Bosnia.

A través del seguimiento llevado a cabo por el Consejo de la Unión en sus reuniones periódicas, se puede observar que nunca ha desistido de su coordinación con los órganos de las NNUU para la realización de las operaciones de gestión civil de crisis, e incluso la planificación de una misión de seguimiento de la misión debía continuar llevándose a cabo en estrecha coordinación con las NNUU al objeto de garantizar una transición sin problemas de la IPTF a sus sucesora.

Asimismo, en la cumbre de Bruselas, celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo celebraba “los progresos realizados en el mejoramiento de las capacidades militares y civiles de la gestión de crisis” y expresaba “su satisfacción por el desarrollo positivo de las operaciones de la PESD realizadas hasta la fecha”. En relación con Bosnia, consciente de la buena labor llevada a cabo por la MPUE, también expresaba su disposición a que “se lleve a cabo una misión de PESD en Bosnia y Herzegovina con un componente militar basado en los dispositivos Berlín Plus acordados”¹²⁶³. Esta misión debía desarrollarse en colaboración con la OTAN. Pero hasta su puesta en marcha, la prolongación de la MPUE en Bosnia hasta el 31 de diciembre de 2007 continuaba teniendo por objetivo el establecimiento de dispositivos policiales sostenibles bajo la responsabilidad de Bosnia, de conformidad con las mejores prácticas europeas e internacionales. Los medios utilizados continuaron siendo el seguimiento, la tutoría y las actividades de inspección, tal y como se habían realizado hasta ese momento¹²⁶⁴.

¹²⁶² Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia... *cit.*, párr. 1.

¹²⁶³ Consejo Europeo de Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003, Conclusiones de la Presidencia, p.22.

¹²⁶⁴ Doc. 14199/06, *cit.*, p.7. Para ello se cuenta actualmente con unos efectivos de 500 funcionarios de policía de más de 30 países.

Por otro lado, el desarrollo de esta misión debe situarse en el contexto global de desarrollo de las operaciones de gestión civil de crisis. En este ámbito, el Consejo Europeo, en aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad¹²⁶⁵, aprobó un Objetivo Principal Militar en junio de 2004 y un Objetivo Principal Civil en diciembre de 2004. En relación con el objetivo civil, el Consejo se comprometió a alcanzar sus objetivos en el 2008 como más tarde. Según esta idea, a partir del 2008 la UE:

“debe estar equipada para llevar a cabo simultáneamente varias misiones de la PESD de gestión civil de crisis, con el empleo de capacidades diversas, incluida, por lo menos, una gran misión civil de sustitución a corto plazo en un entorno no benigno”¹²⁶⁶.

El balance provisional de la MPUE hasta el 31 de diciembre de 2006 es positivo, de acuerdo con el informe presentado por el SG/AR de la UE al SG de las NNUU. Según este informe: alcanzaron las finalidades propuestas en materia de apoyo al proceso de reestructuración de la policía; se apoyó la lucha contra la delincuencia organizada; se fortalecieron los controles internos y externos, la inspección y la rendición de cuentas de la policía y en otras tareas horizontales, tales como el apoyo adicional al servicio estatal de protección e investigaciones y el servicio de fronteras estatales¹²⁶⁷.

Todavía es pronto para hacer un balance de esta misión, puesto que aún no ha terminado y además se está a la espera del desarrollo de este Objetivo Principal Civil para el 2008, que dotaría de una mayor capacidad de actuación autónoma a la UE en este tipo de operaciones civiles a la UE. Aunque de todos modos, no hay que olvidar que estas operaciones de gestión civil de crisis continúan llevándose a cabo sobre la base de una “cooperación reforzada” con

¹²⁶⁵ “Una Europa segura en un mundo mejor... *cit.*”

¹²⁶⁶ *Ibid.* Tal y como explica el Consejo, el planteamiento de este objetivo está basado en parte en los supuestos de planteamiento similares utilizados por el sector militar: “el más ambicioso supuesto de planteamiento civil contemplaba la sustitución, con arreglo a un mandato de las Naciones Unidas, de todas las autoridades administrativas, policiales y judiciales en un país completamente devastado por una guerra civil y recientemente estabilizado por una intervención militar internacional. Otro supuesto de planteamiento consideraba el refuerzo de las autoridades administrativas, policiales y judiciales en un país que todavía era capaz de actuar independientemente pero había quedado considerablemente debilitado por los enfrentamientos internos, la corrupción y la delincuencia organizada” (p. 3). En este sentido, los trabajos realizados por la Secretaría del Consejo en relación con este objetivo durante los años 2005 y 2006 han establecido las capacidades civiles que los Estados miembros y determinados Estados no pertenecientes a la UE podrían aportar a las operaciones de la PESD. También se han recogido las deficiencias y dificultades prácticas que complican el despliegue del personal en algunas zonas prioritarias (p.4).

¹²⁶⁷ *Vid.* S/2007/118 (2007), de 1 de marzo de 2007, “Informe del SG/AR de la PESD sobre las actividades de la MPUE en Bosnia correspondiente al período comprendido entre el 1º de julio y el 31 de diciembre de 2006”. Entre las tareas de apoyo horizontales se destaca, sobre todo, el éxito de la misión en el establecimiento de una unidad especial de apoyo al servicio estatal de protección e investigaciones, que llevaron a cabo una serie de detenciones y operaciones a petición de la fiscalía de Bosnia. Esta misión también ha contribuido a desarrollar otras funciones de apoyo, incluido el sistema computarizado de investigaciones forenses, reforzando la capacidad de su centro de operaciones y sus capacidades técnicas y de vigilancia móvil (párr. 40). Sin embargo, persistían los problemas en la denegación de la certificación a agentes de policía, lo que provocó la solicitud de las autoridades de Bosnia para que se estableciera un mecanismo de revisión (párr. 43).

las NNUU¹²⁶⁸. La nueva prórroga acordada para esta misión, después de la invitación cursada por las autoridades de Bosnia¹²⁶⁹, y ante el peligro de deterioro de la estabilidad relativa en el país, ha comportado que se active también para esta misión la capacidad de guardia permanente¹²⁷⁰, así como la adaptación del mandato del REUE, con el fin de coordinar los aspectos policiales de las tareas de la MPUE y de la cadena de mando de la misión militar EUFOR-ALTHEA¹²⁷¹ (que, aunque finalizada, continúa manteniendo una presencia en el país para asegurar su estabilidad).

1.1.2. MISIÓN EUFOR-ALTHEA (2 DE DICIEMBRE DE 2004- EN CURSO)

El 2 de diciembre de 2004, cuando aún no había finalizado la MPUE, la UE inició una operación militar en Bosnia, en sustitución de las fuerzas de la SFOR de la OTAN. Esta operación, en coordinación con la OTAN, había sido previamente aceptada por esta organización en la Cumbre celebrada en Estambul los días 28 y 29 de junio¹²⁷². Fue la segunda misión realizada por la UE en colaboración con la OTAN en virtud de los Acuerdos "Berlín Plus". En este sentido, al igual que la operación precedente CONCORDIA desarrollada en la ERYM, ambas organizaciones también acordaron la utilización por parte de la UE del sistema logístico y operativo de la OTAN.

a) Marco jurídico de EUFOR-ALTHEA

El CSNU, en la Resolución 1551 (2004) de 9 de julio,¹²⁷³ relativa al seguimiento de los acontecimientos en Bosnia y a la evolución posterior en la aplicación del Acuerdo de Paz, agradecía los esfuerzos que la SFOR, la OSCE, la UE y las demás organizaciones y organismos internacionales que operaban en el país estaban llevando a cabo para asegurar el mantenimiento de la paz y estabilidad. Aún así, el CS se mostraba preocupado, una vez leído el informe presentado por el Alto Representante en relación con la situación de la región. Según este informe, seguía existiendo una amenaza a la paz y a la seguridad

¹²⁶⁸ Consejo Europeo de Bruselas, 12 y 13 de diciembre de 2003, Conclusiones de la Presidencia, p. 23.

¹²⁶⁹ El 19 de septiembre de 2007 las autoridades bosnias invitaron a la UE a prorrogar la MPUE en el país y el 22 de octubre siguiente el SG/AR de la PESC aceptó esta invitación. *Vid.* los párr. 2 y 3 de la acción común 2007/749/PESC, *cit.*

¹²⁷⁰ *Ibid.* Art. 16. Esta es una capacidad elaborada por la Secretaría del Consejo para la gestión civil de crisis y fue prevista por primera vez para la misión EUPOL AFGANISTÁN, el 13 de noviembre de 2007. Posteriormente, el 6 de diciembre fue también prevista para la misión EUPOL COPPS en los territorios palestinos. También se ha previsto para la misión del EPUE en Kosovo, la misión EULEX KOSOVO y la misión EU SSR GUINEA-BISSAU.

¹²⁷¹ *Vid.* Art. 3, letra c) de la acción común 2007/748/PESC del Consejo de 19 de noviembre de 2007 (DO L 303/38, de 21.11.2007).

¹²⁷² Istanbul Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 28 June 2004. Tal como recoge el comunicado: "As the security situation in Bosnia and Herzegovina has evolved positively, we have decided to conclude the Alliance's successful SFOR operation by the end of this year. Welcome the readiness of the European Union to deploy a new distinct UN-mandate robust Chapter VII mission in the country, based on the Berlin + arrangements agreed between our two organisations, and look forward to continued close cooperation". De todos modos, la OTAN continuaría sosteniendo su política a largo plazo en Bosnia, a través de una presencia residual de la organización en el cuartel general de la OTAN establecido en Sarajevo (párr. 9). En <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm> (Fecha de consulta: 25 abril 2009).

¹²⁷³ S/RES/1551(2004), de 9 de Julio de 2004.

internacional, puesto que todavía quedaba por asegurar un regreso general y coordinado de los refugiados y desplazados de toda la región¹²⁷⁴. Por otro lado, una vez informado de la decisión de la OTAN de finalizar las operaciones de la SFOR en Bosnia a finales de 2004 y de la intención de la UE de poner en marcha una misión, a partir de diciembre de 2004, el CS daba su consentimiento a la finalización de la operación de la SFOR y se mostraba complacido por la intención de la UE de iniciar una misión de sustitución¹²⁷⁵.

Los términos de la misión prevista por la UE se especificaban en la Carta remitida por el Ministro irlandés de Asuntos exteriores -Presidente de turno el Consejo- al Presidente del CS. En este sentido, la UE manifestaba:

“su intención de poner en marcha una misión de la UE, que incluye un componente militar, tras conocerse la decisión de la OTAN de poner fin, a partir de diciembre de 2004, a la Fuerza Multinacional de Estabilización (SFOR), en el entendimiento que esta misión tendrá plena autoridad para desempeñar la función que se especifica en los anexos 1-A y 2 el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina”.

La misión sería dirigida por la UE a través de la EUFOR, en estrecha coordinación con la Oficina del Alto Representante de la OTAN, a fin de asegurar una transición fluida entre una y otra fuerza militar. Previamente, ambas organizaciones habían acordado que la EUFOR tendría plena autoridad para, con la intermediación del comandante de la Fuerza, desempeñar las funciones mencionadas, así como:

“Vigilar la aplicación de los aspectos militares del Acuerdo Marco, evaluar la falta de cumplimiento por las partes y adoptar medidas al respecto”. Asimismo, se le encargaba desempeñar la “función principal de estabilización de la paz” conforme al “Acuerdo de Paz”¹²⁷⁶.

¹²⁷⁴S/2004/126 (2004), de 20 de febrero de 2004. En este Informe lord Ashdown -el Alto Representante para Bosnia- valoraba muy positivamente el desarrollo de la MPUE y, al mismo tiempo, se mostraba preocupado por las dificultades en el proceso de certificación de la policía, exigiendo a las NU su intervención para defender la continuidad de una policía profesional, con la finalidad de mantener el Estado de derecho (p. 21). Además, establecía un nuevo plan de actuación de su oficina, que a la vista de los progresos alcanzados por la misión, reducía a 4 sus objetivos para el 2004: consolidar el Estado de derecho; reformar la economía; fortalecer la capacidad de las instituciones de gobierno de Bosnia, especialmente a nivel estatal; establecer un mando y control civiles de las fuerzas armadas a nivel de Estado. Algunas de estas tareas eran coincidentes con las 16 metas prioritarias fijadas por la Comisión Europea en su estudio de viabilidad y las exigencias de la OTAN en su programa de asociación para la paz (p. 22).

¹²⁷⁵ *Ibid.* Párr. 11.

¹²⁷⁶ S/2004/915, de 19 de noviembre de 2004, en la que se incluye la Carta de 17 de noviembre dirigida al Alto Representante de la UE por el SG de la OTAN. *Vid.* en el mismo sentido, S/2004/916 (2004), de 19 de noviembre de 2004, que incluye la Carta de 18 de noviembre de 2004, dirigida al SG de la OTAN por el Alto Representante de la UE. En esta última se especificaban las funciones adicionales de la EUFOR, a parte de las de mantenimiento de la paz en sentido estricto: “proporcionará apoyo(...) a las actividades principales del Plan de Aplicación de la Misión de la Oficina del Alto Representante y otras organizaciones civiles encargadas de aplicar medidas respecto de la lucha contra el terrorismo, la lucha contra la delincuencia organizada, el regreso de personas desplazadas y los refugiados, el imperio de la ley y la aplicación de otros aspectos civiles del Acuerdo Marco (...) también proporcionará apoyo al TPIY y a las autoridades competentes, lo que incluye la detención de personas acusadas de crímenes de guerra”.

Pero mientras se esperaba del inicio de la misión de la UE, el CS autorizó a los Estados miembros a mantener durante un nuevo período de 6 meses la fuerza multinacional de estabilización (SFOR) para continuar cumpliendo con los objetivos de los anexos 1-A y 2 del Acuerdo de Paz. Para ello, el CS autorizaba de modo explícito a los Estados miembros para que:

“a instancias de la SFOR, tomen todas las medidas necesarias para defenderla o ayudarla a cumplir sus funciones y reconoce el derecho de la SFOR a tomar todas las medidas necesarias para defenderse en caso de ataque o amenaza de ataque”¹²⁷⁷.

En este sentido, los acuerdos relativos al estatuto de las fuerzas que figuraban en aquel momento en el apéndice B del anexo 1-A del “Acuerdo de Paz” serían también aplicables de modo provisional a la misión de la UE y a sus fuerzas, mientras las partes no los aceptasen¹²⁷⁸. Finalmente, el CS se ocupaba de valorar la misión de policía que la UE todavía estaba desarrollando en Bosnia, mostrándose complacido por la evolución de la misma¹²⁷⁹.

El 12 de julio de 2004 el Consejo adoptó la acción común 2004/570/PESC¹²⁸⁰ en la que regulaba el desarrollo de la operación militar ALTHEA, estableciendo así la base jurídica de su actuación en el marco de la PESD. Previamente, el 26 de abril de 2004 había aprobado los objetivos generales para el despliegue de una misión PESD en Bosnia con la inclusión de un componente militar¹²⁸¹.

El 19 de noviembre de 2004, mediante Carta dirigida al Presidente del CS por el Representante permanente de Bosnia ante las NNUU, el gobierno bosnio también otorgó su consentimiento para que la UE pudiera desplegar a las fuerzas de la EUFOR en sustitución de las fuerzas de la OTAN y acordaba también que asumiera las mismas competencias, derechos, inmunidades y privilegios, así como las capacidades, que se habían aplicado a la

¹²⁷⁷ *Ibíd.* Párr.14.

¹²⁷⁸ *Ibíd.* Párr. 20. La SFOR fue creada por la Resolución S/RES/1088(1996), de 12 de diciembre de 1996. En este sentido, el CS, en los párrafos 18 a 20, autorizó la creación, por un período de 18 meses, de una fuerza multinacional de estabilización que sería la sucesora jurídica de la IFOR. Esta fuerza se sustituía en las funciones asumidas inicialmente por la IFOR, detalladas en los anexos 1-A (que regula los aspectos militares del Acuerdo de Paz) y el anexo 2 (relativo al establecimiento de la línea fronteriza entre Bosnia y la República Srpska) del Acuerdo de Paz. En el apéndice B del Anexo 1-A se establecía el estatuto jurídico de la OTAN y su personal, basado en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 13 de febrero de 1946, que otorgaba la condición de expertos en misión al personal de la OTAN y, por extensión, al personal de la SFOR.

¹²⁷⁹ *Ibíd.* Párr. 22.

¹²⁸⁰ Acción común 2004/570/PESC, *cit.*

¹²⁸¹ *Ibíd.* Párr. 5. Por otro lado, a pesar de esta sustitución de la SFOR por la EUFOR, ello no supuso un cambio cualitativo significativo en cuanto a personal militar desplazado en la zona, puesto que en la misión de la SFOR la participación de las fuerzas de los 15 Estados miembros de la UE, con 6.211 efectivos, sumaba el 53% del total de las contribuciones internacionales aportadas, frente a los 1.645 aportados por los EEUU y los 3.883 provenientes de otros Estados participantes en la fuerza multinacional. *Vid.* los datos aportados por J-Y. Haine en, “Force Structures” en el sitio Web del EU ISS, <http://www.iss.europa.eu/esdp/10-jyhfc.pdf>. (Fecha de consulta: 10 diciembre 2009).

SFOR durante la presencia de la OTAN en el país. Además, el gobierno bosnio solicitaba ser informado periódicamente de la duración de ambas misiones en el país¹²⁸².

Finalmente, el 22 de noviembre, mediante la Resolución 1575 (2004), el CS autorizaba a la UE y a los Estados miembros en cooperación con esta organización, para que durante un período inicial de 12 meses, establecieran una fuerza de estabilización multinacional (EUFOR) como sucesora legal de la SFOR, atribuyéndole la función principal de “estabilización para la paz en relación con los aspectos militares del Acuerdo de Paz”¹²⁸³.

La ejecución de la operación militar ALTHEA se inició el 2 de diciembre de 2004, con posterioridad a la orden de activación para el despliegue de las fuerzas dictada por el comandante de la operación¹²⁸⁴. A partir de ese momento, el CS fue siguiendo el desarrollo posterior de la misión a través de diversas Resoluciones en las que confirmaba la legalidad de la sucesión de las fuerzas de la EUFOR en su función de sustitución de la SFOR, al tiempo que, ante la evolución de los acontecimientos, autorizó nuevamente por dos veces a la UE para que continuara su operación militar en Bosnia, con el mismo mandato y bajo las mismas condiciones establecidas en los acuerdos previos celebrados con la OTAN¹²⁸⁵.

b) Objetivos de EUFOR-ALTHEA

El objetivo general de la misión era:

“reforzar el enfoque global adoptado por la UE con respecto a Bosnia y Herzegovina y apoyar el progreso hacia la integración, por su propio esfuerzo, de Bosnia y Herzegovina en la UE, con el objetivo a medio plazo de la firma de un Acuerdo de Asociación y Estabilización”¹²⁸⁶.

De modo que esta misión militar, a pesar de ser una misión PESD, también se insertaba en el marco más general de la PESC, encaminada -a través de las diversas políticas comunitarias- a desarrollar una estrategia global con los Balcanes occidentales, en aras de facilitar su estabilidad y posterior integración en la UE.

Para el cumplimiento de este objetivo general se establecieron una serie de objetivos más concretos, a desarrollar en plazos temporales determinados. En primer lugar, un objetivo a largo plazo, consistente en conseguir una Bosnia estable, viable, pacífica y multiétnica, que

¹²⁸² S/ 2004/917, de 19 de noviembre de 2004.

¹²⁸³ S/RES/1575 (2004), *cit.*, párr.10.

¹²⁸⁴ Decisión 2004/803/PESC del Consejo, de 25 de noviembre de 2004 (DO L 353/21, de 27.11.2004). El art. 2 recoge la autorización del Consejo al Comandante de la operación para que dicte la orden de activación (ACTORD) a fin de ejecutar el despliegue de las fuerzas antes de la transferencia de autoridad posterior a su llegada al lugar de operaciones y a que comience la ejecución de la misión, el 2 de diciembre. Por otro lado, el art. 3 establece que esta operación estará vigente hasta que el Consejo decida darla por terminada.

¹²⁸⁵ S/RES/1639 (2005), *cit.*, en la que el CS autorizaba la continuación de la misión por un nuevo período de 12 meses a partir de noviembre de 2005 (párr. 10). Y S/RES/1722 (2006), *cit.*, en la que el CS volvía a autorizar el establecimiento de la EUFOR para un nuevo período de 12 meses a partir de noviembre de 2006 (párr. 10). Al mismo tiempo, continúa manteniendo la intención de “considerar las condiciones de una nueva autorización en caso necesario, a la luz de la evolución de la aplicación del Acuerdo de Paz y de la situación de Bosnia y Herzegovina” (párr. 13).

¹²⁸⁶ Acción común 2004/570/PESC, *cit.*, párr.10. Este objetivo marco se recoge en el art. 1 de la acción.

sea capaz de cooperar pacíficamente con sus vecinos y encaminada a su integración definitiva en la UE. En segundo lugar, un objetivo a medio plazo, consistente en apoyar el progreso de Bosnia hacia su integración en la UE, contribuyendo a crear un entorno seguro y estable con el objetivo de firmar un Acuerdo de Estabilización y Asociación. Este objetivo es complementario al Plan de Implementación de la Misión del REUE y al papel ejecutivo de la UE en el proceso de ejecución de la paz, incluida la transferencia de la responsabilidad del proceso a las autoridades bosnias.

Finalmente, el tercer objetivo, en este caso a corto plazo, consistía en asegurar la transición pacífica de la misión de la OTAN a la misión EUFOR, con la finalidad de ayudar a mantener un entorno seguro para la aplicación del “Acuerdo de Paz” y al fortalecimiento de las capacidades locales. Para ello, se tenía que ayudar a las autoridades de Bosnia en la aplicación de las condiciones del estudio del Proceso de Estabilización y Asociación, con el objeto de asegurar que el plan de estabilización y asociación y la ejecución del plan de implementación de la misión se refuerzan mutuamente¹²⁸⁷. En resumen, las funciones principales de la misión definidas por el Consejo se concretaron en:

- a) Asumir el papel disuasivo tradicional de las misiones de mantenimiento de la paz para asegurar de este modo el cumplimiento del “Acuerdo de Paz”, en concreto los anexos 1 y 2 del “Acuerdo de Paz”.
- b) Dar soporte al trabajo del REUE, lord Ashdown, y a las tareas centrales del Plan de Aplicación de la Misión de la Oficina del Alto Representante.
- c) Apoyar el correcto desarrollo del Proceso de Estabilización y Asociación.
- d) Apoyar al Tribunal Penal para la ex Yugoslavia (TPIY), incluyendo la detención de personas acusadas por crímenes de guerra¹²⁸⁸.

A través de todas estas actuaciones la UE pretendía reforzar el enfoque global adoptado en los años 90 en relación con Bosnia y apoyar de este modo el proceso hacia su integración definitiva, “por su propio esfuerzo” en la UE. Mientras ello no suceda, el objetivo a medio plazo, como hemos dicho, se ha centrado en la negociación de un Acuerdo de Asociación y Estabilización¹²⁸⁹.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUFOR-ALTHEA

Tal y como es habitual en la planificación de las misiones anteriores, una vez aprobado por el Consejo el lanzamiento de la misión, es el COPS, bajo la responsabilidad del Consejo, el

¹²⁸⁷ Vid. estos objetivos detallados en la página Web de la Misión EUFOR-ALTHEA, en www.euforbih.org/ (Fecha de consulta: 25 abril 2009).

¹²⁸⁸ Un ejemplo del apoyo de la EUFOR a las actividades del TPIY fue la operación desplegada el 8 de marzo de 2007 en Banja Luka, en colaboración con la policía local de la República de Srpska para la detención de personas acusadas de crímenes de guerra. Vid. Javier Solana EU High Representative for the CFSP welcomes EUFOR’s operation in support of the ICTY in Bosnia and Herzegovina, Brussels, 8 March 2007. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1044&lang=en. (Fecha de consulta: 25 abril 2009).

¹²⁸⁹ Acción común 2004/570/PESC, *cit.*, párr. 9 y 10.

encargado de ejercer el control político y estratégico, así como de llevar a cabo la dirección de la operación, en aplicación del antiguo art. 25 TUE. De este modo, el primer paso fue la elaboración del OPLAN, documento a través del cual se planificó la operación; en segundo lugar, se estableció la cadena de mando y, finalmente, se adoptaron las normas de intervención¹²⁹⁰.

La dirección militar de la operación fue supervisada por el CMUE, con la finalidad de garantizar la correcta ejecución de la operación militar, aunque la responsabilidad directa recae en el Comandante de la operación¹²⁹¹. Este tiene la obligación de presentar informes periódicos sobre el desarrollo de la operación ante el CMUE. En este sentido, cuando el CMUE lo considere oportuno invitará al comandante de la operación UE y /o al comandante de la FUE a asistir a sus reuniones¹²⁹². El primer comandante nombrado por el COPS para dirigir esta operación fue Rainer Feist, que era al mismo tiempo Vicecomandante Aliado Supremo para Europa (DSACEUR)¹²⁹³. Del mismo modo que en las operaciones precedentes, el cuartel general de la operación continuó siendo el Cuartel General de la Operación de la UE, que está situado en el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE)¹²⁹⁴.

Al mismo tiempo, el nombramiento del comandante de la Fuerza de la UE recayó inicialmente en el teniente general A. David Leakey¹²⁹⁵. Este comandante está actualmente obligado a consultar y tener en cuenta las orientaciones políticas del REUE en aquellas cuestiones que tengan una dimensión política local, excepto en los casos en que se tengan que tomar decisiones urgentes o deba primar la seguridad de las operaciones. Además tiene que establecer los contactos oportunos con la MPUE y consultar con el jefe de la MPUE sobre los

¹²⁹⁰ *Ibíd.* Arts. 5 y 6.

¹²⁹¹ *Ibíd.* Art. 8.

¹²⁹² *Ibíd.* Art. 8.

¹²⁹³ *Ibíd.* Art. 2. *Vid.* la decisión de su nombramiento: decisión 2004/733/PESC, Bosnia y Herzegovina /2/2004 del COPS de 24 de septiembre de 2004 (DO L 324/22, de 27.10.2004). El 5 de diciembre de 2006, las FUE pasaron a estar dirigidas por el Contralmirante Hans-Jochen Withauer. *Vid.* Decisión 2006/497/PESC, Bosnia y Herzegovina /9/2006 del COPS, de 27 de junio de 2006 (DO L 196/25, de 18.7.2006) Este reemplazó a su vez al general Gian Marco Chiarini. *Vid.* Decisión 2005/483/PESC, Bosnia y Herzegovina /6/2005 del COPS, de 14 de junio de 2005 (DO L 173/14, de 6.7.2005). El vicecomandante supremo de las fuerzas aliadas en Europa asumía también el cargo de Comandante de la operación de la EUFOR para asegurar la aplicación efectiva de los acuerdos de delimitación de las respectivas actividades operacionales de la OTAN y la UE en Bosnia, en virtud de los acuerdos pactados entre ambas organizaciones. *Vid.* S/2004/916, de 19 de noviembre de 2004, *cit.* El comandante de la misión, desde el 22 de octubre de 2007, es el general John Mcoll, nombrado también por la OTAN como vicecomandante aliado supremo para Europa. *Vid.* Decisión 2007/724/PESC, BiH/10/2007 del COPS de 25 de septiembre de 2007 (DO L 293/8, de 10.11.2007).

¹²⁹⁴ *Ibíd.* Art. 3. El Cuartel general supremo de las fuerzas aliadas en Europa está situado cerca de Mons (Bélgica). Por otro lado, el cuartel general de la EUFOR está situado en "Camp Butmir", cerca de Sarajevo. La puesta a disposición de la UE de los medios operativos de la OTAN, así como las consultas entre ambas organizaciones, fue producto de sendos canjes de notas entre el SG/AR y el SG de la OTAN. *Vid.* antecedente (13) de la acción común 2004/570/PESC, *cit.*

¹²⁹⁵ *Ibíd.* Art. 4. El comandante de la FUE, desde el 4 de diciembre de 2007, es el general de división español Ignacio Martín Villalaín. *Vid.* Decisión 2007/711/PESC, Bosnia y Herzegovina /11/2007 del COPS de 25 de septiembre de 2007 (DO L 288/60, de 6.11.2007).

asuntos de policía¹²⁹⁶. Posteriormente, el 19 de octubre de 2004 el COPS nombró también a un Jefe del Elemento de Mando UE de Nápoles para esta operación. Este nombramiento fue recomendado por el Comandante de la operación que proponía para el ejercicio de este cargo al jefe del Estado mayor del cuartel general del mando conjunto de las fuerzas (Nápoles)¹²⁹⁷.

En la cadena de mando establecida, el Comandante de la UE tiene la obligación de coordinarse con el REUE en Bosnia, a fin de garantizar la coherencia de la operación militar en el contexto general de las actividades de la UE en el país¹²⁹⁸. Cabe recordar que el Consejo es el encargado de garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE, a través de las diversas políticas comunitarias, encargándose al REUE la coordinación de todos los aspectos de la ejecución de la acción de la UE en el país¹²⁹⁹.

La ejecución de esta operación también requería de una estrecha colaboración con las autoridades del país y para ello la acción común establecía que tanto el SG/AR como el REUE en Bosnia actuarían como puntos de contacto principales con las autoridades nacionales en los asuntos relativos a la ejecución de la acción¹³⁰⁰. Además, también se regulaba la

¹²⁹⁶ Las obligaciones actuales del Comandante de la FUE han sido introducidas por el art. 1 de la acción común 2007/720/PESC del Consejo de 8 de noviembre de 2007 (DO L 291/29, de 9.11.2007). La causa de esta modificación reside en el hecho de que actualmente la UE cuenta con la presencia de tres actores en Bosnia: la MPUE, la fuerza militar de la UE y el REUE. El COPS, adoptó el 19 de diciembre de 2006 unas recomendaciones encaminadas a facilitar la máxima coordinación y coherencia en los casos en que actúen más de dos actores de la UE en una operación de gestión de crisis, sobre todo a través de una consulta más estrecha entre el Comandante de la FUE y el REUE, así como entre el Comandante de la FUE y el jefe de la MPUE.

¹²⁹⁷ Mediante canje de notas entre el SG/AR y el SG de la OTAN, de 28 de septiembre y 8 de octubre de 2004, el Consejo del Atlántico Norte acordó destinar al Jefe del Estado mayor del cuartel general del mando conjunto de las fuerzas (Nápoles) al puesto de jefe del elemento de mando de la UE de Nápoles. El 19 de octubre, el COPS adoptó la decisión de su nombramiento en la figura del general Ciro Cocozza. *Vid.* Decisión 2004/821/PESC, BiH/4/2004 del COPS de 19 de octubre de 2004 (DO L 357/38, de 2.12.2004). Este general fue sustituido el 20 de septiembre de 2005 por el general (provisional) Giuseppe Marani. *Vid.* Decisión 2005/714/PESC, Bosnia y Herzegovina /7/2005 del COPS de 20 de septiembre de 2005 (DO L 271/41, de 15.10.2005). El nuevo jefe del elemento de mando UE de Nápoles para esta operación militar, previa recomendación del comandante de la operación, es desde el 25 de septiembre de 2007 el teniente general español Eduardo Zamarripa. *Vid.* Decisión 2007/725/PESC, BiH/12/2007 del COPS de 25 de septiembre de 2007 (DO L 293/9, de 10.11.2007). Este nombramiento no estaba inicialmente previsto en la acción común 2004/570/PESC. Por este motivo, la intervención de la OTAN a través del cuartel regional de las fuerzas aliadas del sur situado en Nápoles fue objeto de controversia. Algunos Estados consideraban que se estaba produciendo una manipulación de la cadena de mando originariamente establecida, mientras que para algunos otros la intervención de este cuartel era necesaria para garantizar un desarrollo seguro de la operación. *Vid.* G. Quille, "ESDP takes over from NATO: operation ALTHEA, coherent, effective and democratically accountable?" *ESR*, Number 24, October 2004, pp. 3-5.

¹²⁹⁸ Art. 10 de la Acción común 2004/570/PESC, *cit.* Además, el comandante de la UE ejercerá de enlace con otros actores internacionales de la zona cuando ello resulte oportuno.

¹²⁹⁹ *Ibíd.* Art. 7.

¹³⁰⁰ *Ibíd.* Art. 9. Al mismo tiempo, la Presidencia del Consejo tenía que ser informada periódicamente y puntualmente de estos contactos.

obligación del comandante de la operación de mantener contactos con las autoridades locales en los asuntos relacionados con la ejecución de la misión¹³⁰¹.

Paralelamente, tal y como ya hemos comentado, la OTAN seguía con su presencia, aunque residual, en Bosnia. Tal y como anunciaron los jefes de Estado y de gobierno presentes en la Cumbre de Estambul:

“(...) El compromiso político a largo plazo de la OTAN respecto de Bosnia y Herzegovina no ha sufrido ningún cambio y el establecimiento de un cuartel general de la OTAN constituirá un presencia residual de la OTAN en el país”¹³⁰².

De todos modos, en el ejercicio de esta misión concreta la OTAN no era responsable de las actuaciones de la EUFOR, del mismo modo que ésta tampoco sería responsable de la actuación de la SFOR¹³⁰³. A pesar de ello, la acción común adoptada por el Consejo regula las relaciones con la OTAN, basadas en las disposiciones establecidas en el canje de notas entre el SG/AR y el SG de la OTAN. Al mismo tiempo, aunque la cadena de mando de la FUE se mantiene lo largo de toda la operación militar, como hemos indicado, bajo el control político y la dirección estratégica de la UE, también se ha regulado la obligación de llevar a cabo consultas previas entre la UE y la OTAN para la dirección de esta cadena de mando. Asimismo, el COPS y el Presidente del CMUE tienen la obligación de informar a la OTAN sobre la evolución de la situación, a partir de la información proporcionada por el comandante de la operación¹³⁰⁴.

d) Estados participantes y personal adscrito a EUFOR-ALTHEA

La acción común adoptada por el Consejo también preveía la posibilidad de que terceros Estados no miembros de la UE participasen en la operación. Específicamente, se invitaba en primer lugar a los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE, así como a Canadá. En segundo lugar, a los países candidatos a la adhesión y, finalmente, a los socios potenciales y a otros terceros Estados¹³⁰⁵. La aceptación de estas contribuciones también tenía

¹³⁰¹ En este sentido, la EUFOR ha llevado a cabo diversas operaciones para colaborar en la lucha contra las actividades ilegales relacionadas con el crimen organizado y contra la explotación ilegal. Estas operaciones fueron llevadas a cabo a petición de las autoridades locales y con el soporte de la MPUE, que ha asumido el papel de coordinador de los aspectos de policía de la PESD en sus esfuerzos conjuntos de la lucha contra el crimen organizado. De modo que la EUFOR y la MPUE han cooperado estrechamente en esta área. *Vid.* EU Council Secretariat, Factsheet on the EU military operation in Bosnia and Herzegovina (operation EUFOR-Althea), 28 February 2007, p. 5. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1045&lang=en. (Fecha de consulta: 25 abril 2009).

¹³⁰² S/2004/916 (2004), *cit.*

¹³⁰³ Tal y como afirmaba el AR de la PESC, Javier Solana, en Carta dirigida al SG de la OTAN el 18 de noviembre de 2004 sobre los acuerdos alcanzados para la actuación de la EUFOR como sucesora de la SFOR. *Vid.* S/2004/916, *cit.*

¹³⁰⁴ Art. 13 de la acción común 2004/570/PESC *cit.* En relación con esta idea de coordinación, el art. 14.1 regula la entrega de información y documentos clasificados a la OTAN y a terceros Estados, que sigue, como en las operaciones anteriores, las normas de seguridad del Consejo. En el caso de documentos no clasificados, estos pueden ser entregados directamente por el SG/AR, según las normas del Reglamento interno del Consejo, a las terceras partes asociadas a esta acción común (art. 14.2).

¹³⁰⁵ *Ibid.* Art. 11.1.

que ser aprobada por el COPS, previa recomendación del Comandante de la Operación y del CMUE¹³⁰⁶.

En el mismo sentido, también se reconoció la igualdad de derechos y obligaciones entre los terceros Estados que realizaran aportaciones significativas a la operación militar y los Estados miembros de la UE¹³⁰⁷. El 20 de septiembre de 2004, por recomendación del Comandante de la operación de la UE, el CMUE acordó recomendar al COPS la aceptación de las contribuciones de Argentina, Bulgaria, Canadá, Chile, Marruecos, Nueva Zelanda, Noruega, Rumania, Suiza y Turquía¹³⁰⁸. Esta aceptación fue ampliada posteriormente con las aportaciones de Albania y la ERYM¹³⁰⁹. Finalmente, el 29 de septiembre el COPS estableció el CDC para gestionar la participación de estos terceros Estados, junto con los Estados miembros de la UE en la operación¹³¹⁰. En total, la operación militar contó con la participación de 31 Estados: 20 Estados miembros de la UE y los 11 terceros Estados mencionados.

La regulación del régimen jurídico de la participación de terceros Estados también se ha establecido a través de los correspondientes Acuerdos celebrados entre la UE y cada uno de los Estados participantes¹³¹¹. En el caso que la UE ya hubiese firmado un Acuerdo anterior por el que se estableciera un marco general para la participación de un tercer Estado en las operaciones de gestión civil de crisis de la UE, lo dispuesto en aquel Acuerdo sería aplicable al contexto de esta operación. De modo que la participación de Canadá, Bulgaria, Islandia, Noruega, Rumania no requirió la firma de un nuevo Acuerdo, puesto que estos países firmaron un Acuerdo marco con la UE sobre su participación en las operaciones de gestión crisis de la UE, ya sean de carácter civil o militar y, por lo tanto, su participación en la operación militar EUFOR-ALTHEA viene regulada por el contenido de estos acuerdos¹³¹². A través de ellos se regula el estatuto de las fuerzas, el intercambio de la información clasificada relativa a la operación, la cadena de mando y los aspectos financieros, estableciéndose el mismo régimen de participación que el estudiado en las operaciones precedentes¹³¹³. Este

¹³⁰⁶ *Ibíd.* Art. 11.2.

¹³⁰⁷ *Ibíd.* Art. 11.3.

¹³⁰⁸ Decisión 2004/732/PESC, BiH/1/2004 del COPS, de 21 de septiembre de 2004 (DO L 324/20, de 27.10.2004).

¹³⁰⁹ Decisión 2004/822/PESC, BiH/5/2004 del COPS, de 3 de noviembre de 2004 (DO L 357/39, de 2.12.2004); y decisión 2006/267/PESC, Bosnia y Herzegovina /8/2006 del COPS, de 15 de marzo de 2006 (DO L 96/14, de 5.4.2006).

¹³¹⁰ Art. 11 párr. 5 de la acción común 2004/570, *cit.* El CDC para la operación militar EUFOR-ALTHEA fue creado por la Decisión 2004/739/PESC, BiH/3/2004 del COPS, *cit.*

¹³¹¹ Art. 11.3 de la acción común 2004/570, *cit.*

¹³¹² *Vid.* el Acuerdo UE-Canadá, *cit.*; UE-Bulgaria (DO L 46/50, de 17.12.2005) y UE-Noruega, Islandia y Rumania, *cit.*

¹³¹³ *Ibíd.* Arts. 9 a16 de la acción común 2004/570, *cit.* *Vid.* también los artículos equivalentes (del 1 al 9) de los acuerdos específicos de participación en la operación militar ALTHEA firmados con la Confederación Suiza (DO L 20/42, de 22.1.2005), el Reino de Marruecos (DO L 34/47, de 8.2.2005), la República de Albania (DO L 65/34, de 11.3.2005), Nueva Zelanda (DO L 127/27, de 20.5.2005), la República Argentina (DO L 156/21, de 18.6.2005), la República de Chile (DO L 202/39, de 3.8.2005), y la ARYM (DO L 188/9, de 11.7.2006). Todos estos acuerdos contienen una Declaración anexo de los Estados miembros de la UE y de cada uno de los terceros Estados participantes por la que se comprometen, respectivamente y en la medida que sus ordenamientos internos lo permitan, a renunciar a la reclamaciones recíprocas por las lesiones, o muerte de su personal o por los daños o pérdidas de material que hayan sido causadas por la otra parte, excepto en el caso de negligencia grave o dolosa.

estatuto está basado en la Resolución 1575 (2004), por la cual se reconoce la aplicación de las disposiciones del “Acuerdo de Paz” aplicables a la OTAN. La participación de 31 Estados en la operación militar comportó el despliegue sobre el terreno de 6.200 tropas, operando bajo el capítulo VII de la Carta de las NNUU, tal y como había sido especificado en las precedentes RCSNU¹³¹⁴.

En marzo de 2007 finalizó la fase de transición de esta misión, por lo que se procedió a reducir las tropas de la EUFOR desplegadas sobre el terreno hasta los 2.500 efectivos. A partir de ese momento la UE decidió continuar manteniendo la capacidad de la EUFOR para revertir los efectos de esta reducción de sus fuerzas durante un período inicial de 6 meses para que, en caso necesario, se pueda volver a establecer durante este período una presencia militar más robusta¹³¹⁵. Por otro lado, los participantes en 2009 eran veintiún Estados de la UE (excepto Bélgica, Chipre, Dinamarca, Malta, la República Checa y Suecia) más los cinco terceros Estados contribuyentes con los que se negoció el correspondiente acuerdo sobre su participación: Albania¹³¹⁶, Chile¹³¹⁷, Suiza¹³¹⁸, Turquía, y la ERYM¹³¹⁹.

e) Financiación de EUFOR-ALTHEA

El coste de la operación se estimó en 71,7 M€. En este sentido, los costes de la operación van a cargo de los Estados participantes, según el antiguo art. 28.3 TUE¹³²⁰. Únicamente son financiados a cargo del presupuesto comunitario los costes comunes. No tendrían tal

¹³¹⁴ Vid. S/RES/1575 (2004), S/RES/1639 (2005) y S/RES/1722 (2006), *cit.*

¹³¹⁵ EU Council Secretariat, “Factsheet on the EU military operation in Bosnia and Herzegovina (operation EUFOR-Althea)” *cit.*, p. 4. En marzo de 2007 se puso en marcha el Plan de transición y la EUFOR empezó a reestructurar sus tropas, al mismo tiempo que se iniciaba una campaña informativa dirigida a la población sobre esta reducción. Así, fue establecido un batallón en el campo Butmir, cerca de Sarajevo, formado por tropas de España, Polonia, Turquía y Hungría, convirtiéndose en la piedra angular de la estructura de la EUFOR. Por otro lado, se inició también la reducción de las fuerzas en Mostar, Tuzla y Banja Luka, al tiempo que se mantuvo una presencia en todo el país de la EUFOR a través de 44 equipos de observación y enlace, por medio de los cuales la EUFOR pretende continuar manteniendo un contacto estrecho con la población. En <http://www.euforbih.org/forum/021/p06a/tefp06a.htm>. (Fecha de consulta: 25 abril 2009). Por otro lado, la aportación española a la operación ha sido de unos 450 efectivos, ocupando el 5º lugar entre los países participantes. Desde junio de 2006, España también gestionaba dos equipos de observación y enlace en Trebinje y Caplijna y, desde el 1 de octubre de 2006, dos más en Mostar. La reestructuración actual de la EUFOR ha comportado el mando para España de diversas estructuras operativas, incluidos el mando del batallón multinacional en Sarajevo y el del Centro de coordinación regional de Mostar (RCC-2). En Ministerio de Defensa http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4367&&keyword=&auditoria=F#altea. (Fecha de consulta: 25 abril 2009).

¹³¹⁶ Vid. Decisión 2005/199/PESC del Consejo de 31 de enero de 2005 (DO L 65/34, de 11.3.2005).

¹³¹⁷ Vid. Decisión 2005/593/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005 (DO L 202/39, de 3.8.2005).

¹³¹⁸ Vid. Decisión 2004/44/PESC del Consejo de 20 de diciembre de 2004 (DO L 20/41, de 22.1.2005).

¹³¹⁹ Vid. Decisión 2006/477/PESC del Consejo de 30 de junio de 2006 (DO L 188/9, de 11.7.2006).

¹³²⁰ Art. 12 párr.1 y 4 de la acción común 2004/570/PESC, *cit.*

consideración aquellos derivados del acuartelamiento y el alojamiento de las fuerzas, así como los gastos relacionados con el transporte de las fuerzas en su conjunto¹³²¹.

Para la administración de los costes comunes de esta operación se creó en febrero de 2004 el mecanismo ATHENA¹³²², utilizado plenamente en esta operación y revisado en diciembre de 2004¹³²³ y febrero de 2007¹³²⁴. Su finalidad era la de dotar de mayor flexibilidad, a través de este mecanismo de financiación permanente, la financiación de los gastos comunes de las operaciones militares, con independencia de su escala, complejidad o urgencia. Uno de los retos que plantea la financiación de estas operaciones es el control de estos gastos por parte del PE. De hecho, este no tiene ninguna competencia de control sobre las operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo en el marco de la PESD. Y menos sobre los aspectos militares de estas operaciones.

En este sentido es de destacar la importancia creciente del REUE en su función de coordinación de la presencia de las diferentes formas de intervención económica, política y militar de la UE en Bosnia. Cabe recordar que la intervención financiera de la UE no se limita a los aspectos militares sino que también está centrada en el desarrollo de la estrategia global iniciada en los Balcanes occidentales, a través de la cual los fondos comunitarios destinados en Bosnia desde 1991 superan los 2,5 billones de euros. Desde 1991 hasta el 2000 la asistencia financiera de la UE, a través de la agencia de ayuda humanitaria ECHO y de los programas PHARE¹³²⁵ y OBNOVA¹³²⁶, se centró en la puesta en práctica de estos programas para favorecer el retorno de refugiados y la reconstrucción del país. Desde el año 2001 esta asistencia se ha centrado en potenciar las estructuras institucionales y el desarrollo económico, de acuerdo con los objetivos de estabilización y el proceso de asociación iniciados. La ayuda financiera otorgada en el marco de la actual estrategia para la adhesión

¹³²¹ *Ibíd.* Art. 12.2.

¹³²² Decisión 2004/197/PESC del Consejo de 23 de febrero de 2004 (DO L 63/68, de 28.2.2004). El art. 42 establecía que esta decisión, incluidos sus anexos, deberán ser revisados después de cada operación y al menos cada 18 meses. Así, la decisión se modificó y sustituyó varias veces. La última decisión vigente hasta el momento es la decisión 2011/871/PESC del Consejo, de 19 de diciembre de 2011 (DO L 343/35, de 23.12.2011).

¹³²³ Decisión 2004/925/CE, *cit.*

¹³²⁴ Decisión 2007/91/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2007 (DO L 41/11, de 13.2.2007).

¹³²⁵ El programa PHARE se creó en 1989 como principal instrumento financiero de ayuda a los países de Europa Central y Oriental (PECO) en el marco de la estrategia comunitaria de preadhesión para estos países. Para el período 2000-2006 se estableció un presupuesto de más de 10.000 M€. Sus dos objetivos principales son: el refuerzo de las instituciones y las administraciones, y la financiación de inversiones. Aunque en un principio estaba reservado exclusivamente a los PECO, se ha ido extendiendo progresivamente a los países candidatos de los Balcanes occidentales, como Bosnia.

¹³²⁶ Este programa fue establecido por el Reglamento (CE) 1628/96 del Consejo de 25 de julio de 1996 relativo a la ayuda a Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federal de Yugoslavia y la antigua República Yugoslava de Macedonia (DOCE L 204, de 14.08.1996). Su finalidad es la de favorecer el desarrollo económico, la restauración de la sociedad civil y la cooperación entre las Repúblicas nacidas de la antigua Yugoslavia, así como favorecer la reconciliación entre las distintas partes y evitar la aparición de nuevos conflictos con el objetivo de apoyar el proceso de reconstrucción, favorecer el retorno de los refugiados, la reconciliación y la cooperación económica regional, y crear las condiciones económicas y sociales para el desarrollo de los países beneficiarios.

a Bosnia ha sido de 51 M€ durante el año 2006¹³²⁷. Debido a esta estrategia global de intervención y a la gran ayuda financiera volcada en el país, seguramente sería muy interesante que el PE pudiese ejercer algún tipo de control sobre esta estrategia global de actuación comunitaria¹³²⁸.

f) Revisión de EUFOR-ALTHEA

La acción común que ha regulado el desarrollo de esta operación establecía un procedimiento de revisión de la operación cada seis meses para determinar los cambios pertinentes, en caso necesario, que tenía que adoptar el COPS y, en segundo lugar, para permitir que el COPS determinara la necesidad o no de revisar la composición de la misión militar (o la misión de policía en las operaciones civiles). Así, fue establecida como fecha límite de revisión de la acción el 31 de diciembre de 2005¹³²⁹.

Las revisiones que se han llevado a cabo han supuesto la prórroga del mandato de la misión, previa autorización del CSNU, hasta como mínimo el mes de noviembre de 2007, en que la cuestión volverá a ser tratada por el Consejo. De todos modos, el 27 de febrero de 2007 la UE decidió, ante la positiva evolución de los acontecimientos, iniciar un Plan de transición de la EUFOR con vistas a la reducción de estas tropas¹³³⁰ y el traspaso de aquellas actuaciones relacionadas con los aspectos civiles de la misión a la MPUE. Esta decisión fue acordada previamente en el CAG celebrado el 11 de diciembre de 2006. Las conclusiones del Consejo constataban que la situación de seguridad en Bosnia había:

“evolucionado lo suficiente como para que el Consejo pueda decidir (...) sobre una transición en la operación Althea. La ejecución debería realizarse de acuerdo con el modelo de transición acordado, pendiente de una edición definitiva (OPLAN revisado) del COPS que se ha previsto adoptar a finales del febrero de 2007”.

Aún así el Consejo era consciente de la necesidad de mantener:

¹³²⁷ A parte de la ayuda bilateral aportada por los Estados miembros, que se estima en 1,8 billones de euros entre 1996 y 2001. Además de la aportación de 24,1 M€ en el 2006 para dar soporte a las oficinas del jefe de la MPUE, a la del REUE y a la de la MOUE. *Vid.* EU Council Secretariat, “Factsheet on the EU military operation in BiH (operation Althea)... *cit*, pp. 5-6.

¹³²⁸ El REUE, en sus funciones de coordinación, podría pedir al Comandante de la operación o al Comandante de las FUE que le acompañase en sus comparecencias ante el PE con el objetivo de responder a las preguntas sobre la estrategia global de la UE, incluidos los aspectos militares. Todo ello para proporcionar una mayor coherencia a esta actuación y permitir al PE un cierto punto de “control” sobre los aspectos militares y civiles de la PESD. *Vid.* G. Quille, “ESDP takes over NATO... *op.cit*, p. 5.

¹³²⁹ Art. 16 de la acción común 2004/570/PESC, *cit*.

¹³³⁰ En la reunión del CAGRE de los días 14 y 15 de mayo de 2007 se examinó la nueva configuración de la misión a partir del verano de 2007, formada por 2.500 soldados sobre el terreno, respaldados por fuerzas de reserva exteriores al teatro de operaciones, y dispuestas a responder a cualquier desafío en materia de seguridad en todo el país. *Vid.* Doc. 9471/1/07, Consejo de la Unión Europea, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Sesión nº 2800, Bruselas, 14-15 de mayo de 2007, p. 24.

“una presencia militar de la UE para tranquilizar y responder a cualquier desafío en materia de seguridad”, motivo por el cual se decidió en esta reunión que la UE seguiría “contribuyendo al mantenimiento de un entrono estable y seguro”¹³³¹.

Visto el informe presentado por el SG/AR de la PESC al SG de las NNUU en el mes de mayo de 2007¹³³², la misión de la EUFOR durante el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2006 y el 28 de febrero de 2007 ha continuado realizando operaciones de conformidad con el mandato otorgado para actuar como elemento disuasorio, asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la aplicación del Acuerdo Marco, y contribuir a la creación de un entorno seguro en Bosnia. También ha continuado prestando su apoyo al TIPY en la búsqueda de acusados por crímenes de guerra¹³³³.

Al mismo tiempo, también continuaba sus funciones la MOUE, prorrogadas hasta el 31 de diciembre de 2007¹³³⁴, así como el mandato del REUE, encaminado, entre otras funciones, a prestar el apoyo necesario y a ejercer la coordinación de los aspectos policiales de MPUE y de la cadena de mando de la operación militar ALTHEA¹³³⁵.

g) Balance de EUFOR-ALTHEA

La intervención de la UE en Bosnia ha permitido que esta pusiera en práctica en un mismo país los diversos instrumentos de que dispone la PCSD para hacer frente a las situaciones de

¹³³¹ Doc. 16289/06, Consejo de la Unión Europea, Sesión n° 2770 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Asuntos Generales, Bruselas, 11 de diciembre de 2006. En <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES06/352&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>. (Fecha de consulta: 27 abril 2009).

¹³³² S/2007/268, de 9 de mayo de 2007, “Informe del SG/AR de la UE para la PESC sobre las actividades de la misión militar de la UE en Bosnia”.

¹³³³ *Ibid.* Párr. 7. Las operaciones principales desarrolladas en colaboración con las autoridades locales y las fuerzas del orden se han continuado centrandose en la recogida de armas, con la finalidad de reducir el número de armas y municiones ilegales en Bosnia. En el período referenciado en el informe se recogieron 1.720 armas pequeñas, 14.000 cartuchos de municiones, 491 granadas de mano, 8,5 kilogramos de explosivos y 480 artículos varios (minas, cohetes, etc.) (párr. 8). En este sentido, la UE ha venido adoptando posiciones comunes encaminadas a congelar los fondos y recursos económicos de todas aquellas personas acusadas públicamente por el TPIY de crímenes de guerra y no estén detenidas o a disposición del tribunal. *Vid.* por ejemplo, la Posición común 2007/635/PESC, *cit.*

¹³³⁴ Acción común 2002/921/PESC *cit.*, y acción común 2007/40/PESC del Consejo de 22 de enero de 2007 (DO L 17/22, de 24.1.2007).

¹³³⁵ Acción común 2004/569/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 (DO L 252/7, de 28.7.2004). Esta acción prorrogó, hasta el 28 de febrero de 2005, el mandato de lord Ashdown. Entre las funciones de su mandato se especificó la de prestar asesoramiento político local al comandante de la operación EUFOR. Lord Ashdown sería sustituido por Christian Scharz-Schilling, en el cargo hasta el 30 de junio de 2007. *Vid.* acción común 2007/87/PESC del Consejo de 7 de febrero de 2007 (DO L 35/35, de 8.2.2007). En este caso, y en relación con la funciones de coordinación en la ejecución y posterior evolución de la operación militar, puesto que se había entrado en la fase de transición, el art. 3, letra c) especifica la función de “promover la coordinación global de la UE y prestar dirección política local para tareas de la UE en la lucha contra la delincuencia organizada, sin perjuicio del papel dirigente de la MPUE en la coordinación de los aspectos policiales de dichas tareas y de la cadena de mando militar de Althea (EUFOR)”. La decisión de Charz-Schilling de no continuar en el cargo después del 30 de junio comportó el nombramiento de Miroslav Lajčák como nuevo REUE para Bosnia, desde el 1 de julio de 2007 hasta el 29 de febrero de 2008. *Vid.* Decisión 2007/427/PESC del Consejo de 18 de junio de 2007 (DO L 159/63, de 20.6.2007).

gestión de crisis: el REUE, la MOUE, la MPUE y, finalmente, la EUFOR. Aunque quizás es pronto para exponer conclusiones definitivas, puesto que todos estos instrumentos están todavía interviniendo en el país, existen voces críticas en relación con la intervención de la MPUE y la EUFOR, en tanto que consideran que su uso no ha permitido cumplir con el propósito por el que fueron creados: la gestión de crisis. Ello sería debido a que la EUFOR fue desplegada en un país previamente estabilizado por las fuerzas internacionales y cuando ya estaba en plena fase de preparación de las negociaciones para la firma del Acuerdo de estabilización y asociación con la UE¹³³⁶.

Por otro lado, en tanto que las autoridades bosnias acordaron integrar sus fuerzas militares en un único ejército, la utilidad de la EUFOR se ha visto reducida (prueba de ello es el inicio del plan de transición aprobado el 27 de febrero de 2007 por la UE). Además, la MPUE a su vez, estaba llevando cabo una serie de programas más similares al trabajo de asistencia desarrollado por la Comisión que a la gestión de crisis. Con lo cual, a pesar de que la misión ALTHEA ha sido la operación militar más amplia llevada a cabo por la UE hasta el momento, se ha puesto en duda que haya realmente cumplido las funciones propias de este tipo de operaciones encaminadas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales¹³³⁷.

De todos modos, y puesto que hasta el momento el Consejo no ha adoptado todavía ninguna decisión sobre su finalización, podemos considerar que continúa al menos en estado latente, a través de esa presencia reducida de tropas, preparadas para actuar en caso necesario. Además, tal y como hemos visto, el Consejo ha continuado nombrando hasta finales de 2007 nuevos comandantes para la operación, para la FUE y para el elemento de mando de Nápoles, sin establecer un plazo de finalización de sus cargos. A través de los equipos de observación y enlace que mantiene la EUFOR en el país, así como el apoyo que continúa prestando al TPIY, la UE continúa su contribución al mantenimiento de la seguridad y a la creación de un entorno estable para la población de Bosnia y Herzegovina.

1.2. MISIONES EN LA ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA

Desde que el 8 de septiembre de 1991 la antigua República yugoslava de Macedonia (ARYM) se convirtió en un Estado independiente, la tensión con la minoría albanesa representada en el gobierno fue creciendo debido a su desacuerdo con la posición jurídica que ocupaba en el nuevo Estado. Los políticos albaneses aspiraban a un reconocimiento de la minoría albanesa como nación por parte del gobierno. Por otro lado, las hostilidades desencadenadas a partir

¹³³⁶ Tal y como afirmó el ministro bosnio de Asuntos Exteriores, Sven Alkalaj, el 12 de junio de 2007, tras un encuentro con su homólogo luso, Luis Amado "las negociaciones técnicas se concluyeron con éxito y lo que falta concluir es la reforma de las fuerzas policiales". Según el ministro bosnio "ya se realizó el 95 por ciento y mantenemos los canales abiertos para alcanzar un acuerdo con el 5 por ciento restante". De este modo se espera que el Acuerdo sea firmado durante el segundo semestre de 2007, bajo la presidencia portuguesa. En <http://www.diariosigloxxi.com/noticia.php?ts=20070612180805>. (Fecha de consulta: 26 abril 2009).

¹³³⁷ Vid. D. Orsini, "Future of ESDP: lessons from Bosnia", *ESR*, Number 29, June 2006, pp. 9-12. Puesto que este autor fue asesor político de la MPUE y estuvo trabajando en el planeamiento de la segunda MPUE en Bosnia se ha mostrado también muy crítico con la falta de definición de un concepto comunitario de estándares de policía. Según él, es necesario que la UE establezca una definición del "producto de policía" que quiere ofrecer en este ámbito, a fin de evitar que los Estados participantes en estas misiones creen estándares distintos, provocando falta de coherencia y efectividad en las reformas del sistema policial nacional.

de 1999 en Kosovo y la intervención de la OTAN también influyeron en un enrarecimiento del clima político. Como consecuencia de la situación de crisis en la vecina Kosovo, el país empezó a recibir una gran cantidad de refugiados albano-kosovares que huían de la violencia desencadenada en Kosovo y desestabilizaban al gobierno en funciones.

Aún así, la ARYM fue el primer país de la ex Yugoslavia en firmar el Acuerdo de Estabilización y Asociación con la UE¹³³⁸. Pero a partir de la primavera del 2000 la tensión fue creciendo y se iniciaron las primeras hostilidades entre el Ejército de liberación nacional (ELN) y los militares y policías macedonios. Ante esta situación, la comunidad internacional, liderada por los EEUU, la UE y la OTAN, empezó a desarrollar su actuación encaminada a garantizar el mantenimiento de la integridad territorial del país y un estatus jurídico apropiado para la minoría albanesa. La intervención coordinada de la OTAN y la UE sobre el terreno¹³³⁹ propició la firma en Skopje, el 13 de agosto de 2001, del Acuerdo Marco de Ohrid¹³⁴⁰, que puso punto final a las hostilidades. A través de este Acuerdo, firmado por el Presidente Trajkovski y los líderes de los cuatro partidos políticos principales que estaban en el gobierno macedonio, se completaba el plan militar propuesto por la OTAN para conseguir el desarme del ELN. La implementación del Acuerdo tenía por objetivo garantizar la integridad territorial y la soberanía de la ARYM, así como preservar el carácter multiétnico de su sociedad¹³⁴¹. La firma de este acuerdo fue seguida de la Declaración de la Presidencia de la UE apoyando plenamente la aplicación de este acuerdo político para instaurar la paz y la estabilidad en el país, así como la reconciliación nacional. Al mismo tiempo, se complacía de su labor de

¹³³⁸ Firmado el 9 de abril de 2000. Este Acuerdo incluye aspectos políticos y económicos. En relación con los aspectos políticos, establece un diálogo político en el ámbito de los derechos humanos, de las minorías, de la democracia y del respeto de la paz y de la estabilidad. Por lo que respecta a los aspectos económicos, establece una cooperación regional en materia de comercio para la creación de una zona de libre comercio durante los diez años siguientes a la entrada en vigor del mismo. Es interesante señalar también que el preámbulo del Acuerdo confiere a la ERYM el estatuto de "candidato potencial" a la adhesión a la UE. Boletín UE 4-2001, Relaciones con los países de los Balcanes Occidentales, punto 1.6.47.

¹³³⁹ La actividad de mediación de la OTAN, a través de un grupo de altos funcionarios, tenía como objetivo negociar un alto el fuego con el grupo guerrillero. En este equipo de negociación había un representante de la Unidad de Planificación Política de la UE (UPPAR), concebida como una sección de estudio y asesoramiento dentro de la Secretaría General. Su función se centra en el seguimiento de las cuestiones internacionales y la elaboración de informes dirigidos al Consejo o a la Presidencia de la UE. A través de ellos se presentan las diversas opciones políticas, la evaluación y la alerta rápida sobre crisis que puedan tener influencia sobre la PESC. La actuación de la UPPAR se ejercía en coordinación con la Comisión, por la existencia de implicaciones de la PESC en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión. Cabe decir que el personal procedente de la UEO forma parte de esta Unidad. Vid. supra, Capítulo 3, apartado 4.2.4. Unidad Política.

¹³⁴⁰ Ohrid Framework Agreement, Skopje, Macedonia on 13 August 2001. En http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf#search%20='Ohrid%20Framework%20Agreement. (Fecha de consulta: 27 abril 2009).

¹³⁴¹ En la Declaración del Presidente del CSNU, que siguió a la firma de este acuerdo, se recoge el pleno apoyo a las medidas adoptadas por el Presidente y el gobierno de la ERYM para resolver la crisis mediante la firma de este acuerdo. Al mismo tiempo, el Presidente celebraba las gestiones de la UE y el resto de organizaciones internacionales en apoyo de este acuerdo, instando a la Comunidad internacional a examinar el modo más adecuado para prestar asistencia al gobierno de la ERYM y facilitar la plena aplicación del acuerdo. Vid. S/PRST/2001/20, de 13 de agosto de 2001.

mediadora y comunicaba la preparación de un programa de reconstrucción y rehabilitación para ayudar en la aplicación de las reformas políticas previstas en el acuerdo¹³⁴².

La UE tuvo un papel destacado en este proceso a través de su asistencia financiera y técnica, tal y como estaba prevista en el Pacto de Estabilidad para la reconstrucción. Pero además el acuerdo establecía, en una segunda fase, el desarme de los grupos ilegales albaneses y su disolución, bajo la supervisión de la OTAN, encargada también de otorgar protección a los observadores internacionales, en especial a los de la UE y de la OSCE, esenciales para garantizar la correcta ejecución de este texto¹³⁴³.

El alto el fuego conseguido con el Acuerdo Marco de Ohrid propició la celebración de elecciones en septiembre de 2002 y el cambio de gobierno, consiguiéndose una cierta estabilidad en el país. Aún así, todavía era necesario profundizar en la implantación del Estado de derecho. En este sentido, el informe de la Comisión sobre el progreso del pacto de estabilización y asociación para el sudeste de Europa, presentado el 26 de marzo de 2002¹³⁴⁴, puso de relieve la necesidad de avanzar en un modelo de descentralización de la administración, así como luchar contra la corrupción, fortalecer el funcionamiento de un auténtico Estado de derecho, reformar las fuerzas de seguridad y afrontar las debilidades del sistema judicial.

El Acuerdo de Ohrid fue acompañado de la presentación de un plan militar por parte de la OTAN, encaminado a conseguir el desarme del ELN. Pero la UE ya venía actuando en Macedonia desde los años 90 con el envío de sus primeros observadores internacionales a través de la MOUE¹³⁴⁵, como consecuencia del Acuerdo firmado entre la UE y la ARYM¹³⁴⁶,

¹³⁴² S/2001/802, de 20 de agosto de 2001.

¹³⁴³ Vid. la carta dirigida al Presidente del CS por el Representante Permanente de la ERYM ante la ONU en S/2001/1897, de 21 de septiembre de 2001, por la que se acepta el apoyo de una presencia reducida de la OTAN en el país, una vez finalizada su operación militar ("Cosecha Esencial"). Ello con la finalidad de prestar apoyo adicional a la seguridad de los supervisores, en especial los de la OSCE, que aportaban un número mayor de efectivos sobre el terreno. Vid. también la Resolución del PE sobre el apoyo a las reformas constitucionales en Macedonia (ARYM), de 4 de octubre de 2001 (DO C 87 E/252, de 11.4.2002) a través de la cual "expresa su convencimiento de que la estabilidad a largo plazo de Macedonia (ARYM) todavía exigirá una contribución sustancial de la comunidad internacional y, en particular, de la Unión Europea, para conseguir las reformas necesarias facilitando conocimientos técnicos y asistencia financiera en el marco del Pacto de Estabilidad para la reconstrucción, el regreso de los refugiados, las reformas jurídicas y la creación de instituciones en el país" (punto 4).

¹³⁴⁴ Informe de la Comisión de 26 de marzo de 2003, "El proceso de estabilización y asociación para el sudeste de Europa", 2º informe anual. COM (2003) 139-final, No publicado en el DOUE. En <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r18005.htm> (Fecha de consulta: 27 abril 2009).

¹³⁴⁵ Esta misión finalizó en el 2007 y fue creada y gestionada, en el marco de la CPE, a través de un Memorando de Entendimiento firmado en Belgrado el 13 de julio de 1991 y se denominaba Misión de Observación de la Comunidad Europea (MOCC). El cambio de circunstancias en la región de los Balcanes propició su revisión y su cambio de denominación con el objetivo de reflejar su función como instrumento de la emergente PESC. Así, en el año 2000 el Consejo estableció su régimen jurídico a través de la acción común 2000/811/PESC, *cit.* De este modo, en el 2001 la MOUE se estableció y gestionó a través del Acuerdo UE-República Federal de Yugoslavia: decisión 2001/352/PESC (DO L 125/1) y Acuerdo (DO L 125/2 de 5.5.2001), y por el Acuerdo UE-ERYM: decisión 2001/682/PESC del Consejo de 30 de agosto de 2001 (DO L 24/1) y Acuerdo (DO L 241/2, de 11.9.2001) así como por medio de memorandos de entendimiento y canjes de notas con las demás partes anfitrionas de los Balcanes occidentales.

¹³⁴⁶ Decisión 2001/682/PESC, *cit.*, junto con el Acuerdo anexo, *cit.*

por el cual se establecían las actividades de observación para garantizar el desarrollo de un proceso político tendente a asegurar la estabilidad territorial del país. En este sentido, el mandato de la MOUE comportaba las funciones siguientes: observar la evolución de la situación política y de seguridad; prestar especial atención al control de las fronteras, a los problemas interétnicos y al retorno de los refugiados; elaborar informes analíticos sobre la base de los cometidos encomendados; contribuir al sistema de alerta rápida del Consejo y al fomento de la confianza, en el marco de la política de estabilización que venía desarrollando la UE en la zona de los Balcanes¹³⁴⁷. Todo ello con la obligación de informar al gobierno macedonio sobre las actividades de la MOUE, incluidas aquellas relacionadas con la ayuda humanitaria¹³⁴⁸. Previamente al establecimiento de la misión, el 20 de junio de 2001 el Consejo de la Unión nombró a un REUE con la intención de facilitar el diálogo político en la ARYM¹³⁴⁹. Al mismo tiempo, y en el marco de la PESC y del antiguo art. 15 TUE, la UE también ha venido adoptando posiciones comunes encaminadas a facilitar la lucha contra los grupos extremistas y facilitar la seguridad y la estabilidad¹³⁵⁰.

La MOUE, con los mandatos de los sucesivos Jefes de misión¹³⁵¹, fue prorrogada en diversas ocasiones, al mismo tiempo que se extendía el ámbito territorial de sus actuaciones a Kosovo, Serbia y Montenegro hasta el 31 de diciembre de 2006¹³⁵². Esta misión se llevó a cabo simultáneamente a la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación, el 9 de abril de 2001,

¹³⁴⁷ Art. 1 de la acción común 2000/811/PESC, *cit.* y art.1 del Acuerdo UE-ERYM sobre las actividades de la MOUE, *cit.* En este sentido, los gastos corrientes de la misión de observación iban a cargo al presupuesto comunitario (art. 5 párr. 2 de la acción común 200/811/PESC).

¹³⁴⁸ *Ibid.* Art. 1, letra d) del Acuerdo. Para llevar a cabo sus actividades se establecía una cadena de mando y responsabilidades muy similar a la utilizada en las posteriores misiones de gestión civil de crisis de la UE: Jefe de misión, encargado de informar al Consejo de la UE, a través del Secretario General/Alto Representante del Consejo, acerca de las actividades y observaciones de la MOUE; definición de los cometidos por parte del SG/AR, en estrecha cooperación con la Presidencia y según la política llevada a cabo por el Consejo en los Balcanes occidentales; y deber de información del Jefe de misión a Macedonia sobre las actividades llevadas a cabo por la misión (art. 5). *Vid.* asimismo los arts. 3 y 4 de la acción común 200/811/PESC, *cit.*, en la que se detalla la estructura completa de la MOUE y su actuación coordinada con otras organizaciones internacionales desplazadas sobre el terreno.

¹³⁴⁹ Acción común 2001/492/PESC del Consejo de 20 de junio de 2001 (DO L 180/1, de 3.7.2001). El REUE nombrado por el Consejo y residente en Skopje fue el francés François Léotard, (los gastos de representación del cual los sufragó directamente el Estado francés, debido al carácter urgente de la situación, art. 3.1). Actuaba bajo la supervisión del AR en las funciones detalladas en el art. 2: prestar asesoramiento en nombre de la UE y facilitar el proceso político; establecer y mantener relaciones con el gobierno de la ERYM y las demás partes que participaban en el proceso político; mantener vínculos con la Presidencia local, los jefes de misión y la Comisión Europea, así como con la MOUE; establecer y mantener relaciones con las demás organizaciones internacionales sobre el terreno, OTAN, OSCE y ONU; contribuir a la aplicación de los acuerdos alcanzados y seguir las situación e iniciativas en el ámbito de las seguridad, manteniendo los contactos con los organismos encargados de ello. Su mandato finalizó el 29 de octubre de 2001.

¹³⁵⁰ *Vid.* por ejemplo, la última prórroga a la adopción en el año 2004 de medidas restrictivas contra extremistas, en la posición común 2008/104/PESC del Consejo de 8 de febrero de 2008 (DO L 36/16, de 9.2.2008).

¹³⁵¹ Decisión 2004/795/PESC del Consejo de 22 de noviembre de 2004 (DO L 349/56 de 25.11.2004); y decisión 2005/808/PESC del Consejo de 21 de noviembre de 2005 (DO L 303/62, de 22.11.2005).

¹³⁵² Acción común 2002/921/PESC, *cit.*; acción común 2004/794/PESC, *cit.*; y acción común 2005/807/PESC, *cit.* La MOUE también estuvo presente en Albania y Bosnia hasta el año 2006.

y a la prestación de asistencia financiera que aportaba la UE al país desde 1992, centrada sobre todo en el ámbito de la ayuda humanitaria¹³⁵³.

1.2.1. MISIÓN CONCORDIA (31 DE MARZO 2003- 15 DE DICIEMBRE 2003)

La misión CONCORDIA fue la primera misión de gestión de crisis de carácter militar que llevó a cabo la UE en el marco de la PESD. También fue la primera misión realizada en colaboración con la OTAN, a través de los Acuerdos de Berlín Plus¹³⁵⁴ que regulaban el marco de actuación y de colaboración entre estas dos organizaciones.

a) Marco jurídico de la misión CONCORDIA

El 26 de septiembre de 2001 el CSNU avaló todas las propuestas de solución al conflicto que había presentado hasta el momento la comunidad internacional para la solución pacífica del conflicto macedonio con la adopción de la Resolución 1371 (2001)¹³⁵⁵. En esta Resolución el Consejo se felicitaba por los esfuerzos llevados a cabo por la OSCE, la UE y la OTAN para impedir el recrudecimiento de las tensiones interétnicas y facilitar la aplicación del Acuerdo Marco de Ohrid. En concreto:

“celebra los esfuerzos de la Unión europea y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para contribuir a la aplicación del Acuerdo Marco, en particular mediante la presencia de observadores internacionales”¹³⁵⁶.

Al mismo tiempo, la Resolución constituye un apoyo político al inicio de la misión militar que desplegaría posteriormente la UE en la ARYM. Así, en tanto que era necesario garantizar la seguridad de los observadores internacionales desplegados sobre el terreno, el Consejo:

¹³⁵³ Al igual que en Bosnia, la ayuda financiera se ha canalizado a través del programa CARDS. Por otro lado, la situación en Macedonia comportó la utilización por primera vez del Mecanismo de Reacción Rápida, creado por el Reglamento (CE) nº 381/2001, *cit.* En la ARYM fue utilizado para la reconstrucción de las casas dañadas por los combates en las áreas de Tetovo y Skopja Crna Gora, a las que se destinaron 2 M€. No debe confundirse con la ayuda humanitaria que proporciona la oficina de ayuda humanitaria ECHO, destinada al envío de productos de primera necesidad y cuyas actividades quedan fuera del ámbito de aplicación de este Reglamento, salvo decisión contraria de la Comisión.

¹³⁵⁴ Entre los años 1991 y 2002, la UE y la OTAN tomaron diversas decisiones encaminadas a fomentar la cooperación entre ambas organizaciones. En concreto, el 24 de enero de 2001, a través de un intercambio de Cartas entre el SG de la OTAN y la Presidencia de la UE, tomaron la decisión de cooperar en temas de seguridad definiendo el ámbito de cooperación y las modalidades de consulta entre las dos organizaciones. Desde entonces, esta cooperación se aceleró con la firma de la “Declaración OTAN-UE sobre la PESD” que posibilitó la firma de los Acuerdos de “Berlín Plus”. Estos acuerdos han constituido la base para la actuación coordinada de las dos organizaciones en la gestión de crisis y prevención de conflictos, extendiendo esta cooperación a otros ámbitos como la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Fuente: <http://www.nato.int/issues/nato-eu/index.html>. (Fecha de consulta: 15 diciembre 2009). *Vid. Supra*, Capítulo 5, apartado 7. Acuerdos Informales.

¹³⁵⁵ S/RES/1371(2001), *cit.*

¹³⁵⁶ *Ibid.* Párr. 4. El CS ya había mostrado su satisfacción por la contribución de la UE en la solución del conflicto y su decisión de aumentar sustancialmente la presencia de su Misión de observación en toda la región afectada por el conflicto bélico. *Vid.* S/RES/1345 (2001) de 21 de marzo de 2001.

“(...) hace suyos los esfuerzos de los estados miembros y de las organizaciones internacionales competentes para facilitar la aplicación del Acuerdo marco y apoya firmemente, al respecto, el establecimiento de una presencia de seguridad multinacional en la ex República Yugoslava de Macedonia a petición de su Gobierno (...)”¹³⁵⁷.

Después de esta Resolución, la primera intervención militar que se llevó a cabo fue la de la OTAN a través de la operación “Armonía Aliada”. En este sentido, el 21 de septiembre de 2001 el Presidente de la ARYM, Boris Trajosovski, transmitió al CSNU una copia de la Carta dirigida al Secretario general de la OTAN por la cual estaba dispuesto a apoyar una presencia reducida de la OTAN en el país, una vez finalizada su primera intervención, y con la finalidad explícita de obtener un soporte adicional a la seguridad de los supervisores internacionales¹³⁵⁸. En marzo de 2002, durante la celebración del Consejo Europeo de Barcelona, la UE mostró su deseo de sustituir a la OTAN en la operación que estaba llevando a cabo en la ARYM¹³⁵⁹. Pero ello no fue posible hasta que las dos organizaciones hubieron alcanzado un acuerdo sobre la utilización de los medios y la capacidad operativa de la OTAN.

Por otro lado, el 17 de enero de 2003 las autoridades de la ARYM invitaron a la UE a asumir la responsabilidad del relevo de la operación de la OTAN. La invitación recibida propició, el 27 de enero, la aprobación por parte del Consejo de la acción común 2003/92/PESC¹³⁶⁰ que establecía el mandato de la misión. El inicio de la operación estaba previsto para el 31 de marzo, una vez concluida la operación “Armonía Aliada”, aunque finalmente esta no se inició hasta el 1 de abril debido al retraso en la adopción del acuerdo entre la UE y la OTAN sobre el acceso a los medios y capacidades operativas de la OTAN por parte de la UE¹³⁶¹. Los acuerdos definitivos entre ambas organizaciones se alcanzaron el 14 de marzo de 2003, fecha en la que el Consejo Atlántico acordó el traspaso del mando de la operación a la UE hasta el 31 de diciembre de 2003¹³⁶².

¹³⁵⁷ *Ibíd.* Párr. 5.

¹³⁵⁸ S/2001/897, de 21 de septiembre de 2001. Esta petición y la posterior aceptación de intervención de la OTAN iba acompañada de la petición del refuerzo de la misión de verificación de la OSCE. El gobierno macedonio solicitaba el despliegue de supervisores y asesores de la policía de la OSCE en un número suficiente como para poder proporcionar una presencia visible en todas las zonas delicadas y contribuir así a la estabilidad, la seguridad y al fomento de la confianza, junto con el inicio de las actividades de reconstrucción del país.

¹³⁵⁹ Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, Conclusiones de la Presidencia, pp. 1-73. En este sentido, “expresa la disponibilidad de la UE a asumir la responsabilidad tras las elecciones en Macedonia y a petición de su gobierno, de una operación que suceda a la que actualmente lleva a cabo la OTAN en la ARYM, en el entendimiento de que los acuerdos permanentes de cooperación UE-OTAN (Berlín plus) ya surtirían efecto” (p. 26).

¹³⁶⁰ Acción común 2003/92/PESC, *cit.* Tal y como se establece en el art. 1, “(...) la UE dirigirá una operación militar de la UE en la ARYM, a petición del gobierno de dicha República, para garantizar el relevo de la operación de la OTAN denominada “Armonía Aliada”.

¹³⁶¹ *Ibíd.* Art. 1.3, que deja bien claro que esta misión tiene que llevarse a cabo “recurriendo a los medios y capacidades de la OTAN, sobre la base de los acuerdos alcanzados con esta”.

¹³⁶² Acuerdo firmado el 14 de marzo de 2003 según el cual, “This is the EU’s first peacekeeping mission, and the first in which NATO assets have been made available to the EU. The commander of the mission, German Admiral Rainer Feist is also the Deputy NATO Supreme Allied Commander Europe”. En <http://www.nato.int/docu/update/2003/07-july/e0716f.htm>. (Fecha de consulta: 15 diciembre 2009).

b) Objetivos de la misión CONCORDIA

El antecedente (1) de la acción común 2003/92/PESC establece el objetivo general de la misión militar en la ARYM:

“contribuir a un entorno estable y seguro que permita al gobierno de la ERYM aplicar el Acuerdo de Paz de Ohrid”.

El planteamiento de esta misión era muy amplio, tal y como se establece en el antecedente (2):

“(…) abordar todos los aspectos del Estado de derecho, incluidos los programas de desarrollo institucional y la función de policía, que deberán apoyarse y reforzarse entre sí. La actuación de la Unión, apoyada entre otras cosas, por los programas comunitarios de desarrollo institucional de conformidad con el reglamento CARDS, contribuirá a la aplicación global de la paz en la ex República Yugoslava de Macedonia, así como a la consecución de los objetivos de la política general de la Unión en el región, en particular el proceso de estabilización y asociación”.

De este modo podemos considerar que esta misión, desde el punto de vista militar, comprende todos los aspectos de una OMP, incluido el requerimiento previo por parte del Estado en el que se va a desplegar la operación. Desde un punto de vista jurídico, es una misión que se ha llevado a cabo en aplicación del antiguo art. 17.4 TUE, que prevé la cooperación con otras organizaciones internacionales, en este caso con la OTAN.

De todos modos, el planteamiento general de la misión va mucho más allá del ejercicio de funciones militares encaminadas a garantizar la implementación de los Acuerdos de Ohrid y de proteger a los observadores en el país, puesto que asume un planteamiento general de actuación exterior de la UE y, por lo tanto, de desarrollo de la PESC a través del programa CARDS.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la misión CONCORDIA

El 18 de marzo se concretaron los objetivos militares de la misión con la aprobación por parte del Consejo del Plan de la Operación (OPLAN) presentado por el COPS y teniendo en cuenta el asesoramiento militar correspondiente (aunque estos objetivos no se han hecho públicos)¹³⁶³. Finalmente, después de una nueva invitación el 13 de marzo, por medio de un canje de notas entre el presidente de Macedonia y el AR de la PESC, se inició la misión el 31 de marzo con una duración de seis meses, finalizando el 15 diciembre de 2003¹³⁶⁴.

El control estratégico y político de la operación fue asumido por el COPS, bajo la responsabilidad del Consejo quien le autorizó a adoptar las decisiones correspondientes con arreglo al antiguo art. 25 TUE. Igualmente, el COPS está facultado para modificar el OPLAN,

¹³⁶³ Doc. 6941/03, Consejo de la Unión, Sesión nº 2495, Relaciones Exteriores, Bruselas, 18 de marzo de 2003. En él, el CAG recoge las conclusiones del Consejo Europeo sobre la operación en la ARYM, por las que se adoptaron un plan de operaciones, la autorización de normas de compromiso para esta operación y se acogía con satisfacción la participación en la operación de 14 terceros Estados.

¹³⁶⁴ Arts. 1 y 3 de la decisión 2003/202/PESC, *cit. Vid.* también el antecedente (1) en relación con el intercambio de notas por el que se invita a la UE a iniciar la operación militar.

la cadena de mando y las normas de intervención. Pero los objetivos y la terminación de la misión son siempre objeto de decisión por parte del Consejo. El COPS tiene la obligación de informar al Consejo periódicamente sobre el desarrollo de la misión. Al mismo tiempo, es el encargado de recibir los informes del presidente del CMUE sobre la dirección de la operación militar¹³⁶⁵.

Por otro lado, el CMUE¹³⁶⁶ se encargaba de vigilar la ejecución de la operación desde el punto de vista estrictamente militar. A través de la cadena de mando establecida, el SG/AR y el REUE, así como el Comandante de la operación, eran los encargados de actuar como puntos de contacto con las autoridades locales de Macedonia¹³⁶⁷. Además, tal y como se había establecido en la declaración conjunta UE-OTAN, el Consejo nombró a un Comandante de la operación con dependencia directa de la UE, responsable del desarrollo de la operación y obligado a transmitir los informes periódicos al CMUE¹³⁶⁸.

El Cuartel General Supremo de la operación de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE) fue establecido en Bélgica y se dispusieron tres cuarteles regionales más en Skopje, Kumanovo y Tetovo. La dirección de la operación fue encargada al almirante alemán Rainer Feist¹³⁶⁹, asistido por el general francés Pierre Maral (comandante de las fuerzas hasta el 1 de octubre) y el general de división portugués Luis Nelson Ferreira Dos Santos (comandante de las fuerzas hasta el 15 de diciembre). Su trabajo se llevó a cabo de modo coordinado con el REUE en Macedonia, cargo ostentado inicialmente por el belga Alexis Brouhns¹³⁷⁰. Es importante señalar que toda la cadena de mando de la operación estuvo bajo el control político y la dirección estratégica de la UE, previa consulta con la OTAN, debido a los acuerdos firmados entre las dos organizaciones para la utilización de las capacidades logísticas y operativas de esta organización¹³⁷¹.

¹³⁶⁵ Art. 4 de la acción común 2003/92/PESC, *cit.*

¹³⁶⁶ *Ibid.* Art. 5.

¹³⁶⁷ *Ibid.* Art. 6.

¹³⁶⁸ *Ibid.*, Art. 5. 2.

¹³⁶⁹ El Almirante alemán Feist era, al mismo tiempo, comandante de la operación CONCORDIA y Vicecomandante Aliado Supremo para Europa de la OTAN, en cumplimiento de los acuerdos adoptados para la realización de misiones militares de la UE con recursos de la OTAN. Su nombramiento se recoge en el Art. 2 de la acción común 2003/92/PESC, *cit.*, a través del cual se recoge la invitación a la OTAN para que dé su aprobación del nombramiento, así como la del establecimiento del Cuartel general de la operación.

¹³⁷⁰ En aplicación del art. 7 de la acción común 2003/92/PESC, *cit.*, que establece la obligación de coordinación de los comandantes de la UE con el REUE, a fin de garantizar la coherencia de la operación militar con el contexto general de las actividades de la UE en la ARYM. El Sr. Brouhns fue nombrado por la acción común 2001/760/PESC del Consejo de 29 de octubre de 2001 (DO L 287/1, de 31.10.2001) y su mandato prorrogado sucesivamente hasta el 30 de junio de 2003 (acción común 2002/963/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2002 (DO L 334/7, de 11.12.2002). Se renovó de nuevo su mandato el 30 de junio de 2004 por la acción común 2004/86/PESC del Consejo de 26 de enero de 2004 (DO L 21/30, de 28.1.2004), en este último caso ya en el ámbito de la misión EUPOL PRÓXIMA.

¹³⁷¹ *Ibid.* Art. 10.2, por el cual se establece que el Comandante de la operación informará de la dirección de la operación exclusivamente a los órganos de la UE. Serán los órganos correspondientes, en especial el COPS y el presidente del CMUE los encargados de informar a la OTAN de la evolución de la situación.

d) Estados participantes y personal adscrito a la misión CONCORDIA

En tanto que estamos ante una operación de carácter militar, no todos los miembros de la UE han participado en la ejecución de la operación. En total participaron en la operación 26 Estados, de los cuales, todos los miembros de la UE en aquel momento, excepto Dinamarca e Irlanda¹³⁷². En relación con los Estados terceros, participaron siete miembros de la OTAN: Canadá, Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, la República Checa y Turquía y siete países más que no pertenecían ni a la UE ni a la OTAN en aquel momento: Bulgaria, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania¹³⁷³. En total, las tropas aportadas por los Estados miembros y los futuros nuevos miembros de la Unión supusieron el 94% de las tropas desplazadas a Macedonia¹³⁷⁴.

La articulación del régimen de participación de estos Estados estaba sujeta a la celebración de un acuerdo, sobre la base del antiguo art. 24 TUE¹³⁷⁵. De este modo se firmaron entre la UE y los terceros estados los correspondientes acuerdos internacionales que establecieron la participación y atribuciones de estas fuerzas en la operación¹³⁷⁶. Al mismo tiempo, la UE firmó un acuerdo con el gobierno de la ARYM para determinar el Estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE en el país¹³⁷⁷. Las aportaciones de los Estados no miembros a la operación militar se concretaron a través de la constitución del correspondiente CDC y la aceptación posterior de contribuciones de los Estados participantes¹³⁷⁸, que se vería reducida por la posterior

¹³⁷² Dinamarca lo hizo en aplicación del art.6 del Protocolo n.º 5 sobre la posición de Dinamarca (1997) anexo al TUE, al TCE y al TCEEA, por el cual no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la UE que tengan repercusión en el ámbito de la Defensa. Por el contrario, Irlanda, en atención a su política tradicional de neutralidad militar, renunció porque la participación en estas operaciones se basa en la voluntariedad de los Estados miembros y, a estos efectos, presentó una Declaración en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002, anexada al instrumento de ratificación del Tratado de Niza, por la cual: "la participación de contingentes de las fuerzas armadas irlandesas en operaciones en el exterior, con inclusión de las realizadas en virtud de las PESD, exigirá: a) la autorización de la operación por el CS o la AG de las NNUU; b) el acuerdo del gobierno irlandés y c) la aprobación por parte del Dáil Éireann, de conformidad con el derecho irlandés". Vid. Doc. 13463, Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, Anexo III, *Declaración de Irlanda, cit.*, pp. 28 y 29. Del mismo modo, estos dos países tampoco participan en la financiación de tales operaciones. En http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm. (Fecha de consulta: 12 diciembre 2009).

¹³⁷³ En aplicación del art. 8 de la acción común 2003/92/PESC, *cit.*, que establece la posibilidad de invitar a los miembros no europeos de la OTAN, los países a los que el Consejo Europeo de Copenhague invitó a adherirse a la UE y también la invitación de aquellos socios potenciales.

¹³⁷⁴ Fuente: J.-Y.Haine, "Force structures", *cit.*, y E. Gross, « EU Military operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia...*op.cit.*, p.173.

¹³⁷⁵ Art. 3. 3 de la acción común 2003/92/PESC, *cit.*

¹³⁷⁶ Vid. por ejemplo, el Acuerdo UE-República Checa (DO L 229/39, de 13.9.2003); el Acuerdo UE-Polonia (CONCORDIA), *cit.*; y el Acuerdo UE-Estonia (DO L 216/61, de 28.8.2003).

¹³⁷⁷ Acuerdo entre la UE-ERYM (CONCORDIA), sobre el estatuto de las FUE, *cit.*

¹³⁷⁸ Creado por la decisión 2003/C 62/1 del COPS FYRM/1/2003, *cit.* Está compuesto por los representantes de los Estados miembros de la UE y de los terceros Estados que contribuyan a la operación (art. 1). La aceptación de contribuciones de terceros Estados fue recogida en la posterior Decisión 2003/497/PESC, ERYM/2/2003/del COPS de 10 de marzo de 2003 (DO L 170/15, de 9.7.2003), y en las decisiones de modificación 2003/498/PESC, ERYM/3/2003 del COPS de 11 de marzo de 2003 (DO L 170/17, de 9.7.2003) y 2003/499/PESC, ERYM/4/2003/del COPS de 17 de junio de 2003 (DO L 170/8, de 9.7.2003) por la que se aceptaban las contribuciones de los 14 Estados no miembros de la UE, que fue finalmente reducida a 13 Estados el 17 de junio, ante la negativa, expresada mediante Carta fechada el 29 de abril por el

retirada de Canadá, ante la lentitud del proceso de notificación de la UE. A través del CDC los participantes trataban todas aquellas cuestiones relativas al empleo de la fuerza. Esta fue la primera vez que se reguló jurídicamente la composición, funciones, presidencia y procedimientos, incorporando las conclusiones adoptadas en los Consejos Europeos de Niza (2000) y Bruselas (2002); y detallando su estructura orgánica y su funcionamiento:

a) Se regula por primera vez la figura del Presidente, encarnada en el SG/AR o un representante del SG/AR, en estrecha consulta con la Presidencia de la Unión;

b) Se establece la convocatoria por parte de su Presidente de reuniones periódicas, a las que podrá invitarse la Comisión, y la posibilidad de convocar reuniones urgentes cuando las circunstancias lo requieran, por iniciativa del Presidente o a instancia de un representante de un Estado participante. Al mismo tiempo, el Presidente debe transmitir con antelación el orden del día provisional de la reunión, así como los documentos relativos a la misma;

c) Los resultados del debate serán transmitidos por el Presidente al COPS, encargado de la dirección estratégica y política de la misión.

Finalmente, este comité está también sometido en su actuación a las normas de seguridad del Consejo¹³⁷⁹.

Para la adopción de decisiones sobre la gestión diaria de la operación será necesaria la unanimidad y también para la formulación de recomendaciones sobre posibles ajustes del planteamiento operativo, en particular de sus objetivos¹³⁸⁰. Una vez tomada por el Consejo la decisión de emprender una acción militar, se constituye y crea el CDC para que ultime los planes operativos y los preparativos iniciales de la operación.

Los efectivos desplazados sobre el terreno contaban con algo más de 350 militares armados con armamento ligero¹³⁸¹. En tanto que Francia era el país que aportaba el mayor número de militares (145), fue designada Estado marco de la operación. Las fuerzas de la UE patrullaron las regiones de Macedonia con población de etnia albanesa colindantes con Albania, Serbia y Kosovo. El 17 de julio de 2003 los países miembros de la EUROFOR propusieron que ésta constituyera el marco del cuartel general de las Fuerzas para la operación CONCORDIA. El 30 de septiembre, las responsabilidades de Francia como Estado marco fueron transferidas a la EUROFOR¹³⁸² y, a partir del 1 de octubre de 2003, la EUROFOR pasó a sustituir a Francia

Representante de Canadá ante la UE, de continuar con su contribución a la operación en curso. El motivo de su retirada fue el retraso en el proceso de notificación de las decisiones que se tomaban en relación con el desarrollo de la operación.

¹³⁷⁹ Decisión 2003/C62/01 del COPS FYRM/1/2003, *cit.*, arts. 3, 4, 5, 6 y 7.

¹³⁸⁰ *Ibid.* Art. 6.1.

¹³⁸¹ La UE aportaba 308 efectivos: Alemania 26, Austria 11, Bélgica 26, España 16, Finlandia 9, Francia 145, Grecia 21, Italia 27, Luxemburgo 1, Países Bajos 3, Portugal 6, Suecia 14, Reino Unido 3. El resto de Estados participantes aportaban 49 efectivos: Bulgaria 2, Canadá 1, Eslovaquia 1, Eslovenia 1, Estonia 1, Hungría 2, Islandia 1, Letonia 2, Lituania 1, Noruega 5, Polonia 17, república Checa 2, Rumania 3, Turquía 10. Datos de G. Lindstrom, "Operaciones PESD en la práctica", en N. Gnesotto (dir.), *La Política de Seguridad y Defensa (los cinco primeros años: 1999-2004)*, París, agosto 2004, p. 128.

¹³⁸² La Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR) fue creada en el marco de la UEO con el objetivo de disponer de una capacidad de respuesta europea adecuada a las nuevas misiones definidas por la UEO en la Declaración Petersberg de 19 de junio de 1992: las operaciones

también en sus responsabilidades a nivel de cuartel general de las Fuerzas. Esta solución se mantuvo hasta la finalización de la misión el 15 de diciembre de 2003¹³⁸³.

Sobre el terreno los militares estaban organizados en 22 equipos de enlace de campo con armamento ligero, que se desplazaba en vehículos sin acorazar. Las tareas que tenían encomendadas consistían en patrullar, reconocer el terreno, vigilar, informar sobre la situación y actuar como enlace. El apoyo a la tropa lo formaban ocho equipos de enlace de campo con armamento pesado, que tenía la posibilidad de usar vehículos de ruedas acorazados y helicópteros. Por otro lado, estas fuerzas contaron con un respaldo adicional compuesto de helicópteros ligeros de reconocimiento y helicópteros de evacuación médica, capacidades de neutralización de municiones explosivas y un equipo de evacuación médica¹³⁸⁴. En este sentido, estamos ante una operación militar y por ello se establecía en el Estatuto de las FUE que:

“el personal militar de las FUE podrá llevar armas y municiones siempre que sus órdenes lo autoricen”¹³⁸⁵.

Al igual que para las misiones civiles, el personal destinado a la operación militar gozaba de las inmunidades y privilegios equivalentes a los reconocidos en la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961. De igual modo, los locales y alojamientos de las FUE eran inviolables¹³⁸⁶.

e) Financiación de la Misión CONCORDIA

Tal y como se establece en el antiguo art. 28.3 TUE, las operaciones llevadas a cabo en el ámbito de la PESC que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa deben ser costeadas directamente por los Estados participantes en la operación. Aún así, el TUE no establece claramente el reparto de los gastos entre los Estados. Aunque establece que este reparto debería hacerse en base al PNB de los Estados, también permite que el Consejo, por unanimidad, decida otro modo de proceder a este reparto de gastos. Además, aquellos Estados miembros que efectúen una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del antiguo art. 23.2 no estarán obligados a su contribución.

En junio de 2002, el Consejo Europeo de Sevilla adoptó la decisión de distinguir dentro de los gastos operativos, aquellos que tienen la consideración de comunes y los que deben imputarse individualmente a los Estados participantes. En este sentido, los gastos de CONCORDIA fueron clasificados, siguiendo la clasificación del Consejo Europeo, como:

humanitarias, el restablecimiento de la paz y la gestión de crisis. En el transcurso del Consejo ministerial de la UEO, celebrado en Lisboa el 15 de mayo de 1995, los Ministros de AA.EE. y de Defensa de España, Francia, Italia, y Portugal firmaron los documentos constitutivos de esta fuerza de reacción rápida. Posteriormente, el 5 de julio de 2000, estos mismos Estados firmaron en Roma el Tratado sobre el Estatuto de la EUROFOR. *Vid.* BOE núm.108, de 6 de mayo de 2005, pp. 15470-15474). En <http://www.mde.es> y <http://www.eurofor.it/> (Fecha de consulta: 20 diciembre 2009).

¹³⁸³ Art. 2. 2 de la decisión 2003/563/PESC del Consejo de 29 de julio de 2003 (DO L 190/20, de 30.7.2003).

¹³⁸⁴ G. Lindstrom, “Operaciones PESD en la práctica...”, *op.cit.*, pp. 118-119.

¹³⁸⁵ Art. 7 párr. 2 del Acuerdo UE-ERYM (CONCORDIA), sobre el estatuto de las FUE, *cit.*

¹³⁸⁶ *Ibid.* Arts. 5 y 6.

a) Gastos comunes: los derivados de los cuarteles generales (transporte, administración, personal contratado localmente, comunicaciones, transporte o viajes a la zona de operaciones del cuartel general, cuarteles e infraestructuras de alojamiento, información al público, representación y hospitalidad), y los ocasionados en la prestación de apoyo a las fuerzas en su conjunto: infraestructuras, equipo adicional, marcas de identificación y gastos médicos.

b) Gastos individuales o nacionales: el resto de costes a cargo de los participantes.

En relación con los gastos de transporte, alojamiento y acuartelamiento de las fuerzas, es el Consejo quien decide en cada operación si se trata de gastos comunes o no. En el caso de CONCORDIA, decidió que estos costes de acuartelamiento y alojamiento fuesen financiados como comunes, mientras que aquellos derivados del transporte de las fuerzas no podían tener este carácter y fueron considerados costes individuales¹³⁸⁷.

El importe de referencia financiera de la operación se fijó inicialmente en 4,7 M€¹³⁸⁸. El resto de los costes fueron financiados por los Estados participantes en la operación. Este presupuesto, previsto inicialmente para seis meses fue aumentado con posterioridad hasta 6,2 M€. Ello fue debido a la prórroga, a petición del gobierno macedonio, del mandato de la operación hasta el 15 de diciembre de 2003. A diferencia de lo que sucedió en la MPUE en Bosnia, en esta operación se pidió a los Estados participantes que sufragaran tanto sus propios gastos operativos como un porcentaje de los gastos comunes¹³⁸⁹. En concreto, los Estados miembros de la UE que participaron soportaron el 84,5% de los gastos comunes, en consonancia con el nivel del PIB, mientras que los Estados no pertenecientes a la UE sufragaron el 15,5% restante¹³⁹⁰.

De este modo, las misiones con implicaciones militares o de defensa como esta se financian según el principio «los costes se asumen donde recaen», es decir, con cargo a los presupuestos de los Estados miembros. De todos modos, el 23 de febrero de 2004, debido a la poca claridad sobre la gestión financiera de este tipos de operaciones prevista en el TUE, el Consejo adoptó una decisión por la cual se establece que determinados costes que tienen repercusiones en el ámbito militar o de defensa y que pueden ser definidos como “comunes” se pueden gestionar con el denominado mecanismo ATHENA¹³⁹¹. El objetivo de este mecanismo es proporcionar una base más permanente a la financiación de las operaciones,

¹³⁸⁷ Art. 9. 2 de la acción común 2003/92/PESC, *cit.*

¹³⁸⁸ *Ibid.* Art. 9. 3.

¹³⁸⁹ *Vid.* Art. 3.3 de la decisión 2003/563/PESC, *cit.*, que autorizaba al administrador del mecanismo operativo de financiación de los costes comunes de la operación militar a solicitar contribuciones de los Estados miembros contribuyentes hasta una cantidad de 800.000 euros.

¹³⁹⁰ G. Lindstrom, “Operaciones PESC en la práctica... *op.cit.*, p. 129.

¹³⁹¹ Decisión 2004/197/PESC, *cit.* Por otro lado, el 28 de abril de 2004, los representantes de los Estados miembros reunidos en el Consejo adoptaron la decisión 2004/582/CE para el establecimiento de los privilegios e inmunidades garantizados a ATHENA (DO L 261/125, de 6.8.2004).

así como reducir el tiempo necesario para que se inicie a la financiación por parte de la UE de los costes comunes de la operación¹³⁹².

f) Balance de la Misión CONCORDIA

La primera misión de carácter militar de la UE se ha llevado a cabo en cooperación con la OTAN, a través de la firma de los acuerdos "Berlín plus". A pesar de ello, y de que no ha desplegado sobre el terreno una gran cantidad de efectivos, es importante valorar la voluntad de la UE de dotar a la PESD de un contenido real encaminado a hacer frente a situaciones no sólo de ayuda humanitaria, sino también de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz.

En este sentido, aunque esta operación se ha basado en la Resolución 1371 (2001) el CSNU nunca la llegó a aprobar, puesto que simplemente aportó el apoyo oficial al Acuerdo Marco de Ohrid para su puesta en marcha. Baste recordar en este sentido que el CS simplemente:

"celebra los esfuerzos de la Unión europea y de la OSCE por contribuir a la aplicación del Acuerdo Marco, en particular mediante la presencia de observadores internacionales"¹³⁹³.

De modo que ninguna RCSNU ha creado oficialmente esta misión y su base jurídica se ha establecido en la acción común 2003/92/PESC del Consejo. En todo caso, podríamos inscribirla en el marco de los acuerdos de cooperación firmados entre la OTAN y la UE, que tienen por finalidad dotar de una capacidad de reacción autónoma a la UE en aquellos conflictos en los que no se vea involucrada la OTAN.

Finalmente, tanto la operación CONCORDIA como la primera MPUE en Bosnia han puesto de manifiesto las dificultades financieras para llevar a cabo estas operaciones. El tiempo que resultó necesario para poner en marcha una operación militar relativamente pequeña puso de manifiesto la necesidad de iniciar con mayor antelación los preparativos de cualquier operación militar que la UE pueda acometer en el futuro y el establecimiento de un mecanismo duradero y estable de financiación¹³⁹⁴. Así, las dificultades que se presentaron en este ámbito fueron de tres tipos:

1- Por un lado, el recurso a distintos mecanismos de financiación comprometió una realización eficiente de estas misiones. Puesto que cada mecanismo de financiación estaba previsto para una misión concreta, no se logró planear una economía de escala ni el aprovechamiento de las sinergias en la gestión y la eficacia. De este modo, se duplicaba la gestión, se dificultaba la dotación de personal y el establecimiento del régimen de responsabilidades. Era necesario pues, establecer una estructura administrativa capaz de minimizar riesgos y costes¹³⁹⁵.

¹³⁹² Doc. 7961/05, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 15 de abril de 2005, "Informe anual del Consejo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESD, incluidas sus implicaciones financieras para el presupuesto general de las Comunidades Europeas", p. 153.

¹³⁹³ RES/S/1371, *cit.*, párr. 4.

¹³⁹⁴ Doc. 11154/1/03, "Operaciones militares- aspectos financieros. Enseñanzas de la primera operación militar de la UE (Concordia)", Bruselas, 15 de septiembre de 2003, p.3.

¹³⁹⁵ *Ibid.*, p.3.

2- Otro factor problemático fue el de las previsiones de los costes. Las previsiones financieras establecidas en las acciones comunes tendían a subestimar el coste real de la operación. Estas previsiones se basaron en la experiencia de la IPTF de la ONU y no tomaban como referencia las consecuencias del mandato, el tamaño y la organización totalmente distintas. De modo que el Consejo de la Unión instó a aumentar las primeras peticiones de contribuciones en un 30% del importe de referencia¹³⁹⁶.

3-Finalmente, la coordinación con los Estados terceros a través de los mecanismos financieros creados implicaba demasiado tarde a estos Estados en el proceso de toma de decisiones. Ello complicaba la obtención a tiempo de la cobertura financiera necesaria de los costes de la misión¹³⁹⁷. La consecuencia derivada de esta falta de coordinación era la de que el Estado encargado de dirigir la operación acababa asumiendo la mayor parte de los costes de la operación, tal y como le sucedió a Francia durante la operación CONCORDIA, al tener que aportar 600.000 euros adicionales para cubrir los costes de los preparativos¹³⁹⁸.

Estos problemas, como ya se ha comentado, se han intentado resolver con la creación en marzo de 2004 del mecanismo financiero ATHENA que gestiona los costes comunes de las misiones de la UE. El objeto de este mecanismo es aumentar la flexibilidad y celeridad en la administración de los costes comunes, con independencia de la complejidad o urgencia de la misión. Así, se ha establecido un comité especial - formado por un representante de cada uno de los Estados miembros participantes, excepto Dinamarca- que es el encargado de aprobar todos los presupuestos de financiación de los costes comunes. Sus decisiones son vinculantes y deben tomarse por unanimidad¹³⁹⁹.

1.2.2. MISIÓN EUPOL PRÓXIMA (15 DE DICIEMBRE DE 2003-14 DE DICIEMBRE DE 2005)

La misión de policía EUPOL PROXIMA ha sido la segunda operación de gestión de crisis civil realizada de manera autónoma por la UE. En realidad se puso en marcha de modo inmediato a la finalización de la operación militar CONCORDIA en Macedonia, a partir del 15 de diciembre de 2003. La idea de poner en práctica esta misión tras la finalización de la operación militar se concibió inicialmente después de unas escasas consultas con las autoridades de Macedonia, aunque finalmente, el 16 de septiembre de 2003 se produjo una petición del Primer ministro Bruno Crvenkovski en la que invitaba a la UE a remplazar su OMP por una misión de civil¹⁴⁰⁰. La misión se inició el 15 de diciembre de 2003. Su duración

¹³⁹⁶ *Ibid.*, p. 8. En este sentido, el importe financiero debería ser pagado en un margen de 30 días como máximo.

¹³⁹⁷ G. Lindstrom, "Operaciones PESD en la práctica... *op.cit.*, pp. 136-137.

¹³⁹⁸ Doc. 11154/1/03, *cit.* Incluso la OTAN tuvo que proporcionar equipo esencial que la UE no pudo proporcionarse en la fase de preparación por la falta de fondos, así como avanzar determinados pagos a cargo de la operación (p.8).

¹³⁹⁹ *Vid.* G. Lindstrom, "Operaciones PESD en la práctica... *op.cit.*, pp.134-140, en las que realiza un análisis detallado de los tres tipos de dificultades, financieras, operativas y de planteamiento que han puesto en evidencia la realización de las misiones tanto civiles como militares de la UE.

¹⁴⁰⁰ D. Manca, "The EU Police Mission PROXIMA in Macedonia", *ESR*, nº 21, February 2004, pp. 5-7.

prevista fue inicialmente de un año, pero fue prorrogada un año más a petición del gobierno macedonio, hasta el 14 de diciembre de 2005¹⁴⁰¹.

a) Marco jurídico de EUPOL PRÓXIMA

Al concebirse como una misión de prolongación de la operación militar CONCORDIA, el marco jurídico externo de esta misión de policía se encuentra también en la Resolución 1371 (2001)¹⁴⁰² que sirvió de base para concebir la operación militar de la UE. El 29 de septiembre de 2003 el Consejo aprobó la acción común 2003/681/PESC, justificando su intervención en el ámbito policial:

“con objeto de contribuir en mayor medida a un entorno estable y seguro que permita al gobierno de la ERYM aplicar el Acuerdo Marco de Ohrid”¹⁴⁰³.

De modo que a pesar de la estabilidad momentánea de la ERYM, la preocupación de la UE ante un eventual deterioro de la situación, que podría tener graves repercusiones sobre la seguridad internacional, justificaba la continuación de su intervención en el país, a través de una operación policial independiente de la finalizada operación militar CONCORDIA.

En este sentido, el 16 de septiembre de 2003 las autoridades macedonias invitaron de nuevo a la UE a incrementar su intervención en el ámbito policial y desplegar con este objetivo una misión de policía en el territorio. Para que ello fuese posible, el 16 de diciembre la UE y la ARYM firmaron el correspondiente Acuerdo para la determinación del estatuto y las actividades de la misión en la ARYM¹⁴⁰⁴. Como en las misiones precedentes, la firma de este Acuerdo era requisito *sine qua non* para permitir la intervención de la UE en el país.

b) Objetivos de EUPOL PRÓXIMA

El objetivo general de la misión continuaba siendo, al igual que durante el desarrollo de la operación militar CONCORDIA, el de mantener un entorno lo suficientemente estable como para permitir la correcta aplicación del Acuerdo marco de Ohrid y garantizar el establecimiento de un Estado de derecho. Más concretamente, los objetivos de la misión tenían que centrarse en:

- la consolidación del orden público, incluida la lucha contra la delincuencia organizada, centrándose en las zonas sensibles;
- la aplicación práctica de la reforma general del Ministerio del Interior, incluida la policía;
- la transición operativa hacia una policía de fronteras y la creación de la misma, que forma parte de la labor general de la UE por fomentar una gestión integrada de las fronteras;
- la labor de la policía local de generar confianza en la población;
- una cooperación reforzada con los estados limítrofes en el ámbito policial”.

¹⁴⁰¹ Art. 1.1 de la acción común 2003/681/PESC del Consejo, *cit.*; y art. 14 de la acción común 2004/789/PESC del Consejo de 22 de noviembre de 2004 (DO L 348/40, de 24.11.2004).

¹⁴⁰² S/RES/1371 (2001), *cit.* Aunque es discutible que pueda invocarse como base jurídica para el inicio de la operación militar CONCORDIA y también para el inicio de la operación de policía PRÓXIMA.

¹⁴⁰³ Antecedente (4) de la acción común 2003/681/PESC, *cit.*

¹⁴⁰⁴ Decisión 2004/75/PESC, *cit.*, y el Acuerdo anexo entre UE- ARYM, sobre el estatuto y las actividades de la MPUE en la ERYM (EUPOL PROXIMA), *cit.*

La consecución de estos objetivos debía realizarse de modo coordinado y complementario con los programas previstos de desarrollo institucional, así como con los programas de la OSCE y los bilaterales¹⁴⁰⁵.

La extensión del mandato de esta misión permitió desarrollar tres programas comunitarios encaminados a garantizar el cumplimiento de estos objetivos, que se centraron en tres ámbitos de actuación:

a) Orden público. El objetivo del programa era el de mejorar la actuación de las fuerzas policiales a través del fortalecimiento de su capacidad de gestión y una mayor eficacia en el uso de los recursos. Los objetivos específicos del programa se centraban en conseguir una mayor transparencia y reducir las oportunidades para la corrupción. Además, el programa pretendía construir una mayor confianza entre la policía y la comunidad local. Se desarrollaron tres proyectos en este ámbito: construcción de medidas de confianza, la mejora de la gestión para mejorar la actuación y el relativo al papel de las fuerzas policiales en una sociedad democrática.

b) Crimen organizado. Centrado en la mejora de la policía penal, a través de la mejora de las habilidades de investigación en áreas relacionadas con el crimen organizado. Dentro del programa actuaba también un grupo de “monitores de implementación de la ley”, integrado por expertos en materia legal, con la función de supervisar y asesorar en las relaciones de cooperación y coordinación entre la policía y las autoridades judiciales. Se desarrollaron dos proyectos en este ámbito: el de mejora de las capacidades de liderazgo y gestión en áreas relacionadas con el crimen organizado, y el de fortalecimiento de las habilidades de investigación y de las técnicas policiales.

c) Vigilancia de las fronteras. En este caso, el objetivo se centraba en proporcionar ayuda para la transición y la creación de un cuerpo de policía de fronteras a partir de la aplicación del programa *Integrated Border Management*. En este ámbito se desarrollaron dos proyectos: la implementación de la estrategia *Integrated Border Management* y la mejora de la actuación de la policía de fronteras en sus funciones diarias.

Los objetivos planteados eran muy ambiciosos, puesto que la intención de la misión no se centraba sólo en aportar una contribución a la consolidación del Estado de derecho y del orden público en el país, sino también en el desarrollo de una policía profesional, eficaz, “democrática” y multiétnica. Por otro lado, tal y como hemos visto en el caso de Bosnia, no hay que olvidar que la puesta en práctica de todos estos objetivos tiene una finalidad más ambiciosa: la preparación de la ERYM para una futura adhesión a la UE. Todo ello gestionado en el marco de la estrategia global concebida por la UE a través de los acuerdos de estabilización y de asociación que la UE está firmando con los Estados de la zona de los Balcanes occidentales¹⁴⁰⁶.

¹⁴⁰⁵ Art. 3 de la acción común 2003/681/PESC, *cit.*

¹⁴⁰⁶ Tal y como manifestó el AR de la PESC, Javier Solana, en la ceremonia de clausura oficial de la misión, celebrada en Skopje el 9 de diciembre de 2005 “(...) the European Union’s relationship with the former Yugoslav Republic of Macedonia is therefore moving from post-crisis stabilisation to pre-accession integration”. *Vid.* “Statement by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, on the occasion of the ceremony parking the end of the EU Police Mission in the former Yugoslav

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPOL PRÓXIMA

La estructura de esta misión está basada en los mismos esquemas de planteamiento de la MPUE en Bosnia. En relación con su planificación, está prevista en la acción común 2003/681/PESC¹⁴⁰⁷. En este sentido, reproduce la planificación llevada a cabo en la misión precedente de Bosnia. En primer lugar, se inicia una fase previa de planeamiento de la misión a través del Grupo de planeamiento a cargo del Jefe de la Misión que es, al mismo tiempo, el jefe del grupo de planeamiento y está asistido por el personal suficiente para desarrollar esta fase de planificación previa. Durante esta fase se evalúan los riesgos que comporta la realización de la misión.

Por otro lado, la Secretaría general del Consejo es la encargada de elaborar el CONOPS, con la asistencia del Jefe de policía/jefe del grupo de planeamiento. Una vez elaborado este concepto, el grupo de planeamiento pasa a elaborar el OPLAN y desarrolla los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar la misión. El CONOPS y el OPLAN tienen que ser aprobados por el Consejo.

En la planificación de esta misión se estableció que el Grupo de planeamiento trabajaría en estrecha cooperación con la OSCE¹⁴⁰⁸ y, al igual que en las misiones precedentes, una vez iniciada la misión, el Jefe de policía pasó a convertirse en el jefe de misión/jefe de los servicios de policía, encargado de ejercer el control operativo de la misión, así como de llevar la gestión diaria de las operaciones. Al mismo tiempo, sería el responsable del control disciplinario del personal, excepto de los funcionarios de policía que están bajo el mando directo de las autoridades nacionales correspondientes¹⁴⁰⁹. El cuartel general de la misión fue establecido en Skopje. En él se situaba el jefe de misión y el personal especificado en el OPLAN. Por otro lado, también se estableció una unidad central de destacamento -formada por 10 oficiales- en el Ministerio del Interior. Su responsabilidad se centraba en la lucha contra el crimen organizado y la transformación de la policía local en un servicio multiétnico, en aplicación del Acuerdo marco de Ohrid.

Finalmente se establecieron varias unidades destacadas a nivel nacional, regional y local por todo el territorio macedonio. En concreto, 30 oficiales fueron estacionados en las fronteras con Kosovo, Albania y Serbia, zonas en las cuales se producen la mayoría de entradas de droga, y tráfico de personas. 150 oficiales más fueron desplazados por todo el país (en Tetovo, Kumanovo, Gostivar i Ohrid) operando a nivel de policía local¹⁴¹⁰. La cadena de mando establecida también reproduce el mismo esquema que en las misiones anteriores, contando también con la coordinación diplomática de un REUE en la zona¹⁴¹¹. Y, en este

Republic of Macedonia", Skopje, 9 December 2005. S406/05. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=609&lang=en. (Fecha de consulta: 2 febrero 2010).

¹⁴⁰⁷ Art. 2 de la acción común 2003/681/PESC, *cit.*

¹⁴⁰⁸ *Ibid.* Art. 2. 4.

¹⁴⁰⁹ *Ibid.* Art. 5. 3 y 4.

¹⁴¹⁰ *Ibid.* Art. 4. *Vid.* también D. Manca, "The EU Police Mission Proxima in Macedonia...*op.cit.*, p. 6.

¹⁴¹¹ *Ibid.* Art. 7. El primer REUE para esta misión fue el belga Alexis Brouhns, que ya ejerció el cargo durante la operación militar CONCORDIA. A partir del 1 de febrero de 2004 fue sustituido por el danés Jessen-Petersen (acción común 2004/86/PESC, *cit.*), cuyo mandato fue prorrogado hasta el 31 de julio de 2004 por la acción común 2004/531/PESC del Consejo de 28 de junio de

sentido, el control político y la dirección estratégica de la misión también fueron asumidos por el COPS, bajo la responsabilidad del Consejo¹⁴¹².

d) Estados participantes y personal adscrito a EUPOL PRÓXIMA

La misión estaba compuesta por los contingentes enviados por todos los Estados miembros, excepto Malta e Irlanda, así como los de tres Estados candidatos en ese momento: Bulgaria, Rumania y Turquía. También se incorporaron miembros de la OTAN: Noruega, Ucrania, Turquía y, por otro lado, Suiza, cuyas contribuciones fueron aceptadas por el COPS el 10 de febrero de 2004¹⁴¹³. Fueron invitados a participar otros Estados como Canadá y Rusia¹⁴¹⁴, aunque todos ellos prefirieron continuar secundando la misión que estaba llevando a cabo paralelamente la OSCE.

La participación de terceros Estados comportó la negociación de los correspondientes acuerdos de participación¹⁴¹⁵, basados en el art. 24 TUE, en los que también se reproduce el régimen de los acuerdos firmados en las misiones precedentes. Además del establecimiento del estatuto del personal, (que se rige por el Acuerdo firmado entre la UE y la ARYM), los aspectos más destacables del Acuerdo de participación de estos Estados son:

a) La obligación del Estado participante de velar para que el personal enviado en comisión de servicios a la misión desempeñe su misión de conformidad con:

- Las disposiciones de la acción común 2003/681/PESC, donde se establece el mandato específico de la misión.
- El plan de operación.

2004 (DO L 234/15, de 3.7.2004). El 1 de agosto de 2004 fue sustituido en estas funciones por el sueco Michael Sahlin: acción común 2004/565/PESC del Consejo de 26 de julio de 2004 (DO L 251/18, de 27.7.2004), en funciones hasta el 15 de noviembre de 2005: acción común 2005/589/PESC del Consejo de 28 de julio de 2005 (DO L 199/103, de 29.7.2005). El último REUE para la ERYM fue el irlandés Erwan Fouéré, desde el 1 de noviembre de 2005 hasta el 28 de febrero de 2006: acción común 2005/724/PESC del Consejo de 17 de octubre de 2005 (DO L 272/26, de 18.10.2005). La base de su mandato se establecía en la consolidación del proceso político pacífico, así como la plena aplicación del Acuerdo marco de Ohrid (art. 2). Sus funciones específicas se reproducen en el art. 3 y son equivalentes a las funciones establecidas en las diversas misiones de gestión civil de crisis de la UE.

¹⁴¹² *Ibid.* Art. 8.

¹⁴¹³ Las contribuciones de estos cuatro Estados a la misión fueron aceptadas por el COPS, previa recomendación del Jefe de misión y una vez oída la opinión del REUE. *Vid.* decisión 2004/190/PESC, PROXIMA/1/2004 del COPS de 10 de febrero de 2004 (DO L 60/54, de 27.2.2004).

¹⁴¹⁴ En aplicación del Art. 9 párr.1 y 2 de la acción común 2003/681/PESC, *cit.*

¹⁴¹⁵ Decisión 2004/810/PESC del Consejo de 5 de julio de 2004 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y Ucrania (DO L 354/81, de 30.11.2004); y el Acuerdo, *cit.*; Decisión 2004/811/PESC del Consejo de 5 de julio de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y el Reino de Noruega (DO L 354/85, de 30.11.2004), y el Acuerdo, *cit.*; Decisión 2004/812/PESC, de 19 de julio de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Turquía (DO L 354/89, de 30.11.2004), y el Acuerdo, *cit.*; Decisión 2004/809/PESC del Consejo de 5 de julio de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la Confederación Suiza (DO L 354/77, de 30.11.2004), y el Acuerdo, *cit.*

- Las medidas de aplicación¹⁴¹⁶.

b) En relación con la cadena de mando, la transferencia por parte de las autoridades nacionales del mando operativo al jefe de Misión/comisario de policía. En este sentido, se reconoce a los terceros Estados los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros de la UE¹⁴¹⁷.

c) Por lo que respecta a los costes financieros, la obligación de los terceros Estados de asumir la totalidad de los costes vinculados a su participación en la operación, excepto los gastos que, de conformidad al presupuesto operativo de la misión, sean objeto de financiación común¹⁴¹⁸.

Por otro lado, del mismo modo que en las misiones precedentes, el COPS creó un CDC específico para esta misión, a través del cual se autorizaba a los terceros Estados a participar en las decisiones tomadas en relación con la gestión diaria de la misión¹⁴¹⁹. En este sentido, y como novedad, el COPS decidió establecer las bases legales para regular la participación de terceros Estados que en ese momento eran candidatos a la adhesión (Chipre, Eslovenia, Hungría, Lituania, Polonia y la República Checa), por medio de un modelo de canje de notas, en vez del correspondiente acuerdo internacional reservado para los otros terceros Estados participantes¹⁴²⁰.

En cuanto al personal desplegado sobre el terreno, participaron: a) 200 agentes de policía no armados, vistiendo su uniforme nacional o de paisano y con su identificación distintiva. Todos ellos actuaban bajo la dirección del Jefe de Misión, el comisario y brigadier general Jürgen Scholz¹⁴²¹. Estos efectivos fueron desplegados tanto en el ámbito nacional, regional y local, con una concentración más importante en los territorios sensibles como Skopje, Tetovo, Kumanovo, Gostivar i Ohrid; y b) personal civil internacional y personal local, contratado por la UE en función de las necesidades de la misión.

La novedad en esta misión civil fue la creación de un "cuerpo armado" compuesto por 30 funcionarios de policía, cuya función consistía en gestionar aquellos incidentes excepcionales que se produjeran durante el desarrollo de la misma. Por lo tanto, se les encomendaba la tarea de proteger y, en caso necesario, rescatar al personal de la misión, así como al

¹⁴¹⁶ *Ibid.* Art.4 de los acuerdos citados en la nota precedente.

¹⁴¹⁷ *Ibid.* Art.5.

¹⁴¹⁸ *Ibid.* Art. 6.

¹⁴¹⁹ Decisión 2005/230/CE, PROXIMA/3/2005 del COPS de 4 de marzo de 2005 (DO L 72/25, 18.3.2005).

¹⁴²⁰ *Vid.* Doc. 15944/03, "EUPOL Proxima: legal basis for the contribution of Acceding States, Brussels", 10 December 2003. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15944.en03.pdf>. (Fecha de consulta: 3 enero 2010). El COPS sugería, en el punto 6, la adopción de un procedimiento de participación de los estados candidatos a la adhesión, basado en el modelo de canje anexo a este documento, entre los representantes en el COPS de los estados candidatos y la Presidencia.

¹⁴²¹ Decisión 2004/846/CE, PROXIMA/2/2004 del COPS de 30 de noviembre de 2004 (DO L 367/29, de 4.12.2004). Scholz fue nombrado Jefe de misión desde el 15 de diciembre de 2004 hasta el 14 de diciembre de 2005. El primer Jefe de misión, Bart D'Hooge, ejerció sus funciones entre el 15 de diciembre de 2003 y el 14 de diciembre de 2004, coincidiendo con la expiración del primer mandato de la misión. *Vid.* decisión 2003/682/PESC del Consejo de 29 de septiembre de 2003 (DO L 249/70, de 1.10.2003).

personal local contratado y al personal de la MOUE y de la OSCE que estaban actuando simultáneamente en el país. Evidentemente, para el ejercicio de estas funciones estaban autorizados a utilizar todos aquellos medios necesarios, incluidas las armas, según las reglas específicas determinadas por la UE¹⁴²².

e) Financiación de EUPOL PRÓXIMA

El presupuesto para la ejecución de la misión se estableció inicialmente en 15 M€ para el primer año, de los cuales 7,3 fueron destinados a los costes de puesta en marcha de la misión. Por otro lado, se establecieron 650.000 € (incluidas dietas de 100 € por persona) para sufragar los gastos corrientes correspondientes al año 2003¹⁴²³ y un máximo de 7,056 M€ para los gastos corrientes del año 2004. Todos estos gastos, por ser comunes, iban a cargo del presupuesto comunitario¹⁴²⁴. La prórroga de esta misión por un año más comportaría un presupuesto de 15,95 M€. En total la misión con su prórroga tendría un presupuesto de 30,95 M€¹⁴²⁵. Por otro lado, tal y como quedó establecido para las misiones precedentes, los Estados miembros sufragaban los gastos relativos a los funcionarios de policía enviados en comisión de servicios, incluidas las retribuciones, la cobertura médica, las asignaciones distintas a los gastos de viaje de ida y vuelta a la ARYM¹⁴²⁶.

f) Balance de EUPOL PRÓXIMA

Esta ha sido la segunda misión de policía de la UE en el marco de la PESD. Su importancia radica en la confirmación del compromiso asumido por la UE en el proceso de democratización de Macedonia y, más concretamente, en garantizar el desarrollo del Estado de derecho, en el marco general del proceso de estabilización y asociación con los países de los Balcanes occidentales. También es un mérito que cabe mencionar la habilidad mostrada por la UE en "adaptar las herramientas de la PESD a situaciones específicas, que presentan necesidades específicas"¹⁴²⁷. De todos modos, la misión puso en evidencia la persistencia de los obstáculos financieros para el desarrollo de las misiones de gestión de crisis de la UE, además de los obstáculos en el ámbito operativo y logístico. Todo ello repercute en las dificultades para el inicio de las misiones y menoscaba la capacidad de la misión para cumplir con sus objetivos. La consecuencia final es que, de no encontrar una solución adecuada, ello podría repercutir en un futuro en la falta de consistencia y credibilidad de la emergente PESD¹⁴²⁸.

¹⁴²² Art. 8 párr. 3 y 4 del Acuerdo UE-ERYM (EUPOL PRÓXIMA), *cit.* *Vid.* en el mismo sentido, el art. 9.3.

¹⁴²³ Esta cantidad fue aumentada para el año 2004 con la suma de 6,555 M€ para dietas de 100 euros por persona. *Vid.* acción común 2004/87/PESC del Consejo de 26 de enero de 2004 (DO L 21/31, de 28.1.2004).

¹⁴²⁴ Art. 10 de la acción común 2003/681/PESC, *cit.*

¹⁴²⁵ I. Ioannides, "The EU Police mission (EUPOL Proxima) and the European Union Police Advisory team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia"... *op.cit.*, p. 188.

¹⁴²⁶ Art. 6.2. de la acción común 2003/681/PESC, *cit.*

¹⁴²⁷ "Remarks by Javier Solana at the opening ceremony of the EU Police Mission in the FYRM (EUPOL PROXIMA)", Skopje 15, December 2003. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=609&lang=en. (Fecha de consulta: 28 diciembre 2009).

¹⁴²⁸ *Vid.* D. Manca, "The EU Police Mission PROXIMA in Macedonia..." *op.cit.*, p.7. Según la autora, esta misión ha demostrado que los Estados miembros y, en particular los Estados candidatos,

1.2.3. MISIÓN DEL EQUIPO POLICIAL CONSULTIVO DE LA UE, EUPAT (15 DE DICIEMBRE DE 2005- 14 DE JUNIO DE 2006)

La finalización de la misión PROXIMA dio paso de modo inmediato, el 15 de diciembre de 2005, al inicio de la segunda misión civil consecutiva en Macedonia: la del Equipo policial consultivo, EUPAT¹⁴²⁹.

a) Marco jurídico de EUPAT

La misión se centró en el establecimiento de un equipo Policial Consultivo en el país. Durante las consultas previas entre la UE y el gobierno macedonio sobre la prolongación del mandato de la misión PROXIMA éste había indicado que, bajo determinadas condiciones, acogería con satisfacción un equipo policial consultivo de la UE en el período comprendido entre el final de la misión PROXIMA y el inicio de un proyecto financiado por el Programa CARDS, destinado a facilitar asistencia técnica en el país¹⁴³⁰. Esta solicitud implícita del gobierno propició la adopción de la acción común 2005/826/PESC por la que se establece la constitución de este equipo policial para el período comprendido entre el 15 de diciembre de 2005 y el 14 de junio de 2006. El objetivo general de la misión se centraba en:

“seguir apoyando el desarrollo de un servicio de policía eficaz y profesional basado en normas de actuación policial europeas”¹⁴³¹.

b) Objetivos de EUPAT

El mandato general de la misión continuaba en la línea de apoyar la aplicación del Acuerdo marco de Ohrid, dentro de la perspectiva general de respeto al Estado de derecho. De modo que esta misión siguió apoyando el desarrollo de un servicio de policía eficaz, basado en las normas de actuación policial europeas y todo ello en estrecha colaboración con la Comisión. Ello se debe a la aplicación simultánea de los programas comunitarios de desarrollo institucional aplicados por la UE en el país. Al mismo tiempo, la misión se complementaba con los programas de la OSCE y otros bilaterales desarrollados en el país.

En este sentido, al igual que en las misiones precedentes, esta misión se desarrolló bajo la autoridad del REUE, en asociación con las autoridades macedonias. Los expertos policiales de la UE asumieron la función de supervisar y asesorar a la policía nacional sobre los asuntos

tienen que afrontar todavía grandes dificultades para cubrir los puestos de personal y las diversas necesidades de la misión, debido sobre todo a problemas de financiación. Además, dos meses antes de lanzar la operación, todavía no se disponía de determinados materiales esenciales para su desarrollo. Su obtención tenía que ser financiada a través del presupuesto de la PESC, pero la falta de un fondo presupuestario para las operaciones de gestión civil de crisis y los “complicados” procedimientos previstos para la financiación de estas misiones hacen difícil establecer un mecanismo de respuesta más rápido ante estas situaciones.

¹⁴²⁹ En palabras de Javier Solana, la finalización de la misión PRÓXIMA no suponía el fin del apoyo de la UE a la consolidación del Estado de derecho: “We will continue our efforts by the establishment of the EU Police Advisory Team (EUPAT) that will assist our local counterparts in the police reform efforts from 15 December and for the six months ahead”, “Statement by Javier Solana... *cit.*”

¹⁴³⁰ Antecedente (8) de la acción común 2005/826/PESC, *cit.*

¹⁴³¹ Art. 1 de la acción común 2005/826/PESC, *cit.*

relativos a la policía de fronteras, paz y orden público y responsabilidad, así como en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. En especial su actuación se centró en:

- a) La aplicación global de la reforma policial “in situ”;
- b) La cooperación entre policía y judicatura;
- c) Las normas profesionales y el control interno¹⁴³².

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPAT

La fase de planeamiento previo de la misión fue llevada a cabo por el Jefe de misión de PROXIMA, que se encargó de elaborar un plan de operación general y de desarrollar los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar el establecimiento del equipo de policía. Todo ello sobre la base del trabajo y experiencia previa adquirida en el desarrollo de la misión PROXIMA, así como en base a las orientaciones dadas por el COPS. Para ello, el Jefe de misión actuó en coordinación con la Comisión, la OSCE y con el gobierno macedonio¹⁴³³.

Por lo que respecta a la estructura de la misión, el cuartel general continuó establecido en Skopje y estaba compuesto por el Jefe del EUPAT y el personal especificado en el plan general. Además, se estableció una unidad central de destacamento a nivel del Ministerio del Interior y finalmente, diversas unidades destacadas en todo el territorio de la ERYM en los niveles correspondientes¹⁴³⁴. En este sentido, el personal destacado incluía 30 asesores policiales¹⁴³⁵. El jefe de EUPAT¹⁴³⁶ fue el encargado de la gestión y la coordinación de las actividades de la misión, así como de llevar a cabo la gestión diaria y de responsabilizarse del personal y todas las cuestiones disciplinarias relacionadas con él, excepto en el caso del personal destacado en comisión de servicios (bajo control disciplinario de las autoridades competentes de los Estados miembros o de la UE)¹⁴³⁷.

Por otro lado, la estructura de la cadena de mando establecida reproduce el sistema de mando de las operaciones anteriores, con la diferencia de que en este caso es el Jefe del EUPAT, y no el Jefe de misión el encargado de dirigir la gestión diaria de la misión¹⁴³⁸. El control político y la dirección estratégica de la misión continúan en manos del COPS, encargado de informar al Consejo periódicamente¹⁴³⁹.

¹⁴³² *Ibíd.* Art. 2.

¹⁴³³ *Ibíd.* Art. 3.

¹⁴³⁴ *Ibíd.* Art. 4.

¹⁴³⁵ Doc. 14199/06, *cit.*, p. 8.

¹⁴³⁶ El anterior Jefe de misión de la misión PRÓXIMA, Jürgen Scholz, fue nombrado por el COPS para ocupar este cargo, a propuesta del SG/AR. *Vid.* decisión 2005/957/PESC, EUPAT/1/2005 del COPS de 7 de diciembre de 2005 (DO L 346/46, de 29.12.2005). Por otro lado, fue contratado directamente por la Comisión Europea, según el art. 5.3 de la acción común 2005/826, *cit.*

¹⁴³⁷ Art. 5.4 de la acción común 2005/826/PESC, *cit.* En este sentido, como en las operaciones anteriores, los gastos de los funcionarios de policía destacados en comisión de servicios, incluidas las retribuciones, cobertura médica, gastos de viaje de ida y vuelta, y todas aquellas asignaciones que no son dietas, son asumidos por los Estados miembros.

¹⁴³⁸ *Ibíd.* Art. 6.

¹⁴³⁹ *Ibíd.* Art. 7. 5.

d) Estados participantes y personal adscrito a EUPAT

Los Estados participantes en esta misión fueron 16 miembros de la Unión¹⁴⁴⁰ que aportaron en total 29 consejeros de policía (incluidos oficiales de policía de la UE y expertos civiles). En relación con el personal también se establecía, a parte del personal civil internacional, la posibilidad de contratar personal local en función de las necesidades de la misión. Y los Estados o las instituciones comunitarias podían destacar, a parte de los funcionarios de policía, a personal civil internacional -también en comisión de servicios- durante un período de 6 meses, a partir del 15 de diciembre de 2005¹⁴⁴¹. En este sentido, para fijar el Estatuto del personal y de la misión, se establecía la previsión de ampliar el acuerdo entre la UE y la ARYM, que se había firmado para el establecimiento de la misión PRÓXIMA¹⁴⁴². Además se estableció el régimen usual de comunicación de información clasificada con la OTAN/KFOR, la OSCE, el Estado anfitrión y las terceras partes asociadas en los distintos grados previstos por el reglamento de seguridad el Consejo sobre la información clasificada de la misión¹⁴⁴³.

e) Financiación de EUPAT

El importe de referencia financiera fue establecido en 1,5 M€, de acuerdo con el procedimiento presupuestario comunitario, con exclusión de los gastos de prefinanciación que no son asumidos por la Comunidad¹⁴⁴⁴. Es importante señalar que al tratarse de una misión paralela a las actividades de relaciones exteriores desarrolladas por la Comisión Europea en el marco de aplicación de los Acuerdos de estabilización y asociación, la acción común establecía una cláusula encaminada a garantizar la coherencia de su ejecución con la realización simultánea de las otras actividades externas llevadas a cabo por la Comunidad, en aplicación del antiguo art. 3.2 TCE. Esta cláusula se justifica, pues, por el desarrollo paralelo de las diversas acciones que se estaban llevando a cabo en los ámbitos no sólo de seguridad, sino también de ayuda financiera y desarrollo. Todos ellos incluidos en el marco general de los Acuerdos de estabilización y asociación firmados con los países de los Balcanes occidentales¹⁴⁴⁵.

¹⁴⁴⁰ Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Reino Unido y Suecia.

¹⁴⁴¹ Art. 5. 6 de la acción común 2005/826/PESC, *cit.* En el mismo sentido que los funcionarios, los Estados o las instituciones debían asumir los gastos de este personal.

¹⁴⁴² *Ibíd.* Art. 11.

¹⁴⁴³ *Ibíd.* Art. 10.

¹⁴⁴⁴ *Ibíd.* Art. 8.

¹⁴⁴⁵ *Ibíd.* Art. 10. El Consejo y la Comisión son las instituciones encargadas de garantizar esta coherencia y cooperar para la realización de las distintas políticas exteriores, en aplicación del art. 3 TCE, cuyo punto 2 establece que "la Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo". En este sentido, es importante señalar también que la ERYM presentó su solicitud de adhesión a la UE el 22 de marzo de 2004 y obtuvo el reconocimiento de su condición de candidata a la adhesión en diciembre de 2005. *Vid.* Doc. 15914/06, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 30 de enero de 2006, p. 8.

1.3. MISIONES EN KOSOVO

Desde el año 1999 Kosovo se encuentra bajo la administración provisional de las NNUU. A través de la Resolución 1244 (1999) de 10 de junio¹⁴⁴⁶, se establecieron las bases para desplegar una Misión de Administración Interina de las NNUU en Kosovo (UNMIK). El objeto de la Resolución era el de intentar solucionar la grave situación humanitaria que se vivía en el territorio y facilitar el regreso libre, y en condiciones de seguridad, de todos los refugiados y desplazados por el conflicto bélico. Previamente, el 6 de mayo, en la reunión de Ministros de asuntos exteriores del Grupo de los ocho, se habían adoptado los principios generales para una solución política a la crisis de Kosovo, entre los cuales, se aceptaba el despliegue de una presencia internacional civil y de seguridad eficaz, respaldada por las NNUU, así como el establecimiento de una administración provisional, que sería regulada por el CSNU¹⁴⁴⁷. Estos principios, que formaban parte del plan de paz para Kosovo, fueron aceptados el 3 de junio por la República Federativa de Yugoslavia¹⁴⁴⁸.

La Resolución 1244 (1999) autorizaba al Secretario general, asistido por las organizaciones internacionales competentes, a establecer esta presencia internacional civil, cuya finalidad sería lograr que:

“(...) Kosovo tenga una administración provisional bajo la cual el pueblo pueda gozar de una autonomía sustancial en la República Federativa de Yugoslavia (...)”.

Esta administración sería la encargada de:

“(...) administrar la transición al tiempo que establecerá y supervisará el desarrollo de instituciones provisionales de gobierno democrático autónomo (...)”¹⁴⁴⁹.

La intervención posconflicto de la UE en Kosovo en esos momentos se enmarcaba en el plan general de ayuda al desarrollo económico y a la estabilización de la región, que comprendía la aplicación del Pacto de estabilidad (PE) desarrollado para la Europa Sudoriental¹⁴⁵⁰. Los

¹⁴⁴⁶ S/RES/1244 (1999), *cit.* Esta resolución fue aprobada por 14 votos a favor, con la única abstención de la República Popular China.

¹⁴⁴⁷ S/1999/516, de 6 de mayo de 1999, Anexo: “Declaración formulada por el Presidente al concluir la reunión de ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de los Ocho, celebrada en el Centro Petersberg el 6 de mayo de 1999”, párr. 1.

¹⁴⁴⁸ S/1999/649, de 7 de junio de 1999. El acuerdo sobre los principios para llegar a una solución de la crisis en Kosovo fue comunicado, a través de una Carta dirigida por la Presidencia alemana de la UE al Presidente del CS y fue presentado al gobierno federativo yugoslavo por el presidente de Finlandia y el representante especial del Presidente de la Federación de Rusia. Este acuerdo fue aceptado tanto por la RFY como por la Asamblea de la República de Serbia el 3 de junio de 1999. *Vid.* los párr. 1 a 9, donde se establecen los pasos a seguir para el cese de la violencia en Kosovo.

¹⁴⁴⁹ Resolución 1244, *cit.*, párr. 10. El párr. 11 detalla las responsabilidades principales de esta presencia internacional civil, entre las cuales, cabe destacar “el establecimiento, hasta que llegue una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet” (letra a). A través de los Acuerdos de paz de Rambouillet, firmados el 18 de marzo de 1999, por la RFY, la República de Serbia y Kosovo, se adoptaron los acuerdos de paz provisionales y se estableció el gobierno autónomo de Kosovo. *Vid.* el contenido de los Acuerdos en S/1999/648, de 7 de junio de 1999.

¹⁴⁵⁰ *Ibid.* Párr. 17. En este sentido, el CS acogía con beneplácito la labor iniciada por la UE y otras OOI en sus esfuerzos para apoyar el desarrollo económico y la estabilización de la región, incluida la aplicación del pacto de estabilidad para Europa sudoriental, con el fin de fomentar la

debates y propuestas presentadas por la comunidad internacional sobre el estatuto definitivo que debía otorgarse a Kosovo desembocaron, por mediación de la ONU, en el inicio de negociaciones entre las delegaciones de Belgrado y Prístina a partir del mes de febrero de 2006. En este sentido, el Grupo de Contacto, formado por los EEUU, el Reino Unido, Alemania, Italia, Rusia y la UE, sentó las bases sobre las que se llevaron a cabo estas negociaciones:

- a) El no retorno a la situación anterior a 1999.
- b) El mantenimiento de la integridad territorial de Kosovo.
- c) La no adhesión a otro país vecino¹⁴⁵¹.

Las negociaciones sobre el estatuto deberían haber finalizado a finales de 2007 con la adopción de una RCSNU que determinara su estatuto definitivo, pero las posiciones enfrentadas e irreconciliables entre las dos partes¹⁴⁵² provocaron que, el 17 de febrero de 2008, Kosovo emitiera una declaración de independencia unilateral respecto de Serbia, aceptada por buena parte de la comunidad internacional, entre ellos, la mayoría de Estados miembros de la UE¹⁴⁵³.

democracia, la prosperidad, la estabilidad y la cooperación regional. La aplicación del PE, adoptado en Colonia el 10 de junio de 1999, propició la aprobación del Reglamento (CE) nº 1080/2000, *cit.* A través de este reglamento se creaba el marco jurídico para canalizar el apoyo financiero de la Comunidad a estas dos entidades, en el marco de apoyo a la política de reconstrucción, de ayuda al retorno de los refugiados y personas desplazadas y de cooperación económica y regional en Kosovo y en Bosnia. Producto de ello fue también la creación de la figura del coordinador especial del Pacto de Estabilidad (PE) para Europa Sudoriental, encargado, entre otras funciones, de promover la consecución de estos objetivos. *Vid.* decisión 2007/755/CE del Consejo de 19 de noviembre de 2007 (DO L 305/28, de 23.11.2007).

¹⁴⁵¹ *Vid.* "Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo", Bureau of European and Eurasian Affairs, Washington DC, January 31, 2006. En <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/62459.htm>. (Fecha de consulta: 29 diciembre 2009).

¹⁴⁵² Durante las negociaciones entre las partes se puso de manifiesto que ambas mantenían posiciones absolutamente irreconciliables. Por un lado, Belgrado estaba dispuesta a aceptar cualquier solución excepto la independencia para Kosovo y Prístina sólo estaba dispuesta a aceptar esta solución sobre el estatuto de Kosovo. Para un análisis detallado del contexto político en el que debe desarrollarse la misión de la UE, *vid.* M. Sekuloski, "A new EU approach to Kosovo: Political context", *ESR*, Number 29, June 2006, pp. 1-5.

¹⁴⁵³ De la comunidad internacional, los Estados que se opusieron más firmemente a esta declaración de independencia fueron Rusia y China, miembros permanentes del CS con derecho a veto. Ello impidió la reunión del CS y la emisión de la esperada resolución para determinar el estatuto jurídico definitivo de Kosovo. La oposición de Rusia ha sido clave en este proceso de negociación, al apoyar a los serbios y rechazar junto con ellos el plan Ahtisaari. El tradicional apoyo a Serbia, la humillación rusa que supuso el bombardeo de la OTAN en Yugoslavia en 1999, con la consiguiente pérdida de influencia en los Balcanes y la existencia de movimientos separatistas en zonas de fuerte influencia económica y política antes de la desintegración de Rusia, como Moldavia, Georgia y Azerbaijón, explicarían en parte la política de Putin de reclamar una solución basada sólo en el derecho internacional y en la exigencia de una resolución previa del CS sobre Kosovo, una vez alcanzado un acuerdo entre los serbios y los albanos-kosovares. Esta posición es claramente contraria a la de las potencias occidentales que han insistido en el carácter inevitable de la independencia de Kosovo, a causa de la intransigencia albanos-kosovar, tal y como se ha producido en la práctica. De este modo, otorgando su apoyo a Belgrado, Rusia estaría defendiendo su derecho a mantener su integridad territorial a través de todos los medios posibles a

Durante todo este lapso de tiempo, la UE ha continuado manteniendo su ayuda a Kosovo a través de la aplicación del plan de estabilización, al mismo tiempo que, ya desde junio de 2005, había asumido plenamente, a través de la Declaración sobre Kosovo, el compromiso político de apoyar las actividades de la UNMIK y las responsabilidades asociadas en el marco de la reconstrucción y el desarrollo económico¹⁴⁵⁴. Con esta actuación la UE confirmaba la Declaración de Salónica de 2003, en la que ya había dejado bien claro que el futuro de la región de los Balcanes occidentales, incluido Kosovo, está dentro de la UE¹⁴⁵⁵. Puesto que el Consejo Europeo ha previsto que Kosovo continuaría necesitando, a medio plazo, de una presencia internacional civil y militar, la UE se ha mostrado dispuesta a actuar en coordinación con sus socios y las demás organizaciones internacionales implicadas. En concreto, está dispuesta a reforzar sus acciones en la consolidación del Estado de derecho y de un entorno económico viable¹⁴⁵⁶.

El 7 de noviembre de 2005, en la reunión del CAGRE, los ministros europeos expresaron su apoyo a la intención del Secretario general de las NNUU de iniciar un proceso político para la determinación del futuro estatuto de Kosovo. En esta reunión el Consejo reiteraba la intención de la UE de participar en la definición de este estatuto, motivo por el cual el Consejo avalaba el nombramiento hecho por el AR de la PESC de un REUE para el proceso de este futuro estatuto, Stefan Lehne. Teniendo presente esta posibilidad de intervención futura en Kosovo, el Consejo también instaba al SG/AR, junto con la Comisión, a la continuación de sus trabajos para definir el papel de la UE y su contribución futura, incluidos los ámbitos de policía, Estado de derecho y economía¹⁴⁵⁷. De este modo, en diciembre de 2005, el SG/AR y la Comisión presentaron al Consejo su informe sobre el papel futuro de la UE y su contribución en Kosovo, en el cual destacaban la necesidad de preparar la planificación de emergencia de una futura misión PESD, incluida el despliegue de un equipo de

su alcance. Vid. el análisis de la posición rusa ante este conflicto que elabora P. Felgenhauer en "The tactics and strategic goals of Russia's stand on the independence of Kosovo", Real Instituto Elcano, ARI n° 125/2007, pp.1-6. En http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI125-2007_Felgenhauer_Kosovo_Russia.pdf. (Fecha de consulta: 21 noviembre 2009).

¹⁴⁵⁴ Doc. 10255/05, Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de junio de 2005, *Conclusiones de la Presidencia*, Anexo III: Declaración sobre Kosovo, pp. 33-35. En relación con el futuro estatuto que nunca vio la luz (plenamente compatible con los valores y normas europeas, así como con la Carta de las NU) el Consejo Europeo consideraba que la solución para Kosovo pasaba por un estatuto basado en la diversidad étnica, en el pleno respeto de los derechos humanos, incluido el derecho de todos los refugiados y desplazados a retornar con seguridad. Al mismo tiempo, este estatuto debería ofrecer garantías constitucionales efectivas para garantizar la protección de las minorías, incluidos mecanismos que garanticen su participación en el gobierno central, así como en las nuevas estructuras de administración local que deberán establecerse. Además, tendría que incluir dispositivos específicos de salvaguardia para la protección del patrimonio cultural y de los lugares religiosos y fomentar mecanismos eficaces de lucha contra la delincuencia, la corrupción y el terrorismo. (Puntos 7 y 8). Por otro lado, el Consejo Europeo consideraba que este estatuto debía respetar la integridad territorial de Kosovo, así como la de los países vecinos (punto 9).

¹⁴⁵⁵ La UE "(...) ha reiterado su determinación de apoyar de modo pleno y efectivo la perspectiva europea sobre los países de los Balcanes Occidentales, que formarán parte integrante de la Unión una vez que cumplan los criterios fijados (...)". Vid. Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, *cit.*, pp. 16/40.

¹⁴⁵⁶ *Ibíd.* Puntos 10 y 11.

¹⁴⁵⁷ Doc. C/05/274, Comunicado de prensa, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores, Bruselas, 7 de noviembre de 2005, Sesión n° 2687, Puntos 5 a 13. En <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/274&language=es>. (Fecha de consulta: 22 diciembre 2009).

planeamiento¹⁴⁵⁸. Entre los días 19 y 27 de marzo de 2006 se llevó a cabo una misión de averiguación de hechos en la que participaron la Secretaría general del Consejo, la Comisión y la Presidencia sobre el posible compromiso comunitario y de la PESD en el ámbito general del Estado de derecho.

La futura intervención de la comunidad internacional y de la UE, una vez establecido el estatuto de Kosovo, se debía canalizar a través de la creación de dos instrumentos: uno específico para planear la intervención de la UE: el Equipo de Planeamiento de la UE (EPUE Kosovo); y otro más general, que engloba a la comunidad internacional y a la UE al mismo tiempo: el Equipo de Preparación de la Misión Civil Internacional, con el componente del REUE.

1.3.1. EQUIPO DE PLANIFICACIÓN DE LA UE, EPUE KOSOVO (10 DE ABRIL DE 2006-31 DE MARZO DE 2008)

En el mes de abril de 2006 el Consejo adoptó la acción común 2006/304/PESC¹⁴⁵⁹ por la que se creaba un Equipo de Planificación para, precisamente, preparar una futura operación de gestión de crisis en Kosovo, centrada en el ámbito del Estado de derecho y otros posibles ámbitos. Todo ello con independencia de los resultados del proceso de determinación del futuro estatuto de Kosovo o de cualquier otra decisión posterior de la UE.

a) Marco jurídico del EPUE KOSOVO

La adopción de la acción 2006/304/PESC fue precedida de una carta dirigida por el Representante especial del Secretario general de las NNUU, Jessen-Petersen, al SG/AR de la UE el 4 de abril de 2006. En esta misiva, el Representante especial se congratulaba de la participación de la UE en los debates sobre el futuro compromiso internacional en Kosovo y la invitaba para que enviara a Prístina un equipo de planificación. Del mismo modo, las instituciones provisionales del autogobierno kosovar acogieron satisfactoriamente el establecimiento de este equipo¹⁴⁶⁰. Su creación se basó en la redistribución del equipo remanente de otras actividades operativas en curso o concluidas por la UE, en especial de EUPOL PROXIMA, EUPAT y EUPT, tomando como referencia las necesidades operativas y los principios de la buena gestión financiera¹⁴⁶¹.

b) Objetivos del EPUE KOSOVO

Los objetivos de este equipo consistieron en:

“a) Iniciar una planificación para garantizar una transición fluida entre las tareas seleccionadas de la UNMIK y una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de derecho y en aquellos otros ámbitos que pudiera determinar el Consejo en el contexto del proceso para el futuro estatuto.

¹⁴⁵⁸ Doc. 14961/05, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores. Bruselas, 12 de diciembre de 2005, Sesión n.º 2701, punto 10. En <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/318&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>. (Fecha de consulta: 22 diciembre 2009).

¹⁴⁵⁹ Acción común 2006/304/PESC, *cit.*

¹⁴⁶⁰ *Ibid.* Antecedente (11).

¹⁴⁶¹ *Ibid.* Antecedente (16).

b) Facilitar el asesoramiento técnico necesario para que la UE pueda contribuir a respaldar y mantener el diálogo con la UNMIK, en relación con sus planes de reducción de personal y de transferencia de competencias a las instituciones locales¹⁴⁶².

Para la realización de estos objetivos el Consejo estableció de modo detallado las tareas concretas a desarrollar, centradas entre otras, en el inicio del diálogo con la comunidad internacional, las instituciones de Kosovo y las partes interesadas a nivel local para recabar sus opiniones y consideraciones; redactar y preparar los aspectos relativos a los requisitos de adjudicación para una posible operación de gestión de crisis; garantizar el apoyo logístico adecuado para esta posible operación; elaborar y preparar un análisis de amenazas y riesgos, así como esbozar un presupuesto indicativo del coste de seguridad, etc.¹⁴⁶³.

La prórroga posterior del mandato del EPUE hasta el 1 de septiembre de 2007 comportó también una modificación en las tareas asignadas al Equipo, en previsión del inicio de una misión de gestión de crisis. En este sentido, se estableció una nueva tarea, consistente en especificar las necesidades de una posible operación de gestión de crisis en el futuro en relación con los medios de apoyo para la misma: equipos, instalaciones, así como elaborar las condiciones y especificaciones técnicas correspondientes. Además, el equipo de planificación tenía que proponer las medidas para contratar los medios y servicios necesarios, teniendo también en cuenta la posibilidad de recibir equipo, instalaciones y material de diversas fuentes, entre ellas, la UNMIK. Del mismo modo, se hacía necesario realizar la previsión de contratación del personal que se requerirá para una futura misión PESD, a fin de poder garantizar un despliegue rápido y también presentar un plan de despliegue de la potencial operación¹⁴⁶⁴.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando del EPUE KOSOVO

La estructura del Equipo de planeamiento se ha apoyado en:

- Una oficina del jefe del EPUE Kosovo.
- Un equipo Policial.
- Un equipo judicial.
- Un equipo administrativo.

El EPUE estableció una oficina en Prístina y la coordinación de estas estructuras se realizó desde Bruselas¹⁴⁶⁵. Inicialmente se estableció un equipo de 25 expertos internacionales, posteriormente ampliado con 15 nuevos miembros, dirigidos y coordinados por el Jefe del EPUE. Las funciones que asumió fueron las equivalentes a las de los jefes de misión civil o militar: la gestión diaria del EPUE y responsabilizarse del personal, así como de las cuestiones disciplinarias (excepto del personal destacado en comisión de servicios). Del mismo modo, este Jefe fue contratado por la Comisión. Para asumir este cargo el COPS nombró, a

¹⁴⁶² *Ibíd.* Art. 1.2.

¹⁴⁶³ *Ibíd.* Art. 2.

¹⁴⁶⁴ Art. 1 de la acción común 2006/918/PESC del Consejo de 11 de diciembre de 2006 (DO L 349/57, de 12.12 2006).

¹⁴⁶⁵ *Ibíd.* Art. 3.

propuesta del SG/AR, a Casper Klynge, cuyo mandato fue prorrogado hasta la finalización definitiva del mandato del EPUE¹⁴⁶⁶.

En relación con la cadena de mando, es unificada, y a través de ella el COPS ejerce el control político y la dirección estratégica del EPUE¹⁴⁶⁷. El SG/AR es el encargado de dar las directrices al Jefe del EPUE y éste asume la dirección del EPUE y se encarga de la gestión diaria del equipo. Además, está obligado a informar al SG/AR del desarrollo de las tareas realizadas¹⁴⁶⁸, del mismo modo que tiene la obligación de informar periódicamente al COPS, quien tiene la facultad de pedir informes específicos sobre la aplicación de las tareas que lleva a cabo el EPUE. Además, siempre que lo considere oportuno podrá invitar al Jefe del EPUE para que asista a sus reuniones¹⁴⁶⁹.

d) Estados participantes y personal adscrito a la misión del EPUE KOSOVO

La acción del Consejo también establecía una invitación a terceros Estados en la contribución del EPUE, siempre y cuando asumieran los gastos del personal aportado, así como el de los costes derivados del funcionamiento de este equipo¹⁴⁷⁰. El EPUE estaba formado básicamente por personal civil en comisión de servicios procedentes de los Estados miembros o de las instituciones comunitarias. También estaba prevista la posibilidad de contratar personal internacional y local, según las necesidades. Por otro lado, si bien las funciones del personal se llevan cabo en atención a los intereses de la acción prevista, aquellos continúan estando bajo la responsabilidad de la autoridad del Estado o institución de la UE que los haya enviado¹⁴⁷¹. La misma acción prevé también la necesidad de determinar su estatuto, así como

¹⁴⁶⁶ Casper Klynge fue nombrado inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2006 por la decisión 2006/353/PESC, EPUE/1/2006 del COPS de 2 de mayo de 2006 (DO L 130/42, de 18.5.2006). Posteriormente, el 15 de mayo de 2007 el COPS prorrogó su mandato hasta la finalización definitiva del mandato del EPUE. Vid. Decisión 2007/358/PESC, EUPT/1/2007 del COPS de 15 de mayo de 2007 (DO L 133/49, de 25.5.2007). Según este diplomático danés, una nueva RCSNU sobre Kosovo clarificaría los términos de la responsabilidad que debe asumir la comunidad internacional, en el entendimiento que la UE ya ha expresado su voluntad de asumir nuevas responsabilidades y la UE ha demostrado la unidad de los 27 Estados miembros. Al mismo tiempo, ha detectado considerables avances en Kosovo ocho años después de la finalización de la guerra, sobre todo en el desarrollo del Estado de derecho. En cambio, quedan otros ámbitos en los que las autoridades todavía no han asumido su responsabilidad y la UE está dispuesta a supervisar. (En referencia, probablemente a la justicia y la policía, los ámbitos de actuación de la misión de gestión de crisis en Kosovo). En <http://www.eupt-kosovo.eu/media/Casper%20Klynge%20interview%20in%20Koha%20Ditore,%206%20April%202007.pdf>. (Fecha de consulta: 22 diciembre 2009).

¹⁴⁶⁷ Art. 5 de la acción común 2006/918/PESC, *cit.* Como en las acciones precedentes, es el Consejo el que autoriza al COPS a adoptar aquellas decisiones relativas a la aplicación del Art. 25 TUE, incluyendo la competencia para nombrar al Jefe del EPUE, a propuesta del SG/AR. El Consejo únicamente retiene su facultad de decidir sobre los objetivos y la terminación del mandato del EPUE.

¹⁴⁶⁸ *Ibid.* Art. 5.

¹⁴⁶⁹ *Ibid.* Art. 6. 3.

¹⁴⁷⁰ *Ibid.* Art. 7, que recuerda la obligación de asumir los gastos del personal, incluidos los salarios, la cobertura médica, las asignaciones, los seguros de alto riesgo y los gastos de viaje, a y desde la zona de misión. Del mismo modo, tienen que contribuir a los costes de funcionamiento del Equipo, según proceda.

¹⁴⁷¹ *Ibid.* Art. 4. En cuanto a los gastos de personal, estos corren también a cargo del Estado o institución comunitaria que los envíe. En este sentido, incluyen las retribuciones, la cobertura médica, los gastos de viaje de ida y vuelta a Kosovo y las asignaciones que no sean dietas.

los privilegios e inmunidades para el buen funcionamiento del Equipo, aspectos que, en su caso, se decidieron de conformidad con el antiguo art. 24 TUE¹⁴⁷².

Por otro lado, la actuación de este equipo se ha llevado a cabo en coordinación con las otras organizaciones internacionales presentes en la zona, la ONU/UNMIK, la OSCE, la OTAN/KFOR, así como con los EEUU y Rusia, todos ellos implicados en los esfuerzos de la comunidad internacional para garantizar un entorno estable y seguro en Kosovo. Al mismo tiempo, los Estados miembros debían ser debidamente informados de este procedimiento de coordinación¹⁴⁷³. En este sentido, la acción también establece los procedimientos habituales de comunicación de la información y documentos clasificados de la UE a los distintos actores internacionales, los mismos que en las misiones precedentes¹⁴⁷⁴.

e) Financiación del EPUE KOSOVO

La financiación inicial para este equipo fue establecida en 3.005.000 euros, destinados a cubrir los gastos comunes relacionados con el EPUE, financiados a cargo del presupuesto comunitario¹⁴⁷⁵. De todos modos, el 11 de diciembre de 2006 el Consejo decidió reforzar y extender el mandato del Equipo hasta mayo de 2007. Posteriormente, al adoptarse el 14 de mayo de 2007 una segunda prórroga, se procedió también a la revisión de la aportación presupuestaria para financiar las tareas de planificación de este Equipo¹⁴⁷⁶.

f) Revisión del EPUE KOSOVO

Como todas las acciones adoptadas por el Consejo, se ha producido una revisión posterior, en función del desarrollo de la misma. Así, el Consejo decidió el 14 de mayo de 2007 establecer una nueva prórroga, a instancias del COPS, hasta el 1 de septiembre de 2007, en previsión de la finalización de los trabajos de las NU para el establecimiento del estatuto de Kosovo. En esta nueva acción se establecía una nueva revisión para el 15 de julio de 2007. Llegado este momento el Consejo, teniendo presente la necesidad de garantizar una transición fluida hacia el inicio de una posible y previsible operación de gestión de crisis¹⁴⁷⁷, aprobó una nueva prórroga de la acción realizada por el Equipo hasta el 30 de noviembre de

¹⁴⁷² *Ibíd.* Art. 11.1. En este sentido, vendrá determinado por la negociación de un Acuerdo equivalente a los negociados en las misiones precedentes entre la UE y los Estados terceros participantes. Otra cosa son las reclamaciones presentadas por el personal en relación con la comisión de servicios que deberán ser resueltas por el Estado miembro o la institución comunitaria que lo haya enviado. Del mismo modo, según el apartado 2, estos serán responsables de toda acción que tengan que emprender contra un miembro del personal por ellos enviados.

¹⁴⁷³ *Ibíd.* Art. 10.

¹⁴⁷⁴ *Ibíd.* Art. 13.

¹⁴⁷⁵ *Ibíd.* Art. 9.

¹⁴⁷⁶ Acción común 2006/918/PESC, *cit.* El art. 1.4) estableció una nueva referencia financiera de 10.545.000 euros hasta el 31 de mayo de 2007. Posteriormente, el 14 de mayo de 2007, se estableció un nuevo incremento de la financiación en 43.955.000 euros hasta el 1 de septiembre de 2007, fecha prevista para una nueva revisión en el caso de prorrogar la acción del equipo de planeamiento. *Vid.* acción común 2007/334/PESC del Consejo de 14 de mayo de 2007 (DO L 125/29, de 15.5.2007).

¹⁴⁷⁷ Art. 14 de la acción común 2007/334/PESC, *cit.* Es importante recordar que la estrategia de la UE hacia Kosovo también está vinculada al proceso de Estabilización y Asociación para la región de los Balcanes occidentales, a través del Instrumento de Preadhesión (IPA) y de los programas comunitarios, sobre todo de asistencia financiera, de la Comisión Europea. De modo que la finalidad a largo plazo para Kosovo también sería la de integrarla en la UE.

2007, en previsión del inicio de esta futura operación de gestión de crisis de la Unión, y con el fin de garantizar la preparación de una transición fluida hacia esta misión¹⁴⁷⁸. De nuevo, llegada la fecha límite, el Consejo prorrogó otra vez esta misión preparatoria, puesto que el estatuto definitivo de Kosovo todavía no había sido probado¹⁴⁷⁹. La misión del Equipo debía continuarse hasta el 31 de marzo de 2008, fecha en la que el Consejo debía evaluar de nuevo, en caso de no haberlo hecho ya, si el EPUE Kosovo debía continuar, teniendo en cuenta la necesidad de una transición fluida hacia la posible y previsible operación de gestión de crisis¹⁴⁸⁰.

1.3.2. EQUIPO DE PREPARACIÓN DE LA MISIÓN CIVIL INTERNACIONAL, MCI-OCI-REUE (15 DE SEPTIEMBRE DE 2006-31 DE MARZO DE 2008)

Simultáneamente al establecimiento del EPUE, el 15 de septiembre de 2006 el Consejo también decidió crear una estructura paralela para la preparación de una posible misión civil internacional, incluido el componente del REUE.

a) Marco jurídico del Equipo de preparación MCI-OCI-REUE

Por esta razón, en julio de 2007 el Consejo aprobó la acción común 2006/623/PESC¹⁴⁸¹. La justificación de su creación se recogía en el informe que el 16 de julio presentaron al Consejo el SG/AR, Javier Solana, y el comisario europeo para la ampliación, el Sr. Rhen, sobre el futuro papel de la UE en Kosovo. En este sentido, remarcaban que una futura misión civil internacional en Kosovo debería basarse en una resolución previa del CSNU y que, en todo caso, esta misión debería trabajar con las autoridades de Kosovo. En el mismo informe se recomendaba que el Jefe de misión, que tiene que ser un representante de la comunidad internacional, sea al mismo tiempo el REUE para Kosovo. De este modo, debía asumir un papel de coordinador con el resto de actores internacionales en relación con todas aquellas cuestiones sobre la aplicación del estatus establecido para Kosovo y sobre el establecimiento de los mecanismos apropiados. Por otro lado, una parte importante de su mandato debería concentrarse en asumir un mayor papel en el establecimiento de la misión civil internacional durante el período de transición entre el momento de establecer el estatus para Kosovo y el de la finalización del mandato de la UNMIK.

El 11 de agosto de 2006, el Representante especial del Secretario General de las NU, Steven P. Schook¹⁴⁸², invitó al SG/AR de la UE a desplegar un equipo de preparación de la misión

¹⁴⁷⁸ Art.1 de la acción común 2007/520/PESC del Consejo de 23 de julio de 2007 (DO L 192/28, de 24.7.2007). Las nuevas funciones asignadas a este equipo, en consonancia con la preparación del inicio de una operación de gestión de crisis se centrarán en "contratar y formar al personal, necesario antes de la adopción por el CSNU de una nueva resolución que sustituya la RCSNU 1244, que constituya el núcleo de la posible misión futura de gestión de crisis de la PESD, con vistas a su rápido despliegue".

¹⁴⁷⁹ Acción común 2007/778/PESC del Consejo de 29 de noviembre de 2007 (DO L 312/68, de 30.11.2007).

¹⁴⁸⁰ *Ibid.* Art. 1.8) y 9). Esta última prórroga también ha supuesto el nombramiento de un nuevo jefe para el EPUE, el embajador Roy Reeve, antiguo jefe de la misión fronteriza de la OSCE en Georgia. *Vid.* decisión 2007/888/PESC, EPUE/2/2007 del COPS de 18 de diciembre de 2007 (DO L 346/29, de 29.12.2007).

¹⁴⁸¹ Acción común 2006/623/PESC, *cit.*

¹⁴⁸² El comandante Steven Schook aportaba una gran experiencia sobre el conocimiento de la zona, puesto que previamente había sido comandante de la SFOR en Bosnia y Herzegovina. *Vid.*

civil-REU en Prístina¹⁴⁸³. Esta invitación fue aceptada por el Consejo con la aprobación de la acción común 2006/623/PESC. Las acciones de este nuevo Equipo de preparación de la misión civil tenían que llevarse a cabo en estrecha coordinación con las del Equipo de planificación.

b) Objetivos del Equipo de preparación MCI-OI-REUE

Este nuevo equipo, cuyo jefe de misión es Torbjörn Sohlström¹⁴⁸⁴, contaba con 25 miembros a su servicio y los objetivos establecidos se concretaron en las siguientes tareas:

“a) Contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional, en cooperación con la comunidad internacional y las instituciones de Kosovo. Todo ello en estrecha cooperación con la UNMIK para completar la aplicación de la resolución 1244 y, en caso necesario, adoptar los acuerdos transitorios para establecer la misión civil internacional.

b) Preparar, en cooperación con la Comisión europea, y previa consulta con la comunidad internacional y las instituciones kosovares, los elementos para la futura contribución de la UE a esta misión.

c) Asegurar, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad y el mandato del EPUE, un papel completo, coherente e integrado de la UE en relación con la preparación del soporte europeo para la implementación del estatus que se establezca en Kosovo”¹⁴⁸⁵.

La oficina de este equipo fue establecida en Prístina, el 9 de octubre de 2006. Es importante destacar que su trabajo, al igual que el del EPUE, debe llevarse a cabo en estrecha coordinación con todos los actores internacionales que están de un modo u otro actuando en Kosovo, especialmente la ONU a través de la UNMIK, la UNOSEK¹⁴⁸⁶ y también otras organizaciones internacionales como la OSCE, y la OTAN (a través de la KFOR) sin olvidar a dos actores internacionales decisivos para la determinación del futuro de la zona como son Rusia y los EEUU¹⁴⁸⁷.

En este sentido, aunque las misiones civiles están excluidas del diálogo entre la UE-OTAN (y del marco de los Acuerdos “Berlín Plus”), estas dos organizaciones procedieron a negociar los acuerdos para su futura cooperación en Kosovo. Por este motivo, se estableció una estrecha relación de trabajo entre el EPUE de Prístina y la KFOR, dedicada a debatir las

el comunicado de prensa de la UNMIK de 19 de abril de 2006. UNMIK/PR/1536, en [http://www.unmikonline.org/dpi/pressrelease.nsf/0/C8705ACBE1E44848C1257155003079E5/\\$FILE/pr1536.pdf](http://www.unmikonline.org/dpi/pressrelease.nsf/0/C8705ACBE1E44848C1257155003079E5/$FILE/pr1536.pdf). (Fecha de consulta: 15 mayo 2009).

¹⁴⁸³ Antecedente (8) de la acción común 2006/623/PESC, *cit.*

¹⁴⁸⁴ *Ibid.* Art. 4.1. También se detallan sus funciones en la dirección del personal civil a su servicio, equivalentes a las de otros jefes de misiones precedentes. *Vid.* apartados 2,3, 4, 5 y 6 del art. 4.

¹⁴⁸⁵ *Ibid.* Art. 1.

¹⁴⁸⁶ La UNOSEK es la Oficina del Enviado Especial de las NU, el Sr. Martti Ahtisaari, para el proceso relativo al futuro estatuto de Kosovo. En <http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html>. (Fecha de consulta: 15 mayo 2009).

¹⁴⁸⁷ Art. 10.3 de la acción común 2006/623/PESC, *cit.*

posiciones de ambas organizaciones sobre ciertos temas como las operaciones de policía, la gestión de fronteras y el intercambio de informaciones¹⁴⁸⁸.

c) Financiación del equipo de preparación MCI-OI-REUE

El importe financiero previsto inicialmente también fue aumentado para hacer frente a los gastos derivados de este mandato. Así, el importe inicial de 869.000 € establecido en la acción común 2006/623/PESC fue aumentado en 807.000 € más¹⁴⁸⁹. El motivo fue la revisión posterior realizada por el Consejo el 16 de julio de 2007, que acordó prorrogar de nuevo la acción de este Equipo hasta el 31 de julio¹⁴⁹⁰.

d) Revisión del equipo de preparación MCI-OI-REUE

El 19 de noviembre de 2007, y puesto que todavía no se había establecido el estatuto definitivo para Kosovo, el Consejo aprobó la acción común 2007/744/PESC¹⁴⁹¹, prorrogando una vez más la presencia del Equipo hasta el 31 de marzo de 2008 o 30 días después del nombramiento del Representante de la comunidad internacional/REUE, siempre que ello sucediera antes del 1 de marzo de 2008¹⁴⁹².

Así pues, una nueva acción de la UE encaminada a regular una operación de gestión de crisis tendría que esperar a que las partes afectadas, bajo la intermediación de la ONU, llegaran a un acuerdo definitivo sobre la determinación del estatus de Kosovo. Mientras se sucedían las negociaciones, el Consejo preparó entre un 90%-95% del mandato de esta futura misión. Este mandato se basaría en la aproximación del sistema legal local a los estándares internacionales. Su filosofía, como veremos en el punto siguiente, es la de conseguir que las

¹⁴⁸⁸ T. Zehetner, "Waiting in the wings, the civilian ESDP mission in Kosovo", *ESR*, Number 33, May 2007, p.6. Esta colaboración puede ser debida a la idea general de que la UE acabará asumiendo el papel de la OTAN en Kosovo, tal y como ya hizo en Bosnia: "While there is currently consensus in EU circles to keep KFOR (and hence the US) involved in Kosovo as long as possible, a transition of the military role from NATO to the EU-as happened in Bosnia Herzegovina- might take place once the security situation in Kosovo becomes more predictable".

¹⁴⁸⁹ Art. 2 de la acción común 2007/203/PESC del Consejo, de 27 de marzo de 2007 (DO L 90/94, de 30.3.2007).

¹⁴⁹⁰ Acción común 2007/517/PESC del Consejo de 16 de julio de 2007 (DO L 190/38, de 21.7.2007). La nueva prórroga obedece a la adaptación de la acción a la futura creación de un Representante Civil Internacional en Kosovo que será al mismo tiempo el REUE y que contará con el apoyo de una Oficina Civil Internacional (OCI) en Kosovo. De este modo el equipo de preparación MCI/REUE pasa a denominarse Equipo de preparación OCI/REUE. Todo ello en previsión del nombramiento, (que no se produjo), por parte del CS de un Representante Civil Internacional antes del 1 de noviembre, fecha en la cual se debería haber revisado de nuevo esta acción si las NU no adoptaban una nueva resolución sobre el estatuto. De este modo, con la aprobación de esta acción el Consejo se adaptaba al contenido propuesto por el SG de las NU sobre el futuro Estatuto para Kosovo que, entre otras disposiciones prevé la creación del Representante Especial Civil Internacional para la supervisión del Acuerdo. *Vid.* Párr. 11 de la propuesta integral del Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo en S/2007/168, de 26 de marzo de 2007, "Informe del Enviado especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo".

¹⁴⁹¹ Acción común 2007/744/PESC del Consejo de 19 de noviembre de 2007 (DO L 301/27, de 20.11.2007).

¹⁴⁹² *Ibid.* Art.3. Al mismo tiempo se incrementaba con esta acción el importe de referencia financiera para este período en la cantidad de 1.692.000 euros, con el fin de cubrir los gastos generados por el mandato de este equipo de preparación de la denominada, a partir de este momento, Oficina civil internacional en Kosovo (art. 2).

autoridades locales sean responsables en la dirección de Kosovo. De modo que sólo en aquellos ámbitos en los que las autoridades locales no fuesen capaces de asegurar la ejecución del acuerdo del estatuto la misión europea otorgaría su soporte y consejo, así como pondría en práctica sus poderes ejecutivos¹⁴⁹³. Las funciones previstas por el Consejo para la futura misión PESD aparecen recogidas en el informe presentado el 26 de marzo de 2007 por el SG de las NNUU al Presidente del CSNU¹⁴⁹⁴. En este informe, elaborado por el enviado especial del SG para el proceso relativo al estatuto futuro de Kosovo, Martti Ahtisaari¹⁴⁹⁵, el antiguo presidente finlandés se mostraba partidario, ante la evidencia de las posiciones irreconciliables entre Serbia y Kosovo, de otorgar a Kosovo la independencia supervisada por la comunidad internacional. Su recomendación se justificaba en el hecho de que después de ocho años de administración de la UNMIK, se habían creado y desarrollado instituciones que han ido asumiendo progresivamente la responsabilidad de gestionar los asuntos públicos, de modo que no sería factible que Serbia volviera a administrar el territorio de Kosovo, puesto que la paz y estabilidad de la zona se pondrían de nuevo en peligro¹⁴⁹⁶.

La propuesta de Acuerdo presentada por el enviado especial proponía el establecimiento de una fuerte presencia internacional para apoyar esta independencia, basado en los siguientes puntos:

- a) En primer lugar, el establecimiento del representante civil internacional (y al mismo tiempo REUE) encargado de ejercer la última supervisión sobre la aplicación del Acuerdo. Este representante no tendría ninguna intervención directa en la administración de Kosovo, pero sí dispondría de facultades coercitivas para asegurar el éxito de la aplicación del acuerdo, entre ellas, anular decisiones o textos legislativos;
- b) En segundo lugar, una misión europea de la PESD, encargada de vigilar, asesorar y supervisar las cuestiones relacionadas con el Estado de derecho. Tendría facultades para investigar y procesar de modo independiente ciertos delitos y crímenes, tales

¹⁴⁹³ T. Zehetner, "Waiting in the wings...*op.cit.*, p.4. Según su autor, este mandato centrado en los ámbitos judiciales y de policía, debería también incorporar la ejecución de los derechos de propiedad como una tarea relacionada con la seguridad, puesto que en Kosovo este ámbito tiene importantes implicaciones de seguridad y debería, por lo tanto, figurar en esta misión PESD. De este modo, el personal de la misión debería apoyar la resolución de casos sobre propiedad surgidos durante el conflicto de 1998-1999 y supervisar el trabajo de la Agencia de Propiedad de Kosovo en su resolución.

¹⁴⁹⁴ S/2007/168, *cit.* El SG de las NU, Ban Ki-moon, lo transmitió por Carta al Presidente del CS para su debate en el Consejo. En esta Carta el SG apoya plenamente la recomendación de su enviado especial, así como la propuesta íntegra del Acuerdo sobre el estatuto. Este informe del enviado especial fue aprobado por el Parlamento Europeo el 29 de marzo. En Nota de prensa, "El Parlamento aboga por la "soberanía controlada" por la comunidad internacional en Kosovo", Relaciones exteriores, 29-03-2007. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-4692-087-03-13-903_20070326IPR04617-28-03-2007-2007-false/default_es.htm. (Fecha de consulta: 20 marzo 2008).

¹⁴⁹⁵ Martti Ahtisaari fue designado por la ONU como enviado especial para Kosovo en noviembre de 2005, ante la creciente preocupación de esta organización sobre la evolución del conflicto. Es de destacar que el ex presidente finlandés ya tenía una gran experiencia previa en estas cuestiones, puesto que jugó un papel relevante en la independencia de Namibia, al haber negociado con la República de Sudáfrica este proceso de independencia.

¹⁴⁹⁶ S/2007/168, *cit.*, párr. 1,3, 5,7, y 8.

como la delincuencia organizada, la delincuencia interétnica, los delitos financieros y los crímenes de guerra. También tendría autoridad ejecutiva limitada para asegurar que las instituciones encargadas del orden público en Kosovo fuesen eficaces y funcionales, en cuestiones como el control de fronteras y el control de manifestaciones y disturbios;

c) En tercer lugar, una presencia militar internacional dirigida por la OTAN, encargada de continuar las tareas de la KFOR a fin de crear un entorno seguro. Y, finalmente,

d) También se prevé la participación de la OSCE (muy activa en la zona) para supervisar la aplicación satisfactoria del Acuerdo¹⁴⁹⁷.

Por otra parte, la entrada en vigor del acuerdo comportaría el establecimiento de un período de transición de 120 días durante el cual continuaría actuando la UNMIK con el mandato asignado.¹⁴⁹⁸ En el plazo de nueve meses desde la entrada en vigor de este acuerdo se celebrarían en Kosovo las elecciones generales y locales¹⁴⁹⁹. Sin embargo, este plan no fue llevado a la práctica por la falta de acuerdo entre las partes. A pesar de ello, y de la falta de una RCSNU estableciendo el estatuto definitivo para Kosovo, la UE, como hemos visto, ya se había preparado para iniciar una misión civil en Kosovo, aprobando su fase de preparación en febrero de 2008.

1.3.3. EULEX KOSOVO (16 DE FEBRERO DE 2008- PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 14 DE JUNIO DE 2014)

A finales de 2007 el CSNU no había conseguido reunirse para emitir una resolución sobre el estatuto definitivo de Kosovo, puesto que China y Rusia se oponían a avalar una independencia tutelada, tal y como se proponía en el plan Ahtisaari. Sin embargo, esta falta de acuerdo en el seno del CSNU no impidió que la UE tomara la decisión de establecer una misión PESD en Kosovo, sin esperar, tal y como había manifestado previamente, una resolución de autorización del CSNU.

a) Marco jurídico de EULEX KOSOVO¹⁵⁰⁰

El 4 de febrero de 2008 la UE, en vista de la falta de acuerdo del CSNU, y apoyándose en la Resolución 1244, el Consejo de la Unión aprobó dos acciones comunes: la primera fue la

¹⁴⁹⁷ *Ibid.* Párr. 10 a 13 del Anexo, "Disposiciones principales de la propuesta integral del Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo".

¹⁴⁹⁸ *Ibid.* Párr. 15 del Anexo. Durante este período de tiempo, la Asamblea de Kosovo tendría que aprobar una Constitución y las leyes necesarias para la aplicación del acuerdo y el establecimiento de las nuevas instituciones, según establecía el párr. 16 del mismo Anexo. La finalización de este período de transición supondría la finalización del mandato de la UNMIK y la transferencia de todas sus facultades a las autoridades de Kosovo (párr. 17).

¹⁴⁹⁹ *Ibid.* Párr. 18 del Anexo.

¹⁵⁰⁰ Vid. también M. Julià Barceló, "EULEX- Kosovo: ¿La misión imposible?", Real Instituto Elcano, DT 42/2008- 22/10/2008, pp.16.20. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a8477c004f01992c952af53170baead1/D142-2008_Barcelo_EULEX_Kosovo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a8477c004f01992c952af53170baead1. (Fecha de consulta: 24 julio 2011).

acción común 2008/123/PESC¹⁵⁰¹, que nombraba al REUE para Kosovo sobre la base jurídica previa de la acción común 2006/623/PESC de establecimiento del equipo de preparación para una misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del REUE (Equipo de preparación MCI-OI-REUE). De este modo, Pieter Feith fue nombrado REUE para Kosovo, confiriéndole las competencias y facultades del futuro Representante Civil internacional. Su mandato está centrado en la consecución de los objetivos políticos de la Unión en Kosovo, entre las cuales se incluyen:

“la consolidación de la estabilidad en la región y en la ejecución de un arreglo que defina el estatuto futuro de Kosovo” con la finalidad de garantizar la estabilidad y conseguir un Kosovo “comprometido con el Estado de derecho y la protección de las minorías y del patrimonio cultural y religioso”¹⁵⁰².

En segundo lugar, el Consejo aprobó la acción común 2008/124/PESC¹⁵⁰³, que establecía la misión para el Estado de derecho, denominada EULEX KOSOVO. La aprobación de esta acción se apoyaba, en primer lugar, en la Resolución 1244. Concretamente, en los párrafos siguientes:

- (El CSNU) “decide que las presencias internacionales civil y militar y de seguridad establezcan un período inicial de 12 meses, y se mantenga después a menos que el Consejo de Seguridad decida otra cosa”¹⁵⁰⁴.

-(El CSNU) “autoriza al SG a establecer, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, una presencia internacional civil en Kosovo”, estableciendo entre las principales responsabilidades de esta presencia internacional: “en una etapa final, supervisar el traspaso de autoridad de las instituciones provisionales de Kosovo a las instituciones que se establezcan conforme a una solución política”; y “mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo”¹⁵⁰⁵.

-(El CSNU) “acoge con beneplácito la labor iniciada por la UE y otras organizaciones internacionales para establecer un criterio integrado para el desarrollo económico y la estabilización de la región afectada por la crisis de Kosovo, incluida la aplicación de un pacto de estabilidad para Europa sudoriental con amplia participación internacional a fin de fomentar la democracia, la prosperidad económica, la estabilidad y la cooperación regional”¹⁵⁰⁶.

En segundo lugar, la misión EULEX KOSOVO se apoyaba en la acción común 2006/304/PESC¹⁵⁰⁷, que establecía un equipo de planificación de la UE para una posible operación de gestión de crisis en el ámbito del Estado de derecho y otros posibles ámbitos.

¹⁵⁰¹ Art. 1 de la acción común 2008/123/PESC del Consejo de 4 de febrero de 2008 (DO L 42/88, de 16.2.2008).

¹⁵⁰² *Ibíd.* Art. 2.

¹⁵⁰³ Acción común 2008/124/PESC, *cit.* Esta acción fue aprobada por el procedimiento de abstención constructiva, puesto que todos los Estados miembros la aprobaron por unanimidad excepto Chipre que se abstuvo, por razones obvias, puesto que la parte norte del país se autoproclamó como Estado independiente el 15 de noviembre de 1983, con el nombre de República turca del norte de Chipre.

¹⁵⁰⁴ S/RES/1244, *cit.*, párr. 19.

¹⁵⁰⁵ *Ibíd.* Párr. 10 y 11.

¹⁵⁰⁶ *Ibíd.* Párr. 17.

¹⁵⁰⁷ Acción común 2006/304/PESC, *cit.*

Esta misión debía sustituir, tras un período de transición de 120 días, a las fuerzas de la ONU (UNMIK) desplazadas en Kosovo¹⁵⁰⁸.

b) Mandato de EULEX KOSOVO

Esta es la primera vez que en una acción común se utiliza el término “mandato” en lugar de “objetivos” usado de modo habitual en las acciones comunes que regulan las precedentes misiones PESD. Según el mandato establecido en la acción común 2008/124/PESC esta misión incluye un componente de policía, un componente de justicia y un componente de aduanas, situados todos ellos en los servicios y ministerios relevantes. En concreto la misión:

“asistirá a las instituciones, las autoridades judiciales y los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo en su avance hacia la viabilidad y la responsabilización, así como en el desarrollo y fortalecimiento de un sistema judicial independiente y multiétnico y una policía y unos servicios de aduanas multiétnicos, velando por que dichas instituciones se adhieran a las normas internacionalmente reconocidas y a las mejores prácticas europeas”. De todos modos, esta misión PESD se llevará a cabo en plena cooperación con los programas de asistencia de la Comisión Europea quien “desempeñará su mandato por medio de la supervisión, tutoría y asesoramiento, al tiempo que conserva determinadas responsabilidades ejecutivas”¹⁵⁰⁹.

Para el cumplimiento de este mandato la acción establece también las funciones de la misión, entre ellas, la supervisión, tutoría y asesoramiento en relación con las instituciones de Kosovo competentes en todas las áreas relacionadas con la supremacía de la ley, interpretada en su sentido más amplio (incluidas las cuestiones de aduanas) conservando al mismo tiempo determinadas competencias ejecutivas; velar por el mantenimiento y promoción de la supremacía de la ley, el orden público y la seguridad (...); contribuir a velar para que los cuerpos y fuerzas de seguridad de Kosovo, incluidos los de aduanas, estén libres de injerencias políticas; velar por la correcta investigación, enjuiciamiento, sentencia y ejecución de las causas por crímenes de guerra, terrorismo, delincuencia organizada, corrupción, delitos entre etnias, etc.; colaborar con la luchas contra la corrupción, el fraude y el delito económico y financiero; etc.¹⁵¹⁰.

c) Planificación, estructuras y cadena de EULEX KOSOVO

La fase de planificación y preparación de la misión de esta misión comprende la evaluación global de los riesgos que deberá ser actualizada en caso necesario. Durante el transcurso de esta fase, el EPUE Kosovo es el encargado, como principal elemento, de preparar y planificar esta misión. En este sentido, el jefe de misión del EPUE debe actuar bajo la autoridad del jefe de la misión EULEX¹⁵¹¹. Es también durante esta fase cuando se lleva a cabo el reclutamiento

¹⁵⁰⁸ Doc. 6613/08, Council of the European Union, “Kosovo: Council establishes an EU Rule of Law Mission, appoints an EU Special Representative”, Brussels, 16 February 2008. Las previsiones del plan Ahtisaari, como ya hemos visto, pretendían que fuesen las autoridades de Kosovo las que se sustituyeran en las funciones de la UNMIK, pero ante el cambio de situación, es la UE quien pretende asumir estas funciones de administración interina. En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98768.pdf. (Fecha de consulta: 20 marzo 2008).

¹⁵⁰⁹ Art. 2 de la acción común 2008/124/PESC, *cit.*

¹⁵¹⁰ *Ibid.* Art. 3.

¹⁵¹¹ *Ibid.* Art. 4.1 y 2.

y despliegue del personal y la adquisición de activos, suministros y servicios, con cargo al presupuesto de la misión EPUE. El responsable de estas tareas también es el EPUE¹⁵¹².

Finalmente, el mismo equipo de planificación es el encargado de elaborar el OPLAN y desarrollar los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar el mandato de EULEX. En el OPLAN se deberá tener en cuenta, como en toda misión PESD, la evaluación global de los riesgos, incluyéndose un plan de seguridad. Una vez establecido, deberá ser aprobado por el Consejo¹⁵¹³. Realizada esta planificación y aprobado el OPLAN el Consejo deberá tomar la decisión de puesta en marcha de la operación. De este modo la fase operativa se iniciará cuando se transfiera la autoridad de la misión de la ONU en Kosovo (la UNMIK)¹⁵¹⁴, transcurrido el período de transición de 120 días. Durante este tiempo, el jefe de misión podrá ordenar al equipo de planificación que lleve a cabo las actividades necesarias para que esta misión sea plenamente operativa el día de la transferencia de autoridad¹⁵¹⁵.

En relación con las estructuras de esta misión, a través de esta acción se regula una misión unificada en todo Kosovo para la cual se establecerán en primer lugar una serie de infraestructuras donde llevar a cabo sus funciones:

- a) Un cuartel general en Prístina.
- b) Oficinas locales y regionales en todo Kosovo.
- c) Un elemento de apoyo en Bruselas. Y,
- d) Las oficinas de enlace necesarias¹⁵¹⁶.

Por otro lado, la estructura de la misión está compuesta por los siguientes elementos:

- a) El jefe de misión y el personal tal y como se establece en el OPLAN.
- b) Un componente policial para secundar en caso necesario los servicios policiales de Kosovo, en especial en los pasos fronterizos.
- c) Un componente judicial, que secundará cuando sea necesario a los ministerios correspondientes, el poder judicial de Kosovo, la agencia de la propiedad de Kosovo y el servicio correccional de Kosovo; y
- d) Un componente aduanero para secundar cuando sea necesario al servicio de aduanas de Kosovo¹⁵¹⁷.

El COPS procedió el 7 de febrero de 2008 a nombrar al jefe de misión, el teniente general francés Yves de Kermabon, por el mismo período de vigencia que la acción común, es decir,

¹⁵¹² *Ibíd.* Art. 4.3.

¹⁵¹³ *Ibíd.* Art. 4.4. En la fecha de redacción de esta parte (6 de marzo de 2008), el Consejo había ya aprobado, por el denominado "procedimiento de silencio" (basado en la aprobación tácita del plan operativo), el OPLAN. En <http://elmundo.es/elmundo/2008/02/16/internacional/1203151522.html> (Fecha de consulta: 6 marzo 2008).

¹⁵¹⁴ *Ibíd.* Art. 5.

¹⁵¹⁵ *Ibíd.* Art. 5.2. Es decir, el día del traspaso de las fuerzas de la UNMIK a la misión EULEX KOSOVO.

¹⁵¹⁶ *Ibíd.* Art. 6.1 y 2.

¹⁵¹⁷ *Ibíd.* Art. 6.2.

28 meses a partir de la aprobación del OPLAN¹⁵¹⁸. Las funciones otorgadas al jefe de misión son las mismas que en las misiones civiles precedentes, encaminadas todas ellas a asumir la responsabilidad y ejercer el control y el mando de la misión en la zona de operaciones¹⁵¹⁹. En este caso concreto, puesto que existe una fuerte presencia de la comunidad internacional en la zona, el jefe de misión deber coordinar las actividades de la misión europea con el fin de que esta:

“colabore estrechamente y se coordine con las autoridades pertinentes, si procede, incluidos la OTAN/KFOR, UNMIK, OSCE, los terceros estados que participan en actividades del Estado de derecho en Kosovo y una oficina internacional civil”¹⁵²⁰.

Por otro lado, también está prevista la creación de una unidad de control jurídico y financiero que estará bajo la responsabilidad directa del jefe de misión¹⁵²¹.

Desde la MAFUE en Rafah, en la que se introdujo una nueva capacidad civil equivalente al comandante de la operación en las misiones militares, las nuevas misiones civiles establecen que el director de la capacidad civil de planeamiento y ejecución de estas misiones se convierta también en el Comandante de la operación civil¹⁵²². La figura de este comandante asume la dirección estratégica de la misión EULEX Kosovo, bajo el control político y la dirección estratégica del COPS y la autoridad general del SG/AR. Al mismo tiempo, es el encargado de vigilar la correcta aplicación y eficacia de las decisiones tomadas por el Consejo y el COPS a lo largo de la misión¹⁵²³.

En relación con la cadena de mando prevista, no difiere de las establecidas en las misiones civiles precedentes, con la novedad reciente de la inclusión del comandante de la operación. En este sentido, nos encontramos ante una cadena de mando unificada para la realización de una operación de gestión de crisis, bajo el control político y la dirección estratégica del COPS¹⁵²⁴ (responsable ante el Consejo de su actuación). El comandante de la operación responderá ante el COPS de su actuación, quien a su vez está bajo la autoridad general del SG/AR. El mando y control de la misión en la zona de operaciones es asumido por el jefe de misión (quien recibirá las instrucciones pertinentes, asesoramiento y apoyo técnico del comandante de la operación) siendo directamente responsable ante el comandante de la operación¹⁵²⁵. Finalmente, desde la misión EUPOL AFGANISTÁN¹⁵²⁶ también se ha introducido una nueva capacidad civil, el servicio de guardia permanente, que también está previsto activar durante el desarrollo de esta misión¹⁵²⁷.

¹⁵¹⁸ Arts. 1 y 2 de la Decisión 2008/125/PESC, EULEX/1/2008 del COPS de 7 de febrero de 2008 (DO L 42/99, de 16.2.2008).

¹⁵¹⁹ Art. 8 de la acción común 2008/124/PESC, *cit.*

¹⁵²⁰ *Ibid.* Art. 8.9.

¹⁵²¹ *Ibid.* Art. 8.10.

¹⁵²² Art. 7 de la acción común 2008/124/PESC, *cit.*

¹⁵²³ *Ibid.* Art. 7. 2 y 3.

¹⁵²⁴ *Ibid.* Art. 12.

¹⁵²⁵ *Ibid.* Art. 11.

¹⁵²⁶ *Vid.* MISIÓN EUPOL AFGANISTÁN (2007), epígrafe 2.8.

¹⁵²⁷ Art. 15 de la acción común 2008/124/PESC, *cit.*

d) Estados participantes y personal adscrito a EULEX KOSOVO

En esta misión está prevista la participación de todos los Estados miembros excepto Chipre. Por otro lado, la acción común también regula la posibilidad de invitar a terceros Estados a contribuir en esta misión. Como en misiones anteriores, bajo la condición de que asuman los gastos del personal que envíen, incluyendo las retribuciones, asignaciones y gastos de viaje a la zona de despliegue, así como contribuir a los costes de funcionamiento de esta misión¹⁵²⁸.

Como en cualquier otra misión civil o militar la contribución de terceros Estados, en caso de que existan y sean aceptadas por el COPS, será gestionada a través del CDC, creado para esta misión en abril de 2008 por la decisión 2008/356/PESC¹⁵²⁹. Estos Estados tendrán los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros en relación con la gestión diaria de la misión. Para regular esta participación se deberá celebrar previamente un acuerdo internacional, excepto en el caso de que ya exista un acuerdo marco previo¹⁵³⁰.

Hasta el momento, Suiza¹⁵³¹, Croacia¹⁵³² y los EEUU¹⁵³³ han sido los tres Estados no miembros que han celebrado un acuerdo internacional sobre la base del art. 24 TUE para articular su participación en la misión. Estos acuerdos regulan su estatuto (el mismo que tendrá el personal de la misión EULEX KOSOVO, si se negocia) la cadena de mando, la transmisión de información clasificada, los aspectos financieros, el incumplimiento y resolución de litigios que pueda provocar su aplicación. Se les reconocen los mismos derechos y obligaciones que a los Estados miembros y el personal aportado se someterá a las órdenes de sus autoridades nacionales, aunque en este aspecto la regulación es distinta para los EEUU. Además, para los EEUU, al regular la cadena de mando, se estableció que los EEUU designarán un jefe del contingente nacional (JCN) que represente a su contingente nacional en esta misión. Este JCN responderá ante el jefe de misión en lo relativo a cuestiones nacionales y será responsable de la disciplina cotidiana del contingente¹⁵³⁴. También participan en la misión, en aplicación de sus acuerdos marco, Canadá, Noruega y Turquía.

En relación con el personal, la acción común establece que la dotación del número de personas y sus competencias se establecerán de acuerdo con los objetivos, cometidos y la estructura establecida para esta misión¹⁵³⁵. Igual que en las misiones precedentes, el personal lo forman enviados en comisión de servicios por los Estados miembros o las instituciones de la UE. Por este motivo, son los Estados y las instituciones los que asumirán los gastos de este personal, incluidos los de viaje a la zona de despliegue y desde la misma, las retribuciones, la

¹⁵²⁸ *Ibíd.* Art. 13.1.

¹⁵²⁹ Decisión 2008/356/PESC, EULEX/2/2008 del COPS de 22 de abril de 2008 (DO L 118/33, de 6.5.2008).

¹⁵³⁰ *Ibíd.* Arts. 13. 2, 3 y 4.

¹⁵³¹ Decisión 2008/666/PESC del Consejo de 24 de julio de 2008 relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y la Confederación Suiza (DO L 217/23, de 13.8.2008) y su Acuerdo, *cit.*

¹⁵³² Decisión 2008/887/PESC, *cit.*

¹⁵³³ Decisión 2008/814/PESC del Consejo de 13 de octubre de 2008 relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América (DOL 282/32, de 25.10.2008) y su Acuerdo, *cit.*

¹⁵³⁴ Art. 4 del Acuerdo UE-EEUU (EULEX KOSOVO), *cit.*

¹⁵³⁵ Art. 9.1 de la acción común 2008/124/PESC, *cit.*

cobertura médica y las asignaciones que no sean dietas o se atribuyan en función de las condiciones de vida difíciles o de riesgo. Esta regulación se aplica de igual modo al personal enviado en comisión de servicios por los terceros Estados participantes¹⁵³⁶. Por otro lado, la acción deja abierta la posibilidad de reclutar personal internacional y local por vía contractual en caso de necesidad¹⁵³⁷.

En cifras reales, está previsto que una vez que esta misión asuma su plena capacidad operacional, pasados los 120 días de transición desde la fecha de su lanzamiento (el 16 de febrero de 2008), la misión cuente con 1.900 oficiales de policía, jueces, procuradores y agentes de aduana internacionales y alrededor de 1.100 agentes locales. Todos ellos se establecerán en el cuartel general de Prístina o serán integrados en los distintos servicios judiciales y de policía de Kosovo. Igualmente está previsto el establecimiento de un contingente de unos 300 policías y agentes encargados de controlar las fronteras, aunque este último contingente sólo sería desplegado en caso necesario¹⁵³⁸. Para el correcto funcionamiento de la misión, este personal debe cumplir con las normas operativas mínimas de seguridad específicas de la misión, así como el plan de seguridad establecido para la misión. Del mismo modo, deberán respetar las normas establecidas en materia de protección de la información clasificada, así como los principios de seguridad establecidos en la decisión 2001/264/PESC del Consejo¹⁵³⁹.

e) Financiación de EULEX KOSOVO

El importe de referencia financiera se fijó inicialmente en 205 M€ para un período de 16 meses desde la aprobación del OPLAN. Estos gastos se gestionan de acuerdo a las normas y procedimientos comunitarios para la aprobación del presupuesto general, excepto las financiaciones previas¹⁵⁴⁰. Este importe fue aumentado posteriormente, estableciendo la cifra de 265 M€ desde febrero de 2008 hasta junio de 2010¹⁵⁴¹. Por otro lado, también está prevista la posibilidad, previa aprobación de la Comisión, de que el jefe de misión celebre acuerdos técnicos con Estados miembros, terceros Estados participantes u otros actores internacionales desplegados en Kosovo en relación con el suministro de equipos, servicios y locales a la misión¹⁵⁴². Con el fin de ejercer el control pertinente en la ejecución de los gastos

¹⁵³⁶ *Ibíd.* Art. 9. 2 y 4.

¹⁵³⁷ *Ibíd.* Art. 9.3. Son casos excepcionales y justificados, debidos a la falta de solicitudes cualificadas de los Estados miembros.

¹⁵³⁸ Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Fiche d'information, EULEX KOSOVO, Février 2008. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216-EULEX_Kosovo.fr.pdf (Fecha de consulta: 2 marzo 2009).

¹⁵³⁹ Art. 9.5 de la acción común 2008/124/PESC, *cit.* En este sentido, el Art. 14 establece que el comandante civil debe asumir la dirección de la planificación de estas normas de seguridad por parte del jefe de misión y velar para su correcta ejecución y eficacia, en coordinación con la oficina de seguridad de la Secretaría general del Consejo. La regulación de la comunicación de información clasificada y no clasificada se establece en el art. 18, reproduciéndose los mismos parámetros y clasificación de la información que en las misiones precedentes.

¹⁵⁴⁰ *Ibíd.* Art. 16.1.

¹⁵⁴¹ Art. 1 de la acción común 2009/445/PESC del Consejo de 9 de junio de 2009 (DO L 148/33, de 11.6.2009).

¹⁵⁴² Art. 16.3 de la acción común 2008/124/PESC, *cit.* En este sentido, podrán participar en las licitaciones convocadas los nacionales de los países de los Balcanes occidentales o de terceros Estados contribuyentes. La titularidad inicial de estos contratos, asumida por el EPUE durante la fase de planificación y preparación, será transferida posteriormente a EULEX KOSOVO.

de la misión, el jefe de misión deberá informar a la Comisión, de modo exhaustivo, y será supervisado por esta en relación con todas las actividades realizadas en el marco de su contrato¹⁵⁴³.

f) Balance de EULEX KOSOVO

Es destacable el hecho de que la UE ha estado plenamente involucrada en la participación de la determinación del estatuto de Kosovo, en estrecha colaboración con la comunidad internacional. La previsible acción de la UE en el ámbito del Estado de derecho también se encuadra en el marco estratégico del proceso de estabilización y asociación, constituyendo un elemento determinante para garantizar la estabilidad general en la región de los Balcanes occidentales¹⁵⁴⁴. En realidad, a través de este proceso la UE ha planeado, junto con la comunidad internacional, y en especial las NNUU, una operación de reconstrucción post conflicto. Estamos ante la misión civil de gestión de crisis de mayor envergadura que se ha planeado hasta el momento. Su tamaño responde, tanto a los objetivos específicos encaminados a garantizar la estabilidad en Kosovo y propiciar el proceso de estabilización y asociación que debería conducirle a formar parte de la UE en un futuro, como también al objetivo general de garantizar la estabilidad en la región de los Balcanes occidentales. Para ello la misión cuenta con un presupuesto más elevado que en misiones civiles anteriores y acorde con su volumen: 205 M€ para los dieciséis primeros meses, así como con una dotación de personal en comisión de servicios y local considerable. En total unos 3.000 efectivos aproximadamente.

La actuación de la Unión en Kosovo continuará desarrollándose también a través de los programas comunitarios encaminados a la estabilización y al desarrollo económico de Kosovo¹⁵⁴⁵. Para ello está prevista la actuación coordinada del Consejo y la Comisión, en base a sus respectivas competencias, con el fin de velar por la coherencia de la acción exterior de la Comunidad y la ejecución de esta acción común¹⁵⁴⁶. De este modo, tal y como informa la propia UE, la presencia de esta en Kosovo se ha articulado a través de tres entidades encaminadas a la consecución del mismo objetivo global centrado en la ayuda a las autoridades de Kosovo para que puedan satisfacer las normas europeas:

¹⁵⁴³ *Ibid.* Art. 16.4.

¹⁵⁴⁴ Doc.16879/1/06, Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, Conclusiones de la Presidencia. Para la UE, el futuro acuerdo sobre el estatuto de Kosovo debe garantizar también que “podrá desarrollarse de una forma que sea sostenible tanto económica como políticamente, y establecer un marco que contemple la realización de la perspectiva europea de Kosovo” (punto 45). Una vez más, reitera también su voluntad de desempeñar un papel significativo en la aplicación del Acuerdo sobre el estatuto y la necesidad de que este Acuerdo clarifique el estatuto para que la UE puede reaccionar de manera oportuna y unificada. Además, muestra su preocupación para garantizar una financiación necesaria para poder asumir el compromiso global con Kosovo (punto 45, p. 17). En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/92217.pdf. (Fecha de consulta: 10 abril 2008).

¹⁵⁴⁵ La UE se ha convertido en la actualidad en el mayor donante en Kosovo con cerca de dos mil millones de euros. Para el período 2007-2010, la UE tenía previsto dedicar a cada habitante de Kosovo más recursos que a ninguna otra región del mundo: alrededor de 330 M€. Fuente: Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Fiche d’information, « L’UE au Kosovo », Février 2008. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216-The_EU_in_Kosovo-fr.pdf. (Fecha de consulta: 11 abril 2008).

¹⁵⁴⁶ Art. 17 de la acción común 2008/124/PESC, *cit.*

- a) Una entidad política, encarnada en el REUE que debe ayudar a las autoridades de Kosovo a respetar sus obligaciones y a promover los valores europeos;
- b) Una entidad operacional, bajo la forma de la misión EUELEX Kosovo, que asistirá a las autoridades de Kosovo en el sector más amplio del Estado de derecho; y
- c) Una entidad encargada de las reformas, la oficina de la Comisión Europea, que apoya los esfuerzos a largo plazo desplegados por Kosovo en este ámbito, así como su desarrollo económico, su integración regional y la concreción de sus ambiciones europeas¹⁵⁴⁷.

Tal y como comenta ZEHETNER, los disturbios de febrero de 2007¹⁵⁴⁸ (a los que debemos añadir los más recientes de febrero de 2008¹⁵⁴⁹) han demostrado que la de Kosovo es la misión de gestión de crisis más compleja a la que se ha enfrentado la UE hasta el momento y que, al tratarse de su sexta misión en los Balcanes, ya no es posible actuar bajo el principio de "learning by doing". Esta misión brindará una buena ocasión para que la UE demuestre que la PESD está entrando en su etapa de madurez¹⁵⁵⁰, a pesar de las particularidades jurídicas que presenta su desarrollo y ejecución, puesto que no contará, tal y como deseaba la UE, con una resolución previa del CSNU.

Sin orillar los problemas jurídicos que puede plantear la declaración de independencia unilateral de Kosovo¹⁵⁵¹, es evidente que la UE ha optado por continuar con su actuación en

¹⁵⁴⁷ Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Fiche d'information, « L'UE au Kosovo », *cit.*

¹⁵⁴⁸ Los movimientos radicales provocaron graves disturbios protestando por las, a su juicio, graves limitaciones a la independencia de la propuesta de Ahtisaari que enfrentaron en Prístina a varios miles de kosovares albaneses con la policía antidisturbios, causando la muerte de dos manifestantes.

¹⁵⁴⁹ El 17 de febrero de 2008, justo un mes después de que Kosovo declarase su independencia de Serbia de modo unilateral, 70 manifestantes serbios y 30 soldados internacionales fueron heridos después de la evacuación forzada de un tribunal de la ONU en la ciudad de Mitrovica (de mayoría serbia). Los choques, con intercambios de disparos por ambas partes, se produjeron después de que las fuerzas de la UNMIK, con el apoyo de la OTAN, controlaran el edificio de un tribunal ocupado días antes por cientos de serbios. Después de estos hechos el SG/AR de la PESC, Javier Solana, afirmó que ello no impediría el comienzo de la misión EULEX KOSOVO, previsto para mediados de junio. *Vid.* La Vanguardia, 18 de marzo de 2008.

¹⁵⁵⁰ T. Zehetner, "Waiting in the wings... *op.cit.*, pp. 6 -7.

¹⁵⁵¹ Rusia ya ha cuestionado la legitimidad de la UE para llevar a cabo la misión EULEX, considerando esta misión como ilegal por la falta de una resolución previa del CS. Según el portavoz del ministerio ruso de asuntos exteriores, Mijail Kaminin, "cualquier cambio de carácter, composición o planes operativos de la presencia civil en Kosovo exige una nueva decisión del Consejo de Seguridad". Fuente: <http://elmundo.es/elmundo/2008/02/16/internacional/1203151522.html>. (Fecha de consulta: 14 abril 2008). En contrapartida, y con el objetivo de tranquilizar a Rusia, el SG/AR de la PESC, Javier Solana, ha declarado que la UE no apoya las declaraciones de independencia en las repúblicas no reconocidas del espacio postsoviético y continúa insistiendo en que se puede encontrar una solución en el marco de los formatos existentes para la solución de los conflictos. Considera que Kosovo es un caso único y que no sienta precedente, basándose en dos argumentos: la situación de Kosovo, que debe ser entendida "como parte de la historia de la particular desintegración de Yugoslavia" y la resolución 1244 "que establecía una administración temporal de la ONU en Kosovo y determinaba también un proceso político con el objetivo de definir el futuro de Kosovo". De este modo, "estos dos aspectos hacen de Kosovo una situación *sui*

la región, en estrecha cooperación con la ONU y el resto de organizaciones presentes en la zona¹⁵⁵², con el fin de contribuir a la estabilización definitiva de los Balcanes occidentales.

La misión EULEX deberá ser sometida a una revisión posterior por parte del Consejo cuando se cumplan seis meses del inicio de la fase operativa, con el fin de determinar si procede o no su prórroga¹⁵⁵³, en función del cambio de circunstancias que puede producirse durante su desarrollo. En cualquier caso, tal y como ha afirmado RUBIO PLO:

“los riesgos de inestabilidad en la región se derivarán no tanto de estas fricciones (las existentes entre Serbia y Kosovo) como de la futura eficacia de la futura misión internacional de la UE y de la OTAN, que deberá demostrar su credibilidad en un entrono sobre el que se ciernen las amenazas del integrismo islamista y del crimen organizado”¹⁵⁵⁴.

2. OPERACIONES EXTERNAS

2.1. MISIONES EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

El conflicto de la actual República Democrática del Congo es uno de los más sangrientos del continente africano y se enmarca en un escenario sumamente complicado de luchas territoriales entre diversas etnias, intereses coloniales y postcoloniales, así como una situación de guerra civil iniciada en los años noventa del siglo pasado en la que se vieron involucrados también los intereses de los países africanos vecinos. Este país, rico en minerales y petróleo, ha venido siendo explotado desde el siglo diecinueve. Inicialmente como “patio trasero” particular del rey Leopoldo II de Bélgica, a través de la Asociación Internacional del Congo¹⁵⁵⁵. Posteriormente, el Congreso de Berlín de 1885 reconoció la existencia del dominio personal del rey belga sobre este territorio y pasó a convertirse oficialmente en una colonia.

generis, única, que no sienta precedente para otros conflictos”. En <http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act1161628.htm>. (Fecha de consulta: 13 marzo 2009). Esta tesis ha sido adoptada por las Conclusiones del Consejo de la Unión en su reunión de 18 de febrero de 2008, reiterando que los Estados miembros “will decide, in accordance with national practice and international law, on their relations with Kosovo”. Vid. Council of the European Union, Council conclusions on Kosovo, 2851st External relations, Council meeting, Brussels, 18 February 2008. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/98807KOSOVO.pdf>. (Fecha de consulta: 14 marzo 2009). Tal y como explica Antonio Rubio, la tesis defendida por la UE es exactamente la misma que defienden los EEUU, puesto que estos han empleado con frecuencia el argumento de que la independencia de Kosovo es necesaria para alcanzar la estabilidad en la región. En el mismo sentido, los norteamericanos insisten en que será una independencia *sui generis*, el acto final de la desintegración de Yugoslavia y que no debe ser un acicate para otros secesionismos. Vid. A. Rubio Plo, “La batalla diplomática de Kosovo: posiciones irreductibles e intereses compartidos”, Real Instituto Elcano, ARI n° 91/2007, p.6. En http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI91-2007_RubioPlo_Kosovo_batalla_diplomatica.pdf. (Fecha de consulta: 14 marzo 2008).

¹⁵⁵² La presencia internacional en Kosovo incluye en la actualidad, además de la ONU (UNMIK), una presencia militar internacional asegurada por la OTAN (KFOR), una misión de la OSCE y las ayudas provenientes del Banco Mundial, el PNUD, y el Consejo de Europa, entre otros actores.

¹⁵⁵³ Art. 19 de la acción común 2008/124/PESC, *cit*.

¹⁵⁵⁴ A. Rubio Plo, “La batalla diplomática de Kosovo... *op.cit*, p.7.

¹⁵⁵⁵ Para un análisis de la explotación que sufrió este territorio bajo el reinado de Leopoldo II, *vid.* A. Hochschild, *El fantasma del rey Leopoldo*, Ed. Península, Barcelona, 2002.

La independencia del país se produjo el 30 de junio de 1960, iniciándose seguidamente una etapa prácticamente sin interrupción hasta nuestros días de problemas territoriales y de disensiones internas que propiciaron en los años 60 la instauración, por parte del coronel Mobutu, de un sistema dictatorial con la eliminación del multipartidismo y la creación del movimiento popular de la revolución como partido único. En 1967 también sustituyó la Constitución aprobada con la independencia por la de la II República. Además, en el año 1971, en un acto de reafirmación de la identidad nacional, el país pasó a denominarse Zaire. A pesar de ello, desde la caída del muro de Berlín el coronel Mobuto empezó a realizar tímidas reformas en el país, creando la III República y autorizando la existencia de algunos partidos políticos. Pero no sería hasta el año 1992, después de varias explosiones sociales violentas, que se pudo constituir la Conferencia Nacional, formada por más de 2000 miembros de los distintos partidos políticos con la voluntad de convocar elecciones democráticas, si bien éstas no se llegaron a celebrar nunca pese a la mediación de la ONU. Por otro lado, el conflicto de Ruanda también influiría negativamente en la ya precaria estabilidad del país, provocando un asentamiento masivo de campos de refugiados a lo largo de la frontera congoleña y la intervención de tropas ruandesas en el país.

La situación se complicaría aún más con la aparición de Laurent Desiré Kabila que, apoyado por el gobierno de Ruanda, pretendía derrocar a Mobuto, lo que se produjo de modo efectivo el 17 de mayo de 1997, pese a las conversaciones de paz previas auspiciadas por la ONU y Sudáfrica. La nueva etapa iniciada en el país condujo al establecimiento de un nuevo régimen dictatorial y a un cambio de nombre del país por el de República Democrática del Congo. La orden de Kabila dada en 1998 a todas las tropas extranjeras presentes en el país para que se retiraran no surtió ningún efecto. De este modo, el país quedó dividido de facto en tres zonas: la zona este dominada por tropas ruandesas y su movimiento rebelde congoleño; el tercio norte del país, dominado por un grupo rebelde apoyado por Uganda que luchaba contra Kabila; y el resto del país, bajo la autoridad de Kabila, apoyado por las repúblicas de Angola, Zimbabue y Namibia.

La situación militar quedó estancada hasta el 10 de julio de 1999 en que, a través de la mediación de las NNUU y la comunidad internacional (con una activa participación de la UE), se consiguió que los partidos políticos de la oposición, los grupos guerrilleros rebeldes, Ruanda, Namibia, Uganda y Zimbabue firmaran el Acuerdo de paz de Lusaka (Zambia), por el que acordaron un alto el fuego y establecieron una serie de disposiciones para restablecer la seguridad en el país, así como iniciar el diálogo político¹⁵⁵⁶. El cumplimiento de estos acuerdos, tal y como estaba previsto en su texto, requería la asistencia de la OUA y de la

¹⁵⁵⁶ S/1999/815, de 23 de julio de 1999, "Acuerdo de cesación del fuego de Lusaka". Este acuerdo firmado por la República de Angola, la RDC, la República de Namibia, la República de Ruanda, la República de Uganda y la República de Zimbabue preveía diversas disposiciones. En primer lugar, las relativas al establecimiento del alto el fuego (artículo 1); crear las condiciones necesarias para normalizar la seguridad a lo largo de las fronteras internacionales de la RDC (capítulo 12); controlar el tráfico ilícito de armas y controlar la infiltración de grupos armados (punto 17), así como la creación de un mecanismo para desarmar a las milicias armadas (punto 22). También establecía un calendario para la aplicación del Acuerdo (Anexo B). El cese de hostilidades vendría seguido del inicio del diálogo político entre las partes (negociaciones políticas intercongoleñas). Este diálogo tenía por objetivo facilitar la reconciliación nacional y convocar elecciones democráticas, bajo la asistencia de la OUA (Capítulo 5 del anexo A).

ONU¹⁵⁵⁷. De este modo, el 6 de agosto de 1999 el CSNU autorizó a través de la resolución 1258 (1999) el despliegue de los primeros observadores de las NNUU, iniciándose así la primera Misión de observación de las Naciones Unidas en el Congo (MONUC)¹⁵⁵⁸. El mandato de esta misión fue ampliado el 24 de febrero siguiente por la Resolución 1291 (2000)¹⁵⁵⁹, que autorizaba la continuación de la verificación de los Acuerdos de Lusaka y de la protección del personal civil de la ONU que estaba trabajando en la prestación de ayuda humanitaria¹⁵⁶⁰.

De nuevo la situación volvió a inestabilizarse cuando el 16 de enero de 2000 fue asesinado Kabila. El nuevo presidente, su hijo, fue rápidamente apoyado por los países occidentales, sobre todo los EEUU, lo que propició el despliegue completo de la MONUC. De este modo, los Acuerdos de Lusaka empezaron a dar sus frutos a través de la salida del país de la mayor parte de las tropas angoleñas, casi todas las de Namibia y parte de las de Zimbabue y de Uganda. Todo ello fue acompañado de reformas económicas importantes para dar mayor estabilidad al país. En octubre de 2001 se iniciaron en Addis Abeba las conversaciones del Diálogo Intercongoleso, retomadas con posterioridad en Sudáfrica (Sun city) el 25 de febrero de 2002 y finalizadas en abril de 2003. Los mediadores de las conversaciones, además del país anfitrión, fueron el enviado especial del SG de las NNUU y el ex presidente de Botsuana. También estuvieron siguiendo el proceso, aunque en un segundo plano, Francia, Bélgica, los EEUU y el Reino Unido. El resultado de las conversaciones sólo consiguió un acuerdo parcial entre el gobierno y el Movimiento para la liberación del Congo, debido a las discrepancias en torno a la igualdad de estatus que otorgaba el Acuerdo de Lusaka para todas las

¹⁵⁵⁷ *Ibid.* Capítulo 8 del anexo A, a través del cual se regula el mandato de las fuerzas de las NU para el mantenimiento de la paz. Tal y como establece el punto 8.1 su función general, en colaboración con la OUA, era la de constituir, proporcionar y desplegar en la RDC una fuerza apropiada (los observadores de la MONUC) que garantice la aplicación del Acuerdo. Todo ello a través de las operaciones de mantenimiento de la paz (punto 8.2.1) entre las cuales, observar y supervisar la cesación de hostilidades (letra b); prestar y mantener asistencia humanitaria y brindar protección a los desplazados, refugiados y otras personas afectadas (letra f) y las relativas a la imposición de la paz (punto 8.2.2) como por ejemplo, localizar y desarmar a los grupos armados (letra a); individualizar a los autores de matanzas y de crímenes de lesa humanidad y demás criminales de guerra (letra b) o entregar a los genocidas al Tribunal Penal Internacional para Ruanda (letra c).

¹⁵⁵⁸ S/RES/1258 (1999), de 6 de agosto de 1999. Con esta resolución se autorizó un despliegue máximo de 90 efectivos de enlace militar de las NU, junto con el personal civil, político, humanitario y administrativo por un período de tres meses. Estos efectivos se tenían que desplazar a las capitales de los Estados firmantes del Acuerdo de alto el fuego de Lusaka y en la sede provisional de la Comisión Militar Mixta (CMM) creada por los Estados firmantes de acuerdo. El mandato de esta misión, de tres meses, se basaba, entre otras funciones, en ayudar a las partes a elaborar las modalidades de aplicación del acuerdo; informar al SG de la situación en el terreno y ayudar a perfilar un concepto de operaciones para una posible función posterior de las NU, así como obtener de las partes las garantías de cooperación y seguridad necesarias para un posible despliegue de observadores militares en el país (párr. 8).

¹⁵⁵⁹ S/RES/1291(2000), de 24 de febrero de 2000. El párr. 4 autoriza la ampliación de la MONUC para que tenga un total de 5.537 efectivos militares, incluido un máximo de 500 observadores o más si así lo considera oportuno el SG.

¹⁵⁶⁰ *Ibid.* Párr. 7. Entre las diversas funciones de la misión estaba la de facilitar la prestación de la ayuda humanitaria y la supervisión de los derechos humanos. En este sentido, para cumplimentar estas funciones, el CSNU autorizaba a la MONUC, en aplicación del capítulo VII de la Carta de las NU, a adoptar "todas las medidas necesarias" para proteger al personal de las NU y al personal de la CMM (párr. 8).

delegaciones y la oposición del presidente al considerar que debía permanecer en su puesto para que no se produjera un vacío de poder.

En este contexto de conflictos encadenados, la intervención de la UE en el país se inició ya en el año 1996 con el nombramiento del representante especial del REUE, Aldo Ajello¹⁵⁶¹, para toda la región de los Grandes Lagos. Su función era la de trabajar en colaboración con la ONU, los países implicados en el conflicto y la OUA para la consecución de una transición democrática en el país. Ya desde el inicio de su intervención la UE ha reiterado constantemente su intención de contribuir al proceso de transición democrática en el país y prestar asistencia en la preparación de elecciones democráticas, así como el eventual envío de observadores¹⁵⁶². De todos modos, esta actuación se ha llevado a cabo desde el inicio en coordinación con la actuación global de la comunidad internacional e, inicialmente, desde

¹⁵⁶¹ Acción común 96/250/PESC del Consejo de 25 de marzo de 1996 (DO L 87/12, de 4.4.1996). Este es el representante especial más longevo que ha tenido la UE en el exterior, hasta el 28 de febrero de 2007, en que expresó al Consejo su intención de dimitir. El REUE para la región de los Grandes Lagos fue el primer instrumento jurídico de la PESC utilizado por la UE para respaldar los objetivos perseguidos ante este conflicto: ayudar a estos países de la zona a salir de la crisis que afecta su región y respaldar los esfuerzos de la ONU y de la OUA, así como de los responsables regionales y otros agentes, encaminados a encontrar una solución pacífica, duradera y global, a los problemas políticos económicos y humanitarios que afectan a esta región (art. 1). Vid. las sucesivas prórrogas acordadas por el Consejo así como el aumento de las disposiciones financieras para el REUE en: Decisión 96/441/PESC del Consejo de 15 de julio de 1996 (DO L 185, de 24.07.1996); Decisión 1996/589/PESC del Consejo de 1 de octubre de 1996 (DO L 260/5, de 12.10.1996); Decisión 1997/448/PESC del Consejo de 16 de julio de 1997 (DO L 197/1, de 24. 07.1997); Decisión 98/452/PESC del Consejo de 13 de julio de 1998 (DO L 178, de 14.07.1999); Decisión 1999/423/PESC del Consejo de 28 de junio de 1999 (DO L 163, de 29.06.1999); Acción común 2000/347/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2000 (DO L 122, de 24.5.2000); Acción común 2000/792/PESC del Consejo de 14 de diciembre de 2000 (DO L 318/1, de 16.12.2000); Acción común 2001/876/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2001 (DO L 326/3, de 11.12.2001); Acción común 2002/962/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2002 (DO L 334/5, de 11.12.2002); Acción común 2003/447/PESC del Consejo de 16 de junio de 2003 (DO L 150/72, de 18.6.2003); Acción común 2005/586/PESC del Consejo de 28 de julio de 2005 (DO L 199/97, de 29.7.2005); Acción común 2006/122/PESC de 20 de febrero de 2006 (DO L 49/17, de 21.2.2006). El nuevo REUE para la región, desde el 1 de marzo de 2007, es el holandés Roeland van de Geer. Su mandato para la RDC se centra en contribuir a la fase de post transición iniciada, con particular incidencia en la reforma del sector de la seguridad y el refuerzo de las instituciones democráticas. Vid. Acción común 2007/112/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 (DO L 46/79, de 16.2.2007). El 12 de febrero de 2008 se prorrogó de nuevo su mandato hasta el 28 de febrero de 2009 y se adaptó a las nuevas estructuras de mando y de control introducidas para las misiones EUSEC y EUPOL RD Congo. Vid. Acción común 2008/108/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008 (DO L 38/22, de 13.2.2008).

¹⁵⁶² Acción común 96/656/PESC del Consejo de 11 de noviembre de 1996 adoptada sobre la base del artículo J.3 del TUE, relativa al respaldo del proceso de transición democrática en el Zaire (DO L 300, de 25.11.1996). Para prestar este apoyo coordinado con las NU la UE creó una unidad electoral europea en el Zaire, independiente de la unidad electoral de las NU, pero vinculada a la misma (art. 3). Sus objetivos se centraban en observar y evaluar el desarrollo del proceso electoral e informar periódicamente al Consejo; mantener *in situ* un diálogo con el gobierno del Zaire, las instituciones encargadas de la preparación y organización de las elecciones, las instituciones de las NU y los demás donantes de fondos; así como supervisar la ejecución de la asistencia y de la posible observación electoral (Anexo). Fue prorrogada por la acción común 97/875/PESC, *cit.* El art. 4 establecía un importe de 4 millones de ecus, consignados en el presupuesto general de las Comunidades para financiar los gastos de puesta en funcionamiento de esta unidad electoral.

una perspectiva centrada en el apoyo urgente a la ayuda humanitaria que requería la zona. Por este motivo se desarrollaron los mecanismos necesarios para facilitar y enviar urgentemente ayuda humanitaria a los refugiados y a las personas desplazadas¹⁵⁶³.

Desde el año 1996 al 2003 las acciones y posiciones comunes de la UE sobre la RDC se centraron, sobre todo, en apoyar el proceso de transición de la RDC y la aplicación del Acuerdo de Paz de Lusaka, con la finalidad de ayudar a las partes a iniciar el diálogo político intercongolesino. Todo ello sobre la base del apoyo incondicional de las acciones de la ONU y de la OUA y de la Comisión Militar Mixta para la aplicación de este Acuerdo¹⁵⁶⁴. Además, la UE también manifestó su intención de facilitar la ayuda financiera y técnica necesaria para los aspectos no militares de las actividades de la Comisión Militar, con la finalidad de que pudiera desplegar a sus observadores en el país. Esta ayuda económica se canalizaba a través de la OUA¹⁵⁶⁵. La UE también tenía intención de iniciar una colaboración a largo plazo una vez restablecida la paz, en apoyo de la reconstrucción nacional. Sin olvidar la voluntad de la Comisión Europea de actuar en el marco de sus competencias para ayudar también al restablecimiento de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos, la democracia, el buen gobierno y el Estado de derecho, así como el apoyo a la reintegración de los refugiados y desplazados y a la desmovilización y reintegración de los excombatientes¹⁵⁶⁶.

Todas estas posiciones han sido la consecuencia de la posición general de la UE sobre la prevención, gestión y resolución de conflictos en África adoptada en el año 2001¹⁵⁶⁷. A través de ella la UE ha expresado su intención de contribuir en la prevención, gestión y resolución de conflictos en África, por medio del refuerzo de las capacidades e instrumentos de actuación africanos, en especial la OUA y el refuerzo de su colaboración con la ONU (reconocida como actor principal en el refuerzo de las capacidades africanas de mantenimiento de la paz). Esta política tiene tres centros de actuación:

- a) La prevención de conflictos: basada, entre otras medidas, en la asistencia a la OUA y a las demás organizaciones regionales, en tanto que son los actores centrales de la prevención, gestión y resolución de conflictos en África; en la aplicación de una

¹⁵⁶³ Acción común 96/669/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 1996 (DO L 312, de 2.12.1996). Aunque se trata de una acción de política exterior, en el marco de la ayuda humanitaria, el Consejo, al considerar que la acción tenía implicaciones en materia de defensa que podrían requerir la utilización de medios militares, solicitó a la UEO que estudiara el modo de contribuir a la utilización de los medios operativos disponibles. *Vid.* Decisión 96/670/PESC del Consejo de 22 de noviembre de 1996 (DO L 312, de 2.12.1996).

¹⁵⁶⁴ La Comisión Militar Mixta fue creada en los Acuerdos de Lusaka (capítulo 2 del Anexo A, en el que se detalla también su mandato) y estaba formada por dos representantes de cada una de las partes del acuerdo, bajo una presidencia neutral designada por la OUA, en consulta con las partes. Fue creada para ejecutar las operaciones de mantenimiento de la paz, en colaboración con el grupo de observadores de las NU y de la OUA, hasta el despliegue de la fuerza de mantenimiento de la paz de las NU (párr.11 letra b) del artículo III del Acuerdo de Lusaka, S/1999/815, *cit.*).

¹⁵⁶⁵ Art. 1. de la decisión 1999/729/PESC de 15 de noviembre de 1999 (DO L 294/4, de 16.11.1999). El importe de referencia financiera se estableció en 1,2 M€, desde el 15 de noviembre de 1999 hasta el 8 de mayo de 2000 (art. 2).

¹⁵⁶⁶ Art. 5. de la posición común 2001/83/PESC del Consejo de 29 de enero de 2001 (DO L 29/1, de 31.1.2001).

¹⁵⁶⁷ Posición común 2001/374/PESC, *cit.*

política restrictiva por parte de los Estados miembros en materia de exportación de armas¹⁵⁶⁸ y en el establecimiento de una cooperación económica y política, como medios de prevención y resolución de conflictos violentos¹⁵⁶⁹.

b) La resolución de conflictos: en coordinación con la OUA, las organizaciones regionales y la ONU (a través de su departamento de operaciones de mantenimiento de la paz) para reforzar las capacidades africanas de mantenimiento de la paz y la aplicación de una política restrictiva de exportación de armas¹⁵⁷⁰.

c) La reconstrucción posconflicto: apoyo, entre otras medidas, a la reforma del sector de seguridad; al desarme, al fomento de la reconciliación y a la reconstrucción necesaria para que estos países desarrollen políticas de desarrollo a largo plazo¹⁵⁷¹.

En marzo de 2002, cuando las partes del conflicto todavía no habían adoptado un acuerdo sobre la convocatoria de elecciones, la UE reiteraba de nuevo su apoyo a la misión de la MONUC y a la Comisión Militar Mixta. De igual modo, reiteraba su apoyo al proceso de diálogo y reafirmaba su intención de mantener el envío de ayuda humanitaria para la reconstrucción del país¹⁵⁷².

La firma de los Acuerdos de paz de Pretoria el 17 de diciembre de 2002 y el 6 de marzo de 2003, así como la formación de un nuevo gobierno en junio de 2003, no acabó con la situación de violencia en el país. Una de las zonas más inestables del país es la región de Ituri, donde la existencia de facciones rivales, el contrabando de armas y las presiones de terceros estados han convertido esta zona en uno de los puntos más conflictivos del continente

¹⁵⁶⁸ En este sentido, el 21 de octubre de 2002 el Consejo adoptó una posición común por la cual se prohibía el suministro o venta de armas y material militar o paramilitar a la RDC por parte de nacionales de los Estados miembros. Sólo se exceptuaban los suministros destinados al personal de las NU; aquellos destinados a atender necesidades humanitarias o de protección destinados a los representantes de información y al personal humanitario, de desarrollo y personal asociado; y los equipos destinados a la retirada y destrucción de minas antipersonal. *Vid.* Art. 1 de la posición común 2002/829/PESC del Consejo, de 21 de octubre de 2002 (DO L 285/1, de 23.10.2002).

¹⁵⁶⁹ Arts.3 y 7 de la posición común 2001/374/PESC, *cit.*

¹⁵⁷⁰ *Ibíd.* Arts. 5 y 6. En el ámbito de apoyo al desarrollo económico de estos países, la UE firmó el 23 de junio de 2000 con los países ACP, entre ellos la RDC, el Acuerdo de Asociación de Cotonú para el período 200-2005, con las aportaciones del FED. Este Acuerdo ha sido revisado y prorrogado para el período 2008-2013. Al mismo tiempo la Comisión Europea firmó, el 21 de enero de 2002, el Programa indicativo nacional 8º FED para la RDC, mostrando el compromiso de la UE de ponerlo en práctica en función de los progresos realizados en la vía de la reconciliación nacional y de las perspectivas de estabilidad y seguridad en el marco de este proceso de paz (art. 6). Por otro lado, el 11 de diciembre de 2003, el Consejo de Ministros ACP-CE aprobó la decisión 3/2003 por la cual regulaba la utilización de los recursos de la dotación para desarrollo a largo plazo del 9º FED, con la finalidad de crear un Fondo de apoyo a la Paz para África. Esta decisión de crear el Fondo de apoyo a la paz fue acordada en la cumbre de la Unión Africana celebrada en Maputo los días 4 a 12 de julio de 2003 por parte de los jefes de Estado de África. En ella se acordó que la financiación del fondo debía llevarse a cabo mediante los recursos asignados a cada uno de ellos conforme a los acuerdos de cooperación vigentes con la UE (Acuerdos de asociación ACP-CE) y complementarse con una cantidad equivalente de recursos no asignados al FED. *Vid.* decisión 3/2003 del Consejo de Ministros ACP-CE de 11 de diciembre de 2003 (DO L 345/108, de 31.12.2003).

¹⁵⁷¹ Art. 8 de la posición común 2001/374/PESC, *cit.*

¹⁵⁷² Arts. 3 y 5 de la posición común 2001/203/PESC del Consejo de 11 de marzo de 2002 (DO L 68/1, de 12.3.2002).

africano. Como consecuencia de estas nuevas inestabilidades, las NU desplegaron en abril de 2003 la Comisión de pacificación de Ituri, bajo el mandato y la protección de la MONUC. A pesar de ello, la situación se agravó y la MONUC no pudo impedir la violencia que se desencadenó en la región. Ante estos hechos, el SG de las NU hizo un llamamiento para la formación de una coalición de Estados que formaran una fuerza multinacional capaz de estabilizar la zona. Francia fue el primer país que se prestó a ello iniciando los preparativos para la que sería la operación MAMBA, que se transformaría posteriormente en la operación militar ARTEMIS dirigida por la UE.

2.1.1. MISIÓN ARTEMIS (12 DE JUNIO DE 2003-1 DE SEPTIEMBRE DE 2003)

El 8 de mayo de 2003 la UE todavía seguía reiterando su apoyo a la aplicación del Acuerdo de alto el fuego de Lusaka y al proceso de paz iniciado, al tiempo que pedía la retirada definitiva de las tropas ugandesas¹⁵⁷³. También continuaba mostrando su disposición a prestar la ayuda necesaria para consolidar las estructuras democráticas estatales una vez implementado el diálogo intercongolesano¹⁵⁷⁴. Esta situación de apoyo en la distancia cambiaría radicalmente cuando la UE decidió dar un salto cualitativo en su percepción del conflicto y tomó la decisión de lanzar una operación militar en el país.

El 30 de mayo el CSNU autorizó, a través de la resolución 1484 (2003) el despliegue de una fuerza multinacional interina de urgencia en Bunia, dirigida por Francia y en estrecha coordinación con la MONUC¹⁵⁷⁵. Esta misión de ayuda humanitaria de urgencia se

¹⁵⁷³ Art. 7 de la posición común 2003/319/PESC del Consejo de 8 de mayo de 2003 (DO L 115/87, de 9.5.2003). En este sentido, mostraba su intención de pedir la retirada total de las tropas extranjeras de la región de Ituri, reforzar el proceso de desmovilización, repatriación, reinserción y reasentamiento de los combatientes de los grupos armados y el ejercicio pleno del mandato de la MONUC, así como trabajar en la consolidación de la paz, elementos fundamentales para lograr la estabilidad de esta región y de la zona de Kirvu. Las posiciones de la UE sobre los conflictos en la RDC se han venido desarrollando desde entonces a través de la adopción de distintas posiciones comunes para la adopción de medidas coercitivas (embargo de armas). Inicialmente estas se adoptaron de modo autónomo, a partir del embargo de armas al antiguo Zaire acordado por los Estados miembros el 7 de abril de 1993. *Vid.* por ejemplo, la posición común 2002/829/PESC, *cit.* Posteriormente la UE ha justificado las nuevas posiciones comunes en la existencia previa de resoluciones del CS sobre la adopción de medidas coercitivas. *Vid.* posición común 2005/440/PESC del Consejo de 13 de junio de 2005 (DO L 152/22, de 15.6.2005), en aplicación de la resolución 1596 (2006) que amplía las medidas coercitivas al tránsito de personas y a la congelación de fondos. Esta posición fue prorrogada para adaptarse a la prórroga decretada por el CS de estas medidas restrictivas hasta el 31 de marzo de 2008. *Vid.* también posición común 2008/179/PESC del Consejo de 29 de febrero de 2008 (DO L 57/37, de 1.3.2008); y la más reciente posición común 2007/654/PESC del Consejo de 9 de octubre de 2007 (DO L 264/11, de 10.10.2007), en aplicación de la resolución 1768 (2007) que prorrogaba las medidas restrictivas hasta el 10 de agosto de 2007 y, posteriormente, hasta 15 de febrero de 2008 por la resolución 1771(2007), que establecía asimismo determinadas exenciones a estas medidas coercitivas para la prestación de capacitación y asistencia técnica a las unidades del ejército y policía de la RDC, en las provincias del norte y sur de Kivu y en el distrito de Ituri.

¹⁵⁷⁴ Art. 6 de la posición común 2003/319/PESC, *cit.* En él reafirma su intención de apoyar el acuerdo global sobre la transición, firmado en Pretoria el 17 diciembre de 2002, así como el Acuerdo posterior de 6 de marzo de 2003 sobre la constitución de la transición y el memorando relativo a la seguridad y el ejército, en el contexto de este diálogo. Todo ello con el objetivo de garantizar las primeras elecciones democráticas en el país.

¹⁵⁷⁵ S/RES/1484 (2003), *cit.* A través de ella, el CS autorizaba, con carácter estrictamente temporal, hasta el 1 de septiembre de 2003, el despliegue de una fuerza multinacional provisional

transformaría posteriormente en la primera misión militar de la UE fuera del continente europeo con el nombre de Artemis.

a) Marco jurídico de ARTEMIS

La petición de contribuciones a los Estados hecha por el CSNU a través de la Resolución 1484 (2003) derivó, el 5 de junio, en la adopción por parte del Consejo de la acción común 2003/423/PESC que ha constituido la base jurídica de la operación ARTEMIS¹⁵⁷⁶. En el Art. 1.1 de esta acción se crea la misión, estableciendo que la UE:

“(...) dirigirá una operación militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo denominada Artemis de conformidad con el mandato contenido en la Resolución 1484 (2003) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

A través de ella la UE decidió enviar también una fuerza provisional de estabilización en la región de Ituri. Para ello se nombraba a Francia, en tanto que había sido el promotor de la operación, Estado marco de la operación a realizar¹⁵⁷⁷. A través de esta misión la UE se preparaba para ejercer por primera vez una misión de gestión de crisis en la modalidad de restablecimiento de la paz, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las NNUU y el art.17.2 del TUE¹⁵⁷⁸. Por otro lado, esta fue la primera misión militar de gestión de crisis de la UE realizada de modo totalmente autónomo, sin contar con el apoyo de los recursos operacionales y logísticos de la OTAN. Como ya se ha comentado, a través de esta operación se substituyó la operación MAMBA promovida por Francia. Aunque este país había ya establecido los preparativos previos para su intervención, en junio de 2003 esta operación paso a estar bajo el mando de la UE, inquieta por el riesgo de genocidio en el país¹⁵⁷⁹.

b) Objetivos de ARTEMIS

Los objetivos de la misión coinciden con los establecidos en la Resolución 1484 (2003) y, en este sentido, aunque no están especificados en la acción adoptada, se desprende de la exposición de motivos la voluntad de la UE de contribuir a la pacificación y estabilización de de la zona de Ituri, a través de su participación en la fuerza provisional de estabilización creada por las NNUU. En este sentido, los objetivos se pueden clasificar en generales y específicos:

a) objetivos generales: contribuir a la estabilización de las condiciones de seguridad y a la mejora de la situación humanitaria en Bunia;

de emergencia en Bunia, con la finalidad de que el SG pudiera reforzar la presencia de la MONUC en esta zona (párr. 1 y 2). Al mismo tiempo, autorizaba a los Estados miembros a participar en esta fuerza (párr. 4) y les instaba a aportar personal y equipo, así como los recursos financieros y logísticos necesarios a la fuerza (párr. 3).

¹⁵⁷⁶ Acción común 2003/423/PESC, *cit.*

¹⁵⁷⁷ *Ibid.* Art. 2.

¹⁵⁷⁸ Según este artículo, la intervención de la UE en las misiones de gestión de crisis puede tener distintas modalidades e incluyen “las misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz”.

¹⁵⁷⁹ No sorprende por lo tanto que, ante la urgencia y la falta de preaviso, pocos Estados miembros, la mayoría de los cuales no tienen todavía fuerzas de intervención, pudieran participar activamente en la operación.

b) objetivos específicos: garantizar la protección del aeropuerto y de los desplazados dentro del país en los campamentos de Bunia y, en caso de que la situación lo requiriese, contribuir a la seguridad de la población civil, del personal de las NNUU y de la presencia humanitaria en el país¹⁵⁸⁰.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de ARTEMIS

El 12 de junio de 2003 el Consejo aprobó el Plan de la operación, el mensaje de autorización de las normas de intervención y estableció como fecha de inicio de la operación el mismo 12 de junio. Para ello también autorizaba al Comandante de la operación a emitir la orden de activación (ACTORD) con la finalidad de poder ejecutar el despliegue de las fuerzas antes del inicio de la ejecución de la misión¹⁵⁸¹. Los aspectos militares son competencia del Comandante de la operación (el general de división Neveux¹⁵⁸²) que tiene la obligación de informar periódicamente al CMUE, encargado de supervisar la correcta ejecución de la operación¹⁵⁸³. Por otro lado, el establecimiento del cuartel general se ubicó, en buena lógica, en París puesto que Francia era el Estado marco de la operación¹⁵⁸⁴. El COPS, como en las misiones anteriores, es el encargado de ejercer el control político y la dirección estratégica de la operación¹⁵⁸⁵.

El nombramiento del comandante de la FUE recayó en el general brigadier Thonier, quien se encargó de mantener los contactos pertinentes con las autoridades locales, con la MONUC y con el resto de participantes internacionales sobre las cuestiones relacionadas con la misión¹⁵⁸⁶.

d) Estados participantes y personal adscrito a ARTEMIS

A través de esta acción la UE también establecía la posibilidad de invitar a terceros países en la operación. En este sentido, es el COPS el que adopta las medidas necesarias para establecer las modalidades de participación, así como las eventuales aportaciones financieras a los gastos comunes de la operación¹⁵⁸⁷. De modo que el 1 de julio el COPS aceptó las contribuciones de Brasil, Canadá, Hungría y Sudáfrica, previa recomendación del CMUE y del Comandante de la operación¹⁵⁸⁸. El 31 de julio se aceptó también la contribución de Chipre¹⁵⁸⁹. La gestión de estas contribuciones se llevó a cabo por medio de la creación del correspondiente CDC¹⁵⁹⁰, a través del cual los Estados miembros de la UE participantes en la

¹⁵⁸⁰ Párr. 1 de la Resolución 1484 (2003), *cit. Vid.* también, párr. 4 de la acción común 2003/423/PESC, *cit.* Si bien no se especifican los objetivos de la operación en ningún artículo de esta acción, a diferencia de las acciones precedentes que regulan las otras misiones, civiles o militares de la UE.

¹⁵⁸¹ Arts. 1 a 4 de la decisión 2003/432/PESC, *cit.*

¹⁵⁸² Art. 3 de la acción común 2003/423/PESC, *cit.*

¹⁵⁸³ *Ibíd.* Art. 8.

¹⁵⁸⁴ *Ibíd.* Art. 4. En concreto, en el Centre de Planification et de Conduite des Opérations.

¹⁵⁸⁵ *Ibíd.* Art. 7.

¹⁵⁸⁶ *Ibíd.* Art. 9.3.

¹⁵⁸⁷ *Ibíd.* Art. 10.

¹⁵⁸⁸ Art. 1 de la decisión 2003/500/PESC, RDC/1/2003 del COPS de 1 de julio de 2003 (DO L 170/19, de 9.7.2003).

¹⁵⁸⁹ Art. 1 de la decisión 2003/605/PESC, RDC/3/2003 del COPS de 31 de julio de 2003 (DO L 206/32, de 15.8.2003).

¹⁵⁹⁰ Decisión 2003/529/PESC, RDC/2/2003 del COPS, *cit.*

operación, junto con los terceros países participaban en la gestión cotidiana de la operación, como órgano consultivo del COPS. En relación con los Estados miembros de la UE, participaron en la operación 12 países. Además de Francia como Estado marco, intervinieron Alemania, Austria, Bélgica, España, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia¹⁵⁹¹. El total fue de 17 Estados participantes, de los cuales Chipre¹⁵⁹² y Hungría eran candidatos a la adhesión y Brasil, Canadá y Sudáfrica participaron en calidad de terceros Estados. En relación con el personal, la misión contó aproximadamente con unos 1.950 soldados distribuidos del siguiente modo:

- 1.100 soldados estaban desplazados en Bunia (930 eran franceses, 70 suecos y 1000 eran unidades de ingeniería británicas);
- 750 se encontraban en el cuartel general de las fuerzas en Entebbe (Uganda) donde se encontraba el aeropuerto desde el que partían todas las tropas y los suministros hacia Bunia;
- 100 en Kampala (Uganda) dedicados a temas logísticos, en previsión de que su aeropuerto tuviera que ser utilizado en sustitución del de Entebbe¹⁵⁹³.

En cuanto al estatuto de las fuerzas participantes, el art. 13 de la acción común 2003/423/PESC, establecía que "si así se requiere", se llevaría a cabo un acuerdo entre la

¹⁵⁹¹ De todos modos, Alemania y Bélgica aportaron personal no combatiente. Otros países como Hungría (que no participaba), aportó personal desplazado en el cuartel general de París, igual que los Países Bajos. Vid. J-Y. Haine, "Force Structures", *op.cit.* Aunque los datos también son divergentes a este respecto. Según Boyer, a parte del contingente francés, sólo el contingente sueco participó en los compromisos militares. Y de los Estados miembros, solamente Francia, Bélgica, el Reino Unido y Suecia estuvieron realmente presentes en Bunia. Vid. Y. Boyer, "Les opérations militaires et de police de l'Union Européenne", *Annuaire Stratégique et militaire, Fondation pour la recherche stratégique, 2004, p. 3.* En www.frstrategie.org/barreCompetences/secuEuropeenne/ASM2004_Europe.pdf. (Fecha de consulta: 23 marzo 2009). Por otro lado, España participa en la misión de observación de NNUU desde noviembre de 2001 con dos oficiales que actúan como observadores militares. En http://www.mde.es/contenido.jsp?id_nodo=4367&&keyword=&auditoria=F#MONUC. (Fecha de consulta: 23 marzo 2009).

¹⁵⁹² La participación de terceros Estados requería, como en los casos precedentes la firma de un Acuerdo entre la UE y en este caso Chipre sobre su participación. Este acuerdo fue firmado el 1 de octubre de 2003, un mes después de la finalización de la misión. Como los precedentes acuerdos establecía la participación de Chipre bajo la acción común 2003/423 (art.1), la asunción de los costes ligados a su participación (art. 6), y el sometimiento de este personal a las órdenes de sus autoridades nacionales, si bien estas trasladaban el control operativo al Comandante de la Operación (art. 4). Vid. el texto del acuerdo en DO L 253/23, de 7.10.2003. Los otros cuatro estados participantes: Brasil Canadá Hungría y Sudáfrica negociaron unos acuerdos de participación que no fueron publicados en el DOUE. Vid. Doc. 11550, Lista de puntos "A", de la sesión nº 2522 del Consejo (asuntos generales y relaciones exteriores), Bruselas, 18 de julio de 2003.

¹⁵⁹³ Las cifras sobre el personal participante en la operación varían entre los 1.800 y los 1.950 citados. Ante las disparidades se ha optado por seguir a F. Guerrero, "La política de prevención y gestión de conflictos de la UE en África Subsahariana...*op.cit.*, pp. 1-23. El autor se queja de las disparidades en relación con las fuentes consultadas y se remite a su vez a los datos ofrecidos por F. Faria en "Crisis management in Sub-Saharan Africa, the role of the European Union", *Occasional Paper, nº 51, April 2004, p. 42.* Este es el mismo problema que he encontrado repetidamente en la consulta del número de Estados participantes y del personal aportado en todas las misiones analizadas.

RDC y las FUE, en aplicación del art. 24 TUE. En la práctica, el acuerdo entre Francia (en tanto que Estado marco de la operación) y Uganda firmado en el 2003 es el que finalmente regiría el estatuto de las FUE¹⁵⁹⁴.

e) Financiación de ARTEMIS

El importe de referencia destinado a esta operación se estableció en 7 M€¹⁵⁹⁵. La acción establecía expresamente que ni el alojamiento ni los gastos de transporte del conjunto de las fuerzas no serían considerados como gastos comunes de la operación¹⁵⁹⁶ (a diferencia de lo que sucedió en la operación llevada a cabo en Macedonia, en la que sí se consideraron como gastos comunes).

f) Balance y evolución de ARTEMIS

Antes de la finalización de la operación europea, a finales de agosto de 2003, se inició la operación de mantenimiento de la paz reforzada de las Naciones Unidas, a través de la MONUC II que inició el despliegue de su brigada en Ituri (formada por 3.800 soldados procedentes de Bangladesh, Pakistán y Nepal¹⁵⁹⁷). El 1 de septiembre se dio por terminada la operación ARTEMIS mediante una ceremonia simbólica de traspaso de responsabilidades entre el general Thonier y el general Isberg, comandante de la brigada Ituri de la MONUC.

Según la evaluación realizada por el SG/AR de la PESC, a través de la nota de prensa sobre la operación de 17 de septiembre de 2003, ARTEMIS cumplió con éxito sus objetivos al mejorar la seguridad en Bunia y permitir:

- a) que la administración interina y la Asamblea de Ituri reemprendiesen su trabajo;
- b) la reactivación y extensión de la ayuda humanitaria;
- c) el retorno a Bunia de unos 100.000 refugiados a finales de agosto;
- d) la reactivación de la vida económica de la ciudad¹⁵⁹⁸.

¹⁵⁹⁴ Vid. supra, Capítulo 4, apartado 2.2.3. Aplicación de un mecanismo bilateral.

¹⁵⁹⁵ Art. 11.1 de la acción común 2003/423, *cit.*

¹⁵⁹⁶ *Ibid.* Art. 11.2.

¹⁵⁹⁷ S/RES/1493 (2003), *cit.* Preocupado por la amenaza a la paz y estabilidad que la situación en el país seguía constituyendo para la seguridad y la paz y desando apoyar la promulgación, el 4 de abril de 2003, de la Constitución de transición de la RDC, así como el anuncio el 30 de junio de la formación de un gobierno de unidad nacional y transición, el CSNU decidió prorrogar el mandato de la MONUC hasta el 30 de julio de 2004. Vid. párr. 1 y 2. Al mismo tiempo, autorizaba aumentar en 10.800 efectivos la dotación militar de la misión (párr. 3).

¹⁵⁹⁸ F. Guerrero, "La política de prevención y gestión de conflictos...op.cit, p. 13. Continuando con los problemas de localización de documentos, esta nota de prensa no aparece en el sitio Web de la operación ARTEMIS. Sólo aparece el anuncio de su celebración. De modo que me remito a este autor, que a su vez cita a Farias, y recuerda que Barbé y Sabiote ya constataron que: "la evaluación de la operación Artemis por parte de la UE es hasta la fecha presente información clasificada". Vid. E. Barbé y M.A. Sabiote, *Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa*, Dossier especial del Observatori de Política Exterior Europea, n.º 4, mayo 2006, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus, p.59, en <http://www.iuee.eu/pdf-dossier/17/nUKERof9mStzMjTMqxnH.PDF>. (Fecha de consulta: 22 marzo 2007).

El 18 de julio de 2003 Javier Solana, en su calidad de SG/AR de la PESC, llevó a cabo una intervención ante el CSNU. En su valoración de esta operación manifestaba su satisfacción porque la operación:

“ha permitido detener las matanzas en Bunia y ha contribuido a relanzar un proceso de paz que no lograba salir adelante en Kinshasa”¹⁵⁹⁹.

En la misma intervención el AR expresaba una vez más el deseo de la UE de contribuir con asistencia técnica y financiera a la Administración Provisional de Ituri y a la Comisión de Pacificación de Ituri, así como apoyar el proceso de transición en la RDC hasta la celebración de elecciones. Al mismo tiempo, se mostraba dispuesta a contribuir financieramente en la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la RDC en todos los ámbitos que determinara como prioritarios el gobierno de Unidad nacional¹⁶⁰⁰.

En apoyo de las palabras del AR, el informe elaborado por el departamento de mantenimiento de la paz de las NNUU califica esta operación como un éxito en términos generales, porque restauró la paz en Bunia, permitió la llegada de ayuda humanitaria y puso fin a una crisis inmediata¹⁶⁰¹. Los puntos más relevantes de la operación, según este informe fueron:

- a) El éxito en la protección del aeropuerto de Entebbe, esencial para permitir la llegada de la ayuda humanitaria, puesto que estaba situado a 40 minutos de Bunia;
- b) La alta capacidad de disuasión y neutralización de que disponían las fuerzas francesas y suecas ante las amenazas armadas, incluso más allá de la zona de operaciones de la fuerza y a su uso efectivo;
- c) Las buenas capacidades aéreas, de inteligencia y de visión nocturna;
- d) La buena comunicación con la población local por parte de las fuerzas francesas;
- e) La buena cooperación sobre el terreno entre la operación “Artemis” y la MONUC¹⁶⁰².

Sin embargo, el informe también muestra los puntos débiles de esta operación:

- a) La insistencia europea en el limitado mandato de la operación, de sólo 3 meses, cuestión que dejaba en evidencia la naturaleza transitoria de la misma y ponía en entredicho la credibilidad del conjunto de las operaciones de las NNUU en la RDC;

¹⁵⁹⁹ Intervención de Javier Solana, Alto Representante de la UE de la PESC, Sesión pública del CS de las Naciones Unidas, “República Democrática del Congo”, New York, viernes 18 de julio de 2003, S01484/03, p.1, párr. 2.

¹⁶⁰⁰ *Ibid.*, p.3, párr. 12 y 13.

¹⁶⁰¹ United Nations Peacekeeping Department, “Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency multinational Force”, Peacekeeping Best Practices Unit: New York, 2004, pp. 1-21. En relación con las fuerzas aportadas a la operación este informe las fija en 1.400 aproximadamente (p. 12) con lo que las cifras continúan siendo contradictorias.

¹⁶⁰² *Ibid.*, p. 13.

b) La insistencia europea en limitar también el espacio de la operación a Bunia trasladó el problema de la violencia contra civiles a las afueras de Bunia, donde continuaron las matanzas;

c) Ninguno de los participantes en la operación se mostró partidario de incorporarse a la MONUC, con lo que la credibilidad de las NNUU quedaba en entredicho¹⁶⁰³.

También desde un punto de vista estrictamente militar, BOYER (director de la fundación para la investigación estratégica de París), se muestra crítico con las capacidades reales de asumir compromisos militares en el ámbito de la PCSD por parte de los Estados miembros de la UE. Teniendo en cuenta la reducción de los presupuestos en materia militar que han llevado a cabo los miembros de la UE en los últimos años, considera que entre las cuatro y las quintas partes de miembros de la UE no están ya capacitados para participar en operaciones militares de envergadura fuera de Europa. Además, el hecho de que la UE sólo disponga de una fuerza de reacción rápida de 60.000 hombres es totalmente insuficiente para llevar a cabo estas operaciones¹⁶⁰⁴. Aún así, desde un punto de vista “experimental”, esta operación puede ser considerada un éxito para la UE¹⁶⁰⁵. Por otro lado, la voluntad de la UE de continuar apoyando el proceso de estabilización en la RDC (integrada en la estrategia general de la UE en la región de los Grandes Lagos y encaminada a la consecución de la celebración de una conferencia regional sobre la paz) se plasmaría de nuevo a través de la puesta en marcha de la segunda misión de la UE en la RDC, esta vez de carácter civil.

2.1.2. EUPOL KINSHASA (12 DE ABRIL DE 2005 - 30 DE JUNIO DE 2007) Y EUPOL RD CONGO (1 DE JUNIO DE 2007 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 30 DE SEPTIEMBRE DE 2012)

EUPOL KINSHASA (y su continuación con EUPOL RD Congo), fue la segunda misión de policía de la UE después de la realizada en Bosnia, la segunda misión europea en la RDC y la primera de carácter civil realizada en el continente africano. Tanto el Acuerdo de Pretoria de 17 de diciembre de 2002 como el Memorando sobre Seguridad y Ejército de 29 de junio de 2003, preveían la creación de una Unidad de Policía Integrada (UPI) en la RDC. De modo que el CSNU, a través de la Resolución 1493 (2003), además de expresar su satisfacción por la promulgación de la Constitución transitoria de la RDC, así como el anuncio producido el 30 de junio de 2003 de la formación de un gobierno de unidad nacional y transición:

¹⁶⁰³ *Ibid.*, p 14.

¹⁶⁰⁴ Y. Boyer, “Les opérations militaires et de police... *op.cit.*, pp. 5 y 6. De todos modos, considera que las reformas que se están llevando a cabo en algunos Estados para dotarse de ejércitos profesionales pueden dar sus frutos y dotar a la UE de las capacidades de acción definidas en el “objetivo 2010”, convirtiendo a la UE en un actor apto para actuar rápido (respuesta rápida); lejos (despliegue) y con las fuerzas interoperables (p.6). *Vid.* Consejo Europeo de Helsinki, 10 i 11 de diciembre de 1999, *cit.*, pp. 8 a 26, Anexo 1 del Anexo IV: Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre “el refuerzo de la Política Exterior Común de Seguridad y Defensa” y sobre “la gestión no militar de crisis de la UE”.

¹⁶⁰⁵ F. Guerrero, “La política de prevención y gestión de conflictos.... *op.cit.*, pp. 13-14. Según este autor, el verdadero objetivo de esta operación fue probablemente el de probar el funcionamiento interno del la Fuerza de Reacción rápida, apoyándose en la opinión de la Asamblea de la UEO que afirmaba que la “operación Artemis resultó la primera demostración de lo que podría hacer una agrupación táctica o “battlegroup” antes de que dichos grupos existieran oficialmente”.

“alienta a los donantes a apoyar el establecimiento de una unidad de policía congoleña integrada y aprueba que la MONUC preste la asistencia adicional que sea necesaria para adiestrar esa unidad”¹⁶⁰⁶.

El 20 de octubre de 2003 el gobierno congoleño presentó una petición de apoyo a la UPI ante el AR de la PESC, lo que motivó la decisión de la Comisión Europea de prestar asistencia técnica y financiera a la UPI a través de los fondos del FED. El 18 de diciembre de 2003 fue establecida por un decreto del gobierno congoleño la creación y organización de la UPI. Sus objetivos principales son:

- a) asegurar la protección de las instituciones y de las altas autoridades de la transición; y
- b) reforzar los dispositivos de seguridad interior en la RDC, como requisito previo indispensable para la celebración de las elecciones.

Creada como policía de protección civil, y por lo tanto, de proximidad, esta unidad tenía que retomar las responsabilidades asumidas inicialmente por la MONUC en Kinshasa, una vez que ésta ya no estuviera presente en la ciudad. El mando de la UPI y el de los respectivos pelotones que la integran fueron designados oficialmente en marzo de 2005¹⁶⁰⁷. Una vez creada esta unidad, el apoyo de la UE a la UPI se concretaría a través de dos vías:

- a) La formación y equipamiento de la UPI por parte de la Comisión Europea y determinados Estados miembros de la UE; y
- b) La Misión de policía EUPOL KINSHASA en la RDC.

La Comisión Europea decidió apoyar el proceso de transición y reforzar el Estado de derecho a través de la elaboración de un proyecto de apoyo a la formación de la UPI con un coste aproximado de 10 M€, desglosados del siguiente modo:

-7 M€ del FED para la formación de formadores de cuadros y de 1.050 agentes de policía de la UPI; la rehabilitación del centro de formación de Kasangalu; la prestación de asistencia técnica administrativa y policial y la rehabilitación de la base de operaciones de la UPI.

-2,4 M€ de los Estados miembros de la UE (contribuciones financieras y en especie) para la adquisición de equipos de mantenimiento del orden.

-585.00€ de la PESC para la adquisición de armamento de la policía¹⁶⁰⁸.

El 17 de mayo de 2004 el Consejo aprobó la acción común 2004/494/PESC por la que establecía su apoyo:

¹⁶⁰⁶ S/RES/1493 (2003), *cit.*, párr. 1 y 7.

¹⁶⁰⁷ Fiche Technique, Soutien de l'Union Européenne à l'Unité de Police Intégrée (UPI). Kinshasa, le 30 avril 2005. En <http://www.operationspaix.net/EUPOL-Kinshasa> (Fecha de consulta: 8 junio 2007).

¹⁶⁰⁸ Datos extraídos de la Fiche Technique elaborada por la UE, *cit.* en nota precedente.

“al proceso de consolidación de la seguridad interior en la RDC, que es un factor esencial para el proceso de paz y desarrollo del país, a través de la ayuda a la creación de una UPI en Kinshasa”¹⁶⁰⁹.

Para facilitar este apoyo se establecía que, además de las actividades financiadas por el FED, la UE y sus Estados miembros también contribuirían con fondos o contribuciones en especie para proveer al gobierno de la RDC del equipo policial, las armas y las municiones definidos como necesarios para el establecimiento de esta UPI¹⁶¹⁰. Con esta acción el Consejo aprobó las contribuciones de los Estados miembros, además de las aportadas directamente por la UE, financieras o en especie, para la creación de la UPI¹⁶¹¹, así como los mecanismos para el uso de las contribuciones aportadas. Para controlar la gestión de las aportaciones se preveía que el equipo de asistencia técnica de la Comisión, en consulta con los Estados miembros, elaborase un Memorando de Acuerdo sobre las condiciones para el uso de las contribuciones y la supervisión del uso que el gobierno congoleño hiciera de estas contribuciones¹⁶¹². De este modo, el apoyo inicial a la UPI fue asegurado a través de 3 fuentes distintas: la Comisión Europea, los Estados miembros y la PESC.

La decisión de la Comisión de prestar asistencia financiera a la UPI fue seguida de otra decisión del Consejo para que el programa financiero fuera acompañado de una misión PESD, dedicada a la supervisión, asistencia y entrenamiento a la UPI. Así pues, y con el objetivo de asegurar un seguimiento en la misión de formación de la UPI y asegurar también su actuación de conformidad a la formación recibida, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, el Consejo creó en diciembre de 2004 la misión de policía de la UE en Kinshasa, en el marco de la PESD. El 30 de abril de 2005, el AR de la PESC y el comisario europeo de desarrollo y ayuda humanitaria participaron en la ceremonia de lanzamiento de esta misión de policía en Kinshasa, reiterando una vez más a las autoridades congoleñas su apoyo al proceso de transición¹⁶¹³.

¹⁶⁰⁹ Art. 1.1 de la acción común 2004/494/PESC del Consejo de 17 de mayo de 2004 (DO L 182/41, de 19.5.2004).

¹⁶¹⁰ *Ibid.* Art. 1.2.

¹⁶¹¹ *Ibid.* Art. 2. En el anexo 2 se establece la lista de los Estados miembros que aportaban contribuciones en especie: Bélgica, Alemania y Hungría, y los Estados con aportaciones financieras: Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Luxemburgo y Dinamarca (en el caso de Dinamarca, se especificaba que estaba sujeta a su utilización conforme a las directrices del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, comunicándose a este comité como ayuda oficial danesa para el desarrollo). En el anexo 1 se establecía la lista orientativa del equipo policial, armas y municiones con el que se proveería al gobierno congoleño. El importe de referencia financiera para la prestación de asistencia financiera se estableció en 585.000 euros (art. 5.1).

¹⁶¹² *Ibid.* Arts. 3 y 4.

¹⁶¹³ « Communiqué de presse conjoint du Haut Représentant de l'UE pour la PESC et de la Commission européenne, Javier Solana et Luis Michel lancent EUPOL et réitèrent le soutien de l'UE à la transition en République Démocratique du Congo », Bruxelles, le 30 avril 2005. S173/05. En este sentido, la UE mostraba una vez más, “leur engagement en vue de la mise en œuvre de l'agenda de la transition et le renforcement de la bonne gouvernance. Des élections libres, sur la base d'une Constitution qui reflète un équilibre entre les institutions démocratiques, constituent l'objectif principal de ces efforts”.

a) Marco jurídico de EUPOL KINSHASA

El 9 de diciembre el Consejo aprobó la acción común 2004/847/PESC por la que se creaba la misión de policía "EUPOL -Kinshasa"¹⁶¹⁴, base jurídica de su actuación. De este modo, se daba una dimensión de PESD a la decisión inicial de la Comisión Europea de financiar, a través del FED, la rehabilitación del centro de formación y el suministro de material para la UPI.

b) Objetivos de EUPOL KINSHASA

El objetivo de la misión era el de apoyar y aconsejar a la UPI bajo una cadena de mando congoleña. En este sentido, el proyecto se dirigía a entrenar 1.008 policías congoleños. La creación de la UPI respondía a la finalidad de tomar el relevo de la fuerza neutral establecida por la MONUC a fin de garantizar la seguridad del gobierno y de las instituciones transitorias¹⁶¹⁵. Las tareas concretas establecidas por la acción se centraban en:

- a) supervisar, autorizar y asesorar en relación con la creación y el funcionamiento inicial de la UPI; y
- b) velar para que la UPI actúe con arreglo a la formación recibida en el centro académico, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales¹⁶¹⁶.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPOL KINSHASA

La planificación de la misión se basó en el inicio de una fase de planeamiento, a través de la cual el grupo de planeamiento tenía que evaluar los riesgos a los que debería hacer frente la misión. Asimismo, durante esta fase la Secretaría general del Consejo elaboró el CONOPS y seguidamente el grupo de planeamiento elaboró el OPLAN y desarrolló los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar la misión¹⁶¹⁷.

El jefe de la misión y de los servicios de policía, nombrado por el Consejo el 9 de diciembre de 2004, era el portugués Adilio Custodio. Su mandato fue prorrogado hasta la finalización de la misión el 30 de junio de 2007¹⁶¹⁸. Sus funciones, ejercidas inicialmente también como jefe del equipo de planeamiento de la misión, se centraron una vez iniciada ésta, en el ejercicio del control disciplinario del personal a su cargo y sobre todo, en la dirección de la misión y su gestión diaria¹⁶¹⁹. Por lo que respecta al resto de la estructura de la misión esta no difiere en ningún aspecto respecto a las misiones precedentes¹⁶²⁰.

¹⁶¹⁴ Acción común 2004/847/PESC, *cit.*

¹⁶¹⁵ EU Council Secrétariat, Background, « L'engagement de l'Union européenne pour la stabilité et la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) », RDC/00 (initial) 23 Mai 2005, *cit.*

¹⁶¹⁶ Art. 3 de la acción común 2004/847/PESC, *cit.*

¹⁶¹⁷ *Ibid.* Art. 2.

¹⁶¹⁸ Decisión 2004/931/PESC, EUPOL Kinshasa/1/2004 del COPS de 9 de diciembre de 2004 (DO L 396/61, de 31.12.2004). Su mandato fue prorrogado hasta la finalización de la misión por la Decisión 2005/921/PESC, EUPOL KINSHASA/2/2005 del COPS de 22 de noviembre de 2005 (DO L 335/57, de 21.12.2005).

¹⁶¹⁹ Arts. 5.4. y 7 de la acción común 2004/847/PESC, *cit.*

¹⁶²⁰ *Ibid.* Arts. 7 y 8 que establecen la cadena de mando y el control político y la dirección estratégica de la misión.

d) Estados participantes y personal adscrito a EUPOL KINSHASA

Los seis Estados miembros de la UE participantes en esta misión han sido Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Portugal. La acción aprobada por el Consejo también establecía la posibilidad de invitar a terceros Estados en la participación de la ejecución de la misión¹⁶²¹. De este modo, Canadá y Turquía también aportaron personal y, por lo tanto, se asociaron a la ejecución de esta misión europea. Tanto Canadá como Turquía participaron en la misión en virtud de la existencia de un acuerdo marco firmado con la UE que regula su participación en las operaciones europeas civiles y militares de gestión de crisis¹⁶²².

Por otro lado, esta misión fue reforzada en junio de 2006 con la finalidad de apoyar la coordinación de las unidades antidisturbios de la policía congoleña en Kinshasa durante el proceso electoral en la RDC. Por este motivo, dos nuevos terceros Estados, Angola y Mali se unieron a este refuerzo temporal de la misión, siendo la primera ocasión en la que han participado países africanos en una misión de gestión civil de crisis en el marco de la PESD¹⁶²³.

En cuanto al personal aportado, tal y como se establece en la acción aprobada por el Consejo, los Estados miembros destacaron funcionarios de policía en comisión de servicios, asumiendo los gastos relativos a estos funcionarios, incluidas las retribuciones, la cobertura médica, las asignaciones distintas a las dietas, así como las asignaciones por alojamiento y los gastos de viaje de ida y vuelta a la RDC. También se establecía la participación de personal civil internacional y personal local en función de las necesidades, en las mismas condiciones de comisión de servicios y retribución que las previstas para los funcionarios nacionales¹⁶²⁴. La misión ha contado aproximadamente con 30 agentes de plantilla¹⁶²⁵ y el

¹⁶²¹ *Ibid.* Art. 9. Como en los casos precedentes, los Estados participantes tienen que hacerse cargo de los gastos generados por el personal aportado y tienen los mismos derechos y obligaciones en términos de gestión cotidiana de las operaciones que los Estados miembros de la UE. La única diferencia con las misiones precedentes es que en este caso no ha sido creado ningún CDC para gestionar su participación. De hecho, tampoco está previsto en la acción adoptada.

¹⁶²² Acuerdo UE-Canadá, por el que se crea un marco para la participación de Canadá en las operaciones de gestión de crisis de la UE *cit.*; y el Acuerdo UE-Turquía, por el que se crea un marco para la participación de Turquía en las operaciones de gestión de crisis de la UE (DO L 189/17, de 12.7.2006). El art. 2 de ambos acuerdos establecen el marco para su participación permitiendo que Canadá y Turquía puedan asociarse a la acción común del Consejo por la que decida que va a realizar una operación de gestión de crisis y cualquier acción o decisión por la que modifique o prorrogue el mandato de la operación. La participación de estos Estados debe entenderse sin perjuicio de la autonomía de decisión en estas operaciones.

¹⁶²³ Doc. 16696/06, *cit.*, p.7. La regulación de la participación de Mali fue objeto de un canje de notas entre la UE y Mali. *Vid.* Doc. 14578/06, *cit.*

¹⁶²⁴ Art. 6 de la acción común 2004/847/PESC *cit.* La prórroga de la misión hasta el 30 de abril de 2006 no supuso ningún aumento de la referencia financiera aportada. *Vid.* art. 4 de la acción común 2005/822/PESC del Consejo de 21 de noviembre de 2005 (DO L 305/44, de 24.11.2005). La segunda prórroga sí supuso el establecimiento de una nueva referencia financiera en 3.500.00 euros. *Vid.* Acción común 2006/300/PESC del Consejo de 21 de abril de 2006 (DO L 111/12, de 25.4.2006). La última prórroga de la misión, establecida hasta el 30 de junio de 2007 también supuso el establecimiento de un importe máximo de 2.075.000 euros. *Vid.* Art. 4 de la acción común 2006/913/PESC del Consejo de 7 de diciembre de 2006 (DO L 346/67, de 9.12.2006).

¹⁶²⁵ Según los datos aportados por el Centro francófono de investigación sobre las operaciones de paz de la Universidad de Montreal. En total, a fecha 1.10.2006 eran 27 efectivos aportados por

estatuto de su participación ha sido objeto también de un acuerdo entre la UE y la RDC, por el cual se establecían sus privilegios e inmunidades, de igual modo que en el ejercicio de las misiones precedentes de la UE¹⁶²⁶. En este sentido, el 2 de octubre de 2006 fueron desplegadas en la ciudad de Kinshasa diversas patrullas (denominadas “patrullas Kinshasa”) formadas, entre otros elementos por miembros de la EUPOL, con la finalidad de evitar enfrentamientos armados en la ciudad, así como para verificar las medidas de prohibición de circulación irregular de hombres y armamento¹⁶²⁷.

e) Financiación de EUPOL KINSHASA

La formación y el equipo de la UPI han sido financiadas por el FED, gestionado por la Comisión Europea y por una acción común que cubre las contribuciones provenientes del presupuesto de la PESC y de los Estados miembros. Los gastos de ejecución de la acción se establecieron en un máximo de 4,37 M€, con el fin de afrontar los gastos de planeamiento y los de la ejecución de la acción en el año 2005¹⁶²⁸.

f) Balance y evolución de EUPOL KINSHASA

Esta es una misión que no se ha desarrollado de manera independiente de la actuación de las NNUU a través de la MONUC. La comunicación de información sobre la misión a las NNUU por parte del AR derivó, el 19 de marzo de 2006, en la firma de un Acuerdo técnico entre la MONUC y la misión EUPOL con el objetivo de garantizar una asistencia “onusiana” a la misión europea. Esta asistencia se ha llevado a cabo a tres niveles:

- a) Técnico: con la prestación de asistencia en el ámbito de las transmisiones;
- b) Seguridad: para prever una eventual evacuación del personal de la EUPOL;
- c) Sanitario: con la posibilidad de que el personal de la EUPOL pueda beneficiarse de las estructuras de atenciones médicas del a MONUC¹⁶²⁹.

los siguientes Estados: Bélgica (2 policías) Canadá (1 policía), Francia (12 policías) Italia (2 policías) Países Bajos (2 policías) Portugal, (6 policías) Suecia (1 policía) Turquía (1 policía). En <http://www.operationspaix.net/EUPOL-Kinshasa->. (Fecha de consulta: 8 junio 2007).

¹⁶²⁶ Acuerdo UE-República Democrática del Congo, sobre el estatuto y las actividades de la misión de policía de la UE en la RDC (EUPOL Kinshasa), *cit.* Es interesante destacar que, aunque esta fuerza de seguridad no tiene cometidos funcionales de policía (art.8.4) sí se ha permitido a su personal llevar armas de mano y munición (art. 9.3).

¹⁶²⁷ Communiqué de presse, « Démarrage des patrouilles pour une ville de Kinshasa sans armes », Nations Unies et MONUC, MONUC/PIOM/CP 49/2006. El despliegue de estas patrullas por la ciudad de Kinshasa fue producto de un acuerdo firmado el 23 de septiembre entre los representantes del presidente Kabila y del vicepresidente Bemba. Estaban formadas por elementos de la policía nacional congoleña, de la policía militar de las fuerzas armadas de la RDC, de la UPI, de la brigada oeste de la MONUC y de la EUPOL, ésta última en calidad de consejera técnica y a petición previa de la EUFOR RD Congo, que ya estaba desplegada en la ciudad.

¹⁶²⁸ Art. 10.1 de la acción común 2004/847/PESC, *cit.*

¹⁶²⁹ El acuerdo fue firmado entre el representante especial de las NNUU, William Lacy, y el Jefe de la misión EUPOL KINSHASA, Adilio Custodio, durante la visita del AR de la PESC, Javier Solana, a la misión en Kinshasa. En tanto que este apoyo de la UE se enmarca dentro del objetivo más general de ayuda al desarrollo, el AR también estaba acompañado por el jefe de la delegación de la Comisión Europea en Kinshasa, Carlo di Filippi.

De hecho, un oficial de enlace de la MONUC fue establecido de modo permanente en el centro de entrenamiento de la UPI para la duración de toda la misión y un miembro del Consejo se dedicaba a tiempo completo a ejercer la coordinación necesaria entre Bruselas y el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz¹⁶³⁰. Coordinación necesaria y lógica debida a la experiencia aportada por las NU en materia de OMP. En conclusión, la misión EUPOL opera dentro del marco más general de cooperación ONU-UE en el ámbito de la gestión de crisis, tal y como manifestaron en la declaración conjunta de 24 septiembre de 2003. En cierto modo, tal y como opina, N. PAUWELS, es un tipo de “test operation” para demostrar que la UE contribuye efectivamente en las operaciones realizadas en entornos complejos¹⁶³¹.

La última prórroga de la misión EUPOL KINSHASA se llevó a cabo paralelamente al inicio de la misión EUSEC, por lo que en la relación de tareas de la misión se contemplaba, además de seguir prestando apoyo al desarrollo de la UPI, llevar también a cabo un mayor asesoramiento sobre asuntos complementarios respecto a la ejecución efectiva de las tareas policiales en la RDC y reforzar asimismo:

“su capacidad de asesoramiento a la policía congoleña, con vistas a facilitar la reforma del sector de la seguridad en el país, junto con la EUSEC RD Congo”.¹⁶³²

A los efectos de apoyar el marco general de seguridad para la celebración de las elecciones, se estableció un elemento de apoyo a la coordinación policial con el fin de garantizar una respuesta reforzada y coordinada a las unidades antidisturbios de la policía nacional congoleña, únicamente en Kinshasa, y sin poderes ejecutivos¹⁶³³.

La promulgación el 18 de febrero de 2006 de la Constitución de la RDC y la celebración de las elecciones generales en el 2006 puso punto final al proceso de transición en el país y permitió la formación en el 2007 de un gobierno. En el programa del gobierno se estableció la reforma global del sector de la seguridad, la elaboración de un concepto nacional y las acciones prioritarias de reforma en el ámbito policial, militar y de justicia. Para garantizar su apoyo a estas reformas, el Consejo aprobó el 14 de mayo de 2007 un concepto de operaciones relativo a una misión de policía en el marco de la PESD relacionada con la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) y su interrelación con la justicia en la RDC. El concepto aprobado prevé que no haya discontinuidad entre el fin de las actividades de EUPOL KINSHASA y el inicio de la nueva misión¹⁶³⁴.

¹⁶³⁰ El art. 11.2 de la acción común 2004/847/PESC, *cit.*, ya recoge la observación del Consejo de establecer disposiciones de coordinación en Kinshasa, así como en Bruselas, en particular los proyectos futuros del FED, teniendo en cuenta los mecanismos existentes de coordinación.

¹⁶³¹ N. Pauwels, “EUPOL Kinshasa”: testing EU coordination, coherence and commitment to Africa”, *ESR*, Number 25, March 2005, pp. 2 y 3.

¹⁶³² Art. 3 de la acción común 2006/913/PESC, *cit.*

¹⁶³³ *Ibid.* Arts. 3 y 4. Esta prórroga supuso algunos cambios en la estructura inicial de la misión al establecer este nuevo elemento de apoyo, a través de un cuartel general y supervisores policiales. El cuartel general estaba compuesto por la oficina del jefe de misión y una sección de apoyo a la administración. Además, se estableció un elemento de coordinación específico, encargado de las tareas concretas asignadas a la misión durante este período.

¹⁶³⁴ Párr. 8 de la acción común 2007/192/PESC del Consejo de 27 de marzo de 2007 (DO L 87/22, de 28.3.2007).

Finalmente, el 12 de junio de 2007 el Consejo aprobaría la acción común 2007/405/PESC para la creación de una nueva misión de asesoramiento, asistencia y seguimiento en materia de reforma del sector de la seguridad con la denominación EUPOL RD CONGO¹⁶³⁵. Su finalidad era continuar contribuyendo con los esfuerzos del país para reformar y reestructurar el sector policial y su interacción con la justicia. De este modo, no estamos ante una nueva misión sino ante la continuación de la misión precedente, que continúa teniendo su centro de actuación único en Kinshasa, aunque con la posibilidad de desplazar expertos y su presencia temporal en distintas provincias¹⁶³⁶. Así, a través de EUPOL RD CONGO la UE siguió dando continuidad, desde el 1 de julio de 2007 a la misión EUPOL KINSHASA, a fin de apoyar a la nueva misión EUSEC hasta el 30 de junio de 2008. La continuidad se manifiesta en el jefe de misión, que continua siendo el Superintendente Adilio Custodio. En todo caso, los cambios se manifiestan en su mandato, puesto que tiene por objetivo prestar asesoramiento, asistencia y seguimiento en materia de RSS. En este sentido, el mandato se recoge en el art. 2 de la acción común 2007/405/PESC, centrada de modo general en dar apoyo a la RSS en el ámbito policial y su interrelación con la justicia¹⁶³⁷. Para hacer frente a los gastos derivados de la continuación de EUPOL KINSHASA a través de EUPOL RD CONGO se estableció un presupuesto de 6,92 M€ (desde el 1 de julio de 2008 hasta el 30 de junio de 2009)¹⁶³⁸.

2.1.3. EUSEC RD CONGO (8 DE JUNIO DE 2005 –PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 31 DE SEPTIEMBRE DE 2012)

EUSEC RD CONGO fue la segunda misión de carácter civil, en este caso dedicada al Estado de derecho, que se ha venido desarrollando paralelamente a la misión EUPOL. Está centrada en dar su apoyo a la RSS, con la finalidad de poder garantizar una aplicación efectiva de las normas del Estado de derecho. La misión se inició el 8 de junio de 2005, en principio para un período de 12 meses, pero ha sido sucesivamente prorrogada hasta el 30 de junio de 2008. El contexto en el que se ha venido desarrollando es el del inicio del proceso electoral en la RDC, en junio de 2006, y la posterior celebración de elecciones democráticas en el país, las primeras en 40 años. Por este motivo la misión europea pretende apoyar a las autoridades congoleñas con el fin de crear un ejército nacional que agrupe a las diferentes facciones armadas creadas durante el conflicto bélico, a fin de conseguir su reconciliación y, al mismo tiempo, que el ejército sea leal a las instituciones democráticas establecidas.

a) Marco jurídico de EUSEC RD CONGO

El 1 de octubre de 2004 el CSNU, constatando una vez más la situación de inestabilidad en la RDC, autorizaba a través de la Resolución 1565 una nueva prórroga del mandato de la

¹⁶³⁵ Acción común 2007/405/PESC, *cit.*

¹⁶³⁶ Arts. 1, 2 y 3 de la acción común 2007/192/PESC, *cit.*

¹⁶³⁷ En el art. 2 de la acción común 2007/405/PESC, *cit.* Se concretan, dentro de este mandato genérico, las funciones específicas de la misión: contribuir a la reforma y reestructuración de la Policía nacional congoleña (PNC) (...); contribuir a la mejora de la interacción entre la policía y el sistema judicial penal (...); contribuir a garantizar la coherencia del conjunto de esfuerzos realizados en materia de RSS; y actuar en estrecha interacción con la EUSEC RD Congo y los proyectos de la Comisión y en coordinación con los demás esfuerzos realizados a escala internacional en el sector de la reforma de la policía y la justicia penal.

¹⁶³⁸ Th. Vircoulon, "The EU police mission in Kinshasa-DRC (EUPOL Kinshasa) and...*op.cit.*, p.222.

MONUC hasta el 31 de marzo de 2005¹⁶³⁹. En esta resolución el CSNU estableció tres nuevos mandatos:

-El primero de ellos relacionado con el restablecimiento del orden y la seguridad en el país;

-El segundo relativo al apoyo del gobierno de unidad nacional y transición que ya estaba constituido;

-Y el tercero relativo a la prestación de asesoramiento y asistencia al gobierno y a las autoridades de transición con el objetivo de promover, entre otras cuestiones:

“la reforma del sector de la seguridad, incluida la integración de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad interna junto con el desarme, la desmovilización y la reintegración y, en particular, el adiestramiento y al supervisión de la policía, garantizando al mismo tiempo que sean democráticas y respeten plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales”¹⁶⁴⁰.

El 30 de marzo el CSNU, a través de la Resolución 1592 (2005) por la cual ejercía el seguimiento de la ejecución de la misión de la MONUC, prorrogaba de nuevo la misión de observación hasta el 31 de octubre de 2005 y reiteraba de nuevo su apoyo al proceso de transición, al mismo tiempo que exhortaba al gobierno de unidad nacional y transición a que realizara la RSS. En este ámbito hacía especial incidencia en la necesidad de asegurar una paga y el apoyo logístico suficientes al personal de las fuerzas armadas y a la policía nacional. Del mismo modo, señalaba la necesidad de poner en práctica sin demora el programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes congoleños¹⁶⁴¹. En apoyo de estas dos resoluciones, y después de haber recibido el 26 de abril la invitación oficial del gobierno congoleño presidido por Kabila, el 2 de mayo de 2005 el Consejo de la UE estableció la misión EUSEC RD Congo a través de la acción común 2005/355/PESC¹⁶⁴². Previamente, el 12 de abril el Consejo había aprobado el concepto general relativo al establecimiento de la misión¹⁶⁴³.

b) Objetivos de la Misión EUSEC RD CONGO

En el mandato establecido por la acción se recogía como objetivo general de la misión:

“aportar una contribución concreta en materia de integración del ejército congoleño y de buen gobierno en materia de seguridad (...) incluidas la determinación y contribución a la elaboración de distintos proyectos y opciones que la UE o sus estados miembros puedan decidir apoyar en este ámbito”¹⁶⁴⁴.

Los objetivos específicos de la misión se concentraban en:

¹⁶³⁹ S/RES/1565 (2004), de 1 de octubre de 2004, párr. 1. En el párr. 3 el CS autorizaba un incremento en 5.900 miembros, incluidos 341 policías civiles.

¹⁶⁴⁰ *Ibid.* Párr. 7, letra b).

¹⁶⁴¹ S/RES/1592 (2005), *cit.*, párr. 1 y 4.

¹⁶⁴² Acción común 2005/355/PESC, *cit.*

¹⁶⁴³ *Ibid.* Párr. 7 y 10.

¹⁶⁴⁴ *Ibid.* Art.2.

“prestar asesoramiento y asistencia a las autoridades congoleñas competentes en materia de seguridad velando por el fomento de las políticas compatibles con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, las normas democráticas y los principios de gobernanza, transparencia y de respeto del Estado de derecho”¹⁶⁴⁵.

En noviembre de 2005 el COPS acordó ampliar la misión para dar cobertura a un proyecto de asistencia técnica a la cadena de pagos del ministerio de defensa congoleño (“proyecto cadena de pagos”) con el objetivo de mejorar la administración económica y asegurar el pago regular de los salarios a todos los componentes de las fuerzas armadas congoleñas¹⁶⁴⁶.

Las sucesivas prórrogas¹⁶⁴⁷ de esta misión han comportado una modificación y posterior derogación de la acción inicial del Consejo¹⁶⁴⁸, motivo por el cual los objetivos de la misión se han adaptado para reforzar el apoyo de la UE a las nuevas necesidades. Una vez celebradas las primeras elecciones democráticas, en el mes de julio de 2006, convenía establecer unos nuevos objetivos a fin de garantizar que la situación del país no se desestabilizara de nuevo, apoyando la reestructuración de las fuerzas armadas congoleñas. Por ello la misión fue de nuevo prorrogada hasta el 30 de junio de 2008¹⁶⁴⁹, estableciéndose como nuevos objetivos:

- a) proporcionar asesoramiento y asistencia a las autoridades congoleñas en sus actuaciones destinadas a la integración, reestructuración y la reconstrucción del ejército congoleño;
- b) dirigir y llevar a término el proyecto de asistencia técnica relativo a la modernización de la cadena de pagos del ministerio de defensa de la RDC;
- c) determinar y contribuir a la elaboración de los diferentes proyectos y opciones que la UE o sus Estados miembros puedan decidir apoyar en materia de reforma del sector de la seguridad;
- d) supervisar y garantizar la puesta en práctica de los proyectos específicos financiados o emprendidos por los Estados miembros en el marco de los objetivos de la misión, en coordinación con la Comisión; y
- e) contribuir a asegurar la coherencia del conjunto de los esfuerzos efectuados en materia de reforma del sector de la seguridad¹⁶⁵⁰.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUSEC RD CONGO

La planificación de la misión se inició con la fase preparatoria en la Secretaría general del Consejo que, asistido por el jefe de la misión, elaboró el correspondiente plan de

¹⁶⁴⁵ *Ibíd.* Art.1.

¹⁶⁴⁶ Art. 1 de la acción común 2005/868/PESC, *cit.*

¹⁶⁴⁷ La primera prórroga de la misión se estableció hasta el 30 de junio de 2007. *Vid.* Art.1 2) de la acción común 2006/303/PESC del Consejo de 25 de abril de 2006 (DO L 112/18, de 26.4.2006).

¹⁶⁴⁸ Acción común 2007/406/PESC, *cit.*

¹⁶⁴⁹ *Ibíd.* Art.16.

¹⁶⁵⁰ *Ibíd.* Art. 2.

ejecución¹⁶⁵¹. Para la dirección de la misión se nombró al general francés Pierre Michel Joana, encargado de asumir la gestión diaria y responsable también del personal y de las cuestiones disciplinarias¹⁶⁵². Sus atribuciones fueron ampliadas posteriormente con la prórroga de la misión, hasta que este presentó su dimisión y fue sustituido por Michel Sido en febrero de 2008¹⁶⁵³. En este sentido, fue autorizado a recurrir a las contribuciones financieras de los Estados miembros para supervisar y garantizar, en coordinación con la Comisión Europea, la aplicación, en beneficio de las autoridades de la RDC, de determinados proyectos específicos. Para ello se establecía el requisito previo de celebrar acuerdos entre el jefe de misión y los Estados miembros. Por otro lado, los Estados miembros contribuyentes no podían apelar a la responsabilidad de la UE o del SG/AR por los actos u omisiones cometidos por el jefe de misión en el uso de los fondos aportados por los Estados¹⁶⁵⁴.

El control político y la dirección estratégica de la misión fue ejercido por el COPS y el REUE para la región de los Grandes Lagos se encargaba de facilitar la orientación política necesaria para su actuación local. En cuanto a la estructura de la misión, se estableció inicialmente una oficina en Kinshasa, integrada por el jefe de misión y el personal destacado ante las autoridades congoleñas. Y además, se destacaron expertos en determinados puestos clave de la administración congoleña:

- el gabinete del ministro de defensa;
- el Estado mayor general, incluida la estructura militar internacional;
- el Estado mayor de las fuerzas terrestres;
- la comisión nacional de desarme, desmovilización y reinserción y,
- el comité operativo conjunto¹⁶⁵⁵.

Las prorrogas y modificaciones sucesivas de la misión establecieron la siguiente estructura:

- a) una oficina en Kinshasa que incluye la dirección de la misión; expertos destacados en un equipo encargado de contribuir a los trabajos relativos a la RSS dirigidos por la administración congoleña a nivel interministerial y expertos destacados en un célula encargada, en particular, de determinados proyectos concretos financiados o ejecutados por los estados miembros y también de apoyarlos
- b) consejeros destacados en puestos clave de la administración central del ministerio de defensa en Kinshasa, así como ante las administraciones provinciales dependientes de este ministerio;

¹⁶⁵¹ Art. 4.1 de la acción común 2005/355/PESC *cit.* Como siempre, el plan de ejecución y el inicio de la misión deben ser aprobados por el Consejo (párr. 2).

¹⁶⁵² *Ibid.* Art. 5.

¹⁶⁵³ Art. 1 de la decisión 2008/171/PESC, EUSEC/1/2008 del COPS de 12 de febrero de 2008 (DO L 56/63, de 29.2.2008).

¹⁶⁵⁴ Art. 1 de la acción común 2007/192/PESC, *cit.* En el mismo sentido véase el art. 5 de la acción 2007/405/PESC *cit.* Los acuerdos celebrados entre el jefe de misión y los Estados miembros contribuyentes tienen que regular las modalidades específicas de respuesta a toda reclamación procedente de terceros por daños ocasionados por actos u omisiones cometidos por el jefe de la misión en el uso de los fondos puestos a su disposición por los Estados miembros (art. 5.2).

¹⁶⁵⁵ Art. 3 de la acción común 2007/406/PESC *cit.* y art. 3 de la acción común 2005/355/PESC, *cit.*, que incluye la estructura necesaria para ejecutar el proyecto "cadena de pagos".

c) un equipo encargado del proyecto de cadena de pagos que incluye:

-un equipo formado por un jefe de proyecto, basado en Kinshasa y nombrado por el jefe de misión (que debe actuar bajo su autoridad), así como

-una división de "asesoramiento, peritaje y realización" también basada en Kinshasa y formado por el personal no destinado en los estados mayores de brigadas integradas, incluido un equipo móvil de expertos que participan en el control de los efectivos militares de las brigadas integradas; y

-finalmente, expertos destinados en los estados mayores de brigadas integradas¹⁶⁵⁶.

En diciembre de 2007 se volvieron introducir cambios en las estructuras de la misión, adaptándola a las nuevas estructuras creadas para las misiones civiles, creándose también la figura del comandante civil de la operación, con las consiguientes adaptaciones en la cadena de mando, e introduciéndose también la capacidad de guardia permanente¹⁶⁵⁷.

Finalmente, y por lo que respecta a la ejecución de esta acción, al igual que en la misión EUPOL, se fijó expresamente la obligación del Consejo y de la Comisión Europea en su ejecución así como en su coordinación, previéndose la celebración de acuerdos en Kinshasa y Bruselas para garantizar la coordinación de las actividades de la UE en la RDC. Por este motivo, la actuación del jefe de la misión debía coordinarse con la delegación de la Comisión. Al mismo tiempo, el jefe de la misión EUSEC y el de la misión EUPOL estaban obligados a coordinar sus acciones para encontrar las sinergias entre ambas misiones, en particular en los aspectos horizontales de la reforma del sector de la seguridad.

En última instancia, el REUE debía velar por la coherencia de las acciones de las misiones EUSEC y EUPOL, al mismo tiempo que debía contribuir a la coordinación con el resto de sujetos internacionales que actuaban en el ámbito de la RSS en el RDC, especialmente con la MONUC¹⁶⁵⁸. En todo caso, el COPS debe aprobar, sobre la base de un informe de la Secretaría general del Consejo (presentado como más tarde el mes de marzo de 2008) una revisión de la misión. Y fue prevista la posibilidad de que las misiones EUPOL y EUSEC se transformasen en una única misión¹⁶⁵⁹.

d) Estados participantes y personal adscrito a EUSEC RD Congo

Los Estados miembros participantes en esta misión son los mismos que han realizado sus aportaciones a la misión EUPOL KINSHASA: Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia que han aportado sus contribuciones al "proyecto cadena de pagos".

La acción también prevé la posibilidad de invitar a terceros Estados a que aporten sus contribuciones a esta misión que, como en las misiones precedentes, deberán hacer frente a los gastos derivados del personal aportado. En todo caso, los Estados terceros que aporten

¹⁶⁵⁶ Art. 1 de la acción común 2005/868/PESC, *cit.*

¹⁶⁵⁷ *Vid.* acción común 2008/38/PESC del Consejo de 20 de diciembre de 2007 (DO L 151/52, de 13.6.2007).

¹⁶⁵⁸ Art. 11 de la acción común 2007/406/PESC, *cit.*

¹⁶⁵⁹ *Ibid.* Art. 15.

contribuciones tendrán los mismos derechos y obligaciones en términos de gestión diaria que los Estados miembros. Del mismo modo, se establece la posibilidad que el COPS cree un comité de contribuyentes¹⁶⁶⁰.

En cuanto al personal participante en la operación, además del jefe de misión, esta contaba inicialmente con 8 asesores militares asignados a los diferentes estamentos dentro de la estructura del Ministerio de defensa congoleño. La decisión de ampliar la misión para dar cobertura al proyecto de asistencia técnica en la cadena de pagos del ministerio de defensa congoleño comportó la aportación de 28 nuevos efectivos, entre los que se contemplaba el envío de asesores económicos, tanto al Ministerio de defensa como a las brigadas ya formadas¹⁶⁶¹.

e) Financiación de EUSEC RD CONGO

La referencia financiera establecida para la ejecución de esta misión se fijó inicialmente en 1,6 M€ a cargo del presupuesto comunitario¹⁶⁶². Esta referencia fue ampliada en 4,75 millones más hasta el 30 de junio de 2007¹⁶⁶³. Por otro lado, también se establecieron las aportaciones concretas de los Estados miembros participantes en el “proyecto cadena de pagos”. En este sentido, Bélgica, Francia, Reino Unido y Suecia aportaron 175.000 € al proyecto, los Países Bajos 150.000 € y Luxemburgo 50.000 €¹⁶⁶⁴. Desde el 1 de julio de 2007 hasta el 30 de junio de 2008 el presupuesto se incrementó en 9,7 M€ más y desde el 1 de julio de 2008 hasta el 30 de septiembre de 2009 en 8,45 M€. La última previsión presupuestaria se ha establecido desde el 1 de octubre de 2009 hasta el 30 de septiembre de 2010 en 10,9 M€¹⁶⁶⁵.

f) Balance de EUPOL y EUSEC en la RD Congo

Los resultados de la misión EUSEC, según el informe presentado en junio de 2006 por la misión de supervisión del proceso electoral en la RDC enviada por el CSNU, se podrían calificar de satisfactorios en términos generales. Los supervisores constataron un gran avance de la misión EUSEC en relación con la garantía y la supervisión de la regularidad de los pagos mensuales de los sueldos a las brigadas integradas. Igualmente, esta misión consiguió separar la cadena del pago de sueldos de la estructura de mando de las unidades¹⁶⁶⁶. En diciembre de 2006, el Consejo de la Unión también expresaba su satisfacción por la contribución de la misión a la integración de dos nuevas brigadas en el nuevo ejército congoleño, con lo que ésta pasaba a tener un total de 14 brigadas integradas y reafirmaba la

¹⁶⁶⁰ *Ibid.* Art. 10.

¹⁶⁶¹ Consejo de Asuntos Generales, Relaciones Exteriores, PESD 04, EUSEC RD Congo.

¹⁶⁶² Art. 9 de la acción común 2005/355/PESC, *cit.*

¹⁶⁶³ Art. 2 de la acción común 2006/303/PESC *cit.* La acción común 2007/406/PESC, *cit.*, por la que se modifica y prorroga la misión inicial hasta el 30 de junio de 2008, no establece ningún importe de referencia financiera para este período.

¹⁶⁶⁴ Anexo a la acción común 2005/868/PESC, *cit.*

¹⁶⁶⁵ C. Clément, “The EU mission to provide advice and assistance...*op.cit.*, p.243.

¹⁶⁶⁶ S/2006/434, de 22 de junio de 2006, párr. 36. Aunque la misión enviada por el CSNU deja también constancia de su preocupación “porque el requisito político de seguir creando unas fuerzas armadas congoleñas integradas después de las elecciones, por medio de la integración de los combatientes de las distintas antiguas partes beligerantes, pueda poner en peligro los esfuerzos por crear un ejército profesional con una sólida capacidad operacional”.

necesidad de proseguir esta labor durante el año 2007¹⁶⁶⁷. A primeros de enero de 2007 los resultados de EUSEC eran considerados medianamente satisfactorios, porque de las 18 brigadas integradas que se planificaron para la celebración de las elecciones del 2006 existían 14 brigadas mal equipadas y con escasez de cuadro de mandos. Además, se calcula que unos 70.000 combatientes no habían pasado todavía por el proceso de reorganización de las fuerzas armadas. Este era un número importante de efectivos, teniendo en cuenta que las fuerzas armadas congoleñas contaban con un contingente de 100.000 efectivos¹⁶⁶⁸.

Por lo que respecta a la misión EUPOL, según el mismo informe presentado por la misión enviada por el CSNU en junio de 2006, esta misión había conseguido dar formación y asesoramiento a las unidades antidisturbios de la policía nacional congoleña en Kinshasa, causando una buena impresión en la realización de su labor en coordinación con la MONUC¹⁶⁶⁹.

Estas dos misiones (EUPOL y EUSEC) llevadas a cabo paralelamente en el tiempo y en el espacio, se complementan entre sí (policía y justicia) y son el ejemplo práctico de “la ejecución del plan de acción correspondiente al respaldo aportado en el marco de la PESD a la paz y seguridad en África”, utilizados por la UE como instrumentos políticos en apoyo a la transición congoleña¹⁶⁷⁰. Igualmente, y debido a los objetivos complementarios de ambas misiones, cabía la posibilidad que en el 2008 ambas misiones se unificaran en una única misión PESD en el ámbito de la RSS¹⁶⁷¹.

2.1.4. EUFOR RD CONGO (30 DE JULIO- 30 DE NOVIEMBRE DE 2006)

Esta fue la segunda operación militar de la UE en la RDC y la cuarta en el total de las operaciones desplegadas por la UE en este país. Fue llevada a cabo con la finalidad de apoyar al proceso electoral presidencial y legislativo celebrado en la RDC durante los meses de julio y octubre de 2006. Por este motivo su duración ha sido muy limitada en el tiempo desde, el 12 de junio de 2006 hasta el 30 de noviembre de 2006.

a) Marco jurídico de EUFOR RD CONGO

El 25 de diciembre de 2005 el Secretario general adjunto de operaciones de mantenimiento de la paz de las NNUU dirigió una Carta al ministro de asuntos exteriores inglés en la que mostraba la preocupación de las NNUU acerca de la posibilidad de que se desencadenaran actos de violencia antes, durante, o inmediatamente después de la celebración de las elecciones, que no pudiesen ser controlados por la MONUC ni el ejército congoleño. Recordando la colaboración de la UE en las operaciones encaminadas a establecer la paz y la estabilidad en este país, planteaba en su misiva la posibilidad de que la UE considerase la aportación de una fuerza disuasiva para que, en caso necesario, se pudiese desplegar en la

¹⁶⁶⁷ Doc. 16696/06, *cit.*, p.7.

¹⁶⁶⁸ Según los datos aportados por F. Guerrero en “La política de prevención y gestión de conflictos de la UE en África Subsahariana”... *op.cit.*, p. 16.

¹⁶⁶⁹ S/2006/434, *cit.*, párr. 37. Aunque el peso en este ámbito lo ha llevado a cabo la MONUC al capacitar aproximadamente a 50.000 agentes de policía para garantizar la seguridad durante el proceso electoral.

¹⁶⁷⁰ Doc. 10255/05, *cit.*, p. 22.

¹⁶⁷¹ Doc. 9471/1/07, *cit.*, p. 25. En junio de 2009 esta unificación todavía no había sucedido.

RDC durante el proceso electoral¹⁶⁷². La respuesta de la UE se hizo esperar hasta el 28 de marzo de 2006, fecha en la que la ministra de asuntos exteriores austriaca informaba al SG de la disponibilidad del Consejo de la UE de participar en una operación de este tipo, a condición de que previamente el CSNU aprobara una Resolución en la que especificara un mandato “enérgico” a la fuerza europea, destinado a:

“(…) cubrir los elementos de la fuerza europea desplegados en la RDC durante la operación misma, así como durante la etapa de la separación de la fuerza”¹⁶⁷³.

La ministra europea también dejaba claro que el objetivo de la misión:

“en ningún caso debe hacer que la fuerza europea sustituya a la MONUC o a las fuerzas armadas de la RDC durante la ejecución de sus tareas”.

Además, entre su mandato la UE no tenía intención de realizar “operaciones importantes de evacuación de nacionales”¹⁶⁷⁴.

El 30 de marzo de 2006 el representante permanente de la RDC ante la ONU envió una Carta al Presidente del CSNU en la que apoyaba el despliegue temporal de una fuerza de la UE para que ayudara a la MONUC durante el período de celebración de las elecciones en su país¹⁶⁷⁵. Una vez aprobada por el gobierno congoleño la constitución de este contingente europeo de refuerzo, el 25 de abril el CSNU autorizaba, por medio de la Resolución 1671 (2006):

“el despliegue de la EUFOR RD Congo en la República Democrática del Congo por un período que finalizará cuatro meses después de la fecha de la primera vuelta de las elecciones presidenciales y legislativas”¹⁶⁷⁶.

Para la composición de esta fuerza, el CSNU tomaba nota de la intención de establecer elementos de avanzada concentrados en Kinshasa y de otros elementos que se mantendrían en reserva fuera de la RDC (una fuerza de intervención inmediata) con la capacidad de actuación apropiada. Del mismo modo, remarcaba que la EUFOR estaba facultada para tomar de inmediato todas las medidas apropiadas, incluido el despliegue de elementos de avanzada en la RDC, con la finalidad de poder preparar toda su capacidad operativa¹⁶⁷⁷. El establecimiento de la misión EUFOR RD CONGO, conforme al mandato y los objetivos determinados por el CSNU en la resolución 1671 (2006) fue aprobado por el Consejo de la

¹⁶⁷² S/2006/219, de 13 de abril de 2006. Anexo I. La modalidad del despliegue de la fuerza europea, su ubicación y las tareas que debía realizar, estaban sujetas a la celebración de consultas previas y al alcance de un acuerdo entre el departamento de operaciones de mantenimiento de la paz y la Secretaría general del Consejo de la UE en Bruselas o Nueva York.

¹⁶⁷³ *Ibíd.* Anexo II. Párr. 1.

¹⁶⁷⁴ *Ibíd.* Párr. 2.

¹⁶⁷⁵ S/2006/203, de 30 de marzo de 2006. Previa petición de las NU, el Consejo Superior de Defensa congoleño, en su reunión de 20 de marzo, aprobó el despliegue de esta fuerza europea para reforzar el dispositivo de seguridad establecido por la MONUC del proceso electoral, destacando el carácter fundamentalmente disuasivo de este contingente europeo.

¹⁶⁷⁶ S/RES/1671 (2006), *cit.*, párrafo 2. Del mismo modo, estableció que esta autorización no podía rebasar la duración del mandato de la MONUC y estaría sujeta, después del 30 de septiembre de 2006, a la prórroga del mandato de la MONUC (párr. 4).

¹⁶⁷⁷ *Ibíd.* Párr. 3 y 6.

Unión el 27 de abril de 2006 a través de la acción común 2006/319/PESC¹⁶⁷⁸. Esta acción ha constituido la base jurídica de la actuación de la EUFOR en la RDC.

b) Objetivos de EUFOR RD CONGO

El mandato de la misión establecido por el CSNU en la Resolución 1671 (2006), detallando las funciones concretas que podría desempeñar la EUFOR previo acuerdo con las NNUU, se concretó en las siguientes tareas:

- a) ayudar a la MONUC a estabilizar una situación dada, en el caso de que ésta experimente graves dificultades para cumplir su mandato dentro de los límites de sus capacidades;
- b) contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro inminente de violencia física en las zonas en que esté desplegada, sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe a la RDC;
- c) contribuir a la protección del aeropuerto de Kinshasa;
- d) garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal, así como la protección de las instalaciones de la EUFOR;
- e) ejecutar operaciones de carácter limitado para poner a salvo a quienes corran peligro¹⁶⁷⁹.

El CSNU especificaba también que la EUFOR no podría tomar decisiones para asumir el ejercicio de estas funciones, excepto la primera de ellas, sin la existencia de una previa solicitud por parte del Secretario General o, en caso de urgencia, en estrecha consulta con la MONUC¹⁶⁸⁰. Finalmente, el CSNU también dirigió una petición a la UE para que mantuviese regularmente informado al gobierno de la RDC y al mismo CSNU sobre el desarrollo de su mandato¹⁶⁸¹.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUFOR RD CONGO

Igual que en las operaciones militares anteriores, previamente al inicio de la operación el Consejo tuvo que aprobar el OPLAN y las normas de intervención, en función del calendario electoral previsto en la RDC¹⁶⁸². De modo que el inicio de la operación no se produjo hasta el 12 de junio de 2006, cuando el Consejo autorizó al Comandante de la operación a dictar, con efectos inmediatos, la orden de activación (ACTORD) para ejecutar el despliegue de las

¹⁶⁷⁸ Art. 1.1 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.* Este artículo se remite al mandato establecido por el CS en su resolución 1671 (2006).

¹⁶⁷⁹ S/RES/1671 (2006) *cit.*, párr. 8.

¹⁶⁸⁰ *Ibid.* Párr. 9. De este modo el CS dejaba clara la falta de capacidad de actuación autónoma de la UE, demostrada también con la petición dirigida tanto a la UE como al SG para que cooperasen estrechamente durante los preparativos para el establecimiento de la EUFOR, mientras durase su mandato y hasta su retirada total (párr. 11).

¹⁶⁸¹ *Ibid.* Párr. 15.

¹⁶⁸² Art. 5 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.*

fuerzas al lugar de operaciones antes de su llegada¹⁶⁸³. La designación del Comandante de la operación recayó en el teniente general alemán Karlheinz Viereck y el cuartel general se estableció en Postdman (Alemania). Como Comandante de la FUE se nombró al general de división francés Christian Damay¹⁶⁸⁴. De este modo, Alemania quedaba designada como Estado marco de la operación, aunque el Estado que aportó un mayor número de efectivos fue Francia¹⁶⁸⁵.

El comandante de la operación era el encargado de mantener los contactos oportunos con el departamento de operaciones de paz de las NNUU y con la MONUC en todos los aspectos relativos a la misión. Por otro lado, el comandante de la fuerza, en tanto que la operación se desarrollaba paralelamente en el tiempo a las misiones EUPOL y EUSEC, también tenía la obligación de mantener un contacto estrecho y la coordinación necesaria con los respectivos jefes de misión¹⁶⁸⁶. En relación con el mando de la operación sobre el terreno, fue establecido un cuartel general de operaciones en el aeropuerto de N'Dolo (Kinshasa). De este modo, el elemento avanzado de las fuerzas fue posicionado en la capital (única zona de actuación de la EUFOR). Estaba formado por el Estado mayor del general, su círculo de soporte, los servicios médicos y algunos helicópteros alemanes, así como una compañía de intervención inmediata de la legión extranjera española. Por otro lado, en Gabón se estacionaron las reservas de intervención, formadas por un grupo de fuerzas especiales francesas, suecas y portuguesas y dos grupos de fuerzas de paracaidistas (uno francés, de modo permanente, y otro alemán)¹⁶⁸⁷. Estas fuerzas fueron establecidas como consecuencia de la petición del CSNU para que todos los Estados miembros, y en particular los Estados vecinos de la RDC, prestaran todo el apoyo necesario para facilitar el rápido despliegue de la EUFOR. En especial, para garantizar el traslado rápido y sin obstáculos a la RDC de su personal, así como del equipo, provisiones, suministros y otros elementos, incluidos vehículos y piezas de repuesto, destinados a su uso exclusivo y oficial¹⁶⁸⁸.

El 18 de mayo de 2006 el gobierno de Gabón dio su visto bueno al estacionamiento en su país de la EUFOR, motivo por el cual el 16 de junio la UE y la República de Gabón

¹⁶⁸³ Arts. 1 y 2 de la decisión 2006/412/PESC del Consejo de 12 de junio de 2006 (DO L 1634/16, de 15.6.2006).

¹⁶⁸⁴ Arts. 2,3, y 4 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.*

¹⁶⁸⁵ A finales de febrero de 2006 había dudas y discrepancias entre los Estados miembros de la UE sobre el Estado que debía tomar el control de la operación. Francia no quería asumir el papel de liderazgo por sus implicaciones en Costa de Marfil y su anterior papel de Estado marco en la operación ARTEMIS (2003). Por otro lado, el Reino Unido decidió no aportar tropas a la operación porque estaba al límite de sus capacidades en Iraq y Afganistán. Alemania y Austria también rechazaron asumir este papel y, al final esta situación de dudas supuso que se repartiera esta función entre Alemania y Francia, aportando la mayoría de tropas y repartiéndose la comandancia de la operación (Alemania) y la de las fuerzas (Francia). En <http://euractiv.com/en/security/eu-reluctant-send-troops-congo/article-152902> (Fecha de consulta: 27 de marzo de 2007).

¹⁶⁸⁶ Art. 9 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.* El SG/AR continúa siendo el principal punto de contacto con las NU, las autoridades congoleñas y los países vecinos.

¹⁶⁸⁷ Según el relato aportado por el general Christian Damay, comandante de la operación de junio a diciembre de 2006. C. Damay, "L'Union européenne et la gestion d'une crise africaine: la République démocratique du Congo", en Actes de la Journée d'études du 5 février 2007, L'Afrique Subsaharienne d'une crise à l'autre, pp. 17-22. En http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications_colloques/fonds/annuaire2004.php. (Fecha de consulta: 28 marzo 2008).

¹⁶⁸⁸ S/RES/1671 (2006) *cit.*, párr. 13.

negociaron un Acuerdo con el fin de establecer el estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE¹⁶⁸⁹. El control político y la dirección estratégica de la operación, bajo la responsabilidad última del Consejo, ha sido ejercida por el COPS y la dirección militar de la operación ha sido responsabilidad del Comandante de la Operación, bajo la supervisión del CMUE¹⁶⁹⁰.

d) Estados participantes y personal adscrito a EUFOR RD CONGO

La operación alcanzó su plena capacidad operativa el 30 de julio de 2006, fecha en la que se celebró la primera ronda de las elecciones y fue ejecutada de acuerdo con las autoridades de la RDC. En este sentido, el CSNU había instado previamente a la UE y a la RDC para que acelerasen un acuerdo sobre la aplicación del estatuto de las fuerzas antes de que la EUFOR desplegara sus efectivos en el territorio¹⁶⁹¹.

La operación ha contado con la participación de 21 Estados miembros (todos excepto Dinamarca, Estonia, Letonia y Malta) y de Turquía y Suiza como terceros Estados contribuyentes a la misma. La acción aprobada por el Consejo preveía la posibilidad de invitar a terceros Estados, miembros de la OTAN o candidatos a la adhesión, a través de la firma de los respectivos acuerdos basados en el art. 24 del TUE¹⁶⁹². La participación de Turquía, previa aceptación de su contribución a la operación por parte del Consejo¹⁶⁹³, se reguló a través del Acuerdo marco firmado con la UE en julio de 2006, utilizado para articular su participación en la misión EUPOL KINSHASA¹⁶⁹⁴. La contribución de Suiza requirió la previa aceptación del Consejo¹⁶⁹⁵ y la posterior firma, el 10 de agosto, de un Acuerdo

¹⁶⁸⁹ Acuerdo UE-República Gabonesa, sobre el estatuto de la FUE en la República gabonesa, *cit.* Este acuerdo pretende, como los anteriores celebrados entre la UE y los Estados anfitriones en los que ha desplazado su personal civil o militar; facilitar el desplazamiento de sus fuerzas y establecer los privilegios e inmunidades otorgados al personal de la EUFOR; las normas sobre la repatriación del personal fallecido; la seguridad de las fuerzas; la transmisión de comunicaciones; el establecimiento de la jurisdicción penal competente sobre el personal; y las reclamaciones por muerte, lesiones, daños o pérdidas.

¹⁶⁹⁰ Artículos 6 y 7 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.*

¹⁶⁹¹ S/RES/1671 (2006) *cit.*, párr. 12. Mientras este no se celebre, sería de aplicación, también para los contingentes aportados por terceros países, el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la MONUC, de 4 de mayo de 2000. En este sentido, el art. 12 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.*, prevé que este será fijado de conformidad a las disposiciones de la resolución 1671. En tanto que parece que este acuerdo no llegó a celebrarse, se ha aplicado el régimen del estatuto de las fuerzas de la MONUC.

¹⁶⁹² Art. 10 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.*

¹⁶⁹³ Art. 1 de la decisión 2006/499/PESC, MONUC SPT/1/2006 del COPS de 30 de mayo de 2006 (DO L 197/14, de 19.7.2006).

¹⁶⁹⁴ Acuerdo UE-Turquía, por el que se crea un marco para la participación de Turquía en las operaciones de gestión de crisis de la UE, *cit.* Según establece el art. 16, este Acuerdo deberá ser revisado como más tarde el 1 de junio de 2008 y, a partir de esta fecha, cada tres años como mínimo.

¹⁶⁹⁵ Art. 1 de la decisión 2006/675/PESC del Consejo de 10 de agosto de 2006 (DO L 276/109, de 7.10.2006). Las diferencias con el Acuerdo celebrado con Turquía son dos: el acuerdo con Turquía es un acuerdo marco y el celebrado con Suiza es específico, para regular su asociación a una operación concreta. Por otro lado, la formalización del acuerdo se hizo a través de un Canje de Notas. Por lo demás, se le reconocen a Suiza los mismos derechos y obligaciones en la gestión diaria de la operación que a los Estados miembros de la UE (párr.14). Por otro lado, su participación se articulaba a través del nombramiento de un Alto representante militar que representa al contingente suizo y es el responsable de la disciplina de su personal (párr. 16). Del

específico con la UE para regular su contribución a esta operación¹⁶⁹⁶. La participación de dos terceros Estados en esta operación militar comportó también la creación, el 30 de mayo de 2006, de un CDC con la finalidad de que pudiesen participar en la gestión diaria de la operación¹⁶⁹⁷.

El total de efectivos desplegados en la zona de Kinshasa entre mediados de julio y mediados de diciembre fue de 2.400. Como ya hemos avanzado, el contingente francés fue de lejos el más numeroso, con 1.032 efectivos aportados. Alemania fue el segundo Estado en número de efectivos aportados con 773. El resto de contribuyentes aportaron contingentes muy reducidos en número¹⁶⁹⁸. Estos efectivos fueron distribuidos en tres pilares: un elemento avanzado en Kinshasa, una fuerza de reacción inmediata en Libreville (Gabón) y una reserva “estratégica” en Europa (situada en Francia y Alemania)¹⁶⁹⁹.

La ejecución de la operación también se llevó a cabo en estrecha coordinación con las NNUU al tratarse de una misión de apoyo a la MONUC, sin carácter autónomo. En este sentido, el SG/AR, asistido por el REUE en coordinación con la presidencia de la UE, actuaba también como punto de contacto con las NNUU, así como con las autoridades congoleñas y de los países vecinos¹⁷⁰⁰.

e) Financiación de EUFOR RD CONGO

El importe de referencia financiera previsto para la ejecución de la operación se estableció, para los cuatro meses de duración, en 16,7 M€ administrados conforme al mecanismo ATHENA. La acción adoptada especificaba que los costes de acuartelamiento y alojamiento de las fuerzas en su conjunto no serían considerados como costes comunes. Tampoco lo fueron los gastos relacionados con el transporte de las fuerzas en su conjunto¹⁷⁰¹. Finalmente, los gastos comunes administrados conforme a ATHENA ascendieron a 23 M€, además

mismo modo, las autoridades suizas traspasaron el mando operativo y táctico de su personal al Comandante de la Operación (párr.13).

¹⁶⁹⁶ Acuerdo en forma de Canje de notas UE-Suiza (EUFOR RD CONGO), *cit.*

¹⁶⁹⁷ Decisión 2006/492/PESC, MONUC SPT/2/2006 del COPS de 30 de mayo de 2006 (DO L 194/31, de 14.7.2006).

¹⁶⁹⁸ Austria 3; Bélgica 88; Chipre 1; España 133; Finlandia 12; Grecia 25; Irlanda 2; Italia 50; Luxemburgo 1; Países Bajos 39; Polonia 130; Portugal 51; Reino Unido 2; Eslovenia 1; Suecia 57; Suiza 2 y Turquía 16. Según los datos aportados por el general C. Damay en “L’Union européenne et la gestion d’une crise africaine...op.cit, Anexo 2, p. 79.

¹⁶⁹⁹ Según los datos de la UEO, en total se desplazaron unos 2.300 soldados y oficiales entre la RDC y Gabón. Al finalizar la misión y el mandato, el 30 de noviembre de 2006, había algo más de 1.400 tropas desplegadas en Kinshasa (al inicio de la operación eran 1.200). La fuerza de reacción rápida estaba formada por el “Grupo táctico Valenzuela” de la legión extranjera española con 130 soldados y oficiales, 90 de ellos combatientes. Por otro lado, una compañía de policía polaca fue la encargada de proteger el cuartel general de la EUFOR establecido en el aeropuerto de N’Dolo. En cambio, las fuerzas francesas y alemanas asumieron unas funciones más convencionales: patrullas, contactos con la población civil y tareas de soporte. Además, Francia (dos compañías) Suecia (una compañía) y Portugal (25 personas) aportaron fuerzas especiales para reforzar las capacidades de intervención, reacción y disuasión de la EUFOR. *Vid.* Document A/1954, 20 December 2006, The Inter-parliamentary European Security and Defence Assembly. Fifty-second session, “European Union operations in the Democratic Republic of the Congo (DRC)-replay to the annual report of the Council”, Report submitted on behalf of the Defence Committee by Ignacio Cosidó Gutiérrez, Rapporteur (Spain, Federated Group), p. 20.

¹⁷⁰⁰ Art. 9.1 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.*

¹⁷⁰¹ *Ibid.* Art. 13.

Alemania aportaría 26 M€ aproximadamente y Francia alrededor de 27 M€. Con lo cual el coste total de la operación se situó en unos 100 M€. El resto de gastos aportados por los Estados participantes en la operación no es todavía accesible¹⁷⁰². En relación con la contribución de los Estados terceros, Suiza y Turquía han contribuido, como en las precedentes operaciones militares con participación de terceros Estados, en financiar únicamente los gastos ligados a su participación en la operación, pero no los gastos comunes de la misma¹⁷⁰³.

f) Balance de EUFOR RD CONGO

Aunque el mandato de la ONU expiraba el 30 de noviembre de 2006, no fue hasta las Navidades siguientes cuando la mayoría de unidades desplazadas sobre el terreno se replegaron hacia Europa. A pesar de que esta fase de repliegue no estaba regulada en la acción aprobada por el Consejo, ésta se llevo a cabo sin ningún incidente destacable¹⁷⁰⁴.

Desde un punto de vista militar, la operación puede considerarse un éxito, puesto que en los cinco meses de presencia, las actividades de la EUFOR encaminadas a asegurar su visibilidad y credibilidad, con el fin de disuadir a los posibles “saboteadores” del proceso electoral y tranquilizar a la población, se llevaron a cabo satisfactoriamente. Por otro lado, la EUFOR intervino de modo significativo los días 21 y 22 de agosto en Kinshasa, como consecuencia de los violentos enfrentamientos que siguieron a los resultados de la primera vuelta de las elecciones presidenciales. El balance oficial fue de 23 muertos y 40 heridos. Durante estos incidentes la compañía de reacción inmediata española tuvo que interponerse para reforzar una unidad de la MONUC¹⁷⁰⁵. Esta acción fue unánimemente reconocida como decisiva para

¹⁷⁰² Vid. C. Major, “The military operation EUFOR RD Congo 2006... *op.cit.*, p.315.

¹⁷⁰³ Art. 11 del Acuerdo con Turquía y párr. 17 del Canje de notas con Suiza, *cit.* En relación con las indemnizaciones en caso de muertes, lesiones, daños o perjuicios a personas físicas o jurídicas del Estado en que se realice la operación, también deben pagar las indemnizaciones pertinentes en el caso que quede demostrada su responsabilidad en las condiciones fijadas por el estatuto de las fuerzas, si es que existe (art. 11.2 y párr. 18 respectivamente).

¹⁷⁰⁴ El art. 15 de la acción común 2006/319/PESC, *cit.*, sólo establece que la operación militar finalizará 4 meses después de la fecha de la primera vuelta de las elecciones. Al mismo tiempo, esta acción quedó automáticamente derogada cuando todas las fuerzas fueron replegadas, según el planeamiento del fin de la operación militar (art. 15.3). No fue hasta el 27 de febrero de 2007 que el Consejo procedió a derogar la acción, de modo que podemos darla por finalizada, desde un punto de vista jurídico a partir de esta fecha. Aún así, esta derogación no afectó a los procedimientos relativos a la auditoría y rendición de cuentas de la operación. Vid. Art. 1 de la acción común 2007/147/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2007 (DO L 64/44, de 2.3.2007).

¹⁷⁰⁵ El 21 de agosto el comité internacional de apoyo a la transición celebraba un reunión en casa del vicepresidente Bemba con el fin de abordar las tensiones existentes entre los partidarios del presidente Kabila y los del vicepresidente Bemba, así como examinar la solicitud de celebrar la segunda vuelta de las presidenciales 15 días después de anunciarse los resultados de la primera vuelta. Poco después del inicio de la reunión se escucharon disparos de armas automáticas y armas pesadas alrededor de la casa. Ello motivó la intervención de dos compañías de la MONUC en estrecha coordinación con una compañía de la EUFOR para sacar a los miembros de la casa y estabilizar la situación (párr. 17 a 19 del 22º Informe del Secretario General sobre la misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, S/2006/759, de 21 de septiembre de 2006).

la salvaguarda del proceso electoral y para constatar de modo definitivo la imparcialidad, así como la capacidad de disuasión de la fuerza europea¹⁷⁰⁶.

En el mismo sentido, la Asamblea Interparlamentaria de Seguridad y Defensa Europea de la Asamblea de la UEO considera que la fuerza aportada era compacta y robusta, tal y como debería ser un "battlegroup"¹⁷⁰⁷. Se desplegaron unas fuerzas de calidad, en términos de composición, con un gran número de fuerzas especiales y tropas de combate. Además, destacaba también la calidad de su equipamiento, la cadena logística, las capacidades de transporte y las comunicaciones. Ahora bien, esta calidad se vio limitada por los problemas que hubo en relación con las normas de intervención, puesto que cada unidad nacional tenía sus propias instrucciones, prácticas y doctrinas de intervención. Aún así, es destacable la claridad del mandato de la intervención (que incluía una planificación más como fuerza disuasoria que como una fuerza de intervención) al igual que la estrategia de repliegue, vinculada a la relativa placidez en el desarrollo del proceso electoral¹⁷⁰⁸.

Aunque militarmente la operación se puede considerar un éxito, también existen algunos puntos débiles de la operación que conviene poner de relieve:

-Los límites geográficos establecidos (sólo se actuó en Kinshasa) determinados por una falta de voluntad política en emplazar a las tropas en zonas más peligrosas, podrían haber sido problemáticos en el caso de que la violencia se hubiese extendido.

-El tiempo límite de despliegue de las tropas también fue demasiado inflexible, porque no se correspondió con el calendario electoral. Si la violencia hubiese estallado cuando se conocieron los resultados finales (el 27 de noviembre de 2006) esta situación podría haber dejado a la EUFOR en una posición embarazosa, justo cuando sus tropas empezaban la vuelta a casa.

-Aunque la UE y las NNUU trabajaron bien conjuntamente, ya hemos visto que la EUFOR no podía actuar si no había un requerimiento de la MONUC que, a su vez

¹⁷⁰⁶ C. Damay, « L'Union européenne et la gestion d'une crise africaine...*op.cit.*, p. 19. En tanto que comandante de la operación sobre el terreno, se muestra convencido de que además de contribuir al éxito del proceso electoral presidencial también dejará, al igual que la operación "Artemis", una imagen positiva de la fuerza europea. Según él, los militares europeos terminaron siendo aceptados por la población, tal y como ya habían señalado las autoridades locales y los periodistas desplazados en la zona.

¹⁷⁰⁷ Esta operación puede considerarse como la primera aplicación práctica del concepto de "battlegroups" como fuerza militar de reacción rápida. (La experiencia previa de la operación "Artemis" abrió un proceso de reflexión en la UE para desarrollar esta capacidad de reacción rápida y consta como objetivo principal del 2010). Estos grupos estarían formados por 1.500 hombres que se podrían desplegar rápidamente (de 5 a 10 días desde la decisión de intervención o incluso en pocas horas o dos días en el caso de intervenciones de más envergadura). Sus funciones sobre el terreno se desarrollarían durante 30, o como máximo 120 días, hasta la llegada de una fuerza de sustitución más amplia. La UE tiene en la actualidad 15 "battlegroups" nacionales, binacionales y multinacionales, aunque no todos están operativos por el momento. *Vid. Doc. A/1954, cit.*, p.19.

¹⁷⁰⁸ *Ibíd.*, pp.20 y 21.

tenía que preguntar a las NNUU. Ello podía comportar en ocasiones retrasos inaceptables en la toma de decisiones sobre el terreno¹⁷⁰⁹.

De modo general pues, el contexto en el que se llevó a cabo la operación fue relativamente tranquilo, excepto por los incidentes del 21 y 22 de agosto. Al final de este proceso tanto el gobierno como la oposición terminaron aceptando los resultados electorales, sin recurrir a la violencia¹⁷¹⁰.

De todos modos, el hecho de que no exista un procedimiento automático para la toma de decisiones en materia de PCSD y se necesite la unanimidad para poder llevar a cabo una de estas misiones, puede retrasar mucho el inicio de operaciones que requieren una intervención rápida. En este caso, cuando la UE lanzó su llamamiento para la contribución en la operación de los Estados miembros y terceros Estados éste tardó en ser aceptado y, en consecuencia, estos retrasos no facilitan la intervención de la UE en este tipo de misiones que requieren de una respuesta inmediata¹⁷¹¹. En el mismo sentido, de las conclusiones extraídas por la reunión del CAGRE de mayo de 2007 se desprende una cierta autocrítica al destacar:

“las carencias relativas a la capacidad de llevar a cabo la planificación anticipada con el destalle suficiente, entre otras cosas para permitir a los Estados miembros valorar qué fuerzas pueden aportar y facilitar el conocimiento experto adecuado durante el proceso decisorio”¹⁷¹².

También es preciso remarcar que los buenos resultados militares forman parte de un conjunto más amplio de actuaciones económicas y políticas de la UE, iniciadas en el año 2003. Entre ellas cabe destacar la puesta en marcha del FED (bajo la iniciativa de la Comisión y dentro de la estrategia global de la UE para la prevención de conflictos en África); la actuación del REUE (como instrumento político de mediación y prevención de conflictos); la misión de observación del general Morillon (que permitió el desplazamiento de 250 observadores en el país durante la celebración de las elecciones); y las actuaciones en el ámbito de la seguridad (EUPOL KINSHASA) y de la reforma de las fuerzas armadas (EUSEC RDC).

¹⁷⁰⁹ H.-G. Ehrhart, “EUFOR RD Congo: a preliminary assessment”, *ESR*, Number 32, March 2007, p.4.

¹⁷¹⁰ El 27 de noviembre de 2006 la MONUC hizo una declaración sobre el anuncio de los resultados electorales por parte del Tribunal superior de justicia de la RDC, El vencedor de las elecciones presidenciales fue Joseph Kabila. En esta declaración la MONUC se felicitaba también por el comportamiento del pueblo congoleño durante el proceso y apelaba a los contrincantes electorales a recordar la declaración de intenciones postelectorales que habían suscrito el 29 de octubre, al mismo tiempo que prometía su apoyo al nuevo Presidente para la consolidación de la paz y el proceso democrático en el país. *Vid.* Communiqué de presse, Déclaration de la MONUC sur l’annonce officielle des résultats des élections présidentielles en République démocratique du Congo, 27 Novembre 2006 (MONUC/PPRM/CP56/2006).

¹⁷¹¹ *Ibid.*, p. 20. Tal y como explica el informe de la Asamblea de la UEO, el lapso de tiempo entre la petición de las NU (el 23 de marzo de 2006) y la respuesta positiva de la UE (28 de marzo de 2006) se explica por esta búsqueda de voluntarios y fuerzas con la finalidad de poder formar una fuerza de intervención compacta y robusta.

¹⁷¹² Doc. 9471/1/07, *cit.*, p.24. En sus conclusiones sobre la operación EUFOR RD CONGO el Consejo también solicitaba al SG/AR que hiciera frente a las insuficiencias de la capacidad del EMUE para llevar a cabo la planificación estratégica de las operaciones dirigidas por la UE y presentara un informe con las recomendaciones oportunas, a fin que el Consejo lo estudiase en su sesión de noviembre de 2007.

g) Balance general de la intervención de la UE en la RD CONGO

Como conclusión general sobre la intervención de la UE en la RDC, y aunque la situación en el país todavía no se puede considerar “estable”¹⁷¹³, las cuatro misiones (civiles y militares) llevadas cabo en el país han demostrado el compromiso europeo con el continente africano. Este compromiso es importante porque demuestra una actitud que va más allá de una ayuda puntual. La UE no sólo tiene por objetivo detener la violencia (como en la operación ARTEMIS, ejemplo típico de operación de restablecimiento de la paz) sino también poner las bases para que esta no vuelva a surgir a través de diversos instrumentos, entre ellos:

- la reforma de las fuerzas de seguridad del país (EUSEC);
- la colaboración en la formación de la policía civil (EUPOL); y
- la promoción de políticas acordes con los derechos humanos y los estándares democráticos, (financiadas y ejecutadas a través de los programas de la Comisión Europea).

De este modo, el desarrollo de estos instrumentos militares y civiles, así como la asistencia financiera al desarrollo, podrían dotar a la UE de una mayor dimensión estratégica y convertirla en un actor creíble en el ámbito de las relaciones exteriores¹⁷¹⁴. Sin olvidar, tal y como ha manifestado el AR de la PESC ante el CSNU que, de modo general, las intervenciones militares de la UE adquieren su pleno sentido en el ámbito de un compromiso global y en estrecha cooperación con las NNUU¹⁷¹⁵. En ese sentido, la UE ha orientado sus esfuerzos, dentro de una estrategia global para la región de los Grandes Lagos, a garantizar la estabilidad y el desarrollo de toda la región a través de su apoyo a la Conferencia Internacional sobre la región de los Grandes Lagos, foro a través del cual la comunidad

¹⁷¹³ Desde la finalización del proceso electoral en octubre de 2006, la misión de la MONUC ha sido prorrogada por el CS sucesivamente por tres veces (S/RES/1742, S/RES/1751 y S/RES/1756) hasta el 31 de diciembre de 2007. La reforma del sector de seguridad y el desarme no se pueden dar todavía por concluidos en el país. Además, continúa la presencia de grupos armados y milicias en la parte oriental de la RDC, sobre todo en el distrito de Ituri y en Kivu del Norte y Kivu del Sur. Estos grupos están perpetuando el clima de inseguridad en toda la región. Al mismo tiempo, persisten las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Estas violaciones son cometidas no sólo por las milicias y grupo armados, sino también por las fuerzas armadas de la RDC y la policía nacional congoleña. Estos hechos han constituido la base de la última prórroga de la MONUC, con una dotación máxima de 17.030 efectivos militares, 760 observadores militares, 391 instructores de policita y 750 agentes de unidades de policía constituidas. Vid. S/RES/1756 (2007) de 15 de mayo de 2007, párr.1.

¹⁷¹⁴ Aún así, tal y como afirma X. Ruiz, todavía hoy los instrumentos más eficaces en las zonas de prevención de conflictos siguen siendo los instrumentos de cooperación y asistencia económica impulsados por la Comisión Europea en el marco de la política de ayuda al desarrollo. Vid. X. Ruiz Campillo, “La Unión Europea y las misiones PESD”, *UNISCI Discussion Papers*, N° 11 Mayo 2006, p.35.

¹⁷¹⁵ Según Javier Solana, este enfoque global ha sido “particulièrement vrai pour la RDC, où l’Union européenne a déployé toute la gamme de ses moyens -politiques, civils et militaires, financiers et ceux liés au développement-dans une approche cohérente et en coopération avec tous les acteurs internationaux et régionaux”. Vid. United Nations Security Council, Presentation by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the Democratic Republic of Congo/EUFOR, New York, Tuesday, 9 January 2007, (S005/07).

internacional intenta que estos países fomenten el diálogo y la cooperación entre ellos para garantizar la paz y la estabilidad en la zona¹⁷¹⁶.

2.2. MISIONES EN GEORGIA

Las sucesivas guerras de Chechenia de 1994-1996 y de 1999-2002, -producto de las intenciones de la Federación de Rusia de recuperar el control sobre la secesionista República¹⁷¹⁷-, fueron una fuente de preocupación para la comunidad internacional y la UE en particular, ante la amenaza que este conflicto supone para la estabilidad de la región del Cáucaso. El conflicto checheno podía desbordar a la vecina Georgia y, al mismo tiempo, comportar graves repercusiones sobre la integridad territorial del país. Con el fin de garantizar la estabilidad en las fronteras de los países vecinos de la región del Cáucaso, la UE inició una participación activa junto con la comunidad internacional (sobre todo la OSCE) para apoyar una solución pacífica del conflicto checheno y garantizar la estabilidad de la vecina Georgia¹⁷¹⁸. Así, y ante la persistencia del conflicto checheno, el 10 de abril de 2000 el entonces Presidente de Georgia, Shevardnadze, solicitó la asistencia de la UE para contribuir a garantizar la protección de sus fronteras y de las regiones vecinas, así como mejorar la protección contra las amenazas terroristas, entre otras, las que afectaban a la misión de observación de la OSCE en la frontera entre Georgia y la República de Chechenia de la Federación Rusa. De este modo, el 20 de julio el Consejo aprobó una acción para facilitar la asistencia necesaria destinada a reforzar la capacidad de la guardia fronteriza de Georgia en sus funciones de apoyo y protección a la misión de observación de la OSCE¹⁷¹⁹.

Entre el 21 de mayo y el 1 de junio de 2001 el general Johnson, como experto enviado por la UE, llevó a cabo una misión de actualización de la evaluación de la situación sobre el terreno por la que se determinó la necesidad de una nueva ayuda de material complementario para

¹⁷¹⁶ Doc. 16879/1/06, *cit.*, 32. En esta reunión el Consejo Europeo reafirmó su compromiso (ya establecido en el 2005) de actuar a favor de una estrategia conjunta UE-África. Entre los compromisos de la Unión con África figuran el aumento de la ayuda en el 0,56% de la RNB de la UE para el 2010 y la garantía de que el 50% de la nueva ayuda corresponderá a África. La UE también se ha puesto como objetivo alcanzar el 0,7% del la RNB de la UE para el 2015 (p. 17).

¹⁷¹⁷ El interés ruso por dominar la región del Cáucaso ha chocado desde hace más de dos siglos con el deseo de los chechenos de tener una nación independiente. Por otro lado, la religión musulmana ha unido a los chechenos desde siempre como un elemento que los diferencia de los rusos y en la actualidad el fundamentalismo islámico ha tomado fuerza entre los separatistas. Ante la superioridad del ejército ruso, los insurgentes han optado por la táctica terrorista. El conflicto actual también escenifica la lucha entre los EEUU y Rusia por el control del petróleo centroasiático y del Mar Caspio.

¹⁷¹⁸ En este sentido, ya desde la independencia de Georgia en el año 1991, la UE se ha convertido en uno de los principales contribuyentes con más de 380M€, aportados al país desde 1992 a través de diversos programas de ayuda financiera, además de las ayudas aportadas individualmente por los Estados miembros. Desde el año 1992, también se incluyó a Georgia en los programas de ayuda humanitaria, a través de la gestión de distintas agencias europeas, entre ellas la ECHO. *Vid.* Facts on EUJUST THEMIS, "EU Rule of Law to Georgia", p.2. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1057&lang=en. (Fecha de consulta: 29 marzo 2009).

¹⁷¹⁹ Art. 1.1 de la acción común 2000/456/PESC del Consejo de 20 de julio de 2000 (DO L 183/3, de 22.7.2000). La asistencia de la UE consistía en el transporte y entrega de material a la guardia georgiana situada en el puesto fronterizo de Shatili (arts. 1.2 y 2). El importe financiero para la ejecución de esta primera misión de apoyo a Georgia fue de 1 millón de ecus (art. 3).

la guardia fronteriza hasta el 31 de marzo de 2002¹⁷²⁰. La ampliación posterior del mandato de la OSCE con las tareas de observación e información sobre los movimientos a través de las fronteras entre Georgia y la República de Ingushetia (Federación Rusa) propició la aprobación por parte del Consejo, el 21 de mayo de 2002, de una nueva aportación financiera de la UE, para un nuevo período de 12 meses y centrada en el suministro de equipos para la operación de vigilancia de su frontera¹⁷²¹.

Por otro lado, la situación dentro de Georgia también era inestable por la existencia de movimientos independentistas en la región autónoma de Osetia del Sur¹⁷²². Ello supuso una nueva intervención de la comunidad internacional, sobre todo a través de la OSCE, que fue reforzada también por la acción exterior de la UE que incrementó su cooperación con esta organización. Así, el 29 de octubre de 2001 el Consejo aprobó la acción común 2001/759/PESC¹⁷²³ con la finalidad de ayudar en la solución de este conflicto. A este respecto la OSCE y las partes en conflicto (Federación Rusa, Osetia del Norte y Osetia del Sur) decidieron crear una Secretaría permanente para prestar asistencia a las actividades de la Comisión Mixta de Control (CMC) de la OSCE y del Grupo de expertos establecidos como instrumentos de solución del conflicto. La aportación de la UE consistió en una ayuda financiera al fondo de contribuciones creado por la OSCE¹⁷²⁴.

En este contexto de inestabilidades fronterizas, la UE también puso en marcha otro instrumento de prevención y gestión de conflictos de la PESC, a través del nombramiento de

¹⁷²⁰ Art. 1 de la acción común 2001/568/PESC de 26 de julio de 2001 (DO L 202/2, de 27.7.2001). La nueva referencia financiera para esta ayuda se estableció en 45.000 euros (art. 3).

¹⁷²¹ Acción común 2002/373/PESC del Consejo de 21 de mayo de 2002 (DO L 134/1, de 22.5.2002). Esta aportación dependía de la firma de un Acuerdo de financiación, en forma de subvención, entre la Comisión y la OSCE sobre el uso de la ayuda financiera, que se destinaba a cubrir los gastos de determinados equipos para los guardas de la frontera de Georgia (art. 2).

¹⁷²² La región autónoma de Osetia del Sur fue creada en 1922 dentro de Georgia. Con el inicio, en los años 80 del siglo veinte, de los movimientos para la autodeterminación en las diversas partes de la Unión Soviética, creció en esta región la idea de unificarse con la República Autónoma de Osetia. En setiembre de 1990, Osetia del Sur se proclamó como república soberana. Como respuesta a esta proclamación, en diciembre de 1990, el parlamento de Georgia le quitó el estatus de región autónoma y declaró el estado de emergencia en ese territorio, lo que dio comienzo a enfrentamientos armados. Una fuerza de paz ruso-georgiano-oseta consiguió poner un alto a los combates en 1992. En 1994, L. Chibirov fue elegido presidente del parlamento de Osetia del sur y en 1996 presidente de Osetia del Sur. Después de esa fecha se produjeron diversos encuentros entre las autoridades georgianas y osetas que no han logrado resolver el status político de esta región. De modo que los problemas secesionistas, unidos a la corrupción y las críticas a los procesos electorales, no han permitido la estabilidad en el país.

¹⁷²³ Acción común 2001/759/PESC del Consejo de 29 de octubre de 2002 (DO L 286/4, de 30.10.2001).

¹⁷²⁴ *Ibid.* Art.3. El importe de referencia se fijó en 210.000 euros. El desembolso de esta ayuda financiera estaba supeditado al establecimiento de la Secretaría y a la celebración de, al menos, dos reuniones de la CMC y del grupo de expertos en los 12 meses siguientes (art. 2.1). Por otro lado, la Comisión era la encargada de celebrar un acuerdo de financiación con la OSCE, para aportar las contribuciones de la UE, adoptando la forma de subvención. Básicamente, esta subvención se destinaba a los equipos ofimáticos y los suministros, la renovación y gastos de funcionamiento para las oficinas, así como los gastos de representación de las delegaciones de Georgia y Osetia del Sur en las reuniones de la CMC y del grupo de expertos (art.2.2). Posteriormente, la OSCE pidió una asistencia complementaria que fue aprobada por el Consejo el 25 de junio de 2003 por un valor de 160.000 euros hasta el 30 de junio de 2004. *Vid.* acción común 2003/473/PESC del Consejo de 25 de junio de 2003 (DO L 157/2, de 26.6.2003).

un REUE para el Cáucaso Meridional. El 7 de julio de 2003 el embajador Heidi Talvitie fue nombrado como Representante especial para la región¹⁷²⁵. De este modo la UE pretendía desempeñar un papel más activo en toda la región del Cáucaso meridional (Armenia, Azerbaiyán y Georgia).

El 12 de diciembre de 2003 la UE aprobó el documento *Estrategia Europea de Seguridad*, a través del cual manifestaba su política hacia la región de Asia Central y el Cáucaso. En ella ponía de relieve que los conflictos regionales, y en especial las zonas fronterizas con la UE, son uno de los desafíos actuales de la UE. Por este motivo, la política exterior europea tiene un gran interés en apoyar los países “bien gobernados”, democráticos y estables, con el fin de evitar y afrontar la diversidad actual de problemas transfronterizos, tales como el tráfico de drogas y de personas, el blanqueo de dinero o las migraciones ilegales¹⁷²⁶. Como consecuencia, la Comisión Europea empezó a desarrollar la denominada política europea de vecindad (PEV) en la que fue incluida Georgia con el fin de garantizar la estabilidad en las fronteras vecinas de los países de la UE¹⁷²⁷. Igualmente, la “Revolución Rosa” que tuvo lugar en el país a través de las protestas ciudadanas por la celebración de elecciones fraudulentas en noviembre de 2003, aceleró los acontecimientos en las relaciones con la UE y dio un empuje a las relaciones con los países del Cáucaso del Sur, a través del desarrollo de esta política de vecindad. Las protestas por fraude electoral desembocaron en la celebración de nuevas elecciones presidenciales, el 4 de enero de 2004, confirmando como nuevo presidente del país a Mikheil Saakashvili. El nuevo presidente se comprometió a iniciar un conjunto de reformas destinadas a la recuperación económica del país, la lucha contra la corrupción y a potenciar sus relaciones con los países de occidente, así como normalizar sus

¹⁷²⁵ Acción común 2003/496/PESC del Consejo de 7 de julio de 2003 (DO L 169/74, de 8.7.2003). Su mandato fue prorrogado y modificado sucesivamente, con el fin de coordinar sus actividades con la misión EUJUST THEMIS, hasta el 31 de agosto de 2005. *Vid.* Acción común 2005/100/PESC del Consejo de 2 de febrero de 2005 (DO L 31/74, de 4.2.2005).

¹⁷²⁶ Una Europa segura en un mundo mejor..., pp.7-8, *cit.* En este sentido, se pone como ejemplo de la buena acción exterior de la UE, junto con los EEUU, Rusia y la OTAN, el apoyo a la estabilización de los Balcanes. Por otro lado, manifiesta que los esfuerzos actuales de la UE deben concentrarse ahora en la resolución de los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento también será una región limítrofe. Para ello, es preciso extender la cooperación económica y política a esta región, con la finalidad de contribuir a la solución de sus problemas políticos.

¹⁷²⁷ La PEV fue desarrollada en el contexto de la ampliación de la UE hacia los países de la Europa del Este en el año 2004. La Comisión Europea elaboró un documento estratégico en marzo de 2003, en el que expone el modo en que la UE debe trabajar estrechamente con estos países. Esta política afecta a los países con fronteras terrestres o marítimas con la UE: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania. En 2004 se amplió para incluir también los países del Cáucaso Meridional, que comparten fronteras marítimas o terrestres con Bulgaria, Rumania, así como Turquía: Armenia, Azerbaiyán y Georgia. El elemento central de esta política son los planes de acción bilaterales acordados por la UE con cada uno de estos países. En http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm. (Fecha de consulta: 29 marzo 2009). En este caso, tal y como constata la Comisión en su documento estratégico, esta PEV no tiene por objetivo a medio plazo, ni prevé, la perspectiva de una adhesión o participación de estos países en las instituciones europeas. De modo que: “les problèmes pratiques posés par la proximité et le voisinage devraient donc être traités indépendamment de la question d’une éventuelle adhésion à l’Union”. *Vid.* Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « L’Europe élargie, Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l’Est et du Sud », Bruxelles, le 11.3.2003. COM (2003) 104 final.

relaciones con la Federación Rusa y conseguir la estabilidad territorial necesaria para llevar a cabo las reformas planeadas¹⁷²⁸.

2.2.1. MISIÓN EUJUST THEMIS (16 DE JULIO DE 2004-14 DE JULIO DE 2005)

Esta misión fue iniciada por la UE el 16 de julio de 2004 y debe situarse en este contexto específico de apoyo a la reconstrucción de Georgia, a través de la reforma en el sistema judicial y democrático del país¹⁷²⁹. Al mismo tiempo, también es preciso enmarcarla en la estrategia global de la UE hacia la región del Cáucaso, en apoyo a la estabilidad de las fronteras con los países vecinos de la UE. Por otro lado, esta fue la primera misión de la UE cuyo objetivo específico, de carácter civil, era el de fortalecer el Estado de Derecho (a *rule of law mission*)¹⁷³⁰.

a) Marco jurídico de EUJUST THEMIS

El 3 de junio de 2004 el Primer Ministro de Georgia Zhvania envió una carta al SG/AR de la PESC invitando a la UE para que desplegara en su país una misión del Estado de derecho en el contexto de la PESD. Unos días más tarde, el 28 de junio, el Consejo aprobó la acción común 2004/523/PESC para el establecimiento de la misión, con el nombre oficial de EUJUST THEMIS¹⁷³¹. El 16 de julio fue aprobado el OPLAN y fue también lanzada para un periodo de 12 meses¹⁷³².

b) Objetivos de EUJUST THEMIS

Los objetivos establecidos en la acción común se estipulaban en el mandato de la misión que sentaba como objetivo general, y en coordinación con los programas comunitarios y de otros donantes:

“el desarrollo de una estrategia gubernamental horizontal que guíe el proceso de reforma para todas las partes interesadas del sector de la justicia penal, incluida la creación de un

¹⁷²⁸ Para un análisis detallado de la situación geopolítica en Georgia y el programa electoral del nuevo presidente, *vid.* A. Priego Moreno, “Georgia: ¿Otra revolución de terciopelo?” *UNISCI Discussion Papers*, Enero de 2004, pp. 1-20. Sobre el desarrollo de la misión, *vid.*, X. Ruiz Campillo, “La misión EUJUST THEMIS en Georgia”, *UNISCI Discussion Papers*, Nº 7, Enero de 2005, pp.1-16.

¹⁷²⁹ De hecho, a través del programa TACIS la UE inició, a partir de 1999, la prestación de asistencia técnica y financiera para fomentar la democratización, la consolidación del Estado de Derecho y la transición hacia la economía de mercado de los nuevos Estados independientes surgidos de la desmembración de la Unión Soviética, entre ellos Georgia. Para el período 200-2006 la dotación financiera se estableció en 3.138 M€.

¹⁷³⁰ Fue en la reunión del Consejo Europeo de Feira de junio de 2000, donde la UE identificó el “fortalecimiento del Estado de derecho” como una de las cuatro áreas prioritarias para la prevención de conflictos en el desarrollo las capacidades civiles de la PESD. *Vid.* Consejo Europeo de Santa María de Feira, *cit.*, puntos I.2 a I.58. Apéndice 3 del Anexo I.

¹⁷³¹ Acción común 2004/523/PESC, *cit.*

¹⁷³² *Ibid.* Art. 5, que regula la fase de planificación en los mismos términos que las misiones precedentes. En este caso, se establecía claramente la voluntad de que el grupo de planificación trabajase estrechamente en colaboración con las instancias internacionales pertinentes, entre ellas la OSCE, el Consejo de Europa y los donantes bilaterales (párr.4).

mecanismo de coordinación y la fijación de prioridades para la reforma de la justicia penal¹⁷³³.

Las tareas asignadas en este mandato se concretaban en:

- “a) aportar orientaciones de urgencia para la nueva estrategia de reforma de la justicia penal;
- b) apoyar la función de coordinación global de las autoridades georgianas competentes en el ámbito de la reforma judicial y de la lucha contra la corrupción;
- c) apoyar, en caso necesario, la planificación de la nueva legislación, por ejemplo de la ley de enjuiciamiento criminal; y en segundo lugar,
- d) apoyar el desarrollo de la cooperación, tanto internacional como regional, en el ámbito de la justicia penal¹⁷³⁴.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUJUST THEMIS

Para la ejecución de la misión se estableció una estructura formada por una sede central en Tiflis, integrada por el jefe de misión y el personal especificado en el OPLAN, así como un grupo de expertos destacados en distintos puestos clave de las autoridades georgianas: la Presidencia, el Ministerio de Justicia, el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo de Justicia, la Fiscalía General y la Oficina del Defensor del Pueblo¹⁷³⁵.

En la práctica fue desplegado un grupo de expertos que incluía jueces, fiscales y expertos penitenciarios, que trabajaron coordinadamente con otros sujetos internacionales desplegados en la zona, principalmente la OSCE, así como con la Comisión Europea¹⁷³⁶, con el fin de valorar las posibles y tangibles reformas judiciales que debían llevarse a cabo en el país. Todos estos expertos trabajaban bajo las órdenes del jefe de misión, la magistrada Sylvie Pantz, nombrada por el COPS el 30 de junio de 2004¹⁷³⁷. Por otro lado, el REUE para la región del Cáucaso Meridional se encargó de ejercer la supervisión política de la misión, con el mandato específico de orientar al jefe de misión (de forma coordinada con el SG/AR) y de informar al Consejo (a través del SG/AR) de las actividades de la misma¹⁷³⁸. La cadena de mando establecida también es idéntica a la de las anteriores operaciones de gestión de crisis,

¹⁷³³ *Ibíd.* Art. 2.1.

¹⁷³⁴ *Ibíd.* Art. 2.2.

¹⁷³⁵ *Ibíd.* Art.3.

¹⁷³⁶ En julio de 2004 la Comisión Europea decidió otorgar una ayuda de 4,65 M€ para reforzar el Estado de derecho y el proceso democrático en el país. Esta ayuda se canalizó a través del Mecanismo de Reacción Rápida.

¹⁷³⁷ Art. 1 de la decisión 2004/540/PESC, THEMIS/1/2004 del COPS de 30 de junio de 2004 (DO L 239/35, de 9.7.2004). La finalización de su mandato terminaba el 14 de julio de 2005 (art. 2). Esta magistrado francesa ya gozaba de una importante experiencia internacional al haber sido miembro internacional del Alto Consejo Judicial y Penal en Bosnia (2002-2004), directora de asuntos judiciales y co-ministra de justicia en la misión UNMIK de Kosovo (1999-2000); y jefe de investigaciones en la Oficina del TPIY en la Haya (1996-1999). En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/CV%20Sylvie%20Pantz.pdf>. (Fecha de consulta: 30 marzo 2009).

¹⁷³⁸ Art. 2 letra a) de la acción común 2004/532/PESC del Consejo de 28 de junio de 2004 (DO L 234/16, de 3.7.2004). Para el ejercicio de estas funciones se estableció una dotación financiera de 396.000 euros (art. 2, letra b).

a través de la asunción por parte del COPS de la dirección política y estratégica (previa autorización del Consejo) que elige el jefe de la misión y puede modificar el plan operacional, así como la cadena de mando en caso necesario. Pero como en las misiones anteriores, todas las decisiones relacionadas con los objetivos y la duración de la misión deben ser aprobadas por el Consejo¹⁷³⁹.

Por otro lado, la ejecución de la misión debía también coordinarse entre Tiflis y Bruselas, a través de la adopción de disposiciones de coordinación. En el mismo sentido, la Comisión manifestó su voluntad de orientar todas sus actuaciones en la consecución de los objetivos previstos en la acción a través de los instrumentos comunitarios pertinentes, como el MRR¹⁷⁴⁰. Además, la acción preveía la transmisión de la información y la documentación sobre la misión por el SG/AR al Estado anfitrión, a la OSCE y al Consejo de Europa, así como a las NNUU, en función también de las necesidades operativas de la misión¹⁷⁴¹.

d) Estados participantes y personal adscrito a EUJUST THEMIS

En esta misión no participaron terceros Estados. La acción aprobada por el Consejo no establecía esta previsión, porque tal y como se justificaba en sus antecedentes:

“en el contexto de dicha misión, y teniendo en cuenta su limitada magnitud, únicamente participarán Estados miembros de la UE”¹⁷⁴².

De todos modos, se estableció la posibilidad de que los terceros Estados pudiesen concurrir a contratos, a través de los programas financiados por los donantes de terceros países¹⁷⁴³. En total, el personal civil aportado fue de 13 expertos procedentes de Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, España y Suecia. Por otro lado, el personal nacional participante estaba formado por 14 personas¹⁷⁴⁴. Las normas por las que se regía este personal también fueron objeto de un acuerdo entre la UE y Georgia por el que se regulaba su estatuto¹⁷⁴⁵.

e) Financiación de EUJUST THEMIS

El importe de referencia financiera fue establecido en 2,05 M€ para el período comprendido entre el 1 de julio de 2004 y el 15 de julio de 2005. En realidad este presupuesto es muy inferior al destinado a las precedentes misiones civiles de la UE de la misma duración, como es el caso de las misiones PRÓXIMA y EUPOL Kinshasa (ambas de 1 año de duración) y la MPUE en Bosnia (esta de 3 años de duración). La única diferencia en este sentido es la aportación muy inferior de personal para la misión en Georgia. Sin embargo, esta misión

¹⁷³⁹ Arts. 8 y 9 de la acción común 2004/523/PESC, *cit.*

¹⁷⁴⁰ *Ibid.* Art. 11.

¹⁷⁴¹ *Ibid.* Art. 12. Para ello se establecía la celebración de acuerdos locales.

¹⁷⁴² *Ibid.* Párr. 6.

¹⁷⁴³ *Ibid.* Artículos 2 y 10.2, en el que se establece que los nacionales de terceros países podrán participar en las licitaciones.

¹⁷⁴⁴ Datos de fecha 18.10.2004, extraídos del Anexo II al informe del Consejo de la Unión Europea en el que se valoran los tres primeros meses de la misión, *vid.* Doc. 13782/04, Council of the European Union, “EUJUST THEMIS Mission Assessment Report”, Brussels, 21 October 2004.

¹⁷⁴⁵ Decisión 2004/924/PESC, *cit.* A la decisión de aprobación del Consejo se anexaba el Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS), sobre el estatuto y las actividades de la Misión de la UE, *cit.*

también fue apoyada de modo importante por una decisión de la Comisión Europea, adoptada con posterioridad a la celebración de la Conferencia codirigida por el Banco Mundial los días 16 y 17 de junio de 2004 en Bruselas. En este sentido, la Conferencia acordó doblar sus ayudas a Georgia con una cantidad de 125 M€ para el período 2004-2006¹⁷⁴⁶.

f) Balance de EUJUST THEMIS

La misión fue concebida desde sus inicios como una misión coordinada con otros programas de la UE, de la OSCE y también del Consejo de Europa. Un buen ejemplo fue la adopción en Tbilisi, el 20 de julio de 2004, de un programa de cooperación entre la UE y el Consejo de Europa para la promoción y el refuerzo de la estabilidad democrática y la prevención de conflictos en la región del Cáucaso del Sur. A través de este programa, tanto la UE como el Consejo pusieron en marcha un programa de asistencia destinada a Georgia, Azerbaiyán y Armenia para el refuerzo de determinados objetivos relacionados con el Estado de derecho¹⁷⁴⁷.

La diferencia con las anteriores misiones civiles ejecutadas por la UE radica en el hecho de que en esta misión no han participado terceros Estados de un modo directo. Pero es importante valorar el compromiso asumido una vez más por la UE con el fin de actuar de modo autónomo y rápido ante la petición de ayuda de terceros Estados. Además, es una muestra más del compromiso de la Unión para desarrollar las capacidades civiles de la PESD, adoptadas en el Consejo Europeo de Santa María de Feira (2000). En este sentido, no ha sido hasta la misión EUJUST THEMIS que se han empezado a desarrollar el resto de capacidades (en este caso el fortalecimiento del Estado de Derecho) porque hasta ese momento, las únicas misiones civiles ejecutadas eran de policía. Por lo tanto, ha sido una misión simbólica en cierto modo, al prestar su apoyo a la reforma del sistema judicial-penal

¹⁷⁴⁶ Esta ayuda se ha venido manteniendo y ampliando después de la finalización de la misión. Así, el 24 de enero de 2006, el Consejo adoptó una decisión para la concesión de ayuda macro financiera (gestionada por la Comisión) a Georgia en apoyo de la continuación de las reformas estructurales y la estabilización económica del país. Esta ayuda se estableció en 33,5 M€ (art. 1). Todo ello en el marco de la PEV y con la participación de otras instituciones como el FMI que también firmó, el 4 de junio de 2004, un acuerdo trienal de reducción de la pobreza y crecimiento con Georgia. Vid. decisión 2006/41/CE del Consejo de 24 de enero de 2006 (DO L 25/28, de 28.1.2006).

¹⁷⁴⁷ Council of Europe, "Joint Programme of co-operation between the European Commission & the Council of Europe to promote and strengthen democratic stability and prevent conflict in the South Caucasus region", 3rd Steering Committee Meeting, Tbilisi, 20 July 2004, Final Summary & Conclusions, DSP (2004) 17, 14 September 2004. Los objetivos a desarrollar a través del programa se centraron en: la promoción de los estándares europeos para la protección de los derechos humanos; la promoción de la Carta Social Europea; la promoción del marco para la convención de la protección de las minorías nacionales; la promoción de la libertad de expresión e información; el fortalecimiento del sistema judicial; el fortalecimiento de políticas en el área penal junto con el respeto de los derechos individuales; el fortalecimiento de la democracia local; el fortalecimiento del acceso a la protección social para grupos vulnerables; la educación para una sociedad democrática: políticas y prácticas; y el desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad. Este programa de ayuda fue iniciado por el Consejo de Europa el 22 de febrero de 2002, para un período de 30 meses y las aportaciones financieras se establecieron en 2.554.000 euros, con una aportación del 50% por parte de la UE. En http://www.jp.coe.int/programmes/south_caucasus/Default.asp. (Fecha de consulta: 20 junio 2008).

de Georgia en un momento delicado del inicio del proceso de reformas políticas. Igualmente, se puede considerar como un paso más en el desarrollo de la nueva PEV iniciada por la Comisión con los países de la región del Cáucaso meridional. En palabras del SG/AR de la PESC, Javier Solana, con esta misión se demuestra el firme compromiso de la UE de apoyar a Georgia en sus reformas legales, la rapidez de reacción ante la petición de ayuda y la importancia de establecer un sistema de derecho sólido en el país¹⁷⁴⁸.

El balance final se puede considerar positivo, puesto que fue elaborada una estrategia conforme a los estándares europeos para la mejora y el refuerzo del Estado de derecho en Georgia durante el año que duró la misión. Para ello la misión prestó asistencia al grupo de trabajo creado por un decreto del Presidente georgiano el 19 de octubre de 2004. Este grupo, liderado por el Ministro de justicia de Georgia, fue el encargado de implementar la estrategia de reforma del sistema judicial penal, en función del asesoramiento prestado por la misión¹⁷⁴⁹. Aunque el contenido de la misión sólo se ha hecho público de modo parcial. En este sentido, las principales actividades de la misión se centraron en la organización de cursos y seminarios de formación para los expertos asesores de la misión, como por ejemplo, un curso para expertos sobre el plan operacional de la misión, sobre la PESD y sobre el programa de la Comisión Europea en Georgia (celebrados entre agosto y septiembre de 2004)¹⁷⁵⁰.

La elaboración de la estrategia penal a seguir por las autoridades de Georgia y la posterior ayuda para su ejecución permitió poner en marcha determinadas reformas como la reducción del plazo de detención preventiva de 9 a 4 meses, o la descentralización del sistema judicial. Sin embargo, el Ministro de justicia georgiano expresó al jefe de misión su inquietud ante la evidencia de que el plazo de un año no era tiempo suficiente para resolver todos los problemas relativos a la reforma del sistema judicial y pidió a la UE que continuase, una vez finalizada la misión, el apoyo y asesoría de la UE¹⁷⁵¹. De este modo, una vez finalizada EUJUST THEMIS, la UE ha continuado prestando su apoyo financiero a la OSCE, a través de acuerdos de financiación basados en subvenciones para sostener su misión de mediación para la solución del conflicto entre Georgia y Osetia del Sur¹⁷⁵².

¹⁷⁴⁸ "Message from Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the occasion of the launch of the mission EUJUST THEMIS in Georgia", Brussels, 23 July 2004 (S0199/04).

¹⁷⁴⁹ EU Council Secretariat, "EU Rule of law mission to Georgia-EUJUST THEMIS, Background, Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS", 22 July 2005. En este documento se reconocen ciertas deficiencias en la estrategia de la misión, aunque de manera global es valorada muy positivamente, también por parte de las autoridades georgianas.

¹⁷⁵⁰ Otras materias tratadas fueron la Constitución de Georgia; los sistemas judiciales; la fiscalía; las estructuras policiales y las investigaciones de instrucción; un curso organizado por la OSCE sobre su organización y sus actividades en el ámbito del Estado de derecho y los derechos humanos; la oficina del fiscal general y los mecanismos de que dispone; una estancia en el Tribunal sobre procedimientos penales, y la estructura y funciones del Ministerio de Justicia (p. 7 de EUJUST THEMIS Mission Assessment Report, *cit.*).

¹⁷⁵¹ Agence Europe, «UE/Georgia: la réforme du système judiciaire géorgien est en bonne voie», Bruxelles, 20.4.2005. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1057&lang=en. (Fecha de consulta: 30 junio 2008).

¹⁷⁵² *Vid.* acción común 2005/561/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005 (DO L 189/69, de 21.7.2005); y acción común 2006/439/PESC del Consejo de 27 de junio de 2006 (DO L 174/9,

La clausura de la misión de observación de fronteras de la OSCE llevó a la UE a prorrogar y modificar, una vez más, el mandato del REUE, así como crear un equipo de apoyo fronterizo de este Representante, con el fin de que siguiera asistiendo a la guardia fronteriza georgiana y a otras instituciones estatales pertinentes de Tiflis. Todo ello encaminado a la preparación de una estrategia global de reformas y el asesoramiento a las autoridades georgianas, tanto en el ámbito estratégico como en el operativo, así como propiciar una relación de confianza entre Georgia y la federación Rusa¹⁷⁵³. En este sentido, el 20 de marzo de 2006 la UE y Georgia celebraron el correspondiente acuerdo internacional para determinar el estatuto del nuevo REUE y su equipo de apoyo, con las siguientes funciones:

- a) Facilitar a la UE la información y la evolución continua de la situación fronteriza;
- b) Facilitar el fomento de la confianza entre Georgia y la Federación de Rusia;
- c) Prestar asistencia a la guardia fronteriza de Georgia y otras instituciones gubernamentales pertinentes de Tiflis para preparar una estrategia de reforma general;
- d) Trabajar con las autoridades georgianas para intensificar la comunicación entre Tiflis y la frontera, incluyendo la prestación de tutoría; y,
- e) Supervisar la aplicación por las autoridades georgianas de la estrategia para reformar el sistema judicial penal, particularmente mediante el apoyo al Grupo director establecido por el gobierno georgiano¹⁷⁵⁴.

Por consiguiente, la UE ha seguido manteniendo también su apoyo político al proceso de reformas iniciadas en Georgia después de las elecciones de 2004, en su lucha contra el terrorismo, contra el tráfico y la delincuencia organizada, así como en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto fronterizo con Osetia del Sur¹⁷⁵⁵. La situación en esta zona, objeto de las tensas relaciones entre Georgia y Rusia, fue el motivo por el cual el gobierno georgiano solicitó en el 2006 a la UE que enviase una misión de observación a la frontera ruso-georgiana¹⁷⁵⁶.

En esta estrategia global de actuación en la región, basada en su voluntad de asumir un papel político más activo y el establecimiento de una nueva asociación con esta región, el 28 de julio de 2005 el Consejo nombró, en paralelo al nombramiento del REUE para la región

de 28.6.2006). La última de las contribuciones financieras aprobadas por el Consejo, hasta el 30 de junio de 2007, fue determinada en 140.000 euros.

¹⁷⁵³ Doc. 16696/06, *cit.* De este modo, el mandato de Heikki Talvitie fue prorrogado hasta el 28 de febrero de 2006, asignándosele un equipo de apoyo. *Vid.* Art. 2 de la acción común 2005/582/PESC del Consejo de 28 de Julio de 2005 (DO L 199/92, de 29.7.2005).

¹⁷⁵⁴ Acuerdo entre la UE y el Gobierno de Georgia sobre el estatuto en Georgia del REUE para el Cáucaso Meridional y de su equipo de apoyo (DO L 135/15, de 23.5.2006). Aprobado por el Consejo a través de la Decisión 2006/366/PESC del Consejo de 20 de marzo de 2006 (DO L 135/14, de 23.5.2006).

¹⁷⁵⁵ La situación en esta zona es producto de las tensas relaciones entre Georgia y Rusia, motivo por el cual el gobierno georgiano solicitó a la UE que enviase una misión de observación a la frontera ruso-georgiana. *Vid.* document A/1937, 19 June 2006, The Inter-parliamentary European Security and Defence Assembly, Fifty-second session, "New challenges for a common European foreign, security and defence policy-reply to the annual report of the Council", Report submitted on behalf of the Political Committee by Lord Tomlinson, Rapporteur (United Kingdom, Socialist Group), p. 20.

¹⁷⁵⁶ *Vid.* Documento A/1937, *cit.*, p. 20.

del Cáucaso, a su primer REUE para Asia Central¹⁷⁵⁷. Del mismo modo, se espera que la futura Asociación oriental¹⁷⁵⁸ permita reforzar también de modo significativo la PEV, ayudando a sus miembros a progresar en sus respectivos procesos de reforma, así como contribuir a su estabilidad, reforzando así el componente de seguridad de la PESD, por medio del pilar comunitario.

2.2.1. MISIÓN EUMM GEORGIA (1 DE OCTUBRE DE 2008-PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 14 DE SEPTIEMBRE DE 2012)

El 10 de julio de 2007, el Consejo aprobó una nueva acción para prorrogar la contribución de la UE en el proceso conducente a la solución del conflicto entre Georgia y Osetia del Sur hasta el 31 de diciembre de 2007¹⁷⁵⁹. Sin embargo, sus esfuerzos no evitaron la invasión de las tropas rusas de la provincia secesionista de Osetia del sur el 8 de agosto de 2008, ante el intento de Georgia de recuperar el control sobre esta provincia secesionista¹⁷⁶⁰.

La mediación de la UE en el conflicto condujo a la firma el 12 de agosto y el 8 de septiembre, respectivamente, de un acuerdo de alto el fuego entre Rusia y Georgia, basado en seis puntos (el acuerdo de seis puntos) por el cual Rusia se comprometía a la retirada de todas sus tropas de las zonas adyacentes a Osetia del Sur y Abjasia, es decir, de las denominadas zonas de seguridad decretadas por Moscú, diez días después de la llegada de los observadores europeos, (prevista para el 1 de octubre). Además, las partes se comprometían al inicio en Ginebra de las conversaciones internacionales previstas en estos acuerdos. El acuerdo de paz entre Rusia y Georgia se articula en torno a los puntos siguientes: a) no recurrir a la fuerza; b) cese de las hostilidades de manera definitiva; c) libre acceso a la ayuda humanitaria; d) retirada de las fuerzas militares rusas a las líneas que ocupaban antes del inicio de las hostilidades; e) regreso de las tropas georgianas a sus cuarteles estables; y f) inicio de las consultas internacionales sobre el futuro estatuto de Osetia del Sur y Abjasia y los mecanismos para garantizar su seguridad y estabilidad de forma sólida y duradera.

Al mismo tiempo, este conflicto propició el nombramiento el 25 de septiembre de 2008 de un nuevo REUE para la crisis en Georgia, el diplomático francés Pierre Morel, con un mandato centrado en la preparación de los debates internacionales previstos en el acuerdo de 12 de agosto, así como facilitar la aplicación de los acuerdos firmados después del conflicto¹⁷⁶¹.

¹⁷⁵⁷ Acción común 2005/588/PESC del Consejo, de 28 de julio de 2005 (DO L 199/100, de 29.7.2005). Vid. las sucesivas prórrogas: acción común 2007/113/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 (DO L 46/83, de 16.2.2007) y acción común 2008/107/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008 (DO L 38/19, de 12.2. 2008).

¹⁷⁵⁸ Prevista para el 2009. Los miembros de esta asociación son Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, la República de Moldava y Ucrania. Vid. Doc.1727 del Consejo Europeo de Bruselas, 11 y 12 de diciembre de 2008, Conclusiones de la Presidencia, p.10.

¹⁷⁵⁹ Art. 1 de la acción común 2007/484/PESC del Consejo de 10 de julio de 2007 (DO L 181/14, de 11.7.2007).

¹⁷⁶⁰ Es necesario recordar aquí que Rusia, al margen de la comunidad internacional, ha reconocido la independencia de estas dos provincias secesionistas. Para un estudio detallado del conflicto entre Georgia y Rusia, vid. F. Arteaga, "Los enfrentamientos entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur", ARI N° 95/2008, de 26.08.2008.

¹⁷⁶¹ Art. 3 de la acción común 2008/760/PESC del Consejo de 25 de septiembre de 2008 (DO L 259/16, de 27.9.2008). Estos debates internacionales deben centrarse en: a) las modalidades de seguridad y estabilidad en Abjasia y Osetia del Sur; b) la cuestión de los refugiados y desplazados;

Paralelamente, otros esfuerzos regionales de mediación en el conflicto han sido desplegados por la OSCE, que ha mantenido una misión de observadores no armados hasta el 1 de enero de 2009, ante la negativa de Rusia a prorrogar su presencia, si no era a través de dos misiones separadas, una en Osetia del Sur y la segunda en Abjasia, con la intención de que la estructura futura de la misión reconozca la independencia de ambos territorios, de acuerdo con las autoridades de los mismos, lo que supondría su reconocimiento como sujetos de derecho internacional¹⁷⁶². Rusia ha mantenido desplegada una fuerza de mantenimiento de la paz en Osetia del Sur y Abjasia hasta antes del estallido del conflicto.

A nivel global, la ONU ha continuado manteniendo y prorrogando el mandato de la misión de observación internacional, UNOMIG (Misión de observadores de las NNUU en Georgia) creada en 1993 con el fin de vigilar el cumplimiento del acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno georgiano y los separatistas de Abjasia. De todos modos, esta misión no opera en la región separatista de Osetia del Sur, cuyo control quiso recuperar Tbilisi por medios militares en agosto, lo que dio lugar a la contraofensiva rusa. Las últimas resoluciones del CS sobre el conflicto separatista se dirigen a reafirmar el compromiso de la comunidad internacional con la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Georgia, dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas. Al mismo tiempo, reitera su determinación de promover una solución pacífica del conflicto entre Georgia y Abjasia¹⁷⁶³.

Contando con el aval político del Parlamento Europeo, contenido en la resolución de 3 de septiembre de 2008¹⁷⁶⁴, el Consejo Europeo decidió desplegar una misión de observación de la PESD como complemento a las misiones de las NNUU y la OSCE. El Parlamento también solicitaba el establecimiento previo de un mandato de la ONU o de la OSCE para esta misión de paz¹⁷⁶⁵. A falta de un mandato expreso del CS, el contenido de esta nueva misión civil de la UE se fue planificando a través de las reuniones del CAGRE¹⁷⁶⁶. Así, esta nueva misión en Georgia es una misión de observación y supervisión, en el que la actuación de la UE se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos entre las partes en conflicto. En este caso, el cumplimiento del acuerdo de seis puntos entre

y c) cualquier otro asunto de común acuerdo entre las partes. Su mandato ha sido prorrogado recientemente hasta el próximo 31 de agosto de 2009. *Vid.* Art. 1 de la acción común 2009/131/PESC del Consejo de 16 de febrero de 2009 (DO L 46/47, de 17.2.2009).

¹⁷⁶² Ante estas exigencias, la OSCE decidió retirar a su personal, compuesto por cerca de 200 personas, 28 de las cuales son observadores. De este modo, la misión de la OSCE en Georgia desde 1992, cuyo mandato expiró el 1 de diciembre de 2008, se encuentra en "cierre técnico" hasta el 30 de junio de 2009, al haberse negado Rusia a permitir su continuidad. Moscú demanda que la OSCE establezca también una misión en Osetia del Sur, de acuerdo con las autoridades de esa región separatista, lo que de hecho supone su reconocimiento como sujeto de derecho internacional. En <http://www.abc.es/20081223/internacional-europa/osce-retira-osetia-abjasia-20081223.html>. (Fecha de consulta: 3 enero 2009).

¹⁷⁶³ S/RES/1781 (2007), *cit.*, párr.1. *Vid.* también la resolución S/RES/1866 (2009), de 13 de febrero de 2009, en la que se establece la última prórroga, hasta el 15 de junio de 2009 de la misión de observación de las Naciones Unidas (UNOMIG).

¹⁷⁶⁴ *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de septiembre de 2008, sobre la situación en Georgia (P6_TA (2008)0396). En <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0396+0+DOC+XML+V0//ES> (Fecha de consulta: 12 julio 2009).

¹⁷⁶⁵ *Ibíd.* Párr. 20.

¹⁷⁶⁶ El CAG de 15 y 16 de septiembre de 2008 aprobó, sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 1 de septiembre, el envío de una misión civil autónoma a Georgia en el marco de la PESD. *Vid.* Doc. 13030/08, Consejo de la Unión Europea, Sesión nº 2889 del Consejo de asuntos generales y relaciones exteriores, Bruselas, 15 y 16 de septiembre de 2008.

Rusia y Georgia. Cabe añadir que, como medida de presión adicional, la UE suspendió las negociaciones sobre el acuerdo de asociación de Rusia con la UE. En este sentido, la UE se comprometía a evaluar en la cumbre del 14 de noviembre entre la UE y Rusia, la conveniencia de proseguir con las negociaciones para el establecimiento de este nuevo acuerdo de asociación. Mientras tanto, el despliegue de la misión sobre el terreno se inició tal y como estaba previsto el 1 de octubre de 2008¹⁷⁶⁷.

a) Marco jurídico de EUMM GEORGIA

Esta misión, de carácter autónomo, fue aprobada por la acción común 2008/736/PESC de 15 de septiembre de 2008¹⁷⁶⁸, después de que el 1 de septiembre el Consejo aprobara la preparación de la futura misión. El 11 de septiembre el gobierno de Georgia invitó a la UE a desplegar una misión de observación civil en su territorio, posibilitando la regulación jurídica posterior adoptada por el Consejo a través de esta acción común, con el nombre oficial de sus siglas en inglés EUMM Georgia.

b) Objetivos de EUMM GEORGIA

Los objetivos, o más concretamente el mandato de la misión, se recogen en el art. 2 de la acción común. El objetivo general se centra en supervisar el pleno cumplimiento del acuerdo de seis puntos y sus mediadas de aplicación en toda Georgia, en coordinación con la ONU y la OSCE. La misión tiene también dos objetivos concretos:

- a) A largo plazo, contribuir a la estabilidad en toda Georgia y a la región colindante; y
- b) A corto plazo, estabilizar la situación disminuyendo el riesgo de reanudación de las hostilidades.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, el art. 3 establece los cometidos de la misión, basados en cuatro puntos:

1. La estabilización del país, a través de la plena retirada de las tropas, garantizar la libertad de movimientos, denunciar posibles violaciones de Derechos Humanos y supervisar el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.
2. La normalización, en relación con la normalización de la gobernanza civil, del Estado de derecho y las estructuras policiales eficaces y un orden público adecuado, así como realizar actividades de observación en relación con la seguridad de las vías de transporte, infraestructura energética, además de aspectos políticos y de seguridad de los desplazados y refugiados por el conflicto.
3. El fomento de la confianza, contribuyendo a la reducción de las tensiones existentes mediante enlaces y facilitando el contacto entre las partes, entre otras medidas.

¹⁷⁶⁷ Sobre el contexto internacional previo y el desarrollo posterior de la misión, *vid.*, M. Julià Barceló, La misión de observación de la UE en Georgia: ¿Instrumento para el reconocimiento de territorios secesionistas?. *REEI* N° 18/2009, pp. 4-12. En <http://www.reei.org/index.php/revista/num18/notas/mision-observacion-ue-georgia-instrumento-para-reconocimiento-territorios-secesionistas>. (Fecha de consulta: 20 julio 2011).

¹⁷⁶⁸ Acción común 2008/736/PESC, *cit.*

4. Y finalmente, aportando información para la elaboración de la política europea y su futuro compromiso con esta zona.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUMM GEORGIA

La acción común establecía un *cuartel general*, compuesto por la oficina del jefe de misión y su personal, para el desempeño de las funciones de mando y control, que fue ubicado en Tiflis. Al mismo tiempo, se establecieron *oficinas in situ*, distribuidas por el territorio con el fin de realizar las tareas de observación y desempeñar las funciones necesarias en apoyo de la misión¹⁷⁶⁹. Y finalmente, se creó también una *unidad logística*, ubicada en la secretaría general del consejo, en Bruselas¹⁷⁷⁰.

La cadena de mando de la misión cuenta con un *Comandante de la operación civil* que recae en el director de la capacidad civil de planeamiento y ejecución. Bajo el control político y la dirección estratégica del COPS, ejerce el mando y el control estratégico de la misión. Asimismo, debe velar por la correcta y eficaz aplicación de las decisiones del Consejo y del COPS, impartiendo las instrucciones necesarias al jefe de misión. Además, las autoridades nacionales han transferido el control operativo de su personal, sus equipos y unidades al Comandante¹⁷⁷¹. Por otro lado, el *Jefe de misión* es el encargado de asumir el mando y control de la misión en el plano operativo. Además es el encargado de elaborar el OPLAN, asistido por la Secretaría general del Consejo, que debe ser sometido al Consejo para su aprobación. En este sentido, el Consejo tuvo que modificar el mandato del REUE para el Cáucaso meridional, con el fin de que pudiera proporcionar al jefe de misión las orientaciones políticas a escala local para facilitar su actuación¹⁷⁷². Además de estas funciones, el jefe de misión también se encarga de ejecutar el presupuesto de la misión. Con esta finalidad firma un contrato con la Comisión. Sobre el terreno, el jefe de misión, el diplomático alemán Hansjörg Haber¹⁷⁷³, se encarga de la coordinación y gestión diaria de la misión, siguiendo las instrucciones en el plano estratégico del comandante de la operación civil¹⁷⁷⁴.

La cadena de mando es unificada y recae en el COPS que, bajo la responsabilidad del Consejo, ejerce el control político y la dirección estratégica de la EUMM Georgia. Al mismo tiempo, el comandante de la operación civil, bajo el control político y la dirección estratégica del COPS¹⁷⁷⁵, así como la autoridad general del SG/AR, es el comandante de la misión en el

¹⁷⁶⁹ Estas oficinas sobre el terreno son cuatro y están situadas en: Tbilisi, Gori, Khashuri y Zugdidi. En http://www.eumm.eu/en/about_eumm/mission_facts_and_figures. (Fecha de consulta: 12 julio 2008).

¹⁷⁷⁰ Art. 4 de la acción común 2008/736/PESC, *cit*.

¹⁷⁷¹ *Ibid.* Art. 5. Si bien el personal en comisión de servicios sigue estando plenamente bajo el mando de las autoridades nacionales del Estado remitente, o de las instituciones comunitarias correspondientes.

¹⁷⁷² *Vid.* Art. 1 de la acción común 2008/796/PESC del Consejo de 13 de octubre de 2008 (DO L 272/19, de 14.10.2008).

¹⁷⁷³ Nombrado por el COPS el 16 de septiembre de 2008 hasta el 15 de septiembre de 2009. *Vid.* decisión 2008/894/PESC, EUMM/1/2008 del COPS de 16 de septiembre de 2008 (DO L 319/79, de 29.11.2009).

¹⁷⁷⁴ Art. 6 de la acción común 2008/736/PESC, *cit*.

¹⁷⁷⁵ La dirección estratégica de la misión incluye las competencias, previa autorización del Consejo, para nombrar al jefe de misión, a propuesta del SG/AR, y para modificar el CONOPS y

plano estratégico y, como tal, imparte las instrucciones al jefe de misión, prestándole asesoramiento y apoyo técnico. En el ejercicio de esta cadena de mando, el comandante debe informar al Consejo por mediación del SG/AR y, finalmente, el jefe de misión ejerce el control y el mando de la misión en la zona de operaciones, siendo directamente responsable ante el comandante de la operación civil¹⁷⁷⁶. A pesar de esta cadena de mando, el jefe de misión también actúa en estrecha coordinación con la delegación de la Comisión en aras de garantizar la coherencia en la acción exterior de la UE en Georgia. Al mismo tiempo, debe coordinarse con la presidencia de la UE y otros jefes de misión. También coopera con el resto de agentes internacionales presentes en la zona, en especial la ONU y la OSCE¹⁷⁷⁷.

d) Estados participantes y personal adscrito a EUMM GEORGIA

En esta misión participan 26 Estados miembros de la Unión (todos excepto Chipre), con un mayor volumen de aportación de personal por parte de Francia¹⁷⁷⁸. La acción de regulación de la misión prevé la participación de terceros Estados, a través de la firma de un acuerdo internacional, en aplicación del art. 24 TUE. En este caso, los Estados invitados deberán sufragar los gastos del personal que aporten, si bien gozaran de los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros de la UE en relación con la gestión diaria de la misión¹⁷⁷⁹. Con la finalidad de garantizarles estos derechos el COPS creará un CDC en el que estarán representados todos los participantes en la misión. En todo caso, la participación de terceros Estados no se había producido en junio de 2010.

La previsión para esta misión era contar con alrededor de 200 observadores, a los cuales se sumarían algunas personas para el apoyo logístico, según las decisiones que se tomaron durante el CAGRE de 15 y 16 de septiembre de 2008¹⁷⁸⁰. A esta cifra debemos añadir la participación de personal civil internacional y local contratado en caso de que sea necesario¹⁷⁸¹. La suma total llegó a 340 personas (incluido el personal del cuartel general y de las oficinas in situ) de los cuales 256 era observadores. Este personal estaba en comisión de servicios de los Estados miembros o de las instituciones de la Unión.

e) Financiación de EUMM GEORGIA

El importe de referencia financiera inicial se estableció en 31 M€ destinados a cubrir todos los gastos que generase el desarrollo de la misión, a cargo del presupuesto comunitario. Este importe ha sido sucesivamente aumentado, en atención a las necesidades operativas adicionales: el 23 de marzo de 2009 se aumentó el presupuesto a 37,1 M€¹⁷⁸² y, finalmente, el importe final se estableció en 49,6 M€, destinados a cubrir los gastos generados hasta el

el OPLAN. Por contra, el Consejo sigue manteniendo el poder de decisión en relación con los objetivos y la finalización de la misión. *Vid.* Art. 10 de la acción común 2008/736/PESC, *cit.*

¹⁷⁷⁶ *Ibid.* Art. 9.

¹⁷⁷⁷ *Ibid.* Art. 15.

¹⁷⁷⁸ En http://www.eumm.eu/en/about_eumm/mission_facts_and_figures. (Fecha de consulta: 15 julio 2008).

¹⁷⁷⁹ Art. 11 de la acción común 2008/736/PESC, *cit.*

¹⁷⁸⁰ Doc. 13030/08, *cit.*

¹⁷⁸¹ Art. 7 de la acción común 2008/736/PESC, *cit.*

¹⁷⁸² *Vid.* Art. 1 de la acción común 2009/294/PESC del Consejo, de 23 de marzo de 2009 (DO L 79/60, de 25.3.2009).

14 de septiembre de 2010¹⁷⁸³. Por otro lado, el jefe de misión estaba facultado para negociar acuerdos técnicos con Estados miembros, terceros Estados participantes y otros agentes internacionales en relación con el suministro de equipos, servicios y locales a la misión. De este modo, los nacionales de terceros Estados podían participar en estas licitaciones¹⁷⁸⁴.

f) Revisión de EUMM GEORGIA

La misión fue revisada por el COPS a los seis meses de su inicio (en abril de 2009) sobre la base de un informe presentado por el jefe de misión y la Secretaría general del Consejo¹⁷⁸⁵. En este momento se procedió a evaluar el desarrollo de la misión y el estado de cumplimiento de sus objetivos, así como los cambios de circunstancias que requiriesen una modificación de la acción inicial. El calendario se fue cumpliendo y, a parte de algunos incidentes aislados¹⁷⁸⁶, las autoridades rusas procedieron a su retirada. Ello posibilitó la reanudación de las negociaciones para el nuevo acuerdo de asociación UE-Rusia¹⁷⁸⁷. Sin embargo, la situación en la zona aconsejó de nuevo prolongar la misión, motivo por el cual el Consejo aprobó en julio de 2009 una nueva prórroga de la misión, en principio hasta el 14 de septiembre de 2010¹⁷⁸⁸. En todo caso, esta misión se ha caracterizado por el tiempo récord en el cual la UE ha ejecutado la acción, demostrando su capacidad de reacción rápida ante una situación de crisis extrema, y probando que en este caso sí ha existido una voluntad política adecuada y un fuerte liderazgo para actuar ante esta amenaza¹⁷⁸⁹.

2.3. MISIÓN EUJUST LEX EN IRAQ (1 DE JULIO DE 2005- PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 31 DE DICIEMBRE DE 2013)

El 2 de agosto de 1990 Kuwait fue invadido por las fuerzas militares de Iraq, en clara violación del principio de integridad territorial de este país. La comunidad internacional, a través de las resoluciones adoptadas por el CS empezó a tomar medidas coercitivas destinadas a poner fin a este conflicto bélico y restaurar la integridad territorial de Kuwait. Así, la Resolución 660 (1990), la primera de las numerosas resoluciones sobre el conflicto que fue adoptada el mismo día de la invasión, condenaba la invasión y exigía la retirada inmediata e incondicional de todas las fuerzas militares iraquíes. Al mismo tiempo, exhortaba a los dos países a iniciar negociaciones intensivas para resolver sus diferencias, bajo los auspicios de la Liga árabe¹⁷⁹⁰. El 6 de agosto, y ante el incumplimiento de Iraq de la resolución 660 (1990), el CS, en aplicación del art. 52 de la Carta de las NNUU y con la finalidad de poner fin a

¹⁷⁸³ Art. 1 de la acción común 2009/572/PESC del Consejo, de 27 de julio de 2009 (DO L 197/110, de 29.7.2009).

¹⁷⁸⁴ Art. 14 de la acción común 2008/736/PESC, *cit.*

¹⁷⁸⁵ *Ibid.* Art. 17.

¹⁷⁸⁶ Como por ejemplo, el asesinato el 15 de noviembre de 2008 de un policía georgiano, que formaba parte de la misión EUMM, en la línea fronteriza de Abjasia cerca de Pakhulani, mientras realizaban tareas de inspección. Fuente: "EUMM condemns shooting incident near Pakhulani", Press release, 16 November 2008, Number 10/08. En http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/161108EUMM_condemns_shooting_in_Pakhulani.pdf (Fecha de consulta: 12 julio 2008).

¹⁷⁸⁷ Negociaciones que fueron retomadas el pasado 2 de diciembre de 2008. La tercera ronda de negociaciones tuvo lugar en Bruselas el pasado 13 de febrero. Se espera que la cuarta ronda de negociaciones se lleve a cabo durante el próximo mes de abril.

¹⁷⁸⁸ Art. 1 de la acción común 2009/572/PESC, *cit.*

¹⁷⁸⁹ S. Fischer, "The European Union Monitoring Mission in Georgia...*op.cit.*, p.389.

¹⁷⁹⁰ S/RES/660 (1990) de 2 de agosto de 1990, párr. 1,2 y 3.

esta invasión y ocupación ilegal, adoptó la Resolución 661 (1990) por la que decretaba un embargo comercial y financiero hacia el país, exceptuando aquellos intercambios destinados a la prestación de ayuda humanitaria¹⁷⁹¹.

La UE, siguiendo las directrices del CS, empezó también a adoptar diversas disposiciones comunitarias en el ámbito de la antigua CPE para la regulación del embargo decretado por el CS¹⁷⁹². La evolución de los acontecimientos en Iraq durante el año 1995 propició que el CS adoptara la Resolución 986 (1995) (“petróleo por alimentos”)¹⁷⁹³. Preocupado por la grave situación humanitaria en que estaba sumido el país, el Consejo autorizaba de este modo a los Estados miembros a importar petróleo y productos derivados procedentes de Iraq, incluyendo las transacciones financieras relacionadas con esta importación.

Así pues, y en apoyo de la Resolución 660 (1990), la UE empezó también a aprobar distintos actos comunitarios para dar forma a las restricciones comerciales decretadas por el CS¹⁷⁹⁴. Con el transcurso del tiempo y de los acontecimientos en el país, el Consejo continuó aprobando resoluciones que suavizaban y revisaban los procedimientos para amortiguar el embargo decretado, con la finalidad de llevar a cabo el programa humanitario para Iraq¹⁷⁹⁵. Al mismo tiempo, las posiciones comunes de la UE sobre la situación en Iraq se fueron sucediendo en el tiempo, adaptándose a las resoluciones del Consejo para facilitar la prestación de esta ayuda humanitaria¹⁷⁹⁶.

Una vez se hizo efectiva la invasión y la ocupación posterior de Iraq por parte de las tropas norteamericanas e inglesas, el 22 de mayo de 2003 el CS adoptó la Resolución 1483 (2003) a través de la cual recordaba el derecho del pueblo iraquí a determinar libremente su futuro político y a ejercer el control sobre sus recursos naturales. Al mismo tiempo, instaba al pueblo iraquí a formar un gobierno representativo. En este contexto reconocía también la autoridad y la responsabilidad de los EEUU y el Reino Unido como “potencias ocupantes” (denominadas “la Autoridad”) para que, junto a la comunidad internacional, establecieran una administración que actuara como autoridad de transición, con el fin de establecer un gobierno reconocido internacionalmente y representativo, que asumiera las funciones de “la Autoridad”. En la misma Resolución, el CS derogaba todas las prohibiciones relativas al

¹⁷⁹¹ S/RES/661(1990) de 6 de agosto de 1990, párr. 3.

¹⁷⁹² Aunque la UE ya se había avanzado con la declaración de 4 de agosto en el marco de la antigua CPE, al anunciar que la CE y sus Estados miembros habían decidido adoptar de manera inmediata un embargo sobre las importaciones de petróleo de Iraq y Kuwait y transmitiendo a sus Estados miembros la orden para que congelaran los activos financieros iraquíes en sus territorios, entre otras medidas. *Vid.* la Declaración de los doce sobre la invasión de Kuwait, de 2 de agosto de 1990, en *Política Exterior*, Vol.4 núm.17, 1990, pp. 199-200.

¹⁷⁹³ S/RES/986 (1995) de 14 de abril de 1995.

¹⁷⁹⁴ Por ejemplo, el Reglamento CEE N° 2340/90 del Consejo de 8 de agosto de 1990 por el que se impidieron los intercambios de la Comunidad relativos a Iraq y Kuwait (DO L 213/1, de 9.8.1990); o la Decisión 90/414/CECA de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero reunidos en el seno del Consejo, de 8 de agosto de 1990 (DO L 213/3 de 9.8.1990).

¹⁷⁹⁵ *Vid.* por ejemplo, S/RES/1409(2002) de 14 de mayo de 2002.

¹⁷⁹⁶ Así, por ejemplo, el 22 de julio de 2002 el Consejo aprobó una posición común complementaria a la anterior posición 96/741 sobre las derogaciones al embargo decretado, con la finalidad de adaptarse a las resoluciones del CSNU. *Vid.* posición común 2002/599/PESC de 22 de julio de 2002 (DO L 194/47, de 23.7.2002).

comercio con Iraq y a la prestación de recursos financieros y económicos impuestas por la Resolución 661 (1990)¹⁷⁹⁷.

La actuación de la UE ante este contexto fue la de ir adaptando su actuación a las nuevas RCSNU sobre el conflicto. Así, el 13 de octubre de 2003 el Consejo aprobó una nueva posición común para dar cumplimiento a la Resolución 1483 (2003), asumiendo de este modo su compromiso en la ayuda a la reconstrucción de Iraq y su apoyo al establecimiento de un gobierno internacionalmente reconocido y representativo¹⁷⁹⁸. El 16 de octubre el CS aprobó la resolución 1511 (2003) por la cual autorizaba el establecimiento de una fuerza multinacional bajo mando unificado, con la finalidad de tomar:

“las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Iraq, incluso con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la aplicación del calendario y el programa (...)”.

El CS también autorizaba a los Estados miembros para que prestasen esta asistencia a la fuerza multinacional, incluso con la aportación de fuerzas militares¹⁷⁹⁹. Una vez iniciada la fase de transición en Iraq, y a la espera del fin de la ocupación y de la implantación de un gobierno soberano e independiente, el 8 de junio de 2004 el CS adoptó la Resolución 1546 (2004) por la cual mostraba su satisfacción ante la proximidad del fin de la ocupación y la posibilidad de que Iraq asumiera su plena soberanía a partir del 30 de junio de 2004. Aún así, y dada la situación de inestabilidad en el país, mantenía la presencia de la fuerza multinacional en el país, a solicitud del nuevo gobierno provisional, y reafirmaba el mandato de la fuerza multinacional desplegada¹⁸⁰⁰. La aplicación de esta Resolución por parte de la UE se materializó en la adopción de una nueva posición común, el 19 de julio de 2004, por la cual mantenía la prohibición de importación de armas y material conexo a este país, garantizando al mismo tiempo su suministro para el uso de la fuerza multinacional autorizada por la ONU ¹⁸⁰¹.

a) Fase previa a la planificación de EUJUST LEX

En aplicación de la Resolución 1546 (2004) que apoyaba el proceso democrático en Iraq¹⁸⁰², y en vista de la previsión de la celebración de las elecciones del 30 de enero de 2005, la UE

¹⁷⁹⁷ S/RES/1483 (2003) de 22 de mayo de 2003, párr. 9. Las únicas excepciones que se seguían manteniendo eran la venta o el suministro de armas y material conexo, salvo el que necesitase “la Autoridad” para cumplir con los fines de la resolución (párr.10).

¹⁷⁹⁸ Posición común 2003/495/PESC del Consejo de 7 de julio de 2003 (DO L 169/72, de 8.7.2003). Su articulado transpone de modo prácticamente literal la Resolución 1483 (2003). Esta posición fue modificada posteriormente por la Posición común 2003/735/PESC del Consejo de 13 de octubre de 2003 (DO L 264/40, de 15.10.2003), sobre el embargo de los fondos sustraídos de Iraq o adquiridos por Saddam Hussein, con el fin de traspasarlos al fondo de desarrollo para Iraq establecido también en la resolución 1483 (2003). El régimen comunitario de regulación de las importaciones y exportaciones, con la lista de productos y bienes culturales para ser depositado en el fondo de desarrollo y el régimen de sanciones por incumplimiento de estas disposiciones, fue establecido en el Reglamento CE N° 1210/2003 de 7 de julio de 2003, relativo a determinadas restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Iraq y por el que se deroga el Reglamento CE N° 2465/96 (DO L 169/6, de 8.7.2003).

¹⁷⁹⁹ S/RES/1511 (2003), *cit.*, párr. 13 y 14.

¹⁸⁰⁰ S/RES/1546 (2004), *cit.*, párr. 9.

¹⁸⁰¹ Posición común 2004/553/PESC, *cit.*

¹⁸⁰² S/RES/1546 (2004), *cit.*, párr.1 y 4.

manifestó de nuevo su apoyo a este proceso a través de la creación de un grupo de expertos¹⁸⁰³ que fue enviado al país con el fin de mantener contactos con las autoridades iraquíes, para evaluar la conveniencia de poner en marcha una posible misión integrada de policía, Estado de derecho y administración civil. Además, este equipo de expertos tenía el encargo de evaluar las necesidades urgentes de seguridad para la misión y fomentar el diálogo con los países vecinos de la región¹⁸⁰⁴. El equipo fue enviado a Iraq a finales de noviembre de 2004 y su misión finalizó el 15 de febrero de 2005. Estaba dirigido por el diplomático holandés Pieter Feith¹⁸⁰⁵, con un mandato centrado en la elaboración de un informe sobre las opciones para alcanzar los objetivos relativos al establecimiento de una misión integrada. Las conclusiones del informe deberían:

“apoyarse en un análisis detallado de la viabilidad de las opciones, de su valor añadido en relación con las iniciativas nacionales e internacionales en curso y programadas, en este ámbito, así como en el análisis de las restricciones que impone la falta de seguridad”¹⁸⁰⁶.

A la vista del informe presentado por este equipo de expertos, el Consejo aprobó el 7 de marzo de 2005 la acción común 2005/190/PESC para iniciar una misión integrada a favor del Estado de derecho en Iraq, EUJUST LEX, previa invitación de las autoridades iraquíes¹⁸⁰⁷.

b) Objetivos de EUJUST LEX

Los objetivos de la misión estaban recogidos en su mandato y se centraban, por un lado, en abordar las necesidades urgentes del sistema de justicia penal iraquí, facilitando:

“formación para funcionarios de grado medio y superior en la gestión de alto nivel y la investigación penal”.

Por otro lado, la misión tenía un segundo objetivo centrado en:

¹⁸⁰³ El grupo estaba formado por seis expertos: uno de la unidad de la Comisión sobre gestión civil de crisis; otro de la Dirección General de la Secretaría del Consejo sobre gestión civil de crisis y cuatro expertos de los Estados miembros, expertos en finanzas, seguridad, Estado de derecho, policía, logística y comunicaciones, y administración de prisiones. Datos aportados por C. Gourlay y A. Monaco en “Training civilians and soldiers to improve security in Iraq: an update of EU and NATO efforts”, *ESR*, Number 25, March 2005, p.1.

¹⁸⁰⁴ Acción común 2004/909/PESC, *cit*.

¹⁸⁰⁵ *Ibid.* Art. 3. Posteriormente sería nombrado por el Consejo como jefe de misión de la MOA (Indonesia), llevada a cabo entre el 15 de septiembre de 2005 y el 15 de diciembre de 2006.

¹⁸⁰⁶ *Ibid.* Art.2.1. El contenido del informe se establecía en el punto 3 del mismo artículo: el análisis completo y detallado de la situación respecto de la seguridad en Iraq; los ámbitos en los que se puede prestar asesoramiento; los requisitos específicos de formación, el grupo al que debe darse; todas las normas internacionales pertinentes (en particular de las NU, del Consejo de Europa o de la OSCE) que deban incluirse en el material de formación; el margen de cooperación con las NU, según la declaración conjunta entre estas y la UE en la gestión de crisis; la asistencia en curso o programada de otros donantes; los vínculos con estructuras existentes de coordinación de la ayuda dentro de Iraq y las estructuras nacionales de desarrollo; las posibles zonas para el despliegue, dentro y fuera de Iraq; los calendarios para el despliegue; las necesidades en cuanto a persona, logística, equipo técnico y seguridad; los elementos necesarios para elaborar un presupuesto; y los elementos necesarios para los acuerdos sobre el estatuto de la misión.

¹⁸⁰⁷ Acción común 2005/190/PESC, *cit*. El 21 de febrero el proyecto de acción fue pasado por el grupo de consejeros para las relaciones exteriores al COREPER/Consejo. *Vid.* Doc. 6405/3/05, Conseil de l’Union Européenne, Project d’action commune 2005/...PESC du Conseil du...relative à la mission intégrée “État de droit” de l’Union Européenne pour l’Iraq, EUJUST LEX, Bruxelles, le 21 février 2005.

“promover una colaboración más estrecha entre los distintos agentes del sistema de justicia penal iraquí y fortalecer la capacidad de gestión de los funcionarios superiores y de elevado potencial, en primer lugar los de la policía, la justicia y el sistema penitenciario, y mejorar las técnicas y los procedimientos de las investigaciones penales dentro del pleno respeto del Estado de derecho y de los derechos humanos”¹⁸⁰⁸.

La finalidad de esta misión era la de entrenar un total de 770 oficiales iraquíes procedentes de los sectores policial, judicial y penitenciario.¹⁸⁰⁹ Los cursos para la formación de estos oficiales fueron celebrados en 10 Estados miembros de la UE¹⁸¹⁰.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUJUST LEX

El 8 de marzo el COPS nombró al Jefe de la Misión, Stephen White, un ex oficial de policía de Irlanda del Norte, que hasta el inicio de la misión asumiría también las funciones de jefe del equipo de planeamiento previo¹⁸¹¹. La realización de estas actividades de formación se llevó a cabo tanto en territorio de la UE como fuera de las fronteras de los Estados miembros, en la región. El hecho de prestar esta formación en Iraq quedaba sujeto al examen por parte del Consejo Europeo de las condiciones de seguridad en el país y la disponibilidad de una estructura adecuada para prestar esta asistencia.

Para la coordinación de estas actividades se estableció una *oficina de coordinación* en Bruselas, así como una *oficina de enlace* en Bagdad. Asimismo se establecieron locales y personal de formación facilitado por los Estados miembros y coordinado por EUJUST LEX. Todos estos elementos fueron especificados en el CONOPS y en el OPLAN¹⁸¹².

¹⁸⁰⁸ *Ibid.* Art.2.

¹⁸⁰⁹ El lanzamiento de la misión se determinó después de la invitación del Presidente Talabani durante la visita a Bagdad, el 9 de junio de 2005, de la troika ministerial de la UE (formada por la presidencia luxemburguesa de la Unión, la comisario de relaciones exteriores y el secretario de asuntos exteriores británico, en calidad de próximo Estado en asumir la presidencia de la Unión). El SG/AR de la PESC estaba decidido a lanzar la misión después de la finalización de la conferencia sobre Iraq, el 22 de junio y, en todo caso, no más tarde del 1 de julio. *Vid.* “Remarks by EU HR Javier Solana on the occasion of the first-ever EU Ministerial Troika visit to Iraq”, Baghdad, 9 June 2005 (S 211/05).

¹⁸¹⁰ El mes de marzo de 2006 se organizó en Barcelona uno de estos cursos, dirigido a la formación de 39 altos funcionarios iraquíes del sistema penal y judicial iraquí. Estos cursos fueron organizados por la Agencia Española de Cooperación Internacional, durante 3 semanas. En ellos participaron 24 jueces, 10 policías de alto rango y 5 altos funcionarios iraquíes de prisiones. Los otros Estados miembros que organizaron cursos fueron Alemania, Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda, Portugal Dinamarca, Polonia e Italia. Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en <http://edit.mae.es/es/MenuPpal/Actualidad/Notas+de+Prensa/56.+ESPA%C3%91A+ORGANIZ+A+EN+BARCELONA+UNO+DE+LOS+CURSOS+DE+LA+MISI%C3%93N+EUJUST+LEX+PAR+A+39+ALTOS+FUNCIONARIO.htm>. (Fecha de consulta: 15 julio 2007). Según datos del Consejo, desde el inicio de la misión en julio de 2005, se han llevado a cabo 50 cursos de formación, 3 traslados temporales de experiencia laboral y el número total de oficiales de justicia penal iraquíes formados se eleva a 1.244. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=823&lang=ES&mode=g. (Fecha de consulta: 15 julio 2007).

¹⁸¹¹ Art. 1 de la decisión 2005/232/PESC, EUJUST LEX/1/2005 del COPS de 8 de marzo de 2005 (DO L 72/29, de 18.3.2005).

¹⁸¹² *Ibid.* Art. 3.

La estructura y cadena de mando no difiere de las misiones precedentes de la UE relativas al Estado de derecho y encaminadas a prestar apoyo para la reconstrucción del país. Como en las misiones de Rafah y los territorios palestinos, la última modificación introducida por la acción común 2007/760/PESC¹⁸¹³ ha comportado ciertos cambios que afectan a las estructuras y la cadena de mando, así como a la adopción de las medidas de seguridad. Desde el 22 de noviembre de 2007 esta misión cuenta también con un comandante civil de la operación¹⁸¹⁴, además del jefe de misión¹⁸¹⁵, con las mismas funciones y relaciones en la cadena de mando que las comentadas para las misiones de Palestina. Al mismo tiempo, se han introducido cambios en materia de seguridad, en tanto que el comandante civil pasa a dirigir las medidas de planeamiento y seguridad¹⁸¹⁶ y también se ha previsto la activación de la capacidad de guardia permanente¹⁸¹⁷. Del mismo modo, se estableció que la prestación de estos servicios en Bagdad se llevaría a cabo mediante los acuerdos en vigor suscritos por el Reino Unido con las empresas de seguridad, atención médica y apoyo logístico (alimentación, abastecimiento de agua, lavandería y limpieza) referenciadas en el anexo de la acción común¹⁸¹⁸.

d) Financiación de EUJUST LEX

La financiación prevista para el desarrollo de la misión se estableció inicialmente en 10 M€, destinados a cubrir los gastos asociados a la misión, gestionados a cargo del presupuesto comunitario¹⁸¹⁹. En este sentido, se abría la posibilidad, en el caso de que una parte de la formación se llevase a cabo en terceros Estados, de que nacionales de estos Estados pudiesen participar en las licitaciones previstas para esta formación (de este modo los estados podían aportar bienes y servicios para prestar esta formación)¹⁸²⁰. Hasta 2007 el presupuesto invertido en la misión fue de 21,3 M€ y hasta junio de 2009 se llegó a los 8 M€ más, aproximadamente¹⁸²¹.

e) Revisión de EUJUST LEX

La misión europea finalizó inicialmente el 30 de junio de 2006. Pero ya antes, y debido a las dificultades en el desarrollo del proceso de transición política, el 27 de octubre de 2005 el primer ministro iraquí dirigió una carta al Presidente del CSNU para que prorrogara el mandato de la fuerza multinacional por un nuevo período de 12 meses, con la finalidad de garantizar la estabilidad y seguridad en el país y poder celebrar las elecciones previstas para el mes de diciembre¹⁸²². Como consecuencia de esta situación, y puesto que las fuerzas de seguridad iraquíes no estaban en condiciones de asegurar la estabilidad y seguridad necesarias, el gobierno iraquí de transición dirigió también una petición al Consejo para

¹⁸¹³ Acción común 2007/760/PESC del Consejo de 22 de noviembre de 2007 (DO L 305/58, de 23.11.2007).

¹⁸¹⁴ *Ibid.* Nuevo Art. 3 bis.

¹⁸¹⁵ *Ibid.* Nuevo Art. 4.

¹⁸¹⁶ *Ibid.* Nuevo Art. 10.

¹⁸¹⁷ *Ibid.* Nuevo Art. 13 bis.

¹⁸¹⁸ Art. 11.3 de la acción común 2005/190/PESC, *cit.*

¹⁸¹⁹ *Ibid.* Art. 11.1.

¹⁸²⁰ *Ibid.* Art. 11.2.

¹⁸²¹ En D. Korski, "The integrated rule of law mission for Iraq (EUJUST LEX), en G. Grevi, D. Helly, and D. Keohane (ed.), *European Security and Defence policy... op.cit.*, p.231.

¹⁸²² S/RES/1637 (2005) de 8 de noviembre de 2005, párrafo 1, en el que se prorroga el mandato de la fuerza multinacional hasta el 31 de diciembre de 2006.

prorrogar la misión de formación de la UE y ampliar el alcance de la formación proporcionada. En la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 15 y 16 de diciembre de 2005, la UE ya había reiterado su compromiso de apoyo a la reconstrucción del país y al proceso de transición política, en consonancia con las resoluciones de las NNUU. En consecuencia, se mostraba dispuesta a seguir prestando su apoyo al pueblo iraquí para construir un Iraq “seguro, estable, unificado y próspero”¹⁸²³.

Finalmente, el 15 de mayo de 2006 el Consejo declaró su disposición a prorrogar las actividades de esta misión más allá de su mandato. Una vez revisada por el SG/AR la misión, el 12 de junio el Consejo aprobó una nueva acción que prorrogaba la misión 18 meses más, hasta 31 de diciembre de 2007¹⁸²⁴. Al día siguiente también fue prorrogado el mandato del jefe de misión¹⁸²⁵. Y el día 17 fue establecido un nuevo importe de referencia financiera para cubrir los gastos derivados de esta prórroga. Al mismo tiempo, la seguridad de la misión continuaba en manos de los contratos suscritos con el Reino Unido con empresas de seguridad inglesas para garantizar la seguridad en el desarrollo de la misión¹⁸²⁶. El 14 de abril de 2008 el Consejo aprobó, por medio de la acción común 2008/304/PESC, una nueva prórroga de 18 meses más hasta el 30 de junio de 2009. Ello también comportó la aprobación de un nuevo presupuesto financiero global fijado en 21,2 M€¹⁸²⁷. Después de una nueva fase de prolongación hasta el 30 de junio de 2009, se espera una nueva prórroga de la misión hasta el 30 de junio de 2010¹⁸²⁸.

f) Balance de EUJUST LEX

Aunque la situación en Iraq está lejos de estabilizarse, puesto que desde la ocupación norteamericana y británica los problemas de seguridad y el terrorismo no han hecho más que aumentar, motivo por el cual la estabilidad y la implantación de un régimen democrático

¹⁸²³ Doc. 15914/06, *cit.*, p. 19. El Consejo Europeo reiteraba su compromiso de apoyar la reconstrucción de Iraq mediante la misión por el Estado de derecho, entre otros medios. De este modo, podía seguir ofreciendo su apoyo a la reforma de la Constitución y la construcción de un nuevo sistema político e incluyente, tras el régimen de Saddam Hussein.

¹⁸²⁴ Acción común 2006/413/PESC del Consejo de 12 de junio de 2006 (DO L 163/17, de 15.6.2006). En la nueva prórroga los cursos de la misión se reestructuraron para posibilitar las becas y cursos especializados para altos funcionarios. Para ello, en diciembre de 2006 se decidió reforzar la oficina de enlace de Bagdad, añadiendo un experto penitenciario de alto nivel para trabajar con el Ministerio de justicia en estrategias específicas en el ámbito de la reforma penitenciaria, a instancias del ministro de justicia. Por primera vez esta misión también organiza una serie de destinos en comisión de servicio de funcionarios iraquíes en los Estados miembros de la UE. *Vid.* Doc. 16696/06, *cit.*, p. 5.

¹⁸²⁵ Decisión 2006/449/PESC, EUJUST LEX/1/2006 del COPS de 13 de junio de 2006 (DO L 176/111, de 30.6.2006).

¹⁸²⁶ Art. 1 de la acción común 2006/708/PESC de 17 de octubre de 2006 (DO L 291/43, de 21.10.2006). El nuevo importe destinado a cubrir los gastos adicionales fue establecido en 11.200.00 euros.

¹⁸²⁷ Art. 1 de la acción común 2008/304/PESC del Consejo de 14 de abril de 2008 (DO L 105/10, de 15.4.2008).

¹⁸²⁸ Doc.10009/09, Consejo de la Unión Europea, Asuntos generales y relaciones exteriores, Relaciones exteriores, Bruselas, 18 y 19 de mayo de 2009, punto 10, en el que el Consejo: “se ha congratulado de que EUJUST LEX vaya a prorrogarse por un año y de que la misión esté preparando las primeras actividades piloto en territorio iraquí, según vayan permitiéndolo las condiciones de seguridad, ofrecer formación, asesoramiento estratégico y tutoría a los altos funcionarios del sistema judicial penal iraquí”.

están lejos de conseguirse, la ejecución de la misión se llevó a cabo cumpliendo los objetivos previstos. El problema, como señalan GOURLAY y MONACO, es que, a causa de la situación de destrucción y guerra civil soterrada en Iraq, el Estado de derecho y su sistema penal no necesita ser reconstruido sino creado de nuevo desde cero. No se trata tanto de reconstruir y recuperar el sistema existente antes de la guerra como de crear un nuevo sistema. De este modo, el objetivo de la UE de proporcionar formación sobre cómo debería funcionar el sistema judicial penal de este país no se puede considerar suficiente para las necesidades de Iraq¹⁸²⁹.

Además, obtener información sobre el desarrollo de esta misión es muy difícil, puesto que estamos ante información clasificada. Este sería el motivo por el cual apenas existen análisis de la misión en el ámbito público¹⁸³⁰. De todos modos, conviene no olvidar que la UE tiene en marcha otros programas de ayuda financiera para ayudar a la estabilidad de país y de la región, por lo que esta misión debe ser considerada como una aportación más a la estrategia global de la UE en materia de PESC hacia la región del medio Oriente¹⁸³¹.

2.4. MISIONES DE APOYO DE LA UE A LAS MISIONES DE LA UNIDAD AFRICANA

Durante el mes de febrero de 2003 se iniciaron en Darfur (antiguo sultanato independiente incorporado por los británicos a Sudán en 1916) las luchas entre dos grupos rebeldes, el ejército/movimiento de liberación de Sudán y el movimiento para la igualdad y la justicia por un lado y, por otro lado, la milicia musulmana Janjaweed (apoyada por el gobierno sudanés). En febrero los rebeldes del ejército/movimiento para la liberación de Sudán atacaron la base militar del gobierno ubicada al norte de Darfur, provocando la muerte de 100 soldados sudaneses. La progresiva escalada del conflicto, con el gobierno apoyando a la milicia Janjaweed que atacaba indiscriminadamente a la población civil provocó en abril la huida al vecino país de Chad de miles de refugiados. Este conflicto civil es uno de más de los muchos que ha venido sufriendo Sudán durante los 51 años transcurridos desde que logró su independencia en 1956¹⁸³² y es una mezcla de disputas territoriales, unidas al aumento de la

¹⁸²⁹ Vid. C. Gourlay and A. Monaco, "Training civilians and soldiers...*op.cit*", p. 2.

¹⁸³⁰ G. Gya, "ESDP and EU mission update", *ESR*, Number 36, December 2007, p 7. En http://www.isis-europe.org/pdf/2007_artrel_77_esr36esdpmission-update.pdf. (Fecha de consulta: 18 julio 2007).

¹⁸³¹ Desde el año 2003, la Comisión Europea ha aportado 320 M€ destinados a la ayuda humanitaria y a la reconstrucción del país. A partir del 2005, la Comisión adoptó un nuevo programa de asistencia para Iraq con un presupuesto de 200 M€, para responder a las necesidades del nuevo gobierno iraquí, así como 10M€ al apoyo del proceso político, incluida la elaboración de una nueva Constitución y el desarrollo de la sociedad civil, además del respeto de los derechos humanos. El programa completo de Asistencia para Iraq del año 2005 puede consultarse en http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/doc/c_2005_718.pdf. (Fecha de consulta: 18 julio 2007).

¹⁸³² Sólo durante 11 años de los 51 de su independencia el país ha disfrutado de una relativa paz. La tónica general ha sido la del estado de guerra constante, la muerte y la destrucción a gran escala, los desplazamientos internos masivos, la crisis de los refugiados y las hambrunas. El conflicto actual es una continuación de la guerra civil iniciada en 1983 tras el fracaso del Acuerdo de Addis Abeba de 1972. El conflicto duró 21 años, devastando una parte importante del país más grande de África y privando al resto de estabilidad, crecimiento y desarrollo. El balance final dejó más de 2 millones de muertos, 4 millones de desplazados internos y unos 600.000 refugiados en el exterior. El carácter y la magnitud de este conflicto han provocado su extensión a países vecinos, al mismo tiempo que ha generado inseguridad y penuria en los países de la región

población y a la consecuente escasez de tierras. Además, las sequías persistentes han agravado en los últimos años estas disputas, enfrentando a ganaderos y pastores. Las cifras del conflicto actual se pueden resumir en 1,8 millones de desplazados y alrededor de 200.000 muertos. Cientos de poblados fueron destruidos por las milicias y se llevaron a cabo atrocidades y agresiones contra la población civil, en flagrante vulneración del derecho internacional humanitario. Por este motivo cerca de 3 millones de personas dependen actualmente de la ayuda humanitaria en Darfur¹⁸³³.

La intervención inicial de las NNUU ante el conflicto de Darfur se concentró en la aportación de ayuda humanitaria, sin desplegar ninguna misión de carácter militar sobre el territorio. El 8 de abril de 2004 las partes en conflicto firmaron un acuerdo de alto el fuego por motivos humanitarios (Acuerdo de N'Djamena) que ha sido repetidamente infringido por las partes, provocando una situación de crisis humanitaria de gran envergadura y dejando la situación del país en una posición de extrema debilidad. Aún así, durante los meses de mayo y junio el gobierno sudanés autorizó, ante las presiones recibidas por parte del gobierno norteamericano y de la ONU, el acceso a la ayuda humanitaria y la entrada de grupos de voluntarios.

El Acuerdo de N'Djamena tenía que posibilitar la reconciliación entre las partes enfrentadas y conseguir que los refugiados del Chad pudiesen regresar a su país, así como el retorno de los desplazados en Darfur a sus hogares. Para ayudar a la aplicación de este Acuerdo, la Unión Africana (UA) desplegó por primera vez una misión de paz en el continente africano (Misión AMIS). El 11 de junio el CS adoptó la Resolución 1547 (2004) a través de la cual solicitaba a la comunidad internacional que estuviera preparada para una participación constante en este conflicto, lo que incluiría también una amplia financiación para apoyar el proceso de paz en el Sudán¹⁸³⁴. Posteriormente, el 30 de julio adoptó la Resolución 1556 (2004) a través de la cual apoyaba el despliegue de observadores internacionales en la región de Darfur, bajo la dirección de la UA¹⁸³⁵. Al mismo tiempo, esta Resolución exhortaba a la comunidad internacional para que reforzara el equipo de observadores internacionales dirigido por la UA. El CS también mostraba su satisfacción por las contribuciones aportadas hasta el momento, sobre todo las de la UE en apoyo de la misión de la UA¹⁸³⁶.

En el informe de evaluación de la misión inicial de la UA, presentado por el Secretario General al CS el 30 de agosto, se constataba que su efectividad se había visto limitada debido a su reducido tamaño y a las dificultades logísticas con las que había tenido que enfrentarse. Por este motivo, el Secretario General consideraba necesario ampliar esta misión, preocupado por la falta de seguridad ante la situación de los desplazados internos y de los repatriados. En palabras del Secretario General:

(párr. 5 y 6 del Informe del Secretario General de las NU sobre el Sudán, S/2004/453, de 3 de junio de 2004).

¹⁸³³De estos 3 millones, 1,9 han sido forzados a dejar sus hogares y ahora viven en campamentos maltrechos, superpoblados y peligrosos. Otros 220.000 refugiados han cruzado la frontera para huir al Chad, el país vecino. Datos aportados por la oficina de coordinación de asuntos humanitarios de las NU, <http://www.cinu.org.mx/temas/DARFUR/Antecedentes.htm> (Fecha de consulta: 18 julio 2007).

¹⁸³⁴ S/RES/1547 (2004) de 11 de junio de 2004, párr. 6.

¹⁸³⁵ S/RES/1556 (2004), *cit.*, párr. 2.

¹⁸³⁶ *Ibid.* Párr. 3. La asistencia prevista no era únicamente financiera, también podría consistir en la aportación de suministros, transporte, vehículos, mandos, comunicaciones y apoyo de la sede.

“abundan los indicios de que si es lo suficientemente amplia, la presencia de observadores internacionales con un elemento de protección, atenuaría la gravedad de la situación y tendría un efecto positivo para mejorar tanto la percepción como la realidad de la seguridad, lo que a su vez facilitaría la prestación de asistencia humanitaria y el regreso de los desplazados a tiempo para la próxima época de siembra”¹⁸³⁷.

Este elemento de protección era necesario para mantener a salvo el personal, el equipo y las instalaciones de la misión de la UA, puesto que en muchas zonas del país continuaban todavía las actividades de las milicias armadas¹⁸³⁸. El 20 de octubre el Consejo de paz y Seguridad de la UA decidió ampliar la misión AMIS e incluir en su mandato la asistencia al proceso de creación de confianza y a la protección de los civiles y las operaciones humanitarias, así como la observación del cumplimiento de todos los acuerdos firmados entre las partes desde el Acuerdo humanitario de cesación de hostilidades (Misión AMIS II).

Ante las sugerencias del informe presentado por el Secretario General en agosto, el CS decidió hacer un llamamiento a la comunidad internacional para que diera su apoyo a la misión de la UA en Darfur. A través de la Resolución 1564 (2004) y ante la situación de inseguridad en la que continuaba viviendo la población civil, el CS acogía con satisfacción la intención de la UA de ampliar su misión de vigilancia y alentaba a que esta vigilancia se desarrollara de un modo pro activo¹⁸³⁹. Al mismo tiempo, el CS aprobaba un paquete de medidas coercitivas para presionar a las partes enfrentadas para que cumplieran los acuerdos adoptados. Estas medidas estaban centradas, entre otras, en la restricción del tránsito de personas¹⁸⁴⁰. El 24 de marzo de 2005, y ante la evolución de los acontecimientos en el país, con la persistencia de la grave crisis humanitaria y los conflictos armados, el CS aprobó la Resolución 1590 (2005) para el establecimiento de una misión de observación de las NNUU en Sudán (UNMIS)¹⁸⁴¹. A partir de este momento, la intervención de las NNUU ya no se limitaba a la prestación de ayuda humanitaria sino también a garantizar, junto con la UA, el desarrollo seguro del proceso de paz en el Sudán.

¹⁸³⁷ S/2004/703, de 30 de agosto de 2004, párr. 55.

¹⁸³⁸ *Ibíd.* Párr. 56. De este modo el Secretario general precisaba que la protección de la población civil era responsabilidad del gobierno, aunque la aportación de este elemento de protección a la misión de la UA también protegería a los civiles que se encontrasen en situación de amenaza inminente y en las inmediaciones.

¹⁸³⁹ S/RES/1564 (2004) de 18 de septiembre de 2004, párr. 2.

¹⁸⁴⁰ S/RES/1591(2005), de 29 de marzo de 2005. Ante el incumplimiento de las partes en conflicto de los acuerdos de paz y de la obligación de garantizar la estabilidad y el retorno de los refugiados, el CS creó a través de esta resolución un Comité de sanciones, encargado de determinar las personas que constituían una amenaza para la paz y seguridad en la región (párr. 3, letra a). A partir del establecimiento de esta lista, los Estados tenían que adoptar las medidas necesarias para prohibir la entrada o tránsito de estas personas por su territorio nacional (párr. 3, letra d).

¹⁸⁴¹ S/RES/1590 (2005) de 24 de marzo de 2005, párr.1. Fue establecida por un período inicial de seis meses, con 10.000 efectivos militares, más un componente civil que incluiría hasta 715 policías civiles. Previamente, las NU habían estado preparando el despliegue de esta misión a través de una misión preparatoria enviada sobre el terreno (UNAMIS), establecida en la Resolución S/RES/1547 (2004), *cit.*, y las posteriores S/RES/1574 (2004) de 19 de noviembre de 2004; S/RES/1585 (2005) de 10 de marzo de 2005 y S/RES/1588 (2005) de 17 de marzo de 2005, que prorrogaban su mandato y apoyaban el proceso de paz que debía conducir a la firma de un acuerdo general de paz en diciembre de 2004.

2.4.1. MISIÓN DE APOYO A AMIS II EN DARFUR (18 DE JULIO DE 2005 - 31 DE DICIEMBRE DE 2007)

La intervención de la UE en Sudán y, en concreto en la región de Darfur, se inició en el marco general de la PESC, a través de la Declaración sobre la prevención y resolución de conflictos en África del año 1997¹⁸⁴². A través de ella la UE ofrecía su ayuda para la creación de medios para la prevención y resolución de conflictos en África, por medio de la UA y de la demás organizaciones subregionales africanas.¹⁸⁴³ Posteriormente, la UE continuó prestando su apoyo al refuerzo de las capacidades africanas de mantenimiento de la paz a través de su posición sobre la prevención de gestión y resolución de conflictos en África, base también de su precedente actuación en la RDC¹⁸⁴⁴. De este modo, ante la nueva guerra civil desencadenada durante el 2003 en Sudán, la UE aprobó diversas disposiciones para el establecimiento de un embargo de armas, municiones y equipo militar a Sudán, como una de las medidas encaminadas a la resolución del conflicto¹⁸⁴⁵, siempre en aplicación de las distintas resoluciones de las NNUU sobre el conflicto de Darfur.

El 12 de abril de 2005 la UE adoptó una nueva posición sobre la prevención y resolución de conflictos en África¹⁸⁴⁶ que se adaptaba al Plan de acción de apoyo a la paz y seguridad en África en el contexto de la PESC adoptado en noviembre de 2004, así como a las conclusiones sobre la paz y la seguridad en África. En este sentido, la nueva posición recogía la complementariedad de las actuaciones en el marco de la PESC¹⁸⁴⁷, el Fondo de Paz para África¹⁸⁴⁸, los instrumentos comunitarios¹⁸⁴⁹ y las acciones bilaterales de los Estados

¹⁸⁴² Posición común 97/356/PESC del Consejo de 2 de junio de 1997 (DO L 153/1, de 11.6.1997). Derogada en el 2004 por la Posición común 2004/85/PESC del Consejo de 26 de enero de 2004 (DO L 21/25, de 28.1.2004).

¹⁸⁴³ En junio de 1993, la OUA (actual UA) creó un mecanismo para la prevención, gestión y resolución de conflictos en África, con la finalidad de detectar de modo anticipado los focos de conflicto y la reacción rápida a los mismos. De este modo, a través de la Decisión 97/690/PESC del Consejo de 20 de octubre de 1997 (DO L 293/3, de 27.10.1997), en el año 1997 la UE prestaba su apoyo financiero a la OUA, a través del refuerzo de los medios de comunicación de los cuarteles generales de la OUA *in situ*, incluida la formación en este sector. Todo ello con la finalidad de mejorar la eficacia de operativa de este mecanismo, en vista de las carencias observadas en el ámbito de las comunicaciones en África (art. 1).

¹⁸⁴⁴ Posición común 2001/374/PESC, *cit*.

¹⁸⁴⁵ Arts. 1 y 2 de la Posición común 2004/31/PESC del Consejo de 9 de enero de 2004 (DO L 6/55, de 10.1.2004). Como en el caso de la RDC, este embargo no se aplicaba a la venta, suministro, transferencia o exploración de equipo militar o mortífero destinado a uso humanitario o de protección o para programas de desarrollo institucional de las NU, la UE y la Comunidad, o material destinado a operaciones de gestión de crisis de la UE y de la ONU. Una vez firmado el Acuerdo de alto el fuego humanitario de N'Djamena esta posición fue modificada por la Posición común 2004/510/PESC del Consejo de 10 de junio de 2004 (DO L 209/28, de 11.6.2004). A partir del 10 de junio de 2004 se suavizaba de nuevo este embargo para permitir la venta y suministro de material destinado a uso humanitario, programas de desarrollo institucional de la ONU, la OUA y la Comunidad, operaciones de retirada de minas, suministro de financiación y asistencia financiera relativa a dichos equipos o para operaciones de gestión de crisis de la OUA, de la ONU y de la UE.

¹⁸⁴⁶ Posición común 2005/304/PESC del Consejo de 12 de abril de 2005 (DO L 97/57, de 15.4.2005).

¹⁸⁴⁷ La misión de la UE en apoyo de AMIS II en Darfur, que estaba a punto de iniciarse.

¹⁸⁴⁸ Este Fondo fue creado por el Consejo en el 2003 con una aportación inicial de 230 M€. Las aportaciones financieras procedían del 9º FED aprobado por el Acuerdo de Cotonú. *Vid.* decisión 2003/3 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 11 de diciembre de 2003, *cit*. Este instrumento se

miembros¹⁸⁵⁰. Todo ello en el marco de una actuación coordinada con el CSNU, principal responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y de las organizaciones africanas, en especial la UA¹⁸⁵¹. Posteriormente, el 30 de mayo el Consejo, en el marco de esta política africana, aprobó un nuevo paquete de medidas restrictivas contra Sudán, con la finalidad de presionar en la resolución del conflicto de Darfur, adaptándose a la Resolución 1591 (2005), que establecía como medida principal coercitiva la restricción de tránsito de determinadas personas¹⁸⁵². La nueva posición común de la UE fijaba la imposición de:

“medidas restrictivas contra las personas que impidan el proceso de paz, constituyan una amenaza para la estabilidad en Darfur y en la región, cometan violaciones de las leyes relativas a los derechos internacionales humanitarios o humanos y otras atrocidades, violen el embargo de armas y/o sean responsables de vuelos militares hostiles sobre la región de Darfur, tal como los designó el Comité establecido por el apartado 3 de la RCSNU 1591 (2005)”¹⁸⁵³.

a) Marco jurídico de la misión de apoyo a AMIS II

Pero estas medidas, adoptadas en paralelo a las resoluciones del CSNU, no fueron suficientes para garantizar la estabilidad en el país y proceder a unas elecciones democráticas. Por este motivo la UE intensificó sus esfuerzos en el ámbito de la PESC y el 18 de julio nombró a un REUE para el Sudán¹⁸⁵⁴, con el fin de canalizar los esfuerzos diplomáticos y políticos en la resolución del conflicto y en la aplicación del acuerdo general de paz firmado entre el gobierno sudanés y el ejército/movimiento de liberación del pueblo sudanés. El nombramiento del Consejo recayó en el finlandés Pekka Haavisto, cuyo mandato se tenía que basar en los dos objetivos principales de la política de la UE en el Sudán:

basa en el principio de emancipación africana y tiene por objeto apoyar las OMP realizadas por los países africanos en África, y a la UA. La misión de la UA en Darfur ha sido la primera que ha recibido financiación con cargo a este Fondo. En junio de 2004 se fue aprobada su financiación por un importe de 12 M€. En http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12529_es.htm. (Fecha de consulta: 16 mayo 2011).

¹⁸⁴⁹ En general la UE ha movilizado alrededor de 1 billón de euros en aportaciones. La mayoría de estos recursos han sido aportados para la ayuda humanitaria, incluida la ayuda alimentaria y la ayuda a los refugiados de Darfur en el Chad. La Comisión Europea ha aportado también 282 M€ en ayuda humanitaria. *Vid.* European Union, Factsheet, “European Union response to the Darfur crisis”, July 2006.

¹⁸⁵⁰ *Ibidem*. La aportación de los Estados miembros en apoyo del proceso político está cifrada en 12 M€.

¹⁸⁵¹ Párr. 3, 6 y 7 de la posición común 2005/304/PESC, *cit*.

¹⁸⁵² Posición común 2005/411/PESC del Consejo de 30 de mayo de 2005 (DO L 139/25, de 2.6.2005). A través de esta norma se preveía, entre otras medidas, el bloqueo de los fondos y recursos económicos de aquellas personas designadas por el Comité de Sanciones de las NU competente. Esta posición fue aplicada el 1 de junio de 2006 por la decisión 2006/386/PESC del Consejo de 1 de junio de 2006 (DO L 148/61, de 2.6.2006). En ella se establece un anexo con la lista de personas a la cuales se deben aplicar las medidas restrictivas según la Resolución 1591 (2005).

¹⁸⁵³ *Ibid.* Art. 1.

¹⁸⁵⁴ Acción común 2005/556/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005 (DO L 188/43, de 20.7.2005). Este mandato sería prorrogado posteriormente por la acción común 2007/108/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 (DO L 46/63, de 16.2.2007). En el 2007 el Consejo procedería al nombramiento de un nuevo representante especial por medio de la decisión 2007/238/PESC el Consejo de 19 de abril de 2007 (DO L 103/52, de 20.4.2007).

- a) “desplegar esfuerzos como parte de la comunidad internacional y en apoyo de la UA y de las NU, para lograr un arreglo político del conflicto de Darfur, facilitar la aplicación del Acuerdo General de Paz y promover el diálogo sur-sur, con el respeto debido a las ramificaciones regionales de estas cuestiones y al principio de asunción del proceso por parte de África;
- b) garantizar la máxima eficacia y visibilidad de la contribución de la Unión a la misión AMIS”¹⁸⁵⁵.

El mismo día el Consejo aprobaba también la acción común 2005/557/PESC para prestar su apoyo civil y militar a la misión de la UA¹⁸⁵⁶ y adoptaba el Reglamento (CE) n° 1184/2005 por el que imponía medidas restrictivas específicas en contra de determinadas personas que estaban obstaculizando el proceso de paz, así como vulnerando el derecho internacional en el región de Darfur¹⁸⁵⁷.

Las sucesivas resoluciones aprobadas durante el 2004 por el CSNU, a través de las cuales hacía un llamamiento a la comunidad internacional para que se comprometiera en mayor grado en la crisis de Darfur¹⁸⁵⁸, posibilitaron la intervención de la UE en apoyo de la ampliación de la misión AMIS II para dar asistencia al proceso de creación de medidas de confianza, la protección de los civiles, las operaciones humanitarias y la supervisión del cumplimiento de los sucesivos acuerdos firmados desde la firma del Acuerdo de N’Djamena. Inicialmente esta intervención europea se tenía que llevar a cabo bajo el paraguas del Acuerdo “Berlín Plus”, pero la falta de entendimiento entre la OTAN y la UE comportó una actuación por separado de ambas organizaciones, si bien manteniendo una necesaria relación de coordinación en sus respectivas intervenciones¹⁸⁵⁹.

b) Objetivos de la misión de apoyo a AMIS II

El objetivo de la misión de apoyo de la UE a AMIS II se dirigía a:

¹⁸⁵⁵ *Ibíd.* Art. 2.

¹⁸⁵⁶ Acción común 2005/557/PESC, *cit.* Previamente, en carta de 29 de abril, el Presidente de la comisión de la UA había expresado al SG/AR de la UE su deseo de contar con un apoyo sustancial de la UE y de sus Estados miembros en los esfuerzos de la UA y al fortalecimiento de la misión AMIS II (párr. 11). Esta petición fue aceptada el 23 de mayo por el Consejo, proponiendo una oferta global de apoyo militar, policial y civil presentada en la conferencia de donantes de AMIS de Addis Abeba celebrada el 26 de mayo (párr.12).El último paso previo a la aprobación de la acción fue la aprobación por parte del Consejo, el 23 de junio, del concepto de acción de apoyo civil y militar que se ejecutaría en apoyo de AMIS II (párr. 13).

¹⁸⁵⁷ Reglamento (CE) N° 1184/2005 del Consejo de 18 de julio de 2005 (DO L 193/9, de 23.7.2005). A través de este Reglamento se regulaban las medidas restrictivas que tenían que imponer los Estados miembros, previstas en la posición común 2005/411/PESC, y relativas al bloqueo de fondos y recursos económicos de las personas designadas por el Comité de Sanciones de las NU. Este Reglamento ha sido posteriormente modificado por el Reglamento (CE) N° 970/2007 de la Comisión de 17 de agosto de 2007 (DO L 215/16, de 18.8.2007). (Corrección de errores en DO L 227/53, de 31.8.2007). Con esta modificación la UE ha extendido sus medidas de sanción a las personas que aparecen en la lista modificada adoptada por el Comité de sanciones de las NU, el 7 de agosto de 2007.

¹⁸⁵⁸ S/RES/1547 (2004); RES/1556 (2004); S/RES/1564 (2004) y S/RES/1574 (2004) citadas.

¹⁸⁵⁹ Art. 3.2 de la acción común 2005/557/PESC, *cit.*, que precisa que la UE “seguirá trabajando en estrecha coordinación con las NU y, por lo que respecta al componente militar de la acción de apoyo, con la OTAN”. Del mismo modo, su acción tenía que coordinarse con la de los donantes institucionales y bilaterales comprometidos en el apoyo a la misión AMIS II (art. 3.1).

“(…) garantizar una asistencia eficaz y oportuna de la UE para apoyar el fortalecimiento de dicha misión. La UE respetará y apoyará el principio de apropiación del proceso por parte de África, y la acción de apoyo de la UE consistirá en apoyar a la UA y sus esfuerzos políticos, militares y policiales para resolver la crisis en la región sudanesa de Darfur”¹⁸⁶⁰.

De este modo, fiel a su política hacia el continente africano, la UE sólo deseaba intervenir en la medida necesaria para garantizar el éxito de la misión iniciada por la UA en la gestión de la crisis de Darfur, respetando el papel de actor principal de esta organización africana en el ámbito de la prevención, la gestión y la resolución de conflictos en África.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la misión de apoyo a AMIS II

La novedad de esta misión europea es que, por primera vez, una única misión integraba componentes civiles y militares al mismo tiempo, convirtiéndose en la primera misión de gestión de crisis de carácter mixto o híbrida¹⁸⁶¹. Así, constaba de dos componentes:

a) Componente civil: Formado por un equipo policial civil compuesto por funcionarios de policía destinados en comisión de servicios por los Estados miembros. Este equipo estaba también dirigido por un Jefe de policía, que asumía también las funciones de consejero policial del REUE¹⁸⁶². Las tareas de asistencia de este componente policial civil se centraban en diferentes ámbitos:

“1-Apoyar a la cadena de mando policial de la misión AMIS II, facilitando a la OUA altos consejeros policiales con mucha experiencia en todos los niveles de la cadena de mando”¹⁸⁶³;

2-Apoyar la formación del personal del componente policial civil mediante la aportación de una capacidad de formación en el curso de la misión por parte de un grupo de instructores de la UE;

3-Apoyar la formación de una unidad policial dentro de la Secretaría de la UA”¹⁸⁶⁴.

¹⁸⁶⁰Ibid., Art. 1.

¹⁸⁶¹Vid. F. Aboague, “The hybrid operation for Darfur. A critical review of the concept of the mechanism”, *EU ISS Paper* n° 149, August 2007. En http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/PAPER149PDF.PDF?link_id=3&slink_id=5027&link_type=12&slink_type=23&tmpl_id=3. (Fecha de consulta: 15 mayo 2009).

¹⁸⁶²Art. 7 de la acción común 2005/557/PESC, *cit*. El consejero policial se encargaba de gestionar la coordinación diaria de las acciones de apoyo de la UE en el ámbito policial. En su función de jefe de policía se encargaba también de la gestión diaria del componente policial en apoyo de las funciones de este equipo recogidas en el art.6.1. Su contratación, como en los casos precedentes, corría a cargo de la Comisión Europea y tenía que responder ante ella de todos los gastos. Este consejero forma parte de la Célula de Coordinación de la UE en Addis Abeba, formada por un asesor político, un asesor militar y un asesor de policía. Bajo la autoridad del REUE gestiona la coordinación cotidiana con todos los agentes pertinentes de la UE con el Centro de control y gestión administrativos dentro de la cadena de mando de la UE en Addis Abeba. El jefe/consejero policial nombrado por el COPS el 29 de julio de 2005 fue Douglas Brand. Vid. Art. 1 de la Decisión 2005/654/PESC, DARFUR/2/2005 del COPS de 29 de julio de 2005 (DO L 241/58, de 17.9.2005).

¹⁸⁶³ Los oficiales de policía fueron desplegados por la UE en la sede de la UA en Addis Abeba, la oficina de la Misión AMIS en Khartoum, la oficina del Comisionado de Policía en El-Fasher, tres cuarteles regionales y ocho cuarteles generales sectoriales. Fuente: EU Council Secretariat, Factsheet, “Darfur-Consolidated EU package in support of AMIS II” (AMIS II/03), March 2006.

Este equipo estaba formado por funcionarios de policía destinados en comisión de servicios enviados por los Estados miembros por un período de seis meses. En caso de necesidad, el jefe de policía podía recurrir a la contratación de personal civil internacional y personal local en régimen contractual. Del mismo modo, los Estados miembros podrían destinar en comisión de servicios, en caso necesario, personal civil internacional también por un período de seis meses¹⁸⁶⁵.

b) Componente militar: Formado por personal militar de los Estados miembros, bajo la autoridad de estos o de las instituciones de la UE que los enviaran, destinados en comisión de servicios para un período de seis meses. Para la coordinación de este componente, y bajo la autoridad del REUE, fue nombrado también un consejero militar del REUE, encargado de dar coherencia a este componente militar, así como de gestionar la coordinación diaria del mismo¹⁸⁶⁶. Las tareas de apoyo de este componente militar se concretaron en:

- 1- La prestación de asistencia en materia técnica y de planificación a todos los niveles de mando de la misión AMIS II, con inclusión de la estructura de coordinación del apoyo logístico;
- 2- El envío de observadores militares en el contexto del plan de fortalecimiento de la misión AMIS II;
- 3- La instrucción de la tropa y de los observadores africanos en el contexto del fortalecimiento de la misión AMIS II, en función de las necesidades;
- 4- El transporte estratégico y táctico;
- 5- La observación aérea, si así lo requería la UA¹⁸⁶⁷.

El control político y la dirección estratégica de la misión, tal y como corresponde a una acción adoptada en el ámbito de la PESD, recae en el COPS, encargado del nombramiento del jefe del equipo policial, así como también del consejero militar del REUE (previa propuesta del SG/AR). En tanto que la misión en este caso tiene dos componentes, el CIVCOM y el CMUE asistidos por el EMUE son los encargados de asesorar, en sus respectivos ámbitos de competencia civil y militar, al COPS. Al mismo tiempo, el COPS es el encargado de recibir los informes del REUE relativos a la acción de apoyo de la UE en el ejercicio de representación de la UE en sus funciones de apoyo al proceso político y en todos los asuntos relacionados con la ejecución y cumplimiento de las resoluciones del CSNU¹⁸⁶⁸.

¹⁸⁶⁴ Art. 6.1 de la acción común 2005/557/PESC, *cit.*

¹⁸⁶⁵ *Ibid.* Art. 6.2, 3 y 4. Como siempre, los gastos del personal, tanto funcionarios de policía como personal civil, enviado en comisión de servicios, incluidas las retribuciones, la cobertura médica, las asignaciones diversas a las dietas y los gastos de viaje de ida y vuelta a la zona de la operación, corrían a cargo de los Estados miembros.

¹⁸⁶⁶ *Ibid.* Art. 10. Este asesor militar, el Coronel Philippe Mendez, fue nombrado por el COPS el 20 de julio de 2005 y forma parte de la *Célula de Coordinación* de la UE en Addis Abeba. *Vid.* Art. 1 de la decisión 2005/653/PESC, DARFUR/1/2005 del COPS de 29 de julio de 2005 (DO L 241/57, de 17.9.2005). El 16 de enero de 2007 fue nombrado el segundo consejero militar, el Coronel François Amelineau. *Vid.* Art. 1 de la decisión 2007/34/PESC, DARFUR/5/2007 del COPS de 16 de enero de 2007 (DO L 13/9, de 10.1.2007). El actual consejero militar del REUE es el Coronel Michel Billard nombrado por el COPS el 18 de julio de 2007. *Vid.* Art. 1 de la decisión 2007/537/PESC, DARFUR/6/2007 del COPS de 18 de julio de 2007 (DO L 196/48, de 28.7.2007).

¹⁸⁶⁷ Art. 9 de la acción común 2005/557/PESC, *cit.*

¹⁸⁶⁸ *Ibid.* Art. 4. En el desarrollo de esta acción, el COPS también está obligado a presentar informes al Consejo a intervalos regulares.

En Addis Abeba fue establecida una Célula de Coordinación de la UE (CCA) entre todos los donantes con la finalidad de que las ayudas aportadas por toda la comunidad internacional fueran complementarias y adaptadas a las finalidades específicas de la misión africana. En este sentido, el SG/AR se encargaba de adoptar las medidas necesarias para garantizar la coordinación de las actividades de la UE en apoyo de la misión africana y la coordinación entre la propia Secretaría general del Consejo y la CCA. El SG/AR se encargaba de facilitar informes de situación al Consejo y las actualizaciones y evaluaciones tanto del apoyo de la UE a la misión africana como al fortalecimiento de la misma, velando también por la coordinación a nivel estratégico con otros donantes, especialmente la ONU y la OTAN¹⁸⁶⁹.

a) Estados participantes y personal adscrito a la misión de apoyo a AMIS II

Los Estados participantes en esta misión han sido exclusivamente miembros de la UE. La acción aprobada por el Consejo no preveía la participación de terceros Estados. Aún así, los nacionales de terceros Estados podían participar en los procesos de licitación de contratos¹⁸⁷⁰. Según los datos del Consejo, alrededor de 100 personas de la UE y sus Estados miembros fueron desplegadas en Sudán para dar apoyo al componente militar de AMIS II y unas 50 para dar apoyo al componente civil policial. El personal desplegado en julio de 2006 estaba formado por 31 oficiales de policía, 16 expertos militares y 2 observadores militares. Además, 3 miembros del personal militar, un oficial de policía y un consejero político fueron desplegados en Addis Abeba para prestar apoyo al REUE para Sudán. Finalmente, también se desplegaron 3 oficiales en el Cuartel General de la Misión en Al Fasher¹⁸⁷¹. El estatuto del personal europeo participante en esta misión se regía por el *Acuerdo sobre el estatuto de la misión para el establecimiento y la gestión de la Comisión para el Alto el Fuego en la zona sudanesa de Darfur*, firmado el 4 de junio de 2004 entre la UA y el gobierno de Sudán; así como por el *Convenio general sobre los privilegios e inmunidades de la OUA*. En este sentido, fue el SG/AR el encargado de obtener, por parte de los Estados africanos en cuyo territorio se desplegaría este personal, las garantías necesarias para garantizar su protección¹⁸⁷².

b) Financiación de la misión de apoyo a AMIS II

Para la ejecución del componente civil de la misión se estableció una referencia financiera inicial de 2,12 M€, para un período de seis meses. Al tratarse de una misión civil estos gastos se financiaban de acuerdo con las normas y procedimiento aplicables al presupuesto comunitario, con la excepción de las prefinanciaciones¹⁸⁷³. La financiación fue ampliada por medio de la Decisión 2007/690/PESC¹⁸⁷⁴ en 2,125 M€ para hacer frente a los gastos

¹⁸⁶⁹ *Ibíd.* Art. 5.

¹⁸⁷⁰ *Ibíd.* Art. 8.2.

¹⁸⁷¹ Estas cifras se habían reducido mínimamente, con un experto militar menos y un observador militar menos en mayo de 2007. *Vid.* European Union, Factsheet, "EU Support to the African Union Mission in Darfur-AMIS", (AMIS II/06), May 2007.

¹⁸⁷² Art. 12 de la acción común 2005/557/PESC, *cit.* En caso necesario, se podían celebrar acuerdos específicos para la inclusión de otros privilegios y garantías necesarias para la realización y el buen funcionamiento de la acción de apoyo, según establece el antiguo art. 24 del TUE. El antecedente (15) de esta acción establecía el canje de notas entre el SG/AR y el presidente de la comisión de la UA, conformaba las disposiciones relativas a la acción de apoyo de la UE a la misión AMIS II, así como el estatuto que regiría el despliegue de esta misión y de su personal.

¹⁸⁷³ *Ibíd.* Art. 8. Estas referencias financieras fueron ampliadas con las sucesivas prórrogas.

¹⁸⁷⁴ Decisión 2007/690/PESC del Consejo de 22 de octubre de 2007 (DO L 282/62, de 26.10.2007).

derivados del componente civil entre el 1 de mayo de 2007 y el 30 de abril de 2008¹⁸⁷⁵. Por otro lado, los gastos derivados de la ejecución del componente militar considerados como gastos comunes y, por lo tanto financiados en común a cargo del presupuesto comunitario, fueron clasificados en las siguientes tipologías:

- a) Los gastos de los sistemas de comunicaciones e informática, de transporte, evacuación médica y alojamiento de los oficiales de la UE participantes en la cadena de mando de la misión AMIS II y del personal militar de la CCA;
- b) Los gastos de los sistemas de comunicaciones e informática y de evacuación médica relacionados con los observadores militares;
- c) Los gastos distintivos de identificación, tanto de los oficiales de la UE como de los observadores militares.

El importe inicial de referencia para estos gastos comunes, durante un período de seis meses, se estableció en 1,97 M€¹⁸⁷⁶. El resto de gastos operativos con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa fueron asignados a los Estados miembros y administrados por el mecanismo ATHENA.

c) Revisión de la misión de apoyo a AMIS II

El deterioro de la situación en el país comportó la aprobación del Consejo de sucesivas prorrogas de la misión en Darfur. La situación en Sudán fue objeto de una Declaración del Consejo Europeo adoptada en diciembre de 2006 por la que expresaba su:

“(...) honda preocupación por la atroz situación de seguridad, humanitaria y de los derechos humanos de Darfur, así como por el reciente brote de violencia en el sur de Sudán, el cual viola el Acuerdo General de Paz”¹⁸⁷⁷.

Previamente, el 11 de julio de 2006 y a la espera de la transición de la misión de la UA hacia una operación de las NNUU, el Consejo aprobó la continuación de este apoyo que debía ser revisado a más tardar el 30 de septiembre de 2006¹⁸⁷⁸. En febrero de 2007 la reunión del CAE constataba de nuevo la precariedad del alto el fuego en Darfur y el deterioro de la

¹⁸⁷⁵ *Ibid.* Art. 1.1. Puesto que la misión de apoyo europea tenía que finalizar a más tardar el 31 de diciembre de 2007, cuando se produjera el traspaso de poderes de la misión de la UA a la UNAMID, el Consejo aprobó una ampliación del importe de referencia financiera hasta abril de 2008 para hacer frente a los gastos de liquidación del componente civil de la acción de apoyo civil y militar a las misiones de la UA en Darfur y Somalia, generados durante la vigencia del mandato de AMIS II y el subsiguiente periodo de liquidación.

¹⁸⁷⁶ *Ibid.* Art. 11.

¹⁸⁷⁷ Doc. 16879/1/06, *cit.*, “Declaración sobre cuestiones relativas a África”, Anexo V, pp. 29 y 30. A través de esta declaración el Consejo Europeo instaba al gobierno de Sudán para dar su consentimiento inequívoco a la aplicación de las medidas de apoyo de las NU a la misión AMIS, se comprometía a cumplir sus compromisos de apoyo a la misión de la UA e instaba a las partes en conflicto a entablar inmediatamente un diálogo para que el Acuerdo de Paz de Paz de Darfur se convirtiera en un acuerdo de paz global. Todo ello, con la finalidad de poner punto final a los efectos desestabilizadores que el conflicto de Darfur tiene en la región africana en general y, en concreto, en el Chad y en la República Centroafricana.

¹⁸⁷⁸ Art. 2 de la Decisión 2006/486/PESC del Consejo de 11 de julio de 2006 (DO L 192/30, 13.7.2006).

seguridad en relación con el respeto de los derechos humanos¹⁸⁷⁹. La nueva revisión de la prórroga de la acción de apoyo de la UE derivó en una nueva prórroga del componente civil hasta el 30 de abril de 2007¹⁸⁸⁰ y posteriormente hasta el 31 de octubre de 2007 para hacer frente a esta situación de deterioro de la estabilidad¹⁸⁸¹.

2.4.2. MISIÓN DE APOYO A AMISOM EN SOMALIA (23 DE ABRIL DE 2007- 31 DE DICIEMBRE DE 2007)

Paralelamente, el 20 de febrero el CS adoptaba la Resolución 1744 (2007) por la que autorizaba a los Estados miembros de la UA a establecer durante un período de seis meses una misión en Somalia (AMISOM)¹⁸⁸² instando al mismo tiempo a la comunidad internacional, en caso necesario, a prestar la ayuda financiera necesaria, así como personal, equipo y servicios para que esta misión se pudiera desplegar en las condiciones adecuadas¹⁸⁸³. Una vez obtenida la autorización del CS, el 7 de marzo de 2007 la UA dirigió a la UE una petición de ayuda experta, con carácter temporal, para la célula de planificación militar de la AMISOM situada en la sede de la UA en Addis Abeba. Esta petición fue aceptada por el COPS el 20 de marzo y el 23 de abril el Consejo decidió llevar a cabo el apoyo a esta nueva misión dentro del marco de la acción de la UA en la región de Darfur. Ello comportó la modificación de la acción común 2005/557/PESC para adaptarla al apoyo de esta nueva misión de la UA en Somalia¹⁸⁸⁴. De este modo, la misión de apoyo a AMIS II se ha desdoblado en dos misiones de apoyo de la UE a la UA:

“la acción de apoyo civil y militar de la UE a AMIS II con un elemento adicional de apoyo militar a la AMISOM, denominada en lo sucesivo la acción de apoyo de la UE a AMIS/AMISOM”.

El objetivo de esta nueva misión fue prestar una asistencia eficaz y oportuna de la UE para apoyar el fortalecimiento de AMIS II y, además, apoyar la creación de AMISOM. Este apoyo se concretará en el apoyo a la UA y a sus esfuerzos políticos, militares y policiales para resolver la crisis en Darfur y en Somalia¹⁸⁸⁵.

Tanto la aplicación de las medidas coercitivas decretadas por el CS, como la misión de observación de las NNUU, así como las misiones de la UA y la de la UE no han sido suficientes para conseguir una solución pacífica y dialogada del conflicto de Darfur (prueba

¹⁸⁷⁹ El 1 de febrero había sido asesinado un oficial de policía de AMIS en Kutum, y el 19 de enero en Nyala las fuerzas de policía sudanesas habían arrestado y maltratado a trabajadores de la ayuda internacional humanitaria. Estos actos seguían a otros actos de violencia previos contra las fuerzas de la misión AMIS. Fuente: Council of the European Union, “Council conclusions on Sudan”, 2780th External Relations Council Meeting, Brussels, 12 February 2007.

¹⁸⁸⁰ Decisión 2006/725/PESC del Consejo de 17 de octubre de 2006 (DO L 296/24, de 26.10.2006).

¹⁸⁸¹ Art. 1 de la Decisión 2007/244/PESC del Consejo de 23 de abril de 2007 (DO L 106/63, de 24.4.2007).

¹⁸⁸² S/RES/1744 (2007) de 29 de febrero de 2007, párr. 4. La autorización de la misión era para un período de seis meses con un mandato centrado en la retirada de las tropas extranjeras del país y asegurar la estabilización de Somalia. La misión de la UA tiene la finalidad de contribuir a la estabilización del país después del conflicto bélico entre Somalia y Eritrea y ha podido ser autorizada porque el gobierno de Eritrea ha aceptado retirar sus tropas de Somalia.

¹⁸⁸³ *Ibid.* Párr. 8.

¹⁸⁸⁴ Acción común 2007/245/PESC, *cit.*

¹⁸⁸⁵ *Ibid.* Art. 1. 2).

de ello es la extensión de la misión de apoyo en Somalia). Por este motivo, la persistencia de la crisis humanitaria en Darfur y la continuada violación del derecho internacional humanitario han comportado recientemente la adopción de un acuerdo por parte de la comunidad internacional para intervenir en la región. Así, el 31 de julio de 2007 el CS adoptó la Resolución 1769 (2007) por la que se autorizó el despliegue, a partir del mes de octubre, de una misión de paz de las NNUU con la finalidad de dar soporte a la misión AMIS II de la UA en el cumplimiento de sus objetivos¹⁸⁸⁶. Esta misión, con el nombre de UNAMID asumió el traspaso de poderes de la misión AMIS II el 31 de diciembre de 2007. A partir de ese momento, la UE puso fin, tal y como había decidido previamente el COPS, a su misión de apoyo civil y militar a las misiones AMIS en Darfur y AMISON en Somalia¹⁸⁸⁷.

El balance inicial de la misión de apoyo de la UE se puede considerar positivo, en tanto que ha cumplido con sus objetivos, si bien eran bastante modestos. En realidad, las carencias de la PESD se intentaron compensar con la política exterior de la Unión hacia el continente africano, basada, -a partir de la adopción del documento sobre la EES-, en las aportaciones financieras al apoyo de estos países en la reconstrucción posconflicto, y en el apoyo al desarrollo de las capacidades de la UA para el mantenimiento de la paz en África. En este sentido, el Consejo Europeo adoptó en su reunión de 15 y 16 de diciembre de 2005 una Estrategia para África¹⁸⁸⁸, con el fin de reforzar su asociación estratégica con este continente. En el marco de esta estrategia, es de destacar el nombramiento, el 6 de diciembre de 2007, de un REUE para la UA y jefe de la delegación de la Comisión ante la UA en Addis Abeba¹⁸⁸⁹, con el fin de asegurar una presencia reforzada de la UE ante esta organización. De este modo estableció su residencia de manera permanente en Addis Abeba. Al crearse esta oficina permanente (lo que sería equivalente a una embajada), la UE aumenta su presencia y refuerza esta estrategia a favor de la paz y la seguridad, encomendando a este

¹⁸⁸⁶ S/RES/1769 (2007) de 31 de Julio de 2007. Esta será la misión de mayor envergadura que haya desplegado la ONU, con la aportación máxima de 19.555 efectivos militares, incluidos 360 observadores militares y oficiales de enlace. Estará formada también por un componente civil máximo de 3.772 agentes de policía y 19 unidades de policía constituidas cada una por 140 efectivos (párrafo 2). En realidad, tal y como la define el CS, se trata de una misión híbrida entre la ONU y la UA (UNAMID) para dar apoyo a la misión AMIS durante un período de 12 meses (párr. 4). Su despliegue está previsto como más tarde para el 31 de diciembre de 2007, una vez concluidos los preparativos operacionales previos (párr. 5).

¹⁸⁸⁷ Art. 1 de la acción común 2007/887/PESC del Consejo de 20 de diciembre de 2007 (DO L 346/28, de 29.12.2007). Vid. también "EU HR Javier SOLANA welcomes the successful completion of the EU supporting action to AMIS in Darfur", Brussels, 27 December 2007, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/97865.pdf. (Fecha de consulta: 28 mayo 2009).

¹⁸⁸⁸ Doc. 15914/06, *cit.*, p. 2. En esta cumbre adoptó la estrategia "La UE y África: hacia una Asociación Estratégica", destacando la importancia de incrementar el diálogo político UE/África y acordando revisar periódicamente, a partir de 2006, los avances que se registren en la aplicación de la misma.

¹⁸⁸⁹ Acción común 2007/805/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007 (DO L 323/45, de 8.12.2007). El nombramiento del primer REUE ante la UA ha recaído, hasta el 31 de diciembre de 2008, en el diplomático belga especialista en África, Koen Vervaeke. Este diplomático había sido portavoz de Exteriores de su país y enviado para la región de los Grandes Lagos, así como director de la unidad del Consejo para el continente africano. Ante la insistencia y las demandas de la UA, que pedía más asesoramiento militar del que puede dar una simple delegación de la Comisión (no competente en materia de seguridad y defensa) se ha creado esta figura específica. Con la creación de esta figura, equiparable a la de un embajador, la UE se está avanzando en la creación de un cuerpo diplomático de la UE en el exterior. Tal y como recoge el art. 27.3 del TUE, reformado por el Tratado de Lisboa, que prevé la creación del SEAE.

representante, entre otros objetivos los de trabajar y prestar ayuda a la UA con el fin de poder:

“(...) prever, prevenir y gestionar los conflictos, mediar en ellos y resolverlos, y apoyar los esfuerzos por promover la paz y la estabilidad y la reconstrucción de los conflictos”¹⁸⁹⁰.

El mismo día, el Consejo también modificaba el mandato del REUE para Sudán, con el fin de adaptarlo al inicio de la futura misión de la UE en el Chad y la RCA¹⁸⁹¹. En el marco de esta estrategia, el mecanismo principal y más importante creado por la UE es el Fondo de Apoyo a la Paz para África¹⁸⁹². En este sentido, las debilidades de la PESC, así como la voluntad de la UE de que sea sobre todo la UA la que ejerza las funciones de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz en el continente africano¹⁸⁹³, quedan compensadas por las aportaciones de este Fondo, que ha adquirido, desde su creación en el año 2003, una gran importancia en el desarrollo de la política exterior de la Unión hacia África¹⁸⁹⁴. De hecho, a través de este instrumento, asignado al 9º y 10º FED, la UE ha contribuido a paliar la crisis de Darfur, aportando a AMIS II más de 300 M€. De igual modo, Estados como Alemania, Francia y el Reino Unido han aportado contribuciones sustanciales a esta misión cifradas en más de 500 M€¹⁸⁹⁵. El apoyo a AMISOM supuso una aportación inicial en marzo de 2008 de 35 M€ de este fondo (completada en diciembre con 20 M€ más), además de la contribución de otros

¹⁸⁹⁰ *Ibid.* Art. 2, letra c).

¹⁸⁹¹ Acción común 2007/809/PESC, *cit.* *Vid.* también la acción común 2008/110/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008 (DO L 38/28, de 13.2.2008). El mandato del actual REUE, Torben Brylle, ha sido prorrogado hasta el 28 de febrero de 2009, entre cuyos objetivos políticos destacan los establecidos en la acción común 2007/677/PESC, *cit.*, por la que se establece la operación militar de la UE en el Chad y la RCA (art. 2.2).

¹⁸⁹² La misión AMIS ha sido la primera misión africana financiada con las aportaciones del Fondo de Apoyo a la Paz para África. Desde junio de 2004 fueron comprometidos 242 millones de este fondo para dar apoyo a esta misión. Esta suma ha sido destinada al pago de los costes generados por el personal, incluidos los salarios, dietas, seguros, los viajes y las raciones y costes médicos. *Vid.* European Union, Factsheet, “EU support to the African Union Mission in Darfur-AMIS”... *cit.* Para el 2007 la UE acordó una nueva contribución financiera de 40 M€ con cargo a este fondo. En total se habrán aportado más de 280 M€.

¹⁸⁹³ Tal y como afirmó el SG/AR de la PESC, Javier Solana, en la conferencia celebrada en Addis Abeba el mes de mayo de 2005, “le soutien de la communauté internationale à l’Union africaine est sans équivoque: l’Union Africaine a et continuera d’avoir la responsabilité politique de l’opération; elle a et continuera d’avoir le rôle exclusif dans le déploiement et la conduite de l’opération AMIS II (...) la prévention et la résolution des conflits en Afrique sont d’abord aux mains des Africains eux-mêmes. C’est sur cette base qu’ensemble, l’Union européenne et l’Union africaine, nous construisons un partenariat stratégique efficace”. *Vid.* Intervention de Javier Solana, Secrétaire General du Conseil de l’Union européenne Haut Représentant pour la Politique extérieure et de Sécurité commune, Addis Abeba, le 26 Mai 2005 (S0196/05).

¹⁸⁹⁴ Tal y como afirma R. Keane, el mantenimiento de la paz en el continente africano ha sido tradicionalmente una gran labor y puede parecer que la creación de este Fondo: “(...) should be coherent with the EU and UN developmental and humanitarian goals (...)”. Todo ello con el soporte de las pequeñas operaciones PESC de la UE y/o de las operaciones de la ONU cuando sea necesario. *Vid.* R. Keane, “The African Peace Facility Uncovered: Better late than never”, *ESR*, Number 24, October 2004, pp. 9-11.

¹⁸⁹⁵ También contribuyeron con 691 M€ aportados por los fondos de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea. *Vid.* B. Franke, “The European Union supporting actions to the African Union missions in Sudan (AMIS) and Somalia (AMISOM)”, en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years...* *op.cit.* p. 258.

instrumentos comunitarios y las contribuciones bilaterales de varios Estados miembros a esta misión¹⁸⁹⁶.

2.5. MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN ACEH (INDONESIA), MOA (15 DE SEPTIEMBRE 2005-11 DE DICIEMBRE 2006)

Aceh es una región de Indonesia¹⁸⁹⁷ que ha estado inmersa en un conflicto bélico de casi 30 años, enfrentando al ejército indonesio con el grupo guerrillero Movimiento de Liberación de Aceh (Gerakan Aceh Merdeka, GAM). Los objetivos de este grupo se centran en la consecución de la independencia de esta región, con el fin de instaurar una República islámica y controlar sus importantes recursos naturales, puesto que es una región rica en petróleo y gas, recursos que garantizan el 17% de los ingresos del país.

A finales de 1940 Aceh, a pesar de su marcada identidad diferenciada de las otras islas de Indonesia, también luchó por la independencia de Indonesia, confiada en las promesas de autonomía hechas por el líder independentista Ahmed Sukarno. Conseguida la independencia en 1949, el gobierno de Yakarta no cumplió sus promesas, provocando la sublevación de su población. No sería hasta el año 1959 en que el gobierno de Yakarta otorgaría un estatus de "región especial" a Aceh y su autonomía a nivel religioso y educativo. Con estas concesiones la situación se estabilizó en la región durante varios años. Sin embargo, cuando en 1967 Suharto asumió el poder reaparecieron los problemas debido a la reinstauración de un nuevo régimen centralista desde Yakarta. Por otro lado, el descubrimiento de importantes recursos petrolíferos en el norte de Aceh (explotados por el gobierno central y sin repercusiones económicas para la población local de Aceh) agravaron las tensiones en la región. Esta situación comportó la creación en 1976 del GAM que, aunque inicialmente no tuvo ningún peso ni político ni militar, ante las posteriores acciones represivas del ejército indonesio fue ganando adeptos y partidarios, resurgiendo con fuerza en 1989 con la realización de diversas campañas contra las instalaciones de la policía, el ejército y el gobierno indonesio. La respuesta del gobierno de Suharto fue una gran ofensiva militar y Aceh fue declarada "zona de operaciones militares" multiplicándose las violaciones de los derechos humanos y los muertos.

En 1998, con la caída de Suharto y la instauración de la democracia, el gobierno central se acercó de nuevo a posturas de diálogo con el GAM, a fin de llegar a una solución negociada del conflicto. El nuevo presidente Wahid llevó a cabo dos iniciativas destacadas en este sentido: por una lado "la pausa humanitaria" en el año 2000, basada en un alto el fuego encaminado a frenar el ciclo de violencia y suministrar ayuda humanitaria. Y por otro lado, el

¹⁸⁹⁶ *Ibidem*, p.261. Por un lado, la Comisión aportó, en marzo de 2008, 5 M€ procedentes del Instrumento de estabilidad, y también pidió a la conferencia internacional de donantes celebrada en abril de 2009 una nueva aportación adicional de 60 M€ para la operación. Ello junto con las aportaciones bilaterales realizadas por Italia (10 M€ en aportaciones directas y 32 M€ en forma de ayuda extra-presupuestaria), el Reino Unido (8,5 M de libras) y Suecia.

¹⁸⁹⁷ La República de Indonesia comprende el territorio de las antiguas Indias Orientales holandesas del s. XVI, aunque el control de los holandeses sobre muchas zonas del archipiélago fue muy breve. Por ejemplo, Bali no fue conquistado hasta el 1906, y Aceh, tras resistir durante treinta años, lo sería a principios del s. XX. Aún así, continuaron resistiéndose a los holandeses, que finalmente se rendirían a los japoneses en 1942 durante la II Guerra Mundial. La provincia de Aceh se encuentra situada al noroeste de la isla de Sumatra y su capital es Banda Aceh. Actualmente esta provincia mantiene más vínculos con la cultura islámica que otras regiones de Indonesia.

otorgamiento de una “autonomía especial” para la región de Aceh en el 2001. Esta autonomía permitió a la región de Aceh aplicar ciertos elementos de la “sharia”, recibir más dinero procedente del petróleo y del gas, así como la celebración de elecciones directas para elegir al gobernador de la provincia. De todos modos, estos intentos de solucionar el conflicto no tuvieron el éxito esperado, puesto que la “pausa humanitaria” fue utilizada tanto por el ejército como por el GAM para reorganizarse y rearmarse, y la “autonomía especial” sólo produjo pequeños cambios que no fueron suficientes para la población de Aceh. Aún así, el 9 de diciembre de 2002 fue firmado un Acuerdo de alto el fuego en Ginebra entre el gobierno de Indonesia y el GAM¹⁸⁹⁸. A través de este Acuerdo se establecieron “zonas de paz” en las que el GAM tenía que entregar las armas, 150 observadores se encargarían de supervisar el Acuerdo y se acordó también que la autonomía de la región sería revisada. Pero el Acuerdo fue incumplido por las partes y los enfrentamientos continuaron, fracasando los esfuerzos de la comunidad internacional para solucionar el conflicto. Las negociaciones entre las partes se rompieron y el ejército indonesio lanzó una fuerte ofensiva contra el GAM¹⁸⁹⁹.

Sería una catástrofe natural, el terremoto del 26 de diciembre de 2004, la que posibilitaría de nuevo que la comunidad internacional se volcara, no sólo en la ayuda humanitaria, sino también en la búsqueda de una solución definitiva y pacífica del conflicto. De este modo, el gobierno indonesio y el GAM declararon un alto el fuego y establecieron una mesa de negociaciones. Después de la celebración de cinco rondas de negociaciones celebradas en Helsinki bajo los auspicios de la ONG “Crisis Management Initiative (CMI)”¹⁹⁰⁰, el 15 de agosto de 2005 fue firmado entre el gobierno indonesio y el GAM el Acuerdo de paz¹⁹⁰¹ y el mes diciembre los soldados del gobierno abandonaron la región después de la entrega de las armas por parte del GAM. A través de este Acuerdo se estableció una autonomía especial para la región y se puso punto y final a un conflicto que había causado la muerte de 15.000 personas. Además, el Acuerdo preveía el establecimiento de una Misión de Observación en

¹⁸⁹⁸ Cessation of Hostilities Framework Agreement Between Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, 10 May 2002. Vid. el texto del Acuerdo en <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/OCHA-64CNS5?OpenDocument>. (Fecha de consulta: 30 junio 2009).

¹⁸⁹⁹ Entre las razones que explican este fracaso de las negociaciones se encontraba el deseo del ejército de mantener su poder y su influencia. Desde la caída de Suharto, el ejército había ido perdiendo cada vez más poder: ya no tiene representación en el parlamento, ha perdido su influencia tanto en las administraciones civiles como en el gobierno, y ha visto cómo se daba una separación entre ejército y policía, cuerpo que dominaba hasta el 1998. Por el contrario, un estado de emergencia en Aceh le proporcionaba todo el poder y le servía para demostrar su fuerza. Otra razón para el fracaso de las negociaciones fue la demanda de independencia por parte del GAM, en lugar de la autonomía que ofrecía el gobierno de Yakarta, puesto que éste no estaba dispuesto a renunciar al control de los recursos de gas y petróleo de la región de Aceh. Vid. <http://www.ub.es/solidaritat/observatori/esp/dossiers/indonesia/indonesia.htm>. (Fecha de consulta: 30 junio 2009).

¹⁹⁰⁰ Esta ONG fue fundada en el año 2000 y está presidida por el ex Presidente finlandés Martti Ahtisaari. Sus objetivos están centrados en promover y trabajar para la seguridad sostenible, así como reforzar la capacidad de la comunidad internacional en la resolución de conflictos y en la gestión de crisis. Vid. <http://www.cmi.fi/>. (Fecha de consulta: 30 junio 2009).

¹⁹⁰¹ *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*, cit. Los puntos sobre los que se basaba el Acuerdo de paz eran los siguientes: las reformas políticas en Aceh (incluida una ley de gobierno de Aceh (punto 1.1); la participación política (punto 1.2); la economía (punto 1.3) y el Estado de derecho (punto 1.4); los derechos humanos (punto 2); la amnistía y reintegración en la sociedad de los miembros del GAM (punto 3); los acuerdos de seguridad (punto 4); el establecimiento de una misión de observación en Aceh (punto 5) y el acuerdo sobre un mecanismo de solución de diferencias (punto 6).

Aceh, con la finalidad de apoyar la implementación de los compromisos asumidos por las partes. Fue en este contexto de ejecución del Acuerdo de paz definitivo en el que la UE desarrollaría su primera misión civil en el marco de la PESD en el continente asiático.

a) Marco jurídico de la MOA

El Acuerdo de paz firmado entre las partes en conflicto establecía una Misión de Observación en Aceh (MOA) conjunta entre la UE y la ASEAN, aunque liderada por la UE¹⁹⁰², con el pleno soporte del gobierno de Indonesia para que estas dos organizaciones pudieran llevar a cabo su misión¹⁹⁰³. Previamente, el 12 de julio de 2005, el Ministro de asuntos exteriores indonesio, en nombre de su gobierno, había invitado a la UE para que participara en la MOA, conjuntamente con cinco países de la ASEAN: Brunei, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, que también recibieron el mismo tipo de invitación por parte del gobierno indonesio. Del mismo modo, el GAM también había manifestado su apoyo a esta misión¹⁹⁰⁴. Evaluada esta petición por parte del Consejo, y ante la perspectiva de finalización satisfactoria de las negociaciones de paz, el Consejo decidió planificar el inicio de la misión de observación, así como iniciar los contactos oportunos con los países miembros de la ASEAN, a fin de establecer una posible cooperación en el desarrollo de la misión. El 9 de septiembre de 2005 el Consejo aprobó la acción común 2005/643/PESC¹⁹⁰⁵, estableciendo esta nueva misión con el nombre oficial de “Misión de observación en Aceh (MOA)”.

b) Objetivos de la MOA

A través de esta acción la UE regulaba la ejecución de una tradicional misión de observación, basada en la supervisión del alto el fuego entre las partes del conflicto tras la firma del Acuerdo de paz, una vez obtenido su consentimiento. En concreto, el objetivo establecido por la acción se centraba en supervisar:

“la puesta en práctica de los compromisos contraídos por el Gobierno de Indonesia y el Movimiento para Aceh libre (GAM) de conformidad con el Memorando de Entendimiento (ME)¹⁹⁰⁶.

Las tareas específicas que comportaba el mandato se establecieron como siguen:

“a) Supervisar la desmovilización del GAM y supervisar y ayudar al desmantelamiento y la destrucción de sus armas, municiones y explosivos;

b) Supervisar la reubicación de las fuerzas militares y de policía no orgánicas;

¹⁹⁰² En tanto que no había ninguna organización internacional asiática capaz de llevar a cabo tal operación, tanto en términos de capacidad operativa como de nivel de experiencia, era obvio que la operación fuese liderada por la UE. Además, la experiencia previa en Timor oriental había contribuido a que el gobierno indonesio excluyera la intervención de las NU, prefiriendo a una organización regional.

¹⁹⁰³ Punto 5.4 del Memorando o Acuerdo de paz, *cit.* En el mismo sentido, también se establecía que el GAM prestaría su apoyo a la UE y a la ASEAN para que pudieran llevar a cabo su mandato.

¹⁹⁰⁴ *Ibid.* Punto 5.5, que preveía que el GAM dirigiera un carta a la UE y a la ASEAN expresando su pleno apoyo a la misión.

¹⁹⁰⁵ Art. 1 de la acción común 2005/643/PESC, *cit.*

¹⁹⁰⁶ *Ibid.* Art. 2.1.

- c) Supervisar la reintegración de los miembros activos del GAM;
- d) Supervisar la situación de los derechos humanos y prestar asistencia en este ámbito en el contexto de los cometidos enunciados en las letras a), b) y c);
- e) Supervisar el proceso de cambio legislativo;
- f) Resolver litigios sobre amnistías;
- g) Investigar y resolver las reclamaciones y presuntas violaciones del ME;
- h) Establecer y mantener una relación y una buena cooperación con las partes¹⁹⁰⁷.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la MOA

Como en el resto de misiones, durante la fase de planeamiento se llevó a cabo la evaluación de los riesgos de la misión y se elaboró el OPLAN, que debía incluir un plan de seguridad. Una vez aprobado el planeamiento de la misión se entraba en la fase operativa¹⁹⁰⁸, que se inició, tal y como estaba previsto en la acción, el 15 de septiembre de 2005¹⁹⁰⁹ con el despliegue del personal de la misión sobre el terreno. La estructura de la MOA se componía de:

- a) Un cuartel general formado por el Jefe de Misión y el personal del cuartel, ubicado en Banda Aceh;
- b) 11 Oficinas de distrito distribuidas geográficamente, con el fin de realizar tareas de supervisión;
- c) 4 equipos de desmantelamiento¹⁹¹⁰;

El nombramiento del Jefe de Misión recayó en Pieter Feith¹⁹¹¹, encargado del control operativo de la misión y de asumir la gestión diaria y la coordinación de la MOA, incluida la gestión de la seguridad del personal, los recursos y la información de la misión¹⁹¹². De todos modos, y tal y como se ha observado en las misiones precedentes, el personal de la misión continuaba bajo la autoridad de las autoridades nacionales o de las instituciones de la UE correspondientes, aunque el Jefe de misión era el responsable de ejercer el control disciplinario.¹⁹¹³ Por otro lado, todos los litigios que se plantearan sobre la ejecución del Memorando o Acuerdo de paz debían ser resueltos por el Jefe de misión, según las

¹⁹⁰⁷ *Ibíd.* Art. 2.2. *Vid.* también el punto 5.2 del Memorando de paz, *cit.*, en el que las partes en conflicto establecieron previamente las funciones de este mandato internacional, literalmente idénticas a las de la acción común europea.

¹⁹⁰⁸ *Ibíd.* Art. 3.

¹⁹⁰⁹ *Ibíd.* Art. 1.1.

¹⁹¹⁰ *Ibíd.* Art. 4. Todos estos elementos se desarrollan en el OPLAN.

¹⁹¹¹ *Ibíd.* Art. 5.1. Como ya se ha comentado, este diplomático holandés había sido con anterioridad el jefe del equipo de planificación de la misión EUJUST LEX en Iraq. De modo que tenía ya una gran experiencia en el desarrollo de una misión de gestión de crisis en un entorno hostil, en el que la seguridad no estaba garantizada de antemano.

¹⁹¹² *Ibíd.* Art. 5.2.

¹⁹¹³ *Ibíd.* Art. 5. 3 y 4. El personal enviado en comisión de servicios quedaba bajo el control disciplinario de las autoridades nacionales o instituciones comunitarias pertinentes.

disposiciones del memorando y del OPLAN¹⁹¹⁴. A parte de la gestión diaria de la misión, a partir del establecimiento de la cadena de mando unificada, el control político y la dirección estratégica es asumido siempre por el COPS, bajo la autorización del Consejo, para adoptar todas aquellas decisiones necesarias en relación con los objetivos y la duración de la misión¹⁹¹⁵. Por otro lado, el Jefe de misión tiene la obligación de informar al SG/AR y este es el encargado de dar las directrices al Jefe de misión¹⁹¹⁶.

d) Estados participantes y personal adscrito a la MOA

Además de 12 de los Estados miembros de la Unión¹⁹¹⁷, la acción aprobada por el Consejo permitía en esta misión la posibilidad de invitar a terceros Estados no miembros de la UE a contribuir en el desarrollo de esta operación¹⁹¹⁸. De este modo, Noruega y Suiza se adhirieron a la misión, además de los cinco países miembros de la ASEAN (Brunei, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia), todos ellos bajo el liderazgo de la UE. Tal y como establece el art. 24 del TUE, la contribución de Noruega y Suiza fue regulada por los preceptivos acuerdos internacionales firmados con la UE¹⁹¹⁹. Del mismo modo, los cinco Estados integrantes de la ASEAN que participaban en la misión firmaron también los respectivos acuerdos internacionales con la UE para regular su participación, estableciéndose su régimen de privilegios e inmunidades¹⁹²⁰. Seguidamente el COPS aprobó la creación del CDC para articular la participación de estos Estados en la gestión cotidiana de la misión¹⁹²¹.

El personal participante de la misión, enviado en comisión de servicios¹⁹²², se componía de personas expertas en las competencias necesarias para llevar a cabo el mandato de la misión.

¹⁹¹⁴ *Ibíd.* Art. 5.5.

¹⁹¹⁵ *Ibíd.* Art. 9.1. El Consejo se reserva siempre la última palabra en relación con la modificación de los objetivos y la terminación de la misión. Esta autorización del Consejo también incluye la modificación del OPLAN y la cadena de mando en caso necesario.

¹⁹¹⁶ *Ibíd.* Art. 8.

¹⁹¹⁷ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

¹⁹¹⁸ Art. 10 de la acción común 2005/643/PESC, *cit.*

¹⁹¹⁹ En el caso de Noruega no se requirió la firma de un nuevo Acuerdo puesto que había firmado en el 2004, junto con Rumania e Islandia, un Acuerdo marco con la UE con el fin de articular de modo general su participación en las operaciones de gestión civil de crisis de la UE. Tal y como establece el art. 10.4 de la acción común 2005/643/PESC, "Cuando la UE y un tercer Estado hayan celebrado un acuerdo que establezca un marco para la participación de este tercer Estado en las operaciones de gestión de crisis de la UE, lo dispuesto en dicho acuerdo será aplicable en el contexto de la MOA". *Vid.* también, Acuerdo entre la UE-Confederación Suiza (MOA), *cit.*

¹⁹²⁰ *Vid.* Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y la República de Singapur (DO L 183/58, de 13.7.2007); Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y Brunei Darussalam (DO L 183/52, de 13.7.2007). (Corrección de errores en: DO L 208/16, de 9.8.2007); Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y Malasia (DO L 183/64, de 13.7.2007); Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y el Reino de Tailandia (DO L 183/70, de 13.7.2007); Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y la República de Filipinas (DO L 183/76, de 13.7.2007). *Vid.* también la decisión de aprobación de los acuerdos: decisión 2005/495/PESC del Consejo de 11 de octubre de 2005 (DO L 183/51, de 13.7.2007).

¹⁹²¹ Art. 10.3 de la acción común 2005/643/PESC, *cit.*, y Decisión 2005/860/CE, ACEH/1/2005, *cit.*

¹⁹²² Art. 6.2 de la acción común 2005/643/PESC, *cit.* Como en las demás operaciones, los Estados miembros y las instituciones comunitarias, así como los Estados terceros participantes (art. 6.4), asumen el pago de los gastos del personal. En función de las necesidades, también estaba previsto el reclutamiento de personal internacional y local (art. 6.3).

Inicialmente, fueron desplegados entre 80-82 personas, financiadas con las aportaciones voluntarias de los Estados contribuyentes. Aproximadamente las 2/3 partes de este personal era aportadas por la UE, así como Noruega y Suiza y alrededor de 1/3 por los Estados miembros de la ASEAN, todos ellos en comisión de servicios.¹⁹²³ Este personal fue desplegado el 15 de agosto de 2005 para cubrir el lapso de tiempo desde la firma del Acuerdo de paz hasta la adopción de la acción europea el 9 de septiembre. Posteriormente, una vez en vigor la acción, fueron desplegadas alrededor de 230 personas desarmadas (130 de la UE y 100 de la ASEAN) y distribuidas en equipos mixtos a través de 11 oficinas de distrito (seis bajo mando de la ASEAN y cinco bajo mando de la UE). También fue establecido un equipo móvil de desmantelamiento. Todos ellos desplegados hasta el mes de febrero de 2006¹⁹²⁴. La garantía de la seguridad e inmunidad de este personal requería la firma del preceptivo acuerdo sobre el establecimiento de su estatuto¹⁹²⁵. Para ello el gobierno indonesio firmó un Acuerdo con la UE, en forma de Canje de notas, que reconocía los privilegios e inmunidades de la misión, así como de su personal¹⁹²⁶. El contenido de este Acuerdo fue aprobado por la decisión 2005/765/PESC del Consejo, de 3 de octubre de 2005¹⁹²⁷.

Por otro lado, al tratarse de una misión de observación de un Acuerdo de paz y debido al riesgo que ello implicaba, también estaba previsto en la acción el cumplimiento de unas normas mínimas de seguridad aprobadas por el Consejo. Por este motivo los miembros del personal siguieron una formación obligatoria en materia de seguridad antes de entrar en funciones. En este sentido, el Jefe de seguridad debía consultar con el COPS las cuestiones relativas a la seguridad que afectarían el despliegue de la misión, siguiendo las directrices del SG/AR¹⁹²⁸.

e) Financiación de la MOA

El importe de referencia financiera inicial destinada a cubrir los gastos de la misión se estableció en 9 M€. Estos gastos tienen la consideración de comunes y, por lo tanto, se financiaron a cargo del presupuesto general de la UE. También se establecía la participación de nacionales de terceros Estados en las licitaciones¹⁹²⁹. El responsable de estos gastos ante la Comisión Europea es el Jefe de misión y para ello debía firmar, como en las misiones civiles precedentes, un contrato con la Comisión¹⁹³⁰.

¹⁹²³ En EU Council Secretariat, Factsheet, "EU Monitoring mission in Aceh (Indonesia)", ACEH/05, 22 May 2006, p. 3.

¹⁹²⁴ Todos ellos estaban bajo el mando de Pieter Feith y del General tailandés Nipat Thongelek como "Principal Deputy" (Suplente principal) del Jefe de Misión. Desde el 14 de marzo de 2006 fue reemplazado por el General de división malasio Dato Mohd. Rozi Baharom. Este había participado en la misión de las NNUU en Somalia y también había sido diplomático en Tailandia. Vid. http://www.aceh-mm.org/english/info_menu/archive.htm. (Fecha de consulta: 30 junio 2009).

¹⁹²⁵ Art. 7 de la acción común 2005/643/PESC, *cit.*

¹⁹²⁶ Acuerdo en forma de canje UE-Gobierno de Indonesia (MOA), *cit.*

¹⁹²⁷ Decisión 2005/765/PESC, *cit.* Puesto que el mandato de la MOA fue prorrogado a petición del gobierno indonesio este acuerdo también fue prorrogado sucesivamente. Vid. decisión 2006/201/PESC, *cit.*

¹⁹²⁸ Art. 11 de la acción común 2005/643/PESC, *cit.*

¹⁹²⁹ El resto de países participantes aportaron la suma de 6 M€. Vid. EU Council Secretariat, Factsheet, "EU Monitoring mission in Aceh (Indonesia)" ACEH/06, 7 September 2006.

¹⁹³⁰ Art. 12 de la acción común 2005/643/PESC, *cit.*

Aunque la misión al ser de carácter civil tenía que financiarse a cargo del presupuesto comunitario, los fondos disponibles en la línea presupuestaria del 2005 eran insuficientes para cubrir el importe de referencia previsto. De este modo, y ante la negativa del Consejo a financiar parte de la misión con los programas externos de asistencia financiera, se tuvo que recurrir a las contribuciones financieras aportadas por los Estados miembros con el fin de poder desplegar la misión sobre el terreno¹⁹³¹. En este sentido, la misión se financió con 15 M€, de ellos 9M€ procedieron del presupuesto para la PESC y 6 fueron aportados por los Estados miembros participantes en esta misión¹⁹³².

f) Revisión de la MOA

El 13 de febrero de 2006 el gobierno indonesio invitó de nuevo a la UE a prorrogar el mandato de su misión por un período de tres meses, a partir del 16 de marzo de 2006 y hasta el 15 de junio, o bien por un período más breve en función de la fecha de celebración de las elecciones locales que tenían que llevarse a cabo. De este modo, el 27 de febrero el Consejo aprobó una prórroga de la misión por un período de tres meses¹⁹³³. Posteriormente, el 11 de mayo el Consejo decidió, después de un nuevo requerimiento por parte del gobierno indonesio, una nueva prórroga, hasta la celebración de las elecciones locales en Aceh, que en principio no debía ir más allá del 15 de septiembre de 2006¹⁹³⁴. Finalmente, la misión concluyó de modo oficial el 15 de diciembre de 2006 a los pocos días de la celebración, el 11 de diciembre, de las primeras elecciones locales democráticas y directas en la provincia.

g) Balance de la MOA

De modo general, la MOA puede considerarse como un ejemplo de éxito en relación con la capacidad de la UE para exportar paz y seguridad en el exterior. El éxito de la misión se completó el 5 de enero de 2006 con el decomiso de las armas y la recolocación de la policía y las fuerzas militares no orgánicas. En este sentido, el GAM entregó alrededor de 840 armas a la MOA, y el 17 de diciembre de 2005 quedó oficialmente desmantelada su sección militar. Igualmente, el gobierno indonesio cumplió sus compromisos con la recolocación de su policía y fuerzas militares no orgánicas. Por otro lado, la MOA también supervisó la situación de los derechos humanos, los cambios en el proceso legislativo y la reintegración de los miembros del GAM. Además, el 11 de julio de 2006 fue aprobada por el parlamento nacional la Ley sobre el gobierno de Aceh, siendo firmada por el Presidente de Indonesia el 1 de agosto de 2006¹⁹³⁵. Todos estos logros llevaron a la reducción progresiva de observadores por parte de la UE hasta que el 6 de diciembre de 2006, antes de la finalización oficial de la MOA, se

¹⁹³¹ Estas dificultades de financiación, ya detectadas en misiones precedentes, ponen de relieve, según Pirozzi, la necesidad de llevar a cabo, "extensive discussions on the financing of civilian ESDP missions (and the possible need for a start-up fund) before embarking in any in future". Vid. N. Pirozzi and D. Helley, "Aceh Monitoring Mission: a new challenge for ESDP", *ESR*, Number 27, October 2005, p. 4.

¹⁹³² K. E. Schulze, "The Aceh monitoring mission... *op.cit*, p.264.

¹⁹³³ Acción común 2006/202/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2006 (DO L 71/57, de 10.3.2006).

¹⁹³⁴ Art. de la acción común 2006/407/PESC del Consejo de 7 de junio de 2006 (DO L 158/20, de 10.6.2006). Del mismo modo, se establecía un nuevo importe de referencia financiera de 300.000 euros para hacer frente a los gastos adicionales para el período comprendido entre el 16 de julio y el 15 de septiembre de 2006.

¹⁹³⁵ En EU Council Secretariat, Factsheet, "EU Monitoring mission in Aceh (Indonesia)", ACEH/06, *cit*.

inició la Misión de Observación Electoral de la UE para supervisar la segunda ronda de elecciones que serían celebradas el 4 de marzo de 2007. Previa invitación del gobierno indonesio, así como de la comisión electoral independiente de Aceh¹⁹³⁶, la UE se aseguraba la continuación del mandato de observación y garantizaba su continuidad en la prestación del apoyo necesario al proceso de reconciliación y de paz¹⁹³⁷.

Aunque el balance global de la misión es positivo, según PIROZZI, existen algunos aspectos que cabría mejorar. Por ejemplo, en las tareas de desmovilización y desarme sería deseable un mandato más amplio, sin limitaciones de contexto, de tiempo o geográficas. En realidad, ésta era la intención originaria, pero al final el Consejo adoptó un marco de actuación más restrictivo con la finalidad de hacer compatibles las tareas de la misión con los recursos disponibles¹⁹³⁸. De todos modos, sí que es destacable mencionar que, una vez más, la UE ha hecho posible vincular su participación a corto plazo en una operación de resolución de un conflicto con las ayudas, a largo plazo, para el desarrollo y la asistencia regional¹⁹³⁹.

En conclusión, la intervención europea en Aceh se ha basado en tres instrumentos comunitarios independientes y complementarios encaminados a la realización de la estrategia a largo plazo de ayuda a la región: la MOA, los programas comunitarios y la Misión de Observación Electoral. En palabras del Jefe de Misión, PIETER FEITH:

“We have a broad range of instruments, and all these have been deployed and used over the past two years. We had a crisis management mission for 16 months but next to that we have the longer term Community programmes to take forward issues like reintegration and police training. We have had election monitors led by a member of the European Parliament, Glyn Ford. So, you see, all the three pillars of the EU institutions were working together”¹⁹⁴⁰.

Es importante destacar que, como en misiones precedentes, algunos de los objetivos de la PESD en materia de gestión de crisis, sobre todo en una misión de observación, coinciden con los objetivos comunitarios de ayuda a la estabilización y a la reconstrucción. Este hecho podría también incidir en las dificultades para determinar la financiación y la clasificación de

¹⁹³⁶ La Misión de Observación Electoral de la UE ya estaba presente en Aceh desde el 30 de octubre de 2006 para supervisar la primera ronda de las elecciones en la provincia. De modo que su mandato se entrecruzaba con el de la MOA.

¹⁹³⁷ Esta misión ha sido dirigida por el eurodiputado Glyn Ford. Los documentos e informes, así como el desarrollo de la Misión de Observación Electoral de la UE pueden consultarse en <http://www.eueomaceh.org/Content/English/Main.html> (Fecha de consulta: 20 julio 2007).

¹⁹³⁸ N. Pirozzi and D. Helley, “Aceh Monitoring Mission... *op. cit.*, p. 5.

¹⁹³⁹ No hay que olvidar que la Comisión Europea dio su apoyo al proceso de paz financiando las negociaciones de Helsinki. También participó en la puesta en marcha de la Misión con un ayuda de 4 M€ a través del MRR para la reintegración de los ex prisioneros políticos y los luchadores del GAM en la sociedad civil. Este proyecto estaba integrado en el más general de la ayuda humanitaria para la reconstrucción de Indonesia después del tsunami de 2004, que incluía 200 M€ procedentes del presupuesto Asia/América Latina para el período 2005-2006 y 40 M€ procedentes de la ECHO. El tercer instrumento utilizado ha sido la misión de observación electoral de la UE. *Vid.* EU Council Secretariat, Factsheet, “EU Monitoring mission in Aceh (Indonesia)”, ACEH/05, *cit.*, p 4. Actualmente, está en proceso de negociación un Acuerdo de cooperación y partenariado entre la UE e Indonesia que reforzará todavía más los vínculos actuales. Además se han incrementado los fondos para el desarrollo de Indonesia para el período 2007-2013.

¹⁹⁴⁰ Press conference on the occasion of the end of the EU-led ACEH monitoring mission (AMM), Brussels, 18 December 2006 (S360).

estas operaciones PESD ¹⁹⁴¹. Lo que no se le puede reprochar a la UE, a través de su intervención en Aceh, es la continuación de su firme voluntad, en colaboración con la ASEAN, de:

“desarrollar una asociación duradera y general con Indonesia, que incluye su disposición a seguir participando en la reconstrucción y pacificación posconflicto en Aceh”¹⁹⁴².

2.6. MISIONES EN PALESTINA

Las dos misiones europeas en los territorios palestinos se enmarcan en el contexto general de los esfuerzos de la comunidad internacional para apoyar el proceso de paz en Oriente Próximo. El viejo conflicto entre Israel y Palestina ha sido objeto de numerosas Resoluciones de las NNUU, secundadas desde los años 90 por la actuación de la UE y encaminadas al reconocimiento de un Estado palestino, junto con el Estado de Israel, así como a la normalización de las relaciones israelíes con los Estados vecinos de la región.

Antes de la I Guerra Mundial, Palestina formaba parte del imperio otomano. Después de la guerra las negociaciones entre Francia, Gran Bretaña y los representantes árabes llevaron al desmembramiento de este territorio, así como al establecimiento de un régimen de mandato establecido en la Pacto de la Sociedad de Naciones, y encaminado a regular jurídicamente la situación de los territorios coloniales¹⁹⁴³. En 1922 el territorio pasaba a manos de la administración británica, como potencia administradora, cuya función era la de proteger los intereses de la comunidad palestina en el camino hacia su autogobierno. Durante este tiempo el territorio palestino se vio sometido a un gran flujo de inmigración judía que debía ser protegido también por la potencia administradora¹⁹⁴⁴. La persecución del pueblo judío por el gobierno alemán de Hitler hizo aumentar considerablemente este flujo migratorio. La situación derivó en un enfrentamiento entre la comunidad palestina y la judía hasta la finalización de la II Guerra Mundial, momento en que Gran Bretaña, desbordada por los acontecimientos, sometió la situación a las Naciones Unidas.

De este modo, la AG de las Naciones Unidas emitió en el año 1947 la primera de las numerosas resoluciones de las Naciones Unidas sobre el conflicto palestino, la Resolución 181 (II), proponiendo el establecimiento de un plan de partición del territorio palestino con una unión económica de Palestina, a fin de garantizar la creación de un Estado palestino

¹⁹⁴¹ Por ejemplo el programa CARDS. Para un análisis detallado de la misión en Aceh y las carencias en las misiones de gestión de crisis, *vid.* P.-A. Braud, G. Grevy, “The EU mission in Aceh...*op.cit.*, pp.1-37.

¹⁹⁴² Doc.16289/06, *cit.*

¹⁹⁴³ El mandato establecido para Palestina era un mandato de tipo A, previsto para aquellos territorios que previsiblemente alcanzarían la independencia en un período breve de tiempo.

¹⁹⁴⁴ Desde la *Declaración Balfour* de 1917 (emitida por el ministro de asuntos exteriores británico lord Balfour) la comunidad internacional apoyó el establecimiento de un hogar nacional judío en Palestina. De este modo, en el art. 2 del mandato británico se establece que la potencia administradora: “asumirá la responsabilidad de poner al país en condiciones políticas, administrativas y económicas tales, que permitan, según se expresa en el preámbulo, el establecimiento de un hogar nacional judío (...)”. Del mismo modo, el art. 3 establece que “la administración palestina (...) facilitará la inmigración judía en condiciones convenientes y fomentará (...) el establecimiento intensivo de los judíos en tierras de Palestina”.

independiente¹⁹⁴⁵. El 14 de mayo de 1948, y tomando como base esta resolución, fue aprobada la declaración de independencia del Estado de Israel. Este hecho no fue aceptado por el pueblo palestino ni por los estados árabes de la zona, iniciándose la primera guerra árabe-israelí. Este enfrentamiento bélico finalizó al año siguiente con la firma de un armisticio entre Egipto, Jordania, Líbano e Israel. La consecuencia del armisticio fue el establecimiento de un territorio israelí más extenso que el previsto en la resolución 181 (II). La franja de Gaza y Cisjordania fueron ocupadas y administradas respectivamente por Egipto y Jordania.

Esta nueva situación comportó la adopción de la resolución 194 (III), el 11 de diciembre de 1948, a través de la cual la AG reconocía el derecho de retorno de los refugiados palestinos a sus hogares, estableciendo una comisión de conciliación encargada, entre otras cuestiones, de facilitar su repatriación, reinstalación y rehabilitación económica y social, así como el pago de las indemnizaciones correspondientes a los refugiados. La misma resolución establecía el deber de reparación (todavía pendiente de ejercicio hoy en día) por parte de los gobiernos o autoridades responsables de la pérdida o daños de los bienes de aquellos refugiados que decidieran no regresar a sus hogares¹⁹⁴⁶. Pero la situación de enfrentamientos continuaba en el territorio. “La guerra de los seis días” de 1967 truncó de nuevo las expectativas del pueblo palestino y reactivó el conflicto, siendo la causa de la aprobación por parte del CSNU de la Resolución 242 (1967), que exigía el cese de las hostilidades, la retirada de las fuerzas israelíes de los territorios ocupados y condenaba la adquisición de territorio por medio de la guerra¹⁹⁴⁷. Este llamamiento sería renovado en el año 1973, durante el nuevo enfrentamiento bélico entre Israel y Palestina, exigiendo el CSNU el establecimiento de un alto el fuego y la aplicación de las disposiciones de la Resolución 242 (1967)¹⁹⁴⁸.

La consagración en 1960 por parte de las NNUU del principio de libre determinación, y su posterior evolución como derecho reconocido para los pueblos coloniales, comportó el reconocimiento progresivo de los movimientos de liberación nacional como representantes legítimos de los pueblos coloniales. De este modo la comunidad internacional reconoció a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como representante legítimo del pueblo palestino¹⁹⁴⁹. En este contexto, la AG por medio de la Resolución 3236 (XXIX) reconoció en 1974, de modo inequívoco, el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino¹⁹⁵⁰.

¹⁹⁴⁵ A/RES/181(II) de 29 de noviembre de 1947. Esta Resolución contempla el establecimiento de dos Estados: uno de mayoría judía y otro de mayoría palestina, con una única unidad económica y un estatuto internacional para la ciudad de Jerusalén.

¹⁹⁴⁶ A/RES/194 (III) de 11 de diciembre de 1948, párr. 11.

¹⁹⁴⁷ S/RES/242 (1967) de 22 de noviembre de 1967.

¹⁹⁴⁸ S/RES/338 (1973) de 22 de octubre de 1973.

¹⁹⁴⁹ Prueba de ello es que el 22 de noviembre de 1974 la AG de la ONU otorgó el estatus de observador a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). *Vid.* Resolución 3237 (XXIX) “condición de observadora de la Organización de Liberación Palestina”, de 22 de noviembre de 1974.

¹⁹⁵⁰ A/RES/3236 (XXIX) de 22 de noviembre de 1974. Cuestión Palestina. En este sentido, la AG:

“1. *Reafirma* los derechos inalienables del pueblo palestino en Palestina, que incluyen:

- a) El derecho a libre determinación sin injerencia del exterior.
- b) El derecho a la independencia y la soberanía nacionales;

2. *Reafirma* también el inalienable derecho de los palestinos a regresar a sus hogares y sus propiedades, de los que han sido desalojados y desarraigados, y pide su regreso;

3. *Destaca* que el pleno respeto de esos derechos inalienables del pueblo palestino y su realización son indispensables para la solución de la cuestión de Palestina.

“La guerra de los seis días” de 1967 había generado una nueva situación jurídica para la población y los territorios palestinos y, al mismo tiempo, los territorios de Gaza y Cisjordania fueron ocupados militarmente por Israel. A partir de ese momento Israel se convirtió en el Estado ocupante, aunque mediante esta ocupación militar el pueblo palestino, según las disposiciones de derecho internacional, no perdía su derecho a ejercer la autodeterminación¹⁹⁵¹. De todos modos, este derecho no pudo ser ejercido por el pueblo palestino y a lo largo de los años el Estado ocupante ha venido incumpliendo sus obligaciones internacionales sistemáticamente.

A partir de 1991, la comunidad internacional, gravemente preocupada por el conflicto, decidió apoyar el proceso de paz en Oriente Medio. El contexto internacional, con el desmembramiento de los países del Este, la guerra del Golfo, diversos factores internos y la presión internacional al gobierno israelí, además del convencimiento de que la solución militar no es la viable (baste recordar el ejemplo de la Intifada) confluyeron en la celebración de la Conferencia de Paz para Oriente Medio en Madrid, bajo los auspicios de los EEUU y de la Federación Rusa, durante el mes de octubre de 1991. Este proceso tendría por finalidad acabar con la ocupación militar y permitir el ejercicio de los derechos del pueblo palestino, a través de la negociación de acuerdos bilaterales entre Israel y las distintas partes implicadas: Siria, Líbano, Jordania y los palestinos. En este proceso, desarrollado fuera del ámbito de la ONU, fueron significativos la mediación y los buenos oficios de los EEUU, Noruega y la UE. A los dos años de la celebración de la Conferencia de Madrid fue adoptado en Washington, el 13 de septiembre de 1993, la *Declaración de Principios*¹⁹⁵², por la que se fijaban los parámetros de la negociación. A través de ella se establecía el reconocimiento oficial de las dos partes en conflicto, Israel y la OLP. En cuanto a su contenido, se establecían dos fases para el ejercicio de los derechos del pueblo palestino. En primer lugar, el establecimiento de un gobierno palestino autónomo y provisional, como fase intermedia entre la situación de ocupación y el acuerdo sobre su estatuto definitivo¹⁹⁵³. Esta fase tenía como finalidad facilitar el paso de una ocupación militar a un régimen civil, bajo el mando político de la Autoridad Palestina (AP). La negociación del establecimiento de esta fase se centró en el control palestino en la Franja de Gaza y la zona de Jericó, en virtud del *Acuerdo de El Cairo* de

4. Reconoce que el pueblo palestino es una de las partes principales en el establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Medio;”

¹⁹⁵¹ La situación jurídica en la que quedaba el pueblo palestino está contemplada por el derecho internacional humanitario establecido en el Reglamento sobre las leyes y costumbres de guerra de 1907, el IV Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las personas civiles en tiempos de guerra, y el Protocolo I adicional a dichos convenios de 1977.

¹⁹⁵² A/48/486-S/26560, “Declaración de Principios sobre las disposiciones relacionadas con un gobierno autónomo provisional”, de 11 de octubre de 1993.

¹⁹⁵³ *Ibid.* Art. V, que estipulaba un período de transición de 5 años, a contar desde la retirada de la Franja de Gaza y la zona de Jericó (punto 1). Además, “El gobierno de Israel y los representantes del pueblo Palestino iniciarán cuanto antes las negociaciones sobre el estatuto permanente, a más tardar al comenzar el año del período provisional” (punto 2). Y en el punto 3 se establecía el contenido de las negociaciones: “Queda sobreentendido que las negociaciones versarán sobre las cuestiones restantes, incluidas las siguientes: Jerusalén, los refugiados, los asentamientos, cuestiones de seguridad, fronteras, relaciones de cooperación con otros países limítrofes y otras cuestiones de interés común”. Por otro lado, las dos partes convenían que “los resultados de las negociaciones sobre el estatuto permanente no serán prejuzgadas ni desvirtuadas por los acuerdos que se alcancen respecto al período provisional” (punto 4).

1994¹⁹⁵⁴, por el que se permitió el retorno y establecimiento de los líderes palestinos en Gaza. En segundo lugar, el 28 de septiembre de 1995 se firmó en Washington el *Acuerdo Interino*¹⁹⁵⁵, que establecía la distribución territorial de Cisjordania a partir de la retirada de la ocupación militar israelí y la regulación de las elecciones democráticas que se celebraron el 20 de enero de 1996¹⁹⁵⁶.

La posición de la UE sobre el proceso de paz se formuló por primera vez en la *Declaración de Venecia* de 13 de junio de 1980, por la cual el Consejo Europeo reconocía el derecho a la existencia y a la seguridad de todos los Estados en la región, incluido Israel. Al mismo tiempo, expresaba el reconocimiento del derecho a la justicia para todos sus pueblos, lo que implica el reconocimiento de los derechos legítimos del pueblo palestino¹⁹⁵⁷. Posteriormente, la *Declaración de Essen*, en diciembre de 1994 estableció que Israel tendría un estatus especial en sus relaciones con la UE, sobre la base de la reciprocidad y los intereses comunes entre ambas partes¹⁹⁵⁸. La reunión del Consejo Europeo de marzo de 1999 en Berlín introdujo por primera vez la noción de “Estado palestino viable” al declarar que:

“la UE está convencida de que la creación de un Estado palestino, democrático, viable y pacífico a partir de los acuerdos existentes y mediante negociaciones, sería la mejor garantía para la seguridad de Israel y la aceptación de este país como socio en la región, en pie de igualdad”¹⁹⁵⁹.

Finalmente, la reunión del Consejo Europeo de Sevilla, durante el mes de julio de 2002 reafirmó la posición de la UE sobre la necesidad de llegar a un acuerdo entre las partes, a través de “la negociación y sólo de la negociación”. El objetivo de la Unión era facilitar un Acuerdo para poner fin a la ocupación y la pronta creación de un Estado de Palestina sobre la base de las fronteras de 1967, llegando al resultado de dos Estados que convivan dentro de las fronteras reconocidas. En este apoyo al proceso de paz, la Unión también se mostraba dispuesta a contribuir en la reconstrucción de la economía palestina, como parte integral del

¹⁹⁵⁴ A/49/180-S/1994/727, de 20 de junio de 1994, “Acuerdo sobre la Franja de Gaza y la zona de Jericó”. “Acuerdo de El Cairo de 4 de mayo de 1994”, de 20 de junio de 1994.

¹⁹⁵⁵ Acuerdo provisional entre Israel y Palestina sobre la Franja de Gaza y la ribera occidental. “Acuerdo interino de 28 de septiembre de 1995”, en Asociación para las Naciones Unidas en España, Informe sobre las elecciones palestinas de 20 de enero de 1996 y selección de textos sobre el proceso de paz. (A cargo de Anna Badia y Jaume Saura).

¹⁹⁵⁶ La coordinación de la observación internacional de estas elecciones fue asumida por la UE. Por primera vez la UE se hacía responsable de una tarea de este tipo, justificada por su interés en la zona, puesto que tiene acuerdos preferentes con Israel y es el máximo donante actual en la cooperación para el desarrollo de los territorios palestinos. Para un estudio detallado de estas elecciones, *vid.* Asociación para las Naciones Unidas en España, Informe sobre las elecciones palestinas de 20 de enero de 1996 y selección de textos sobre el proceso de paz. (A cargo de Anna Badia y Jaume Saura), pp. 16-29.

¹⁹⁵⁷ European Community, *Venice Declaration on the Middle East*, Venice European Council, 12-13 June 1980, párr. 4. En Medobs (Observatori de polítiques mediterrànies) [http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/Venecia80\(en\).htm](http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/Venecia80(en).htm). (Fecha de consulta: 12 junio 2009).

¹⁹⁵⁸ *Declaración de Essen*, Conclusiones de la Presidencia, Anexo IV (1/1) Declaración del Consejo Europeo sobre el proceso de paz en Oriente Medio (1/1), Boletín UE 12-1996.

¹⁹⁵⁹ Consejo Europeo extraordinario de Berlín, Conclusiones de la presidencia, 24 y 25 de marzo de 1999. Boletín UE 3-1999, pp. 41/43. Punto I.42. En la misma declaración la UE reiteraba “el derecho constante e incondicional de los palestinos a la autodeterminación, incluida la posibilidad de crear un Estado (...)”.

desarrollo en la región¹⁹⁶⁰. La posición de la UE respondía también a las resoluciones adoptadas por el CS en las que exhortaba a las partes en el conflicto a adoptar una verdadera cesación del fuego, incluidos los actos de terrorismo, provocación y destrucción, con el fin de reanudar el proceso de paz¹⁹⁶¹.

Los esfuerzos de la comunidad internacional para activar el proceso de paz se concretaron en la *Hoja de ruta* presentada por el Cuarteto¹⁹⁶² mediador en el conflicto al Presidente del CS el 7 de mayo de 2003¹⁹⁶³ y aprobada por la Resolución 1515 (2003) el 29 de noviembre de 2003¹⁹⁶⁴. Este documento mostraba la intención de la comunidad internacional de hacer realidad la existencia de dos estados, Israel y Palestina, “que vivan uno junto al otro en paz y seguridad”¹⁹⁶⁵ y en base a las resoluciones precedentes de las NNUU. La intensa actividad y el compromiso de la UE en la zona se manifestaron con el nombramiento en julio de 2003 del diplomático belga Marc Otte como REUE¹⁹⁶⁶ para el proceso de paz de Oriente Próximo¹⁹⁶⁷. Su misión se basa en facilitar la cooperación sobre las cuestiones de seguridad, contribuir a la aplicación de los diversos acuerdos alcanzados entre la AP y el gobierno israelí, así como, de modo general, dar apoyo a las acciones e iniciativas que deben conducir a la finalización definitiva del conflicto. También tiene como objetivo seguir aportando la presencia de un tercero en el paso fronterizo de Rafah para contribuir a su apertura y a la creación de confianza entre el gobierno de Israel y la Autoridad Palestina, en cooperación con los esfuerzos de desarrollo institucional desplegados por la UE¹⁹⁶⁸.

2.6.1. MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN RAFAH (25 DE NOVIEMBRE DE 2005 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 30 DE JUNIO DE 2013)

a) Marco jurídico de la MAFUE en Rafah

En este contexto de proceso de pacificación, en el mes de noviembre de 2005 Israel y la Autoridad palestina firmaron un *Acuerdo sobre Desplazamientos y Accesos* (Acuerdo marco)

¹⁹⁶⁰ Doc. 13463, Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, *cit.*, Anexo IV, *Declaración sobre Oriente Medio*.

¹⁹⁶¹ *Vid.* por ejemplo las resoluciones S/RES/1397 (2002) de 12 de marzo de 2002 y S/RES/1402 (2002) de 30 de marzo de 2002.

¹⁹⁶² El Cuarteto responsable de la elaboración de la “Hoja de ruta” estaba formado por representantes de los EEUU, de la UE, de la Federación de Rusia y de las Naciones Unidas.

¹⁹⁶³ S/2003/529, “Hoja de ruta”, de 7 de mayo de 2003. Este documento tenía por finalidad establecer los objetivos concretos en base a fases, calendarios, plazos y puntos de referencia, con el objeto de que las dos partes logaran progresos en el ámbito político, de seguridad, económico, humanitario y de creación de instituciones. La solución definitiva y general para el conflicto, no alcanzada todavía, estaba previsto a más tardar para el año 2005.

¹⁹⁶⁴ S/RES/1515 (2003), *cit.*

¹⁹⁶⁵ *Ibid.* Párr. 2.

¹⁹⁶⁶ Art. 1 de la acción común 2003/537/PESC del Consejo de 21 de Julio de 2003 (DO L 184/45, de 23.7.2003). Su nombramiento ha sido prorrogado, y su mandato modificado sucesivamente en función de los acontecimientos en la zona, hasta el 29 de febrero de 2008. *Vid.* Acción común 2007/110/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 (DO L 46/71, de 16.2.2007).

¹⁹⁶⁷ El primer REUE para Oriente Próximo fue el diplomático español Miguel Ángel Moratinos. *Vid.* Art. 1 de la Acción común 2000/794/PESC del Consejo de 14 de diciembre de 2000 (DO L 318/5, de 16.12.2000). Se mantuvo en el cargo hasta el 30 de junio de 2003. *Vid.* Acción común 2002/965/PESC de 10 de diciembre de 2002 (DO L 334/11, de 11.12.2002).

¹⁹⁶⁸ Art.2 letra f) de la acción común 2007/110/PESC, *cit.* Este objetivo es el que se ha intentado desarrollar a través de la MAFUE en Rafah.

con la inclusión, en un segundo documento, de los *Principios acordados para el cruce de la frontera de Gaza*¹⁹⁶⁹. A través de este Acuerdo la UE fue invitada a participar como tercera parte para poner en marcha los pasos fronterizos. El objetivo de este Acuerdo era el de facilitar la circulación de personas y mercancías desde los territorios palestinos¹⁹⁷⁰.

La retirada unilateral de Israel de Gaza en el 2005 supuso el cierre del paso fronterizo de Rafah y el cierre del puesto de control. Una vez establecido el *Acuerdo sobre Desplazamientos y Accesos*, el Consejo de la Unión, aprobó el lanzamiento de la MAFUE para Rafah¹⁹⁷¹, con la finalidad de supervisar las operaciones de este punto fronterizo, debido a las repercusiones económicas, de seguridad y humanitarias que comportaba la apertura del paso fronterizo¹⁹⁷². La fase operativa de la misión se inició el 25 de noviembre de 2005, con una duración inicialmente prevista de 1 año. Así empezó la primera misión de seguridad, dentro del marco de la PESD, en Oriente Medio. Previamente, el 20 y el 23 de noviembre, la AP y el gobierno de Israel habían enviado las preceptivas cartas de invitación a la UE para el establecimiento de la misión.

b) Objetivos de la MAFUE en Rafah

El objetivo de la misión consistía en:

“Aportar la presencia de una tercera Parte en el paso fronterizo de Rafah para contribuir a la apertura de dicho paso fronterizo y a la creación de confianza entre el gobierno de Israel y la Autoridad Palestina, en cooperación con los esfuerzos de consolidación institucional desplegados por la Comunidad”¹⁹⁷³.

Para cumplir con este objetivo la misión tenía encomendadas funciones concretas:

- a) llevar a cabo un seguimiento activo de la actuación de la AP en la aplicación del Acuerdo marco, el Acuerdo de seguridad y el Acuerdo aduanero celebrados por las Partes en lo tocante al funcionamiento del puesto de control de Rafah, y verificar y evaluar dicha actuación;
- b) contribuir, mediante un sistema de tutoría, a la mejora de las capacidades palestinas en todos los aspectos de la gestión de fronteras en Rafah;

¹⁹⁶⁹ Rafah es el único punto de cruce entre la Franja de Gaza y Egipto (con la excepción de Kerem Shalom durante un breve período de tiempo), fijado en el Acuerdo. Las negociaciones para su conclusión fueron facilitadas por la Secretaria de estado norteamericana, Condolezza Rice, el SG/AR de la PESC, Javier Solana y el enviado de la comunidad internacional para la retirada israelí de Gaza, James Wolfensohn. El texto de los acuerdos se puede consultar en “Joint statement by Javier Solana and Jack Straw on the “Agreement on Movement and Access between Israel and the Palestinian Authority... cit.

¹⁹⁷⁰ Garantizar la libertad de movimientos, tanto de personas como de mercancías, era esencial para apoyar el proceso de paz. Tal y como había manifestado el Consejo Europeo reunido en Sevilla: “Deben cesar las operaciones militares en los territorios ocupados, deben levantarse las restricciones a la libertad de circulación. Los muros no traerán la paz”. Vid. Doc. 13463, cit., *Declaración sobre Oriente Medio*, pp. 6/8.

¹⁹⁷¹ Art. 1 de la acción común 2005/889/PESC, cit.

¹⁹⁷² La retirada de la franja de Gaza posibilitaba el apoyo de la UE a la AP para que asumiera sus responsabilidades en materia de orden público y, en especial en la mejora de la capacidad de su policía civil y de su capacidad policial en general. Vid. Doc. 10679/04, cit., p. 25.

¹⁹⁷³ Art. 2 de la acción común 2005/889/PESC, cit.

- c) contribuir a la relación entre las autoridades palestinas, israelíes y egipcias en todos los aspectos relacionados con la administración del paso fronterizo de Rafah;

Todas estas funciones se llevaron a cabo en apoyo de las fuerzas palestinas de orden público, sin que la misión europea asumiera funciones de sustitución¹⁹⁷⁴. La responsabilidad fronteriza y aduanera recaía plenamente en la AP, que se encargaba de aplicar los procedimientos establecidos en el Acuerdo marco¹⁹⁷⁵. De todos modos, la misión europea sí estaba investida con la autoridad suficiente para asegurar que la AP cumpliría con todas las normas y reglamentaciones relativas al cruce fronterizo de Rafah, en los términos establecidos por el Acuerdo. Además, en caso de incumplimiento por parte de la AP, la misión europea también podía llevar a cabo de nuevo el examen y la reevaluación de pasajeros, equipajes, vehículos o mercancías¹⁹⁷⁶.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de la MAFUE en Rafah

Durante la fase previa al inicio de la misión se estableció un equipo de planeamiento dirigido por el Jefe de misión, encargado de realizar una evaluación global de los riesgos, así como de elaborar un OPLAN, que debía incluir un plan de seguridad y desarrollar los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar la misión¹⁹⁷⁷. El OPLAN y el CONOPS fueron posteriormente aprobados por el Consejo. A través de ambos documentos se desarrollaba la estructura de la misión con:

- a) un Jefe de misión, asistido por personal auxiliar; para esta misión fue nombrado el general de división italiano Pietro Pistolese, con la atribución de las funciones específicas analizadas en las misiones precedentes¹⁹⁷⁸.
- b) un departamento de seguimiento y operaciones¹⁹⁷⁹.
- c) un departamento de servicios administrativos¹⁹⁸⁰.

¹⁹⁷⁴ *Ibid.* De este modo, al tratarse de una misión sin poderes ejecutivos la MAFUE no tenía autoridad para abrir la frontera sin el acuerdo y la cooperación previos entre el gobierno israelí y la AP.

¹⁹⁷⁵ Según el Acuerdo marco, *cit.*, en relación con los puntos fronterizos, "The PA will ensure that the passages will be protected on the Palestinian side of the border and will train and upgrade the management of all crossings to ensure efficiency and effectiveness. The PA will establish, without delay, a unified system of border management."

¹⁹⁷⁶ Tal y como se establecía en los "Principios acordados para el cruce fronterizo de Gaza", *cit.* Del mismo modo, se establecía la asistencia de la UE a las funciones de reconstrucción, a través de la asistencia de formación, técnica y de equipos en la dirección fronteriza y de aduanas.

¹⁹⁷⁷ Art. 6 de la acción común 2005/889/PESC, *cit.*

¹⁹⁷⁸ *Ibid.* Art. 5. Al mismo tiempo, era el encargado de responsabilizarse de la seguridad de la misión y, en consulta con la oficina de seguridad de la secretaría general del Consejo, se responsabilizaba del cumplimiento de las normas mínimas de seguridad de acuerdo con las normas de seguridad del Consejo. De igual modo, se estableció un responsable de seguridad, asistido por un equipo de seguridad, y todas las cuestiones de seguridad que afectaran al despliegue de la misión debían ser consultadas por el Jefe de misión al COPS (art. 12).

¹⁹⁷⁹ El plan original pretendía establecer la base de la misión en Rafah, con un cuartel general en Gaza, pero la situación política y de seguridad hizo cambiar estos planes. Así, el acuerdo previo entre las partes antes del despliegue de la misión europea posibilitó el establecimiento de una Oficina de enlace en Kerem Shalom (Israel), que sólo podía operar con la presencia de ambas partes y de la MAFUE. En <http://www.eubam-rafaah.eu/portal/en/node/25>. (Fecha de consulta: 13 enero 2009).

Las modificaciones realizadas el 6 de diciembre de 2007 con la aprobación de la acción común 2007/807/PESC¹⁹⁸¹, han incorporado ciertos cambios que afectan a las estructuras de esta misión. En primer lugar, se ha establecido un comandante civil de la operación, encargado de ejercer el mando y control de la misión desde un punto de vista estratégico¹⁹⁸². Por otro lado, la cadena de mando se ha visto modificada por la inclusión de esta nueva figura que no estaba presente en el desarrollo inicial de la misión. De este modo, en el ejercicio del mando unificado, y bajo el control político y la dirección estratégica del COPS, el comandante civil de la operación será también el comandante de la misión a nivel estratégico y, como tal formulará instrucciones al jefe de misión y le facilitará asesoramiento y apoyo técnico¹⁹⁸³. Así pues, el comandante civil de la operación, igual que el jefe de misión, también deberá transmitir al COPS los informes pertinentes sobre las cuestiones relativas a sus ámbitos de responsabilidad¹⁹⁸⁴.

Por otro lado, la dirección de las medidas de planeamiento y seguridad y su correcta ejecución deberán ser garantizadas por el Comandante civil de la operación, en coordinación con la oficina de seguridad de la Secretaría general del Consejo, aunque el jefe de la misión continuará siendo el responsable de la seguridad de la operación y de garantizar el cumplimiento mínimo de los requisitos mínimos de seguridad aplicables a la misma¹⁹⁸⁵. Del mismo modo, el jefe de misión contará con la asistencia de un funcionario de la misión en materia de seguridad (MSO) y mantendrá una estrecha relación funcional con la oficina de seguridad del Consejo¹⁹⁸⁶. La última de las novedades que incorpora la acción común 2007/807/PESC es la activación de la capacidad de guardia permanente también para esta misión¹⁹⁸⁷.

d) Estados participantes y personal adscrito a la MAFUE en Rafah

La acción adoptada por el Consejo preveía en este caso la posibilidad de invitar a terceros Estados en la ejecución de la misión. En este sentido:

“se invitará a los países adherentes y podrá invitarse a terceros Estados a que contribuyan a la EU BAM Rafah, siempre que sufragen los gastos del personal enviado por ellos en comisión de servicios (...)”¹⁹⁸⁸.

¹⁹⁸⁰ Art. 4 de la acción común 2005/889/PESC, *cit.*

¹⁹⁸¹ Acción común 2007/807/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007 (DO L 323/53, de 8.12.2007).

¹⁹⁸² *Ibid.* Art. 1 que incorpora el nuevo art. 4 bis en la acción común 2005/889/PESC, *cit.* Este cargo es ejercido por el Director de la Capacidad civil de planeamiento y Ejecución establecida en la Secretaría General del Consejo. Desde que el 18 de junio de 2007 el Consejo aprobó unas orientaciones en relación con la estructura de mando y control de las operaciones civiles de gestión de crisis, se ha determinado que el Comandante Civil de la Operación será a partir de este momento el Director de la Capacidad civil de planeamiento y Ejecución establecida en la Secretaría General del Consejo.

¹⁹⁸³ *Ibid.* Nuevo Art. 9.3.

¹⁹⁸⁴ *Ibid.* Nuevo Art. 10.3.

¹⁹⁸⁵ *Ibid.* Nuevo Art. 12, párr.1 y 2.

¹⁹⁸⁶ *Ibid.* Art. 13.3. Desaparece de este modo el SG/AR como encargado de fijar las directrices sobre seguridad. Además, los miembros del personal, como en todas las misiones en zonas de conflicto, recibirán la adecuada formación en materia de seguridad (punto 4).

¹⁹⁸⁷ *Ibid.* Nuevo Art. 15 bis.

¹⁹⁸⁸ Art. 11. de la acción común 2005/889/PESC, *cit.*

Pero en la práctica los Estados participantes en la misión han sido 21 Estados miembros de la UE: Austria, Alemania, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, y Suecia; y un Estado candidato a la adhesión en el momento de su despliegue: Rumania. Por otro lado, el personal participante, al inicio de la misión, estaba formado por 55 oficiales de policía de 15 Estados miembros. Cuando el despliegue fue completo el número se incrementó en 75 (de 17 Estados miembros) con la finalidad de operar las 24 horas al día en el cruce fronterizo. Como en las misiones precedentes, la acción comunitaria establecía su régimen jurídico, basado en el envío en comisión de servicios y la posibilidad de contratar a personal internacional y local por vía contractual en caso necesario¹⁹⁸⁹. También cabía la posibilidad, en caso necesario, de regular el estatuto del personal de la misión, incluidos sus privilegios e inmunidades, por vía de un acuerdo internacional entre las partes¹⁹⁹⁰. Además, la precaria situación de estabilidad en la zona hacía necesario establecer una formación obligatoria en materia de seguridad para los miembros de la misión, así como su sometimiento previo a controles médicos antes de su despliegue en la zona¹⁹⁹¹. Del mismo modo, la acción establecía las normas para la comunicación de la información clasificada a los terceros Estados asociados y a las autoridades locales, así como las vías de comunicación de los documentos no clasificados a los terceros Estados asociados¹⁹⁹².

e) Financiación de la MAFUE en Rafah

El importe de referencia financiera para el desarrollo de la misión fue establecido para el período comprendido entre el 25 de noviembre de 2005 y el 24 de mayo de 2007 en 7,6 M€, después de las distintas revisiones que llevaron a la prórroga de la misión¹⁹⁹³. La última de estas prórrogas ha ampliado el importe financiero en 7 M€ más para el período comprendido entre el 25 de mayo de 2007 y el 24 de mayo de 2008¹⁹⁹⁴. Para el período comprendido entre el 25 de noviembre de 2008 y el 24 de noviembre de 2009 el presupuesto se estableció en 2,5 M€ más¹⁹⁹⁵. Estos gastos han sido financiados de acuerdo con los procedimientos y normas aplicables al presupuesto general de la UE, excepto las financiaciones previas¹⁹⁹⁶. Del mismo modo, se establecía la posibilidad de que participaran en las licitaciones los nacionales de terceros Estados, de las partes anfitrionas y, en caso necesario para las necesidades operativas de la misión, de los países limítrofes de la zona¹⁹⁹⁷.

¹⁹⁸⁹ *Ibid.* Art. 7.

¹⁹⁹⁰ *Ibid.* Art. 8.

¹⁹⁹¹ *Ibid.* Art. 12.4.

¹⁹⁹² *Ibid.* Art. 15. En todos los casos es el SG/AR el encargado de comunicar estas informaciones, de conformidad con las normas de seguridad adoptadas por el Consejo.

¹⁹⁹³ Corrección de errores de la acción común 2006/773/PESC del Consejo de 13 de noviembre de 2006 (DO L 17/23, de 14.1.2007).

¹⁹⁹⁴ Art. 1.1) de la acción común 2007/359/PESC del Consejo de 23 de mayo de 2007 (DO L 133/51, de 25.5.2007). Antes del 31 de marzo de 2008 esta acción deberá ser revisada de nuevo por el Consejo para determinar su finalización o una nueva prórroga (art.1 3)).

¹⁹⁹⁵ Art. 1 de la acción común 2008/862/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008 (DO L 306/98, de 15.11.2008).

¹⁹⁹⁶ Art. 13.1 de la acción común 2005/889/PESC, *cit.*

¹⁹⁹⁷ *Ibid.* Art. 13.2.

f) Balance de la MAFUE en Rafah

La MAFUE tuvo que afrontar diversos problemas debido al cambio en el contexto político palestino después de la victoria del grupo Hamas en las elecciones legislativas de enero de 2006. En este sentido, tanto el gobierno israelí como la UE rehusaron colaborar con Hamas, lo que comportó ciertas dificultades en el ejercicio de la misión. Así, el 15 de junio el general Pistolese declaró una suspensión temporal de las operaciones en la frontera de Rafah después de que Hamas asumiera el control sobre la línea de Gaza. De todos modos, el 7 de julio la UE decidió seguir manteniendo la misión, a la espera de la apertura de la terminal de Rafah con el objeto de desplegar de nuevo su plena capacidad operativa.

Esta situación no cambiaría hasta que el control del cruce fronterizo pasó a estar bajo la supervisión directa del presidente Abbas en abril de 2006. A partir de ese momento la misión pudo realizar sus tareas de acuerdo con lo establecido en los acuerdos de noviembre de 2005 hasta el 25 de junio de 2006, cuando militantes palestinos atacaron un puesto militar israelí y capturaron a un soldado israelí. A ello hay que añadir los problemas relativos a la falta de ejecución de los protocolos sobre seguridad y la falta de acuerdo para firmar el protocolo de aduanas. Otros aspectos cubiertos por el Acuerdo marco sí que fueron puestos en práctica, tales como los programas de formación para los oficiales palestinos de fronteras y aduanas y la rehabilitación del aeropuerto y el puerto de Gaza.

En términos generales, la misión puede considerarse un éxito puesto que la apertura del paso fronterizo de Gaza tuvo una gran repercusión en la calidad de vida de todos los habitantes de la franja de Gaza hasta el 25 de junio de 2006. Hasta esa fecha alrededor de 280.000 personas habían usado este cruce fronterizo¹⁹⁹⁸. Pero desde esta fecha hasta mediados de junio de 2007 la frontera sólo ha estado abierta el 19% del tiempo¹⁹⁹⁹. La continuación del cierre de este paso fronterizo y la nueva situación política provocada por la llegada al poder de Hamas a mediados de junio de 2007 ha comportado que la MAFUE esté en “stand by”, esperando un acuerdo que le permita el retorno a la frontera y la continuación de sus operaciones de supervisión. De todos modos, durante este tiempo se han continuado llevando a cabo proyectos de formación para la policía palestina de fronteras y de aduanas.

Es de destacar también que esta misión se inscribe en el contexto más amplio de la política global de vecindad de la UE hacia los países mediterráneos. Específicamente, en el año 2005 la Comisión Europea presentó una comunicación al Consejo y al PE proponiendo una estrategia global de la UE en apoyo del pueblo palestino²⁰⁰⁰. El objetivo de esta comunicación era el de desarrollar una estrategia a medio plazo para gestionar la ayuda de

¹⁹⁹⁸ En <http://www.eubam-rafah.eu/portal/en/node/350>. (Fecha de consulta: 15 junio 2009). Según las estadísticas de la misión, desde el inicio de la misión el 25 de noviembre de 2005 hasta el último día de apertura, el 9 de junio de 2007 el total de pasajeros fue de 443.975 (desde Gaza a Egipto: 229.429 y de Egipto a Gaza: 214.117). Las discrepancias en la suma total obedecen a los distintos procedimientos contables establecidos en ambas direcciones de la frontera.

¹⁹⁹⁹ El total de días en que el cruce ha permanecido abierto ha sido de 295 frente a 300 días en que ha estado cerrado durante el período comprendido entre el 25 de noviembre de 2005 y 11 de julio de 2007. En <http://www.eubam-rafah.eu/portal/node/385>. (Fecha de consulta: 15 junio 2009).

²⁰⁰⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “La cooperación UE-Palestina después de la retirada israelí: hacia una solución biestatal”, Bruselas, 5.10.2005. COM (2005) 458 final.

la UE al pueblo palestino. Entre las prioridades económicas previstas figuraba la de crear una administración de aduanas mediante el apoyo de expertos y mediante la presencia de una tercera parte (la UE) para el seguimiento de las fronteras²⁰⁰¹. Todas las estrategias contenidas en el documento se encaminaban a la creación de un Estado palestino viable, tanto política como económicamente. De este modo, la retirada de Israel de la Franja de Gaza supuso la puesta en marcha de esta estrategia con la aprobación de un paquete inicial de ayuda inmediata posterior a la retirada de Israel de la Franja de Gaza por un valor de 60 M€.

El desarrollo actual de la misión es sumamente complejo, a causa de la difícil situación política de la región. En este sentido, el Consejo ha reiterado una vez más su “grave preocupación” por la situación humanitaria en Gaza, haciendo un nuevo llamamiento para conseguir la apertura de los puntos fronterizos que permitan la entrada y la salida de Gaza, tanto para fines humanitarios como para el tráfico comercial²⁰⁰². Aunque en la actualidad el paso fronterizo está cerrado, la misión ha mantenido su capacidad operativa y la Unión ha expresado su intención de reanudar su presencia en este paso fronterizo cuando las circunstancias lo permitan²⁰⁰³.

2.6.2. EUPOL COPPS EN LOS TERRITORIOS PALESTINOS (1 DE ENERO DE 2006 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 30 DE JUNIO DE 2013)

Esta fue la primera misión de policía, de carácter civil llevada a cabo por la UE en Oriente Medio y la primera realizada bajo el liderazgo de una tercera parte, en el marco del proceso de paz.

a) Marco jurídico de EUPOL COPPS

Entre las prioridades políticas encaminadas a la creación de un Estado palestino previstas por la Comisión en su estrategia global de apoyo al pueblo palestino figuraba también la de la mejora de la seguridad. Esta estrategia tenía por finalidad completar el trabajo iniciado por el REUE en relación con la transformación de la policía civil Palestina. El Consejo Europeo había aprobado en noviembre de 2004 un programa de acción a corto plazo en los ámbitos de seguridad, reformas, elecciones y economía, propuesto por Javier Solana²⁰⁰⁴. En este contexto, en abril de 2005 la oficina del REUE creó una Oficina de coordinación para el apoyo a la policía palestina (EU COPS)²⁰⁰⁵.

²⁰⁰¹ *Ibid.*, p. 10. Esta prioridad fue objeto de desarrollo posterior a través de la MAFUE en Rafah e iba unida a la de reconstruir y rehabilitar Cisjordania y la Franja de Gaza a través de los fondos necesarios para apoyar proyectos de infraestructura de puesta en marcha inmediata, así como promover el regreso de las inversiones.

²⁰⁰² Doc. 16327/07, Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa, Sesión nº 2840 del Consejo, Asuntos generales y relaciones exteriores, “Proceso de paz en Oriente Próximo”, Conclusiones del Consejo, Bruselas, 10 de diciembre de 2007, p.17.

²⁰⁰³ Doc.10009/09, *cit.*, p.18, punto 12.

²⁰⁰⁴ Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004, Conclusiones de la Presidencia, “Oriente Próximo”, Boletín UE 11-2004, punto I.10.34.

²⁰⁰⁵ La oficina de coordinación para el apoyo a la policía palestina fue establecida formalmente en abril de 2005 después de un intercambio de cartas entre el primer ministro palestino, Ahmed Qurei y el REUE para el proceso de paz en Oriente Medio, Marc Otte. Estaba formada por 4 expertos de policía bajo el mando del superintendente Jonathan McIvor, desplegados en la región desde enero de 2005, así como personal administrativo local. Su base estaba en el edificio del

En el mes de julio de 2005 el Consejo de la Unión reiteró su apoyo al desarrollo de las capacidades de seguridad palestinas a través de su policía civil en colaboración con el Coordinador para la seguridad de los EEUU. Del mismo modo, se acordó que este apoyo debería tomar la forma de una misión civil en el marco de la PESD, en coordinación con los programas de desarrollo institucional de la CE preexistentes²⁰⁰⁶.

A través de la puesta en práctica de esta misión la UE reafirmaba:

“su voluntad de apoyar a la AP en la asunción de responsabilidades en materia de orden público, y en especial en la mejora de capacidad de su policía civil y de su capacidad policial general”²⁰⁰⁷.

El 18 de julio de 2005 el Consejo de la Unión destacó el papel desplegado por la EU COPPS en la reforma y fortalecimiento de la seguridad palestina y las estructuras policiales y decidió lanzar la misión EUPOL COPPS para continuar el trabajo de esta oficina. Esta decisión perseguía dar cumplimiento a las obligaciones de la UE previstas en la *Hoja de ruta* en materia de seguridad y a la consolidación institucional que incluye el proceso de fusión de las organizaciones de seguridad palestinas en tres servicios a las órdenes de un Ministro del interior²⁰⁰⁸. Otro objetivo era el de aumentar la seguridad de la población palestina y contribuir al programa nacional de la AP para el fortalecimiento del Estado de derecho. El 25 de octubre la AP invitó oficialmente mediante carta a la UE a iniciar esta misión de policía, como misión con carácter complementario a los esfuerzos internacionales. El 14 de noviembre el Consejo aprobó la acción común 2005/797, que establecía la base jurídica para el despliegue de la misión con el nombre oficial de “Oficina de Coordinación de la UE para el Apoyo a la Policía Palestina” (EUPOL-COPPS) y cuya fase operativa se inició el 1 de enero de 2006, con una duración inicial prevista de tres años²⁰⁰⁹.

Ministro del interior palestino en Ramallah, con una oficina satélite en la ciudad de Gaza. El objetivo de esta oficina era el de apoyar la transformación de la Policía civil palestina según se describe en el Programa de Desarrollo de la Policía civil palestina para el período 2005-2008. A través de este programa se contribuía a la creación de un servicio policial más eficaz y a la mejora de la coordinación de los donantes en este ámbito, en el marco del programa del REUE relativo al ámbito policial y de la seguridad. Los donantes financieros de la UE eran España, Reino Unido los Países Bajos y Dinamarca que prestaban también asistencia en formación y equipamiento especializado para la policía Palestina. Por otro lado, Noruega cofinanciaba junto a Dinamarca un proyecto sobre las comunicaciones policiales. Por su parte, Italia financiaba un proyecto de control de drogas dirigido por las NU. *Vid.* EU Council Secretariat, Factsheet, “EU Assistance to the Palestinian Civil Police”, PAL/02 (update 2) 8 July 2005. El centro de formación de la policía Palestina se hallaba ubicado en Jericó. Este centro fue creado en 1994 y en febrero de 2006 se inició la primera fase del proyecto para la renovación de sus instalaciones con un coste total de 430.000 euros. Los fondos fueron aportados por el Departamento de Desarrollo Internacional y el Fondo de fideicomiso del Programa de Desarrollo de la Policía civil palestina, con contribuciones procedentes de los Países Bajos, Suecia y Noruega. En EUCOPPS, “Jericho police training centre, Refurbishment Phase I” (and attached factsheets), 15 February 2006.

²⁰⁰⁶ La CE es el mayor donante internacional de los territorios palestinos con 250 M€ anuales en apoyo de las reformas macroeconómicas y la reconstrucción de instituciones, así como en la adopción de medidas de emergencia.

²⁰⁰⁷ Doc. 10679/04, *cit.*, p. 25.

²⁰⁰⁸ S/2003/529, “Hoja de ruta”, *cit.* p. 4.

²⁰⁰⁹ Arts. 1 y 3 de la acción común 2005/797/PESC, *cit.* La acción aprobada expirará el 31 de diciembre de 2008 (art. 17). En caso de que no se hayan llevado a cabo los objetivos previstos o

b) Objetivos de EUPOL COPPS

La misión se encuadra en el contexto más amplio de la voluntad de la comunidad internacional de apoyar a la AP para que pueda asumir sus responsabilidades en el mantenimiento de la ley y el orden²⁰¹⁰ y, específicamente, en la mejora de su capacidad de policía civil y de mantenimiento de la ley. En este contexto, el objetivo de la misión es el de contribuir:

“al establecimiento de disposiciones policiales sostenibles y eficaces bajo responsabilidad palestina de conformidad con las mejores prácticas internacionales, en colaboración con los programas de desarrollo institucional de la Comunidad, así como con otros esfuerzos internacionales en el contexto para el sector de la seguridad, incluida la reforma de la justicia penal”.

Las funciones específicas de la acción aprobada por el Consejo se centraron en:

- a) proporcionar asistencia a la policía civil palestina (PCP) en la aplicación del programa de desarrollo policial asesorando y tutelando estrechamente a la PCP, especialmente a altos funcionarios a nivel de distrito, de cuartel general y ministerial;
- b) coordinar y facilitar asistencia de la UE y de los Estados miembros y, cuando proceda, la asistencia internacional a la PCP; y
- c) proporcionar asesoramiento sobre elementos de la justicia penal relacionados con la policía²⁰¹¹.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPOL COPPS

El jefe de misión/comisario de policía Colin Smith²⁰¹² fue el encargado durante la fase de planeamiento previo de la misión de dirigir al equipo de planeamiento y al personal necesario para elaborar un OPLAN, y desarrollar los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar la misión. Con carácter previo a su inicio, se llevó a cabo una evaluación completa de los riesgos que deberían permitir la elaboración de un plan de seguridad incorporado en el

la AP solicite la continuación de la misión esta deberá ser objeto de la aprobación de una nueva acción por parte del Consejo.

²⁰¹⁰ Tal y como ya manifestó el Consejo Europeo de Sevilla en el 2002, “La reforma de la Autoridad Palestina es esencial. El Consejo Europeo espera que ésta cumpla su compromiso de reformar su sistema de seguridad, convocar elecciones sin demora y llevar a cabo una reforma política y administrativa. La Unión Europea reitera su voluntad de continuar ayudando en dichas reformas.” *Vid. Doc. 13463, cit.*

²⁰¹¹ Art. 2.1. de la acción común 2005/797/PESC, *cit.*

²⁰¹² Art. 1 de la decisión 2006/853/PESC, EUPOL COPPS/2/2006 del COPS de 21 de noviembre de 2006 (DO L 331/21, de 29.11.2006). Sus funciones finalizaban el 31 de diciembre de 2007. El 30 de octubre de 2007 el COPS aprobó la prórroga de su mandato hasta el 31 de diciembre de 2008. *Vid. decisión 2007/737/PESC, EUPOL COPPS/1/2007 del COPS de 30 de octubre de 2007 (DO L 298/22, de 16.11.2007).* El primer jefe de misión fue el superintendente Jonathan McIvor, signo de la labor de continuación de la oficina EU COPPS, nombrado el 16 de noviembre de 2005. *Vid. Art. 1 de la decisión 2005/836/PESC, EUPOL COPPS del COPS de 16 de noviembre de 2005 (DO L 312/57, de 29.11.2005).*

OPLAN²⁰¹³. El cuartel general de la misión se estableció en Ramallah y se estructuró en las siguientes secciones:

- a) un Jefe de misión/comisario de policía, que desde el 1 de enero de 2009 ocupa el jefe de policía británico Paul Kerkaghan²⁰¹⁴;
- b) una sección consultiva;
- c) una sección de coordinación de Programas; y
- d) una sección administrativa.

La modificación aprobada por el Consejo el 6 de diciembre de 2007 a través de la acción común 2007/806/PESC²⁰¹⁵ introdujo en las estructuras y cadena de mando los mismos cambios incorporados para la MAFUE en Rafah. En este sentido, se ha introducido la figura del Comandante civil de la operación²⁰¹⁶ asumiendo parte de las funciones asignadas al jefe de misión, puesto que el primero pasa a asumir el control operativo de la misma²⁰¹⁷. El control político y la dirección estratégica de la misión son ejercidos por el COPS, bajo la responsabilidad del Consejo²⁰¹⁸. En esta estructura, la cadena de mando, como en los casos precedentes, y en tanto que operación de gestión de crisis, es unificada siendo el SG/AR el encargado de dictar las directrices al jefe de misión/comisario de policía a través del REUE. Como siempre, el jefe de misión/comisario de policía es el encargado de dirigir la misión sobre el terreno y asumir la gestión cotidiana de la misma. Debe responder de su actuación ante el Comandante de la operación quien informará al Consejo por medio del SG/AR²⁰¹⁹. Por otro lado, es el SG/AR el encargado de transmitir tanto la información y documentos clasificados como los no clasificados relativos a la misión a los terceros Estados asociados, así como a las autoridades locales, en base a los procedimientos y normas de seguridad establecidos por el Consejo²⁰²⁰. Durante el desarrollo de la misión el Consejo hará una revisión semestral, pudiendo adaptar su alcance y tamaño a las novedades que se vayan

²⁰¹³ Art. 7 de la acción común 2005/797/PESC, *cit.*

²⁰¹⁴ Art. 1 de la decisión EUPOL COPPS/1/2008 del COPS de 16 de diciembre de 2008 (DO L 344/139, de 20.12.2008).

²⁰¹⁵ Acción común 2007/806/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007 (DO L 323/50, de 8.12.2007).

²⁰¹⁶ *Ibid.* Nuevo art. 5 bis.

²⁰¹⁷ *Ibid.* Punto 2: "El comandante civil de la operación (...) ejercerá el mando y control de la EUPOL COPPS desde el punto de vista estratégico".

²⁰¹⁸ Art. 11. 2005/797/PESC, *cit.* El Consejo es el que lo autoriza a tomar sus decisiones, según el art. 25 del TUE. En estas autorizaciones se incluyen las competencias para nombrar a un jefe de misión/comisario de policía a propuesta del SG/AR y modificar el OPLAN y la cadena de mando. Por otro lado, el Consejo recibe periódicamente los informes del jefe de misión/comisario de policía sobre las contribuciones y realizaciones de la misma y, en caso necesario, puede invitar al jefe de misión a asistir a sus reuniones.

²⁰¹⁹ Nuevo art. 10. de la acción común 2007/806/PESC, *cit.* Del mismo modo el COPS recibirá regularmente los informes del comandante civil de la operación y del jefe de misión sobre las cuestiones relativas a sus ámbitos de responsabilidad (nuevo art. 11.3).

²⁰²⁰ Art. 16 de la acción común 2005/797/PESC, *cit.*

planteando sobre el terreno, de conformidad con los criterios de evaluación establecidos en el CONOPS y en el OPLAN²⁰²¹.

En este organigrama el jefe de misión es el responsable de la seguridad de la misión pero corresponde al comandante civil dirigir las medidas de planeamiento y seguridad, así como garantizar su correcta ejecución en coordinación con la oficina de seguridad del Consejo²⁰²². Del mismo modo, el jefe de misión contará con la asistencia de un funcionario de la misión en materia de seguridad (MSO) y mantendrá una estrecha relación funcional con la oficina de seguridad del Consejo²⁰²³. Para que la misión se desarrolle correctamente el Consejo y la Comisión deben velar para que se respete la coherencia entre la ejecución de la acción y la coherencia de la acción exterior y, para ello, establecerán las disposiciones de coordinación necesarias en la zona de la misión, así como en Bruselas²⁰²⁴. Por otro lado, la acción común 2007/806/PESC también ha incorporado para esta misión la capacidad de Guardia permanente²⁰²⁵.

d) Estados participantes y personal adscrito a EUPOL COPPS

Los Estados contribuyentes en esta misión, ya sea a través de la aportación de ayuda financiera o de la aportación de personal son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia, la República Checa y Reino Unido. La acción común establece la posibilidad de invitar a terceros Estados, tanto a países adherentes como a terceros Estados no europeos²⁰²⁶. La regulación prevista de su participación es la de las misiones precedentes, con la obligación de asumir los gastos del personal enviado y la posibilidad de crear un CDC para regular la participación de los Estados terceros, al tiempo que asegurar su participación en igualdad de derechos y obligaciones que los Estados miembros de la UE²⁰²⁷. Este comité fue creado por el COPS el 27 de mayo de 2009²⁰²⁸, con la finalidad de articular la participación de terceros Estados en la gestión diaria de la misión, en este caso, la de Noruega (aunque su participación se ha limitado a la aportación de ayuda financiera) y Canadá. Ambos países regulan su participación por medio de sus "acuerdos marco" respectivos.

El personal de la misión incluía inicialmente 33 oficiales de policía y expertos civiles (sin armas y sin poderes ejecutivos) incluidos un oficial de seguridad. También comprende 15 palestinos, todos ellos establecidos en los diferentes cuarteles generales. Debido a las específicas condiciones de riesgo de la misión todo el personal tuvo que seguir un curso de formación sobre seguridad previo a su despliegue en la zona. Desde el mes de septiembre de 2007 el

²⁰²¹ *Ibíd.* Art. 4.

²⁰²² Nuevo art. 13.1 de la acción común 2007/806/PESC, *cit.*

²⁰²³ *Ibíd.* Art. 13.3. Como en la MAFUE en Rafah, el SG/AR ya no es el encargado de fijar las directrices sobre seguridad. Además, los miembros del personal, como en todas las misiones en zonas de conflicto, recibirán la adecuada formación en materia de seguridad (punto 4).

²⁰²⁴ Art. 15 de la acción común 2007/806/PESC, *cit.*

²⁰²⁵ *Ibíd.* Nuevo art. 16 bis.

²⁰²⁶ Art. 12 de la acción común 2005/797/PESC, *cit.*

²⁰²⁷ *Ibíd.* La participación de estos terceros estados deber ser objeto de un acuerdo, negociado por el SG/AR, según el art. 24 TUE, tal y como se ha venido haciendo en las misiones precedentes (punto 4). Hasta la fecha no ha participado ningún tercer Estado no europeo en esta misión.

²⁰²⁸ Art. 1 de la decisión EUPOL COPSS/1/2009 del COPS de 27 de mayo de 2009 (DO L 132/18, de 29.5.2009).

personal está formado por 11 europeos y 5 palestinos²⁰²⁹. Se trata de personal enviado en comisión de servicios por los Estados miembros o las instituciones europeas y cada Estado miembro debe sufragar los gastos, incluidos las retribuciones, la cobertura médica, gastos de viaje y las asignaciones que no tengan consideración de dietas²⁰³⁰. Asimismo, está sometido a la autoridad del Estado o institución remitente y debe desempeñar sus funciones en interés de la misión, respetando las normas mínimas y principios de seguridad establecidos por el Consejo²⁰³¹. Las condiciones de contratación y los derechos y obligaciones de este personal se estipulan en los contratos celebrados con el jefe de misión²⁰³². Por otro lado, en caso necesario, su estatuto, incluidos los privilegios e inmunidades, así como las garantías necesarias para el buen funcionamiento de la misión, pueden ser objeto de un acuerdo internacional negociado por el SG/AR en base al artículo 24 del TUE²⁰³³.

e) Financiación de EUPOL COPPS

El presupuesto adoptado para la misión hasta finales de 2007 era de 8,9 M€²⁰³⁴, teniendo en cuenta que la realización de proyectos específicos podrían ser financiados por los Estados miembros y otros donantes internacionales. El 6 de diciembre de 2007 el Consejo aprobó el presupuesto definitivo para cubrir los gastos que se generasen desde el 1 de enero de 2007 hasta el 29 de febrero de 2008, fijándolo en 2,8 M€²⁰³⁵. Este presupuesto fue nuevamente revisado en junio de 2008, estableciendo una nueva referencia de 6 M€ entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2008²⁰³⁶. En enero de 2009 el presupuesto aprobado hasta finales de

²⁰²⁹ En EU Council Secretariat, Factsheet, "European Union Police Mission for Palestinian Territories (EUPOL COPPS)", September 2007.

²⁰³⁰ Art. 8.2 de la acción común 2005/797/PESC, *cit.* En caso de participación de terceros Estados se aplica el mismo régimen (punto 4).

²⁰³¹ *Ibid.* Art. 8.5. Por otro lado, el personal debe seguir un curso de formación en materia de seguridad organizado por la Oficina de Seguridad de la Secretaría general del Consejo, así como someterse a controles médicos previos antes de su deslignie en la zona (art. 13.4).

²⁰³² *Ibid.* Art. 9.3. Son los Estados miembros o las instituciones quienes deben atender las reclamaciones presentadas por el personal y relacionadas con la comisión de servicios. Del mismo modo, serán los Estados miembros o las instituciones las que deberán emprender las acciones oportunas contra los miembros del personal enviado (punto 2).

²⁰³³ *Ibid.* Art. 9.1. El 28 de diciembre de 2007 el SG/AR, Javier Solana, anunció la finalización del procedimiento de elaboración del acuerdo encaminado a acreditar la misión EUPOL COPPS ante el gobierno israelí y facilitar así la ejecución de su mandato. En el mismo sentido, se manifestaba el deseo de celebrar compromisos efectivos en materia de policía con la AP. *Vid.* Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the completion of the procedures for the accreditation of EUPOL COPPS, Brussels, 28 December 2007 (S376/07).

²⁰³⁴ Inicialmente se estableció un presupuesto de 2,5 M€ para 2005 y 3,6 para el 2006 (art. 14.1 de la acción común 2005/797/PESC, *cit.*). Posteriormente fue ampliado para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2007 en 2,8 M€: art. 1 de la Decisión 2006/807/PESC del Consejo de 20 de noviembre de 2006 (DO L 329/76, de 25.11.2006). La acción 2005/797/PESC establece también que el presupuesto definitivo sería decidido por el Consejo cada año para los ejercicios 2006, 2007 y 2008 (art. 14.2).

²⁰³⁵ Art. 1 de la decisión 2007/808/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007 (DO L 325/56, de 8.12.2007). El presupuesto para el período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2008 debería ser fijado por una nueva decisión del Consejo adoptada antes del 29 de febrero (art. 1.2.).

²⁰³⁶ Decisión 2008/482/PESC del Consejo de 23 de junio de 2008 (DO L 163/52, de 24.6.2008).

año fue de 6,2 M€²⁰³⁷. Posteriormente, en el mes de diciembre se estableció otra previsión financiera para sufragar los gastos generados por la misión desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2010, quedando fijada en 6,65 M€²⁰³⁸. Al tratarse de una misión civil estos gastos son financiados de acuerdo con el procedimiento y las normas aplicables al presupuesto general de la UE. Los nacionales de terceros Estados, así como los de las partes anfitrionas, pueden participar en la financiación de la misión. También en caso necesario para las necesidades operativas, se prevé la posibilidad de que los países limítrofes participen en las licitaciones²⁰³⁹.

f) Revisión de EUPOL COPPS

En diciembre de 2008 el Consejo aprobó la acción común 2008/958/PESC por la cual decidía ampliar la duración inicial de tres años de la misión por cinco años, expirando el 31 de diciembre de 2010. Además, incluía un nuevo objetivo: el Estado de derecho.

g) Balance de EUPOL COPSS

A través de esta misión, aunque de pequeña envergadura, la UE ha manifestado su apoyo a la AP en su labor de adquirir la responsabilidad necesaria para mantener el orden y el derecho y, en particular, mejorar su policía civil y sus capacidades de aplicación de la ley en los territorios palestinos. Todo ello en el ámbito de la estrategia global de la UE a largo plazo en la zona. Puesto que el conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa²⁰⁴⁰, la UE ha venido actuando de mediadora en el proceso de paz para Oriente Próximo, sobre todo a través de reuniones regulares con los principales actores del conflicto, visitas de los líderes de la UE sobre el terreno y las actividades del SG/AR de la PESC, Javier Solana, así como las del REUE para el proceso, el embajador Marc Otte. Tampoco hay que olvidar la contribución de las instituciones europeas²⁰⁴¹, ni las contribuciones de los Estados miembros

²⁰³⁷ Art. 2 de la acción común 2008/958/PESC del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 (DO L 338/75, de 17.12.2008).

²⁰³⁸ Art. 2 de la decisión 2009/955/PESC del Consejo, de 15 de diciembre de 2009 (DO L 330/76, de 16.12.2009).

²⁰³⁹ *Ibid.* Art. 14.3. El jefe de misión, bajo la supervisión de la Comisión, es el responsable ante ella de todas las actividades que se emprendan en el marco de este contrato (punto 4).

²⁰⁴⁰ "Una Europa segura en un mundo mejor...", *cit.* Según la UE: "la resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa, porque sin ella hay muy pocas probabilidades de resolver otros problemas de Oriente Próximo. La UE debe seguir interviniendo y estar dispuesta a comprometer recursos hasta que se resuelva el conflicto". El documento reitera la propuesta de solución europea al conflicto, basada en la coexistencia de dos Estados, a través de un esfuerzo conjunto y concertado de la UE, los EEUU, las NU y Rusia, así como de los países de la región, aunque sin olvidar que, sobre todo, requiere el esfuerzo de las dos partes enfrentadas (p.87).

²⁰⁴¹ Entre otros instrumentos, dos misiones de observación electoral enviadas para controlar la celebración de las elecciones legislativas de enero de 2005 y las elecciones presidenciales de enero de 2006 en Palestina. Por otro lado, la Comisión Europea ha contribuido, a través de sus planes de apoyo a la reconstrucción de las infraestructuras de Cisjordania y la franja de Gaza, con la aportación de 250 M€ en el 2005. Su intención es la de establecer un plan de reconstrucción general que incluya los sectores del transporte, la energía, la gestión del agua y de los residuos, el desarrollo rural, la reconstrucción de instituciones como los juzgados y los consejos de seguridad. *Vid.* la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "La cooperación UE-Palestina después de la retirada israelí: hacia una solución biestatal", *cit.*

en las OMP de las NNUU llevadas a cabo en la región, como la actual misión de mantenimiento de la paz de la ONU en el Líbano²⁰⁴².

Las funciones de la misión son complejas y suponen un gran reto para la UE, puesto que se trata de llevar a cabo la reforma de las fuerzas de seguridad palestinas, formadas por unas 60.000 personas, divididas inicialmente en 13 divisiones que, recientemente, han sido agrupadas en tres grupos generales (Seguridad nacional, Interior e Inteligencia). Además, están formadas por facciones y elementos enfrentados que a duras penas pueden ser controlados. Por otro lado, como es evidente por los objetivos de la misión, carecen de formación y equipos y entre ellos predomina la corrupción y la criminalidad. Igualmente, el contexto político actual, con la llegada al gobierno palestino del grupo islamista Hamas y la reciente declaración del gobierno israelí como “entidad enemiga” a este gobierno, así como su voluntad de decretar un bloqueo comercial y de suministros esenciales tales como el combustible y la electricidad²⁰⁴³ en Gaza, no facilitan el desarrollo de las funciones de esta misión, ni de la aplicación de la estrategia global de vecindad con los países del Oriente Próximo. Para ello sería necesario que Israel respetase los acuerdos firmados con la AP y que esta, a su vez, reconozca oficialmente el derecho de Israel a existir, renuncie a la violencia y continúe con la aplicación de la *Hoja de ruta*.

Las conclusiones del CAGRE de diciembre de 2007 apostaban por priorizar la acción de la UE a través de “una nueva implicación y expansión” de EUPOL COPPS y hacían un llamamiento para obtener un compromiso constructivo de Israel para proporcionar en breve una acreditación a la misión²⁰⁴⁴ (hasta el momento sólo se ha activado a través de la contratación de personal por medio de los consulados de los Estados miembros)²⁰⁴⁵. En todo caso, esta expansión de la misión, a pesar de las difíciles circunstancias políticas y de seguridad, incluye también después de la última revisión de la acción común 2005/797/PESC, la asistencia en el ámbito del Estado de derecho, en el cual la UE continúa impulsando nuevos trabajos²⁰⁴⁶.

²⁰⁴²La FPNUL (Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano) o FINUL, fue creada por la Resolución 425 (1978) de 19 de marzo, con el mandato de garantizar la retirada de los soldados israelíes del territorio libanés y ayudar al gobierno libanés a restituir su autoridad en la zona. En mayo de 2000 Israel se retiró de la zona y la FPNUL se desplegó a lo largo de la frontera Líbano-israelí (“Línea azul”) con la misión de ayudar a Líbano a prevenir enfrenamientos fronterizos. A través de la Resolución 1701 (2006) de 11 de agosto de 2006, el CS encargó una nueva misión a Francia y reforzó la misión con 13.000 soldados más, pasando de los 2.000 a los 15.000 soldados actuales. Esta misión, formada por mayoría de soldados y equipos aportados por 12 Estados miembros de la UE y Turquía, con mayoría de soldados franceses (2.000) ha sido prorrogada por el CS hasta el 31 de agosto de 2008 por la Resolución 1773 (2007) de 24 de agosto. En <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unifil/index.html>. (Fecha de consulta: 18 agosto 2007).

²⁰⁴³ Esta declaración fue hecha por el gobierno israelí el 19 de septiembre de 2007. En http://lta.today.reuters.com/news/NewsArticle.aspx?type=topNews&storyID=2007-09-19T142347Z_01_N19250553_RTRIDST_0_INTERNACIONAL-ORIENTEMEDIO-SOL.XML. (Fecha de consulta: 18 agosto 2007).

²⁰⁴⁴Doc. 16327/07, *cit*.

²⁰⁴⁵ Entrevista a Colin Smith (antiguo experto antiterrorista de Scotland Yard), EUPOL COPPS, en “Multi-million EU push to police West Bank”, Middle East online, 12 November 2007. En <http://www.middle-east-online.com/english/?id=23044>. (Fecha de consulta: 18 agosto 2007).

²⁰⁴⁶ *Vid.* Doc.10009/09, *cit.* p.18, punto 11.

2.7. LA MISIÓN DE ASISTENCIA FRONTERIZA, MAFUE EN MOLDAVIA-UCRANIA (1 DE DICIEMBRE DE 2005 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 30 DE NOVIEMBRE DE 2015)

Transnistria es una estrecha línea de tierra separada de la parte principal de Moldavia por el río Nistru ²⁰⁴⁷. Cuando Moldavia accedió a su independencia en 1991 surgieron tensiones con la región este de Transnistria, puesto que esta prefería permanecer como parte integrante de la URSS, declarar su independencia o bien integrarse con Rusia, antes que convertirse en parte de la nueva República de Moldavia. En 1992 el gobierno moldavo inició una guerra a pequeña escala contra las autoridades de Transnistria, como resultado de la cual murieron 1.500 personas aproximadamente. Las hostilidades finalizaron después de la intervención militar de Rusia que está presente en la región desde entonces²⁰⁴⁸ aunque, *de facto*, esta región ha asumido la independencia respecto de Moldavia y ha nombrado a sus propias autoridades de gobierno²⁰⁴⁹.

La frontera estatal entre Moldavia y Ucrania tiene una longitud de 1.222 Km, de los cuales 955 Km son frontera verde²⁰⁵⁰ y 267 Km frontera azul o fluvial. De estos, 470 Km, en el lado de Moldavia, están bajo el control de las llamadas autoridades de la región moldava de Transnistria, incluidos 25 pasos fronterizos hacia Ucrania (5 internacionales, 8 interestatales y 12 locales). La *frontera internacional* entre la región de Transnistria y las otras regiones de Moldavia no está supervisada por los guardias fronterizos moldavos, aunque existen algunos puestos de aduanas móviles bajo la supervisión de la policía en los puntos de cruce.

Desde el año 1990 se han creado diversos y complejos mecanismos para la resolución de este conflicto secesionista, incluida una operación de mantenimiento de la paz trilateral formada por las tropas rusas, moldavas y transnistrias, encargada de supervisar la zona de seguridad desmilitarizada que separa el territorio controlado por el gobierno moldavo del territorio controlado por las autoridades transnistrias. Esta operación está supervisada por una comisión conjunta de control, que fue creada en julio de 1992 y formada por las dos partes enfrentadas, además de Rusia, la OSCE y Ucrania como observadores. De modo paralelo, también se iniciaron en los años noventa del siglo veinte procesos de negociación política entre Moldavia y Transnistria para determinar el estatus de la región de Transnistria, con la participación también de Rusia, Ucrania y la OSCE como mediadores. Sin embargo, estas negociaciones han sido poco efectivas hasta el momento²⁰⁵¹.

²⁰⁴⁷ Transnistria es el nombre moldavo para la región secesionista ubicada en la ribera izquierda del río Nistru (Dnestr en ruso). El nombre ruso para la región es Pridnestrovskaya y el nombre de la autoproclamada república es "Pridnestrovskaya Respublika" o PMR. Todos estos términos designan a la misma región. La mayoría de su población es de origen ruso y ucraniano.

²⁰⁴⁸ En octubre de 1994 Rusia y Moldavia firmaron un acuerdo para la retirada de las tropas rusas que debía haber sido efectivo tres años después de su ratificación, proceso que el parlamento ruso todavía no ha realizado.

²⁰⁴⁹ En enero de 1990 sus habitantes votaron su autonomía respecto de Moldavia y declararon su independencia en septiembre de 1990. En mayo de 1997 fue firmado en Moscú un Memorando de Entendimiento entre Transnistria y Moldavia que garantiza una autonomía sustancial a la región. A pesar de ello, Transnistria se niega a reconocer la soberanía de Moldavia.

²⁰⁵⁰ La frontera verde entre Moldavia y Ucrania se caracteriza por terrenos que facilitan de manera natural y sin trabas la libre circulación de mercancías y personas. De modo que se hace necesaria una demarcación completa de la frontera para reducir su "porosidad".

²⁰⁵¹ Según Popescu, estos mecanismos ya no son válidos actualmente y además han fallado en el objetivo de resolución del conflicto porque: "Transnistria has preferred to consolidate

a) La política europea de vecindad (PEV) y otras actuaciones de la UE en el marco de las relaciones exteriores

Como ya hemos visto en los casos de Bosnia y Herzegovina, Palestina o Georgia, entre otros, la UE tiene un especial interés en mantener unas relaciones especiales y privilegiadas con aquellos países limítrofes a la Unión, puesto que la delicada situación política de estos países puede provocar inestabilidad en sus fronteras interiores. Para garantizar la estabilidad de estos países vecinos, se ha venido desarrollando, desde el año 2004, la PEV, cuyo objetivo es el de estrechar los lazos con los países vecinos y promover la estabilidad, la democracia y la prosperidad dentro de sus fronteras. Todo ello en el marco general adoptado por la UE en el documento sobre la Estrategia Europea de Seguridad. A través del desarrollo de la PEV y los planes de acción bilaterales que la Unión ha firmado con los Estados vecinos la UE ha intentado reforzar el diálogo político, las relaciones comerciales y promover las reformas en estos países, al mismo tiempo que ha adoptado medidas para preparar a estos socios de cara a su participación gradual en el mercado interior y en los ámbitos de la justicia, asuntos de interior, energía, transporte y medio ambiente.

También en el marco de la política exterior de la Unión, en febrero de 2003, y como medida de presión política encaminada a obtener una solución negociada del conflicto, el Consejo de la Unión aprobó la posición común 2003/139/PESC²⁰⁵² que establecía medidas restrictivas a la entrada y tránsito a los líderes de la región secesionista de Transnistria hacia el territorio de la Unión²⁰⁵³. Por otro lado, en octubre de 2005 se iniciaron las conversaciones en el llamado formato 5+2 (Moldavia, Transnistria, la OSCE, Rusia, Ucrania, además de la participación de los EEUU y la UE como observadores). La última ronda de negociaciones se llevó a cabo en febrero de 2006 y el proceso de mediación continúa actualmente²⁰⁵⁴.

A partir del año 2005 los planes de acción de la PEV han fijado como un área prioritaria de actuación comunitaria la resolución de conflictos, estableciendo una “shared responsibility in

independence rather than agree to a new status within Moldova”. Las negociaciones realizadas hasta el momento, en realidad, habrían contribuido al establecimiento de un estatus de independencia “de facto” de Transnistria. Vid. N. Popescu, “The EU in Moldova, Settling conflict in the neighborhood”, EU ISS, *Occasional Paper* n° 60, October 2005, p. 17.

²⁰⁵² Posición común 2003/139/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2003 (DO L53/60, de 28.2.2003).

²⁰⁵³ Vid. las posteriores renovaciones y ampliaciones de la lista de dirigentes sometidos a esta restricción de acceso en el territorio comunitario en: posición común 2004/179/PESC del Consejo de 23 de febrero de 2004 (DO L 55/68, de 24.2.2004); posición común 2004/622/PESC del Consejo de 26 de agosto de 2004 (DO L 279/47, de 28.8.2004); decisión 2005/890/PESC del Consejo de 12 de diciembre de 2005 (DO L 327/33, de 14.12.2005); decisión 2006/96/PESC del Consejo de 14 de febrero de 2006 (DO L 44/32, de 15.2.2006); posición común 2006/96/PESC del Consejo de 14 de febrero de 2006 (DO L 44/31, de 15.2.2006). Entre los “afectados” destacan el “Presidente” de Transnistria, Igor Smirnov, sus hijos, que ocupan cargos en la administración de aduanas, los “Vicepresidentes” y el “Presidente del Banco republicano de Transnistria”, la mayoría de ellos naturales de la Federación Rusa o Ucrania. Vid. Posición común 2007/121/PESC del Consejo de 19 de febrero de 2007 (DO L 51/31, de 20.2.2007). La última de las prórrogas ha ampliado estas restricciones, motivada por el cierre de escuelas moldavas de grafía latina en la región del Trans-Dniéster, ha ampliado la lista de personas y las restricciones de acceso hasta el 25 de febrero de 2009. Vid. posición común 2008/160/PESC del Consejo de 25 de febrero de 2008 (DO L 51/23, de 26.2.2008).

²⁰⁵⁴ En http://ec.europa.eu/external_relations/moldova/intro/index.htm#poli (Fecha de consulta: 18 agosto 2007).

conflict prevention and conflict resolution”²⁰⁵⁵. En el caso de Moldavia, este conflicto es el más cercano geográficamente a la UE ampliada actualmente a 27 Estados miembros (a menos de 100 Km de la frontera con Rumania). Por otro lado, también sería el conflicto con más posibilidades de solución entre los países vecinos, puesto que no versa sobre etnias, religión o Historia, sino que tiene sus raíces en la política contemporánea y la economía. En este sentido, el plan de acción bilateral con Moldavia reconoce las aspiraciones europeas de Moldavia, así como el “Moldova’s concept for the Integration of the republic of Moldova into the EU”²⁰⁵⁶.

El 22 de febrero de 2005 esta voluntad de la UE de contribuir a la solución negociada del conflicto de Transnistria se tradujo en la declaración de la UE sobre Moldavia para trabajar conjuntamente en el marco de la PEV. De este modo, el 23 de marzo el Consejo de la Unión nombró al primer REUE, Adriaan Jacobovits, para Moldavia²⁰⁵⁷. Las funciones del REUE se estructuraban alrededor del objetivo principal de contribuir a la solución pacífica del conflicto de Transnistria, respetando la soberanía e integridad territorial de Moldavia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas²⁰⁵⁸.

b) Marco jurídico de la MAFUE en Moldavia-Ucrania

El 2 de junio de 2005 el presidente de Moldavia y el presidente de Ucrania enviaron una carta conjunta a la UE²⁰⁵⁹, a través de la cual le solicitaban que estudiase la posibilidad de enviar asistencia para la creación de un control fronterizo internacional en el tramo de las fronteras entre Moldavia y Ucrania correspondiente al Trans-Dniéster. Al mismo tiempo, solicitaban la creación de un sistema internacional de supervisión eficaz en este tramo de la frontera²⁰⁶⁰. En respuesta a esta petición, el 7 de octubre la Comisión Europea y los gobiernos de Moldavia y Ucrania firmaron un *Entendimiento sobre la misión de asistencia fronteriza de la Comisión Europea en Moldavia-Ucrania* (en adelante el *Entendimiento*)²⁰⁶¹. A través de este

²⁰⁵⁵ EU/Moldova Action Plan, p.1. También se establece en la p. 1 de los respectivos planes de acción bilaterales firmados con Israel, Jordania, Marruecos, la AP, Túnez y Ucrania. Planes de acción disponibles en http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm#2. (Fecha de consulta: 18 agosto 2007). De todos modos, la intensidad de actuación de la UE varía según el país; ello depende también de la voluntad de las partes en conflicto para discutir la cuestión con la UE y también para comprender las razones de la UE para establecer un mayor compromiso en la solución del conflicto “vecino”. Para un estudio en profundidad de la PV, *vid.* N. Popescu, “The EU in Moldova...*op.cit.*, pp.1-46.

²⁰⁵⁶ EU/Moldova Action Plan, p.2.

²⁰⁵⁷ Art. 1 de la acción común 2005/265/PESC del Consejo de 23 de marzo de 2005 (DO L 81/50, de 30.3.2005).

²⁰⁵⁸ *Ibid.* Art. 2.1 letra a). El resto de objetivos previstos en su mandato eran: contribuir al fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho; fomentar y estrechar las relaciones entre la República de Moldavia y la UE; ayudar en la lucha contra el tráfico de seres humanos, armas y otras mercancías; contribuir al establecimiento de la estabilidad y la cooperación en la región, y destacar la eficacia y presencia de la UE en la República de Moldavia y en la región (art. 1, letras a) - f). Todo ello en coordinación con la OSCE (art. 3.1.a) y bajo la supervisión y dirección del SG/AR de la PESC (art. 4.1).

²⁰⁵⁹ La carta en cuestión fue dirigida al Presidente de la Comisión Europea y al SG/AR de la PESC. Ello demostraría que la ayuda pedida no se enmarcaba propiamente en el marco de una operación habitual de gestión civil de crisis de la PESC.

²⁰⁶⁰ Párr. 3 de la acción común 2005/776/PESC, *cit.*

²⁰⁶¹ Memorandum of Understanding between the European Commission, the government of the Republic of Moldova...*cit.*

acuerdo la Comisión Europea, en estrecha coordinación con la OSCE, pasaba a liderar una misión de asistencia fronteriza que se iniciaría el 1 de diciembre de 2005 con el objetivo general de prestar asistencia fronteriza, aduanera y fiscal, al mismo tiempo que dar apoyo a las acciones emprendidas en beneficio de los guardias de fronteras, de la administración de aduanas y otras agencias moldavas y ucranianas relacionadas con la aplicación de la ley²⁰⁶². La duración inicial de la misión se estableció en 2 años, con la posibilidad de extenderla, previo acuerdo (por medio de canje de notas) entre los gobiernos de Moldavia y Ucrania y la Comisión Europea²⁰⁶³.

Paralelamente, el mandato del REUE fue modificado por la acción común 2005/776/PESC, de 7 de noviembre, con la finalidad de adaptarse al nuevo contexto provocado por la petición de ayuda de las autoridades moldavas y ucranianas en el control de su frontera común. Las nuevas funciones atribuidas al REUE se correspondían con el objetivo de la UE de establecer una misión fronteriza en esta zona. Así, el Representante especial sería el encargado de:

“elevar la eficacia de los controles fronterizos y aduaneros y de las actividades de vigilancia fronteriza en Moldova y Ucrania a lo largo de su frontera común, con atención particular al tramo correspondiente a Trans-Dniéster, en particular mediante una misión fronteriza de la UE”²⁰⁶⁴.

La MAFUE fue lanzada el 30 de noviembre en Odessa (Ucrania), conjuntamente por el SG/AR de la PESC, Javier Solana y la comisaria europea de relaciones exteriores Benita Ferrero-Walker. En la declaración presidencial se remarcaba el importante paso dado en la cooperación entre la UE y las autoridades Moldavas y Ucranianas en la lucha contra el tráfico de armas, el contrabando, la corrupción y el crimen organizado. Al mismo tiempo, esta misión formaba parte del compromiso de la UE en su apoyo a la mejora de la seguridad y la estabilidad en la región²⁰⁶⁵. El Entendimiento del 7 de octubre de 2005 y la acción 2007/210/PESC (que modifica la acción 2005/776/PESC) constituyen las bases jurídicas sobre las que se sustenta la MAFUE en Moldavia-Ucrania. De este modo, la Unión se ha valido de dos instrumentos de la PESC para llevar a cabo esta nueva misión.

c) Objetivos de la MAFUE en Moldavia-Ucrania

Los objetivos generales y específicos de la misión aparecen detallados en el *Entendimiento*, en el que se establecía que la misión estaba destinada a:

²⁰⁶² *Ibid.* Art. I.1 y I. 11- Mandate.

²⁰⁶³ *Ibid.* Art. I. 7- Mandate.

²⁰⁶⁴ *Ibid.* Art. 1 letra a) de la acción común 2005/776, *cit.* El segundo REUE para Moldavia, el economista húngaro Kálmán Mizsei, fue nombrado por el Consejo el 15 de febrero de 2007, a través de la adopción de la acción común 2007/107/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 (DO L 46/59, de 16.2.2007). Su mandato debía finalizar el 29 de febrero de 2009. *Vid.* acción común 2008/106/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008 (DO L 38/15, de 13.2.2008).

²⁰⁶⁵ Doc. 15178/05, Council of the European Union, “European Union’s Border Mission to Moldova and Ukraine”, Declaration by the Presidency of the European Union, Odessa, Ukraine, 30 November 2005, Brussels, 30 November, 2005.

"Assists and advises officials of the Border Guards, Customs Administration, and other law enforcement agencies wherever such procedures are applied, (...)"²⁰⁶⁶.

Las tareas concretas vinculadas a este objetivo se especificaban detalladamente en el anexo del *Entendimiento*. Sus objetivos globales consistían en:

a) contribuir a la aplicación de los planes de acción de la PEV con Moldavia y Ucrania, la aplicación de las conclusiones del Consejo Europeo sobre Moldavia de junio de 2004 y febrero de 2005 sobre Ucrania, en particular en relación con las cuestiones relativas a la dirección de fronteras en Moldavia y Ucrania²⁰⁶⁷;

b) construir una capacidad institucional y operacional apropiada en Moldavia y Ucrania para asegurar un efectivo control y vigilancia fronterizos;

c) contribuir a la resolución del conflicto de Transnistria a través del refuerzo del control fronterizo y la vigilancia fronteriza en Moldavia y Ucrania, todo ello reduciendo las posibles amenazas provenientes de esta región; y

d) mejorar la cooperación transnacional sobre control fronterizo²⁰⁶⁸.

Los objetivos específicos se concretaban en aspectos como: la auditoria de las medidas de control y vigilancia emprendidas por los guardias fronterizos y de aduanas sobre la base de la legislación moldava y ucraniana; la mejora de la eficiencia de los procedimientos en los puntos de cruce fronterizos; la prevención del tráfico de personas, el contrabando de mercancías y la proliferación de armas, también con la aportación de la infraestructura necesaria, las provisiones y los equipos, así como la formación necesaria; el refuerzo de la vigilancia en la frontera verde, la creación de las condiciones necesarias para aplicar la política comercial nacional de las parte, actualizando las capacidades administrativas y operacionales de su administración de aduanas y luchando contra la corrupción; la mejora de la cooperación entre Moldavia y Ucrania en el intercambio de información (a través del programa TACIS, para intercambiar información sobre la circulación de mercancías y personas), sobre los puntos de cruce y la realización de operaciones conjuntas. Finalmente, la misión tenía como objetivo específico contribuir a la resolución del conflicto de Transnistria y, en caso de llegar a una resolución, durante la vigencia de esta acción, promover la consolidación de esta resolución del conflicto²⁰⁶⁹.

De modo general estos objetivos coinciden con el mandato asignado al REUE, tales como: su contribución al arreglo pacífico del conflicto de Tansnistria, en plena coordinación con la OSCE; seguir de cerca la evolución política de los acontecimientos y, sobre todo:

²⁰⁶⁶ Art. I.2 Mandate, del "Entendimiento", *cit*.

²⁰⁶⁷ Para ello se declaraba dispuesto a seguir participando activamente en la búsqueda de una solución al conflicto del Trans-Dniéster y acogía favorablemente el diálogo con Rusia, Ucrania y la OSCE sobre este asunto. *Vid.* Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de junio de 2005, Conclusiones de la Presidencia, *cit.* p. 13.

²⁰⁶⁸ Objetivos generales del Anexo del "Entendimiento", *cit.* p. 7.

²⁰⁶⁹ *Ibíd.* Objetivos específicos del Anexo, pp. 7- 8.

“ayudar a consolidar la acción de la UE en relación con la República de Moldavia y con la región, en particular en lo que respecta a la prevención y a la resolución de conflictos”²⁰⁷⁰.

d) Planificación, estructuras y cadena de mando de la MAFUE en Moldavia-Ucrania

Para llevar a cabo las funciones de la misión, el REUE contaba con un equipo de apoyo, dirigido por un alto consejero político del REUE, encargado de: ocuparse de la supervisión política de las novedades y actividades relativas a la frontera nacional entre Moldavia y Ucrania; analizar el compromiso político de la República de Moldavia y Ucrania sobre la mejora de la gestión de la frontera; y fomentar la cooperación sobre las cuestiones fronterizas entre las dos partes, con miras a crear las condiciones previas a la resolución del conflicto del Trans-Dniéster²⁰⁷¹. La realización de su mandato se basa en el seguimiento global de todas las actividades de la UE, en especial de todos los aspectos relativos al plan de acción de la PEV²⁰⁷². Por otro lado, es el REUE el responsable de ejecutar este mandato, bajo la autoridad y dirección operativa del SG/AR. En este sentido, el REUE debe rendir cuentas a la Comisión Europea de todos los gastos realizados. Además, el COPS proporcionará al REUE la orientación estratégica y las contribuciones políticas al REUE en el marco de su mandato²⁰⁷³.

Paralelamente, el *Entendimiento* establecía la obligación de la misión de informar regularmente por escrito a la Comisión Europea en Kiev, donde estableció su cuartel general y a su delegación de Chisinau. También debía informar al REUE y al gobierno de la República de Moldavia y de Ucrania sobre las actividades y logros de la misión, incluidos el desarrollo de los proyectos de asistencia puestos en marcha²⁰⁷⁴. La base logística de la misión fue establecida en Odessa. En este sentido, el número de vehículos y del personal desplegado estaba sujeto a variaciones, según las necesidades operacionales de la misión pactadas con los gobiernos de Moldavia y Ucrania²⁰⁷⁵.

Por otro lado, para asegurar la coherencia de la acción exterior de la UE, las actividades del REUE se coordinan con las del SG/AR, la Presidencia y las de la Comisión. De este modo el REUE ofrece periódicamente sesiones informativas dirigidas a las misiones de los Estados miembros y a las delegaciones de la Comisión. Sobre el terreno, se mantiene una estrecha relación con la Presidencia, la Comisión y los jefes de misión²⁰⁷⁶, que deben colaborar con el REUE en la ejecución de su mandato²⁰⁷⁷. Finalmente, el REUE está obligado a rendir cuentas de su actuación ante el SG/AR y al COPS directamente, y podría responder ante el grupo de trabajo pertinente. Para ello, debe emitir regularmente informes escritos al SG/AR, al Consejo

²⁰⁷⁰ Art. 3 de la acción común 2007/107/PESC, *cit.*

²⁰⁷¹ *Ibíd.* Art. 3 letra e).

²⁰⁷² *Ibíd.* Art. 3.2.

²⁰⁷³ *Ibíd.* Art. 4. Esta cadena de mando no difiere de la establecida en las anteriores misiones PESC de carácter civil, e incluye también un jefe de misión, aunque en este caso no aparece su nombramiento ni su regulación en ninguno de los textos jurídicos que constituyen la base de esta misión.

²⁰⁷⁴ Art. II.1 Coordinating arrangements del “Entendimiento”, *cit.*

²⁰⁷⁵ *Ibíd.* Art. II.9.

²⁰⁷⁶ El jefe de la MAFUE fue nombrado en noviembre de 2005. El cargo recayó en el general húngaro Ferenc Banfi. Esta misión ha trabajado conjuntamente con el equipo del REUE, reforzado con consejeros adicionales establecidos en Kiev, Chisinau y Odessa.

²⁰⁷⁷ Art. 9 de la acción común 2007/107/PESC, *cit.*

y a la Comisión²⁰⁷⁸. En esta misión se estableció un modo de gestión original, puesto que el Consejo encargó la gestión a la Comisión, en apoyo al REUE y, al mismo tiempo, delegó la ejecución de la misión al programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)²⁰⁷⁹.

e) Estados participantes y personal adscrito a la MAFUE en Moldavia-Ucrania

Los Estados miembros de la UE participantes en la misión han sido todos excepto España, Irlanda, Luxemburgo, Malta y Suecia. Estos Estados han aportado el personal actualmente adscrito a la misión: 7 oficiales de campo (3 en el lado moldavo y 4 en el ucraniano). Además, en enero de 2008 la misión contaba con 233 miembros internacionales aportados por los Estados miembros y tres países de la CEI (Georgia, Kazakstán y Tayikistán), así como 111 personas contratadas como personal local²⁰⁸⁰.

El personal adscrito a la misión no lleva armas y viste de civil, puesto que no ejerce funciones ejecutivas. En el *Entendimiento* se establecía la inclusión temporal de este personal en la lista de diplomáticos de la delegación de la Comisión Europea en Ucrania, como personal perteneciente a la MAFUE. Su estatuto jurídico queda regulado en el mismo *Entendimiento* y es equiparable al reconocido por la Convención de 1961 sobre relaciones diplomáticas, además de los privilegios e inmunidades establecidos por el Acuerdo entre la Comisión y la república de Moldavia de 28 de junio de 2005, de acuerdo con las disposiciones previstas en el Acuerdo previo firmado entre la Comisión y la República de Ucrania de septiembre de 1993²⁰⁸¹. Al mismo tiempo, el REUE es el responsable de constituir su equipo, previa consulta a la Presidencia, con ayuda del SG/AR y asociado plenamente a la Comisión y con la obligación de comunicarles la composición definitiva de su equipo. Los Estados miembros y las instituciones comunitarias pueden también proponer el envío de personal en comisión de servicios para que trabaje con el REUE²⁰⁸².

f) Financiación de la MAFUE en Moldavia-Ucrania

El presupuesto para la misión ha sido fijado, hasta noviembre de 2007, en 20,2 M€. Durante los seis primeros meses de la misión, la Comisión Europea financió la misión a través del Mecanismo de Reacción Rápida (MRR)²⁰⁸³, con la aportación de 4 M€. La financiación para la segunda fase de esta misión procedió del programa comunitario TACIS. Según las previsiones financieras establecidas en el *Entendimiento*, la ejecución de la misión se llevó a cabo según el acuerdo financiero firmado entre la Comisión Europea y el gobierno moldavo de 29 de septiembre de 2004, así como el acuerdo financiero firmado entre la Comisión

²⁰⁷⁸ *Ibíd.* Art. 8. Por otro lado, podrá informar al CAGE por recomendación del SG/AR y del COPS.

²⁰⁷⁹ En Dossier Spécial, "Mission Eubam Moldavie/Ukraine", EUROPOLITIQUE, 23.4.2008, n° 3516, 36è année, pp.9-15.

²⁰⁸⁰ G. Dura, "The EU Border assistance mission to the Republic of Moldova and Ukraine", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (ed.), *European Security and Defence policy... op.cit*, p.276.

²⁰⁸¹ Art. III.3 Privileges and immunities del "Entendimiento", *cit.*

²⁰⁸² Art. 6 de la acción común 2007/107/PESC, *cit.*

²⁰⁸³ Este mecanismo financiero fue utilizado por primera vez en Macedonia.

Europea y el gobierno ucraniano de 11 de abril de 2005 para la aplicación del programa de acción regional TACIS de 2004²⁰⁸⁴.

La combinación de los fondos procedentes del MRR y del programa TACIS en el periodo comprendido entre diciembre de 2005 y noviembre de 2007 supuso un total de 20,2 M€. Para el período comprendido entre diciembre de 2007 y noviembre de 2009 la cantidad prevista se fijó en 24 M€, procedentes del Instrumento europeo de vecindad y asociación (IEVA)²⁰⁸⁵. Además, los Estados miembros han contribuido a la misión con aportaciones directas, financiando los traslados temporales de los profesionales de fronteras procedentes de sus servicios nacionales²⁰⁸⁶. Por otro lado, la misión también coordina un proyecto financiero de la Comisión denominado BOMMOLUK (*Improvement of Border Controls at the Moldova-Ukraine border*) cuyo presupuesto aportó la suma adicional de 9 M€²⁰⁸⁷.

g) Balance de la MAFUE en Moldavia-Ucrania

Desde un punto de vista jurídico, la MAFUE en Moldavia-Ucrania carece de la dimensión de una operación de gestión de crisis y, por lo tanto, no se podría englobar en el marco de la PESD, aunque sí en el de la PESC. De hecho, esta misión ha llevado a cabo en el marco de la PEV, política comunitaria de la Comisión Europea. Como hemos visto en las misiones precedentes, la gestión de crisis es una prerrogativa del Consejo, principal actor institucional, tanto en la política exterior como en la de seguridad de la Unión. Una vez que la UE decide actuar en la gestión de una crisis es preceptiva la adopción de la correspondiente acción común, que en este caso no ha sido adoptada. Las bases jurídicas sobre las que se ha fundamentado la misión han sido dos instrumentos PESC: el *Entendimiento* y la acción común que establecía el mandato del REUE, todo ello en el marco general de la PEV.

²⁰⁸⁴ Art. III.7 del Entendimiento, *cit.* Según el punto 8 los expertos enviados estarán exentos del pago de impuesto sobre los salarios recibidos de la Comisión Europea o de los Estados miembros y otras organizaciones internacionales, al gobierno moldavo y ucraniano. Además, se reconoce el derecho a esta misión de exportar o importar desde los territorios aduaneros moldavos y ucranianos las mercancías necesarias para el servicio de la misión, libres de inspección y de pago de tasas e impuestos, de acuerdo con las normas ordinarias para las misiones diplomáticas que rigen en Moldavia y Ucrania. El instrumento de ayuda financiera TACIS será reemplazado por el Nuevo Instrumento de Partenariado y Política europea de vecindad (ENPI). La asistencia financiera para Moldavia se incrementará con este Nuevo instrumento. Se prevé una ayuda de 210 M€ para el período 2007-2010, destinados a reforzar el buen gobierno y las reformas, así como apoyar la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1194&lang=es&mode=g. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

²⁰⁸⁵ G. Dura, "The EU Border assistance mission to the Republic of Moldova... *op.cit.*, pp.280-281.

²⁰⁸⁶ La República Checa 7, Estonia 5, Finlandia 6, Alemania 7, Hungría 10, Italia 2, Letonia 8, Lituania 7, Polonia 15, Portugal 3, Eslovaquia 4 y el Reino Unido 2. Datos extraídos de European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, EUBAM, Press pack, 2007. En www.eubam.org. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

²⁰⁸⁷ La primera parte de este proyecto, BOMMOLUK 1, se inició en septiembre de 2006 y debe finalizar en noviembre de 2007. Está centrado en el suministro de equipos, el desarrollo de un sistema de análisis de riesgos y la prestación de formación para oficiales en los cruces fronterizos bajo control conjunto de Ucrania y Moldavia. La segunda parte de este proyecto, BOMMOLUK 2, se inició en el 2007 hasta finales de 2009. Este proyecto ha sido desarrollado por el programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. En European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, EUBAM, Press pack, 2007, www.eubam.org. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

La MAFUE en Moldavia se ha centrado básicamente en la prevención del conflicto y la reconstrucción postconflicto, ámbitos en los que está actuando la Comisión Europea a través de la PEV. De modo que, a pesar de las intervenciones del SG/AR de la PESC y los pronunciamientos del Consejo Europeo sobre el conflicto, no ha existido una participación directa de la UE en la resolución del conflicto²⁰⁸⁸. Además, el mandato de la misión se está llevando a cabo en coordinación con la OSCE que interviene activamente en la región desde los años noventa del siglo veinte.

Como balance de las operaciones que ha comportado la misión en sí misma, el logro más significativo ha sido su contribución a la aplicación de la Declaración conjunta que introduce el nuevo régimen de aduanas (firmado por el primer ministro de Moldavia y el de Ucrania el 30 de diciembre de 2005²⁰⁸⁹). A través de este nuevo régimen las empresas establecidas en la región de Transnistria sólo pueden exportar sus productos hacia Ucrania con los sellos oficiales moldavos. De modo general, la misión ha sido útil en su papel de observador neutral de la situación en la frontera. Además, ha supervisado el sistema de registro y reembolso que es un punto clave de la Declaración conjunta. Por otro lado, uno de los últimos logros de la misión ha sido la supervisión de la implementación del decreto n° 301 adoptado por el gobierno moldavo (en vigor desde el 23 de marzo de 2007) por el que se autoriza a las empresas de Transnistria con un registro temporal obtener el mismo acceso a las preferencias comerciales que, inicialmente, sólo obtenían las empresas con un registro permanente²⁰⁹⁰.

Es importante señalar también la intervención de uno de los órganos de la PESD en esta misión, el CIVCOM, que visitó Odessa los días 27 y 28 de junio de 2007, con la finalidad de ser informado sobre el desarrollo de las actividades de supervisión llevadas a cabo por la MAFUE. De modo que, aunque jurídicamente no estamos ante una misión PESD, existe una clara vinculación con las misiones civiles de la PESD, puesto que el CIVCOM es el encargado de elaborar las recomendaciones en materia de gestión civil de crisis²⁰⁹¹.

De todos modos, tal y como ha expresado el REUE para Moldavia, Kálmán Mizsei, la resolución definitiva del conflicto transfronterizo requerirá una estrecha cooperación entre todos los actores de la región, incluida la UE. En este contexto, la Federación Rusa, aliado estratégico de la UE, tiene un papel importante que jugar en el establecimiento del futuro estatus de Transnistria. Tanto Rusia como la UE comparten el mismo interés en trabajar conjuntamente con la finalidad de promover la estabilidad y el desarrollo de los países vecinos. Por este motivo, ambas partes están convencidas de que la resolución de este

²⁰⁸⁸ N. Popescu, "The EU in Moldova... *op.cit*", p. 10.

²⁰⁸⁹ En http://www.eubam.org/files/0-99/71/Joint%20_Declaration_eng.doc. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

²⁰⁹⁰ En <http://eubam.org>. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

²⁰⁹¹ El resumen del informe de las actividades de la misión entre junio y agosto de 2007, relativo a la aplicación de la Declaración conjunta y a otros aspectos como la capacidad de reconstrucción institucional, el análisis de riesgos, la reducción de la corrupción, la mejora de la cooperación entre los servicios moldavos y ucranianos en la frontera y la mejora de la seguridad en el control de la circulación de mercancías y personas, así como el estado de aplicación del programa BOMMOLUK1, está disponible en " Summary of EUBAM Activity Report for June-August 2007", Odessa, 26 September 2007. En <http://eubam.org/index.php?action=show&sid=05kxkcs86ub50jpeh4vuiu8tepm1dfr&id=388>. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

conflicto puede constituir un modelo para una cooperación “constructiva y con resultados concretos entre la UE y Rusia”²⁰⁹².

2.8. MISIÓN EUPOL AFGANISTÁN (15 DE JUNIO DE 2007 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 31 DE MAYO DE 2013)

a) La crisis de Afganistán y la actuación de la comunidad internacional

Afganistán es una tierra de paso, situada entre el centro y el sur de Asia, con una abrupta frontera de 5.800 Km de terreno montañoso y desértico que linda con seis países vecinos. En 1979 fue invadida por las tropas soviéticas que mantuvieron su presencia hasta el año 1989. La crisis originada por la invasión soviética fue tratada desde los años 80 como un asunto relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, tanto por el CSNU como por la AG, generando una gran cantidad de pronunciamientos en busca de una solución pacífica del conflicto. En este sentido, el 14 de enero de 1980 la AG aprobó la Resolución ES-6/2 en la que, preocupada por los acontecimientos ocurridos en Afganistán y por las consecuencias que estos podían tener para la paz y la seguridad internacionales, condenaba la intervención de la URSS por considerarla contraria al respeto a la soberanía, la independencia política y la integridad territorial de todo Estado, y pedía la retirada incondicional de todas las tropas extranjeras de Afganistán²⁰⁹³.

Paralelamente, el 15 de enero de 1980 las Comunidades Europeas (en el marco de la entonces CPE) adoptaron una declaración conjunta en la que afirmaban que la intervención militar soviética era una:

“violación grave de los principios que rigen las relaciones internacionales y son consagrados en la Carta de las Naciones Unidas” (lo que) “constituye a sus ojos una injerencia flagrante en los asuntos internos de un país no aliado del mundo islámico, así como una amenaza a la paz y a la estabilidad de la región, incluyendo el subcontinente indio, el Oriente Medio y el mundo árabe”²⁰⁹⁴.

Por medio de esta declaración, las CCEE invitaron a la URSS para que actuara de conformidad con la Resolución ES-6/2 y, en consecuencia, retirara sus tropas del país. A esta declaración siguió la adopción de un conjunto de medidas restrictivas de carácter económico contra Afganistán y la URSS, destinadas a conseguir la retirada de las tropas soviéticas del país²⁰⁹⁵. Sin embargo, la retirada de las tropas soviéticas de Afganistán en 1989 no resolvió los problemas del país. A partir de ese momento las diversas facciones afganas presentes en

²⁰⁹²En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1194&lang=EN. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

²⁰⁹³ A/RES/ES-6/2 de 14 de enero de 1980, párr. 3 y 4. La AG volvería a reunirse una vez más el 20 de noviembre para tratar de nuevo la cuestión, reiterando la necesidad de preservar la soberanía, la integridad territorial y la independencia política, mostrando de nuevo su preocupación por la continua presencia de tropas extranjeras en el país y sus “graves implicaciones para la paz y seguridad internacionales”. Vid. A/ RES/35/37 de 28 de noviembre de 1980, párr. 1, 2 y 3.

²⁰⁹⁴ Boletín CE 1-1980, punto 1.1.4.

²⁰⁹⁵ Entre ellas, inicialmente las CE anularon el programa de ayuda alimentaria a favor de Afganistán, anulación que fue posteriormente suspendida para aliviar el sufrimiento de los refugiados afganos. Contra la URSS la CE también adoptó medidas restrictivas sobre la venta de productos agrícolas. Vid. V. M. Sánchez, *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales...op.cit*, pp. 699-702.

el territorio iniciaron una cruenta guerra civil entre ellas por la conquista del poder, que pasó finalmente a manos de la facción de los talibanes²⁰⁹⁶.

Desde el año 1996, el tráfico de drogas y de armamento, así como el aumento del terrorismo internacional impulsado desde este país han venido siendo objeto de atención permanente en la actividad desarrollada por el CSNU, como consecuencia de los negativos efectos desestabilizadores que este conflicto y sus consecuencias han tenido sobre la paz y la seguridad internacionales²⁰⁹⁷. El mismo año, el CSNU adoptaba la resolución 1076 (1996), por la cual, y ante la continuación de los enfrentamientos militares y el aumento del número de refugiados y personas desplazadas que ponían en peligro la estabilidad de la región instaba:

“a todos los estados a que pongan de inmediato fin al suministro de armas y municiones a todas las partes en el conflicto de Afganistán”²⁰⁹⁸.

Esta prohibición inicial se fue endureciendo gradualmente con la evolución de los acontecimientos en el país. Con posterioridad, la Resolución 1267 (1999) instaba al régimen talibán a que tomara medidas para que no se utilizara su territorio para albergar instalaciones y campamentos de terroristas, ni para la preparación u organización de acciones de terrorismo internacional, además de pedirle que entregara a Usamah Bin Ladin a las autoridades competentes²⁰⁹⁹. A través de las Resoluciones 1333 (2000) y 1390 (2002), el CSNU instaba a los Estados de la comunidad internacional a:

“congelar sin demora los fondos y otros activos financieros o recursos económicos de Bin Ladin, los talibanes y personas o empresas afines”²¹⁰⁰.

Tanto estas resoluciones como las Resoluciones 1067 (1999) y 1247 (1999), que decretaban el embargo de armas y municiones, fueron adaptadas por las CCEE en su derecho interno a través de diferentes posiciones comunes y reglamentos de aplicación, estableciendo la obligación para sus Estados miembros de aplicar estas medidas restrictivas²¹⁰¹.

²⁰⁹⁶ Los estudiantes islamistas talibanes tomaron el poder en 1994 en Kandahar y a partir de 1996 pasaron a controlar la capital Kabul, extendiendo su poder hacia la mayor parte del país. El régimen instaurado por esta facción se basaba en una aplicación estricta de la ley islámica.

²⁰⁹⁷ S/PRST/1996/6, de 15 de febrero de 1996, “Declaración de la presidencia del Consejo de Seguridad”.

²⁰⁹⁸ S/RES/1076 (1996) de 22 de octubre de 1996, párr. 4.

²⁰⁹⁹ S/RES/1267 (1999) de 15 de octubre de 1999, párr. 1 y 2. Al mismo tiempo, decidía la aplicación de nuevas y más estrictas medidas sancionadoras, tales como la prohibición de vuelos de compañías propiedad de la facción talibán y la congelación de los fondos y recursos financieros de que dispusiera esta facción en el extranjero (párr. 4). Estas sanciones serían aplicables hasta que cumplieran con las obligaciones impuestas por el CS.

²¹⁰⁰ S/RES/1333(2000) de 19 de diciembre de 2000, párr. 8 letra c), confirmada por la Resolución posterior S/RES/1390/2002, de 28 de enero de 2002, párr. 1.

²¹⁰¹ Vid. respectivamente, posición común 96/746/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 1996 (DO L 342/1, de 31.12.1996), que adoptaba el embargo de armas y municiones establecido por la Resolución 1076 (1996); posición común 199/727/PESC del Consejo, de 15 de noviembre de 1999 (DO L 294/1, de 16.11.1999) y su aplicación a través del Reglamento (CE) n° 337/2000 del Consejo, de 14 de febrero de 2000 (DO L 43/1, de 16.2.2000), relativo a la prohibición de vuelos y a la congelación de capitales y otros recursos financieros de los talibanes de Afganistán, que aplicaba la resolución 1267 (1999); posición común 2001/154/PESC, de 26

En este contexto de enfrentamientos, el 7 de octubre de 2001 los EEUU, en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre y apoyados por las NNUU y la comunidad internacional, iniciaron la denominada operación *Libertad duradera* con el objetivo de derrocar al régimen talibán. La invasión norteamericana acabó con el régimen talibán, iniciándose seguidamente, durante el mes de diciembre, la Conferencia de Berlín, que reunió a las delegaciones de las diversas facciones afganas del país, bajo los auspicios de las NNUU. Estas reuniones se llevaron a cabo con la finalidad de establecer un gobierno de base amplia, pluriétnico y plenamente representativo de todo el pueblo afgano²¹⁰². La conclusión de la conferencia se llevó a cabo con la firma, el 5 de diciembre, del *Acuerdo de Bonn*²¹⁰³, que preveía el establecimiento de un gobierno transitorio, bajo la dirección del Presidente Karzai. Este Acuerdo sería la base para la posterior adopción de una nueva constitución en enero de 2004, la celebración de elecciones presidenciales en octubre²¹⁰⁴ y la celebración de elecciones parlamentarias y provinciales en septiembre de 2005²¹⁰⁵, así como la inauguración de la Asamblea nacional en diciembre de 2005.

de febrero de 2001 (DO L 57/1, de 27.2.2001) y el Reglamento (CE) 467/2001 de Consejo, de 6 de marzo de 2001 (DO L 67/1, de 9.3.2001), por el que se da cumplimiento de las modificaciones de las medidas decididas por el CS mediante la Resolución 1333 (2000); y el Reglamento nº 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo (DO L 139/9, de 29.5.2002), en aplicación de la Posición común 2002/402/PESC del Consejo de 27 de mayo de 2002 (DO L 139/4, de 29.5.2002), que adaptaba las medidas coercitivas de la UE a la Resolución 1390 (2002) del CS, por la que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas contra Usamah Bin Ladin y otras personas y entidades asociadas al mismo, así como modifica las que ya se aplicaban contra el régimen talibán. Estas medidas restrictivas contra Bin Ladin y otras personas y entidades a él asociadas fueron ampliadas por sexagésima primera vez el 17 de enero de 2006 con el Reglamento (CE) nº 76/2006 de la Comisión, de 17 de enero de 2006 (DO L 12/716, de 18.1.2006).

²¹⁰² S/RES/1378 (2001) de 14 de noviembre de 2001, párr. 1. Este gobierno también debería respetar los derechos del pueblo afgano sin distinciones de género, etnia o religión, así como establecer la cooperación necesaria con las actividades internacionales de lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes y facilitar la prestación urgente de asistencia humanitaria, así como el regreso de los refugiados y desplazados dentro del país, cuando la situación lo permitiese.

²¹⁰³ Texto del Acuerdo Accesible en S/2001/1154, de 5 de diciembre de 2001. En la posterior Resolución 1383 (2001) de 6 de diciembre, el CS hacía suyo el texto del Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en Afganistán a la espera de que se restablecieran las instituciones permanentes de gobierno, e instaba a todos los grupos afganos a aplicar este Acuerdo, cooperando con la Autoridad Provisional (párr. 1 y 2).

²¹⁰⁴ Estas elecciones, en las que salió elegido presidente Hamid Karzai, fueron refrendadas por la UE que había enviado una misión de apoyo a las elecciones y a la democracia para supervisar el proceso. Una vez celebradas la UE continuaba reiterando su firme compromiso de participar a largo plazo en la reconstrucción, desarrollo y estabilidad del país. A estas declaraciones de la UE sobre Afganistán se sumaron también países candidatos en aquel momento: Bulgaria y Rumania, así como Croacia y Turquía; Albania, Bosnia y Herzegovina, la ERYM y Serbia y Montenegro, como países del proceso de estabilización y asociación, y candidatos potenciales, tales como Islandia, Liechtenstein y Noruega. Vid. Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004, Declaraciones de la UE y declaraciones de la Presidencia en nombre de la UE, Afganistán, Boletín UE 11-2004, punto I.6.19.

²¹⁰⁵ Tanto para la celebración de las elecciones presidenciales como parlamentarias la UE aportó una ayuda financiera de alrededor del 50% del coste de las elecciones presidenciales y de alrededor del 40% de las elecciones parlamentarias y provinciales, contando también con las aportaciones de los Estados miembros. Al mismo tiempo, desplegó una Misión de apoyo electoral para las elecciones presidenciales y una Misión de observación electoral de la Comisión Europea para las elecciones parlamentarias y provinciales, bajo la dirección de la parlamentaria europea

b) La actuación de la UE en el marco de las relaciones exteriores

Durante todo este proceso, el apoyo de la UE a la solución pacífica del conflicto y a la estabilización y reconstrucción del país fue renovado con su intervención en el nuevo marco de cooperación acordado en la conferencia de Londres sobre Afganistán -celebrada del 31 de enero al 1 de febrero de 2006, entre el gobierno afgano y la comunidad internacional- y denominado *Pacto para el Afganistán*. Este compromiso tiene por objetivo asegurar cuatro áreas prioritarias para el desarrollo y la reconstrucción del país: la seguridad; la gobernanza, el Estado de derecho y los derechos humanos; el desarrollo económico y social y, finalmente, la lucha contra el narcotráfico²¹⁰⁶.

Previamente, el 16 de noviembre de 2005 la UE y el nuevo gobierno afgano habían adoptado una declaración conjunta por la que establecían una nueva relación de asociación entre ambas partes basada en los siguientes puntos: la prestación por parte de la UE de apoyo económico y político al nuevo gobierno; la reforma del sector de la seguridad y de la justicia; la lucha contra el narcotráfico; el desarrollo; los derechos humanos; el retorno de los refugiados y desplazados internos; la cultura y la educación. Además, a través de esta declaración fue creado un mecanismo de diálogo político basado en la celebración de una reunión anual a nivel ministerial. Esta declaración conjunta reafirmaba una vez más el compromiso a largo plazo de la UE para la ayuda a la reconstrucción y a la estabilidad del país, tal y como ya había asumido en el proceso de firma del *Acuerdo de Bonn*²¹⁰⁷.

Por otro lado, desde el año 2001 el Consejo ha venido nombrando a un REUE para Afganistán²¹⁰⁸, con el objetivo de que actúe como interlocutor político de la UE en la aplicación de la política de la UE²¹⁰⁹, en coordinación con los esfuerzos de la comunidad internacional para la solución del conflicto. El mandato del REUE²¹¹⁰ se ha ido adaptando a la evolución de los acontecimientos en el país, aunque teniendo como funciones principales las de transmitir la posición de la UE sobre el proceso político, establecer contactos con las

Emma Bonino. En http://ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/intro/index.htm (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

²¹⁰⁶ Texto del Pacto en <http://www.fco.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1134650705195>. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

²¹⁰⁷ Doc. 14519/05, cit. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14519.en05.pdf>. (Fecha de consulta: 3 mayo 2010).

²¹⁰⁸ Acción común 2001/875/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2001 (DO L 326/1, de 11.12.2001).

²¹⁰⁹ En este sentido “contribuirá a la aplicación de la declaración conjunta UE-Afganistán y del pacto con Afganistán, así como de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las NU y de otras resoluciones pertinentes de esta organización”; así como fomentar las aportaciones de los actores regionales presentes en la zona para la consolidación del Estado afgano; apoyar la función de las NU y, en particular la del Representante Especial de su Secretario General y, finalmente, apoyar el trabajo del Secretario General y Alto Representante en la región. Vid. Art. 2 de la acción común 2007/106/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 (DO L 46/55, de 16.2.2007).

²¹¹⁰ El primer REUE fue el español Francesc Vendrell, desde el año 2002 hasta agosto de 2008. Vid. art. 1 de la acción común 2002/496/PESC del Consejo de 25 de junio de 2002 (DO L 167/12, de 26.6.2002). El 24 de julio de 2008 el Consejo aprobó el nombramiento del actual REUE, el ex embajador italiano en Kabul, Ettore F. Sequi, prorrogando su mandato hasta el 28 de febrero de 2010. Vid. acción común 2009/135/PESC, de 16 de febrero de 2009 (DO L 46/61, de 17.2.2009).

instituciones representativas afganas; mantener contactos con las organizaciones internacionales, en especial con los representantes de las NNUU, así como con los países vecinos y con intereses en la zona, al mismo tiempo que informar sobre los progresos realizados en la consecución de los objetivos de la declaración conjunta UE-Afganistán y el pacto con Afganistán²¹¹¹. Por lo demás, su actuación debe coordinarse con la de los representantes de los Estados miembros y de la Comisión Europea a fin de garantizar que el planteamiento de la UE se refleje adecuadamente en su actuación a favor del desarrollo de Afganistán²¹¹². Por otro lado, la intervención de la UE a través de la misión EUPOL AFGANISTÁN ha exigido también la modificación del mandato del REUE para adaptarse a las nuevas estructuras de mando y control que se han previsto. En este sentido, deberá también:

“proporcionar sobre el terreno orientaciones políticas al jefe de misión de policía de la UE” (y) “El REUE y el Comandante de las operaciones civiles se consultarán mutuamente cuando resulte necesario”²¹¹³.

Paralelamente a esta acción exterior de la UE, el CSNU había aprobado, en diciembre de 2001 la Resolución 1386, por la cual se creaba una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), con el objetivo de ayudar a la autoridad provisional afgana a mantener la seguridad en Kabul y sus alrededores, garantizando un entorno seguro en el ejercicio de sus funciones y del personal de las NNUU²¹¹⁴. El despliegue total de esta fuerza no fue completado hasta el mes de septiembre de 2007²¹¹⁵. La ISAF, en la que también están integrados la mayoría de los Estados miembros de la UE, ejerce sus funciones en coordinación con la operación libertad duradera y la misión de policía de la UE en Afganistán. Sin olvidar tampoco el liderazgo ejercido por la OTAN para el restablecimiento de la seguridad en el país²¹¹⁶.

²¹¹¹ *Ibid.* Art. 3. En particular sobre los ámbitos relativos a la buena gobernanza y la creación de instituciones basadas en el Estado de derecho; las reformas en el ámbito de la seguridad; el respeto de los derechos humanos; de los principios democráticos; fomentar la participación de la mujer en la administración pública y en la sociedad civil; el respeto de las obligaciones internacionales de Afganistán; sobre todo para combatir el terrorismo, el tráfico de drogas y la trata de seres humanos; la prestación de ayuda humanitaria y el retorno de los refugiados y desplazados internos (art. 3 letra e).

²¹¹² *Ibid.* Art. 3 letra f).

²¹¹³ Art. 1 de la acción común 2007/732/PESC del Consejo de 13 de noviembre de 2007 (DO L 295/30, de 14.11.2007).

²¹¹⁴ S/RES/1386 (2001) de 20 de diciembre de 2001. La creación de esta Fuerza estaba ya prevista en el Anexo 1 del Acuerdo de Bonn y fue establecida inicialmente por un período de 6 meses (párr. 1). En la resolución también se “exhorta a los estados miembros a que aporten personal, equipos y otros recursos” a esta Fuerza (párr. 2).

²¹¹⁵ Desde el 13 de octubre de 2007 el CS ha prorrogado la autorización de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad por un nuevo período de 12 meses. *Vid.* S/RES/1776 (2007) de 19 de septiembre de 2007, párr.1.

²¹¹⁶ El 5 de octubre de 2006 la OTAN, a través de la ISAF asumió el mando de las fuerzas internacionales militares de manos de la coalición norteamericana en el este de Afganistán. Actualmente lidera alrededor de 35.000 soldados procedentes de 37 países (de los cuales 25 son Estados miembros de la UE) y 25 equipos de reconstrucción provinciales. Esta es la mayor operación militar que ha asumido fuera de Europa hasta el momento. En <http://www.nato.int/issues/isaf/index.html>. (Fecha de consulta: 22 agosto 2010). El apoyo de la OTAN al proceso de Bonn, centrado en la lucha contra los talibanes, Al-Qaeda y contra el narcotráfico, debería completarse, una vez finalizado el proceso de Bonn, con el apoyo a la reconstrucción del país a través de los equipos de reconstrucción provinciales de la ISAF, cuyo

c) La exploración previa a la misión

Ante los compromisos adquiridos por la UE con Afganistán, y en especial con la declaración conjunta de 2005 en materia de seguridad²¹¹⁷ y ante la continua y creciente inestabilidad e inseguridad para la población de Afganistán, cinco años después de la intervención del ejército de los EEUU, el gobierno de Kabul llevó cabo un llamamiento a la UE en busca de asistencia. De este modo, la UE pasaría a asumir la creación y la ejecución de una misión PESD, de carácter civil, para la reforma del sector de la policía en este país²¹¹⁸.

En julio de 2006 la UE envió una misión de carácter previo y exploratorio con la participación de los Estados miembros, a fin de preparar una evaluación sobre el Estado de derecho y el estatus de la policía afgana. El 13 de octubre esta misión presentó un informe al COPS en el que se incluía un análisis de la situación del Estado de derecho en Afganistán, así como diversas recomendaciones para reforzar la contribución de la UE en este sector y lograr un impacto estratégico. En este informe se recomendaba específicamente que la UE considerara contribuir en mayor medida al apoyo del sector de la policía mediante una misión de policía y que enviase una misión de investigación para estudiar la viabilidad de la misma²¹¹⁹. Así pues, en diciembre la UE envió a Afganistán una misión de investigación. En base a las conclusiones presentadas por esta misión, el 12 de febrero de 2007 el CAGRE aprobó el *Concepto de Gestión de Crisis (CMC)* para la misión:

“La misión se esforzará por establecer una fuerza de policía afgana en régimen de responsabilización local, que respete los derechos humanos y opere en el marco del Estado de Derecho. La misión deberá basarse en los esfuerzos ya en curso y adoptar un planteamiento global y estratégico en consonancia con el CMC. Para ello la misión deberá abordar cuestiones tales como la reforma de la policía a nivel central, regional y provincial, según corresponda”²¹²⁰.

número se ha ido incrementando paulatinamente. Estos equipos están formados por personal civil y militar desplazado en las provincias con la finalidad de aportar seguridad, asistir en los trabajos de reconstrucción y ayudar al gobierno del Presidente Karzai a extender su autoridad más allá de Kabul. Actualmente la OTAN lidera nueve equipos que aportan seguridad al 50% del territorio. Para un comentario sobre el compromiso de la OTAN en Afganistán, *vid.* A. Monaco, “Re-thinking NATO’s engagement in Afghanistan”, *ESR*, Number 27, October 2005, pp. 8-10.

²¹¹⁷ En esta declaración la UE y sus Estados miembros se muestran dispuestos a asistir al gobierno afgano en el desarrollo de una fuerza de policía fronteriza y nacional. Al mismo tiempo, ambas partes se mostraban convencidas que una fuerza de policía efectiva e imparcial es una de las claves para el establecimiento del Estado de derecho en Afganistán. *Vid.* Doc. 14519/05, *cit.*

²¹¹⁸ La misión enviada por el CS en noviembre de 2006 para evaluar la situación del país y la aplicación del Acuerdo de Bonn destacaba la importancia de establecer un ejército nacional afgano fuerte y estable y también instaba “a los donantes y al gobierno de Afganistán a que redoblen sus esfuerzos colectivos para establecer en todo el país una fuerza de policía nacional afgana eficaz y digna de confianza”. En sus conclusiones consideraba que sería necesaria una fuerte inversión para poder alcanzar los objetivos de seguridad establecidos en el Pacto para Afganistán e instaba a la comunidad internacional a redoblar sus esfuerzos, junto al gobierno afgano, para llevar a cabo la disolución de los grupos armados ilegales. *Vid.* S/2006/935, Informe sobre la misión del CS en Afganistán, de 4 de diciembre de 2006 (párr. 38).

²¹¹⁹ Antecedente (4) de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

²¹²⁰ Doc. 6039/07, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Sesión nº 2780, Bruselas, 12 de febrero de 2007.

d) Marco jurídico de EUPOL AFGANISTÁN

Ante la situación de inestabilidad que se vivía en Afganistán, el CSNU continuaba destacando:

“la necesidad de que se siga progresando en la reforma del sector de la seguridad, entre otros fines para avanzar hacia el objetivo de que las fuerzas de seguridad estén equilibradas desde el punto de vista étnico, proporcionen seguridad y garanticen el Estado de derecho en todo el país (...)”²¹²¹.

Por este motivo, la Resolución 1746 (2007) del CSNU acogía favorablemente:

“la decisión de la Unión Europea de establecer una misión en el ámbito policial, con vinculación al Estado de derecho en sentido amplio y la lucha contra los estupefacientes, afín de prestar asistencia a la labor que está realizando en el ámbito de la reforma de la policía en los planos central y provincial, y espera que la misión se ponga en marcha pronto”²¹²².

En la reunión del CAE celebrada el 23 de abril de 2007 se aprobó el CONOPS para esta misión y el 14 de mayo siguiente el Consejo adoptó la acción común 2007/369/PESC por la que se establecía la base jurídica de la misión, denominada oficialmente “EUPOL-Afganistán”, con una duración inicial prevista de 3 años²¹²³. El 16 de mayo el gobierno de Afganistán envió una carta de invitación a la Unión para que iniciara una misión de policía en Afganistán²¹²⁴, misión que finalmente fue desplegada el 15 de junio de 2007²¹²⁵.

e) Objetivos de EUPOL AFGANISTÁN

Tal y como determinó el Consejo en el proyecto de informe de la Presidencia sobre la PESD aprobado el 17 de junio de 2007, esta misión tiene por objetivo contribuir al establecimiento de unos dispositivos policiales civiles duraderos y eficaces, que deben garantizar la oportuna interacción con el sistema de justicia penal en general, bajo la responsabilidad afgana y conforme a los criterios internacionales. En este sentido, la lucha contra el narcotráfico es considerada por el Consejo como un tema transversal²¹²⁶. Este objetivo fijado por el Consejo se recoge en la acción 2007/369/PESC, que incorpora como objetivo principal de la misión:

“contribuir de manera significativa a la creación, bajo responsabilidad afgana, de unas disposiciones policiales sostenibles y eficaces que aseguren una interacción adecuada con el sistema de justicia penal en sentido amplio, en consonancia con el asesoramiento político y la labor de consolidación institucional de la Comunidad, los estados miembros y otros actores internacionales”.

²¹²¹ S/RES/1746 (2007), *cit.*, párr. 10.

²¹²² *Ibíd.* Párr. 11.

²¹²³ Art. 1 de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

²¹²⁴ *Ibíd.* Antecedente (8).

²¹²⁵ La ceremonia oficial de lanzamiento tuvo lugar en Kabul el 17 de junio bajo los auspicio de la presidencia alemana, el REUE Francesc Vendrell y fue seguida de una conferencia de prensa conjunta del Ministro del interior afgano, Zarar Ahmed Moqbel, el REUE y el jefe de la misión, el general de brigada Eichele. *Vid.* Doc. 10939/07, European Union Council Secretariat, Factsheet, “EU police mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan)”, May 2007.

²¹²⁶ Doc. 10910/07, “Proyecto de informe de la Presidencia sobre la PESD”, Bruselas, 18 de junio de 2007, p. 10.

Por otro lado, la misión tiene también otro objetivo centrado en respaldar el proceso de reforma de los servicios de policía, con la finalidad de obtener unos servicios de policía “dignos de confianza y eficaces”, que lleven a cabo su labor de conformidad a las normas internacionales y en el marco del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos²¹²⁷. Con la finalidad de llevar a cabo estos dos objetivos, la acción común detalla la relación de “cometidos” que deberán implementar los miembros de la misión:

- a) desarrollar estrategias y hacer hincapié en pro de una estrategia general conjunta de la comunidad internacional en materia de reforma policial, sobre la base del Pacto para Afganistán y la estrategia nacional de desarrollo provisional;
- b) respaldar al gobierno afgano para que se aplique su estrategia de modo coherente;
- c) mejorar la coordinación y la cohesión entre los actores internacionales, y
- d) apoyar las vinculaciones entre la policía y le Estado de derecho en sentido amplio²¹²⁸.

Todas estas tareas han tenido que ser posteriormente desarrolladas en el OPLAN. Al mismo tiempo, al tratarse de una misión de carácter civil, carece de funciones ejecutivas, por lo que sus tareas se llevan a cabo a través de la prestación de la tutoría, el asesoramiento y la formación²¹²⁹.

f) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUPOL AFGANISTÁN

Como toda misión PESD, antes de iniciar la fase operativa, con el despliegue sobre el terreno, era necesario llevar a cabo su planeamiento. En esta fase el Jefe de misión, asistido por el equipo de planeamiento, se encargó de elaborar el OPLAN y desarrollar los instrumentos técnicos necesarios para ejecutar la misión. Durante esta fase previa fueron evaluados los riesgos específicos de seguridad asociados a las actividades de esta misión y, en consecuencia, se incluyó en el OPLAN un plan de seguridad. Una vez elaborado correspondió al Consejo su posterior aprobación.

También durante esta fase previa se regulaba la colaboración del jefe de misión con la Oficina del REUE en Afganistán, la Comisión Europea y los Estados miembros que participan en la reforma de la policía afgana. Esta colaboración también se lleva a cabo con el gobierno de Afganistán y los actores internacionales destacados en el terreno, en especial la OTAN y la ISAF, los “Estados de referencia” del equipo de reconstrucción provincial, las NNUU (a través de la misión de asistencia en Afganistán) y los terceros Estados participantes en esta reforma. En este sentido, la acción también adopta las necesarias disposiciones relativas a la

²¹²⁷ Art. 3. de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

²¹²⁸ *Ibíd.* Art. 4.1.

²¹²⁹ *Ibíd.* Art. 4.2.

comunicación de la información clasificada, con el objetivo de coordinar las actuaciones de la misión con los diversos actores internacionales presentes en la zona²¹³⁰.

La estructura prevista para el desarrollo de la misión se compone de:

- 1) Un jefe de misión, cuyo nombramiento recayó inicialmente en el general alemán de brigada Friederich Eichele²¹³¹, substituido el 1 de noviembre de 2007 por el general de brigada alemán Jürgen Scholz²¹³², quien a su vez ha sido substituido, desde el 16 de octubre de 2008, por el comisario de policía danés Kai Vittrup²¹³³.
- 2) Asesores del Estado mayor central, incluido un funcionario de alto nivel de la misión en materia de seguridad.
- 3) Sección de formación.
- 4) Secciones de asesoramiento y tutoría.
- 5) Departamento administrativo.

Del mismo modo, se compone de una unidad logística en Bruselas²¹³⁴. Desde 13 de noviembre de 2007 se ha añadido una nueva estructura, el Comandante civil de la operación, encargado de dirigir la capacidad civil de planeamiento y su ejecución²¹³⁵. Es el encargado de ejercer el mando y control de la misión a nivel estratégico y su actuación está bajo el control político y la dirección estratégica del COPS y de la autoridad general del SG/AR. Por otro lado, y como novedad respecto a las misiones civiles precedentes, el comandante civil también es el encargado de asumir el control operativo del personal en comisión de servicios, sus equipos y unidades, aunque continúan estando bajo el mandato de sus respectivas autoridades nacionales²¹³⁶.

Por otro lado, la cadena de mando establecida se basa en el esquema establecido para las anteriores misiones PESD. Se trata de una cadena unificada, a través de la cual el COPS ejerce el control político y la dirección estratégica de la misión²¹³⁷. El SG/AR es el encargado de dar las orientaciones al jefe de misión a través del REUE. Como novedad, la incorporación de la figura del comandante civil ha provocado algún cambio en esta cadena de mando. En esta operación es el comandante civil, bajo el control político y la dirección estratégica del COPS y la autoridad global del SG/AR, el responsable, a nivel estratégico de la misión y como tal, el encargado de impartir instrucciones al jefe de misión, al que debe facilitar apoyo

²¹³⁰ *Ibíd.* Art. 15, por el que se establecen las normas de comunicación de los documentos clasificados y no clasificados a la OTAN y a la ISAF, a los terceros Estados asociados, a las NU y su misión de asistencia en Afganistán y a las autoridades locales.

²¹³¹ *Ibíd.* Art. 6.1.

²¹³² Art. 1 de la decisión 2007/685/PESC, EUPOL AFG/1/2007 del COPS de 16 de octubre de 2007 (DO L 281/37, de 25.10.2007).

²¹³³ Art. 1 de la decisión EUPOL AFGANISTÁN/1/2008 del COPS de 3 de octubre de 2008 (DO L 285/20, de 29.10.2008).

²¹³⁴ Art. 5 .1. de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

²¹³⁵ Art. 1.2) de la acción común 2007/733/PESC del Consejo de 13 de noviembre de 2007 (DO L 295/31, de 14.11.2007).

²¹³⁶ *Ibíd.* Art. 1. 2). 4.

²¹³⁷ Art. 10. acción común 2007/369/PESC, *cit.* Siempre bajo la responsabilidad del Consejo, que es el encargado de autorizar al COPS a adoptar las decisiones oportunas en base al art. 35 TUE. Esta autorización incluye las competencias para modificar el OPLAN y la cadena de mando, así como para adoptar decisiones en relación con el nombramiento del jefe de misión.

técnico y asesoramiento²¹³⁸. Al mismo tiempo, debe mantener informado al Consejo por medio del SG/AR. En este sentido, el jefe de misión es el encargado de ejercer el mando y control de la misión en la zona de operaciones y deber responder de su actuación directamente ante el Comandante civil de la operación²¹³⁹. El control ejercido por el Consejo se lleva a cabo a través de los informes que debe presentarle el COPS quien, a su vez, debe recibir periódicamente informes del comandante civil y del jefe de misión²¹⁴⁰. La decisión sobre los objetivos y la terminación de la misión también siguen correspondiendo al Consejo²¹⁴¹.

La responsabilidad en materia de seguridad recae en el comandante civil de la operación, quien dirigirá las medidas de planeamiento y seguridad y garantizará que sean ejecutadas de modo correcto y eficaz, en coordinación con la oficina de seguridad del Consejo. Por otro lado, el jefe de misión será el responsable de la seguridad de la operación y de garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos de seguridad aplicables, según la política de la Unión en lo relativo a la seguridad del personal operativo destinado en el exterior. El jefe de misión nombrará también funcionarios de seguridad provincial y regional. Del mismo modo, todo el personal de la misión deberá recibir una formación adecuada en materia de seguridad en entornos hostiles, de conformidad con el OPLAN y también recibirán una formación periódica de actualización *in situ*, organizada por el funcionario de la misión encargado de la seguridad (SMSO)²¹⁴².

Como novedad en la estructura de la misión, se ha previsto por primera vez la activación de la capacidad de guardia permanente, establecida en la Secretaría general del Consejo, para esta misión²¹⁴³, en clara equivalencia al concepto usado por la terminología militar de la OTAN. Por otro lado, el órgano encargado de asumir la coordinación entre los distintos actores internacionales presentes en el país es la Junta Internacional de Coordinación Policial (IPCB), establecida en el cuartel general de la misión europea en Kabul. Este órgano es el encargado de asumir la coordinación entre la policía europea, las fuerzas de EEUU, las de la OTAN, las de las NNUU y el Ministerio del Interior afgano.

g) Estados participantes y personal adscrito a EUPOL AFGANISTÁN

La acción aprobada por el Consejo recoge la posibilidad de que terceros Estados y Estados adherentes participen en el desarrollo de la misión, siempre que sufraguen los gastos de envío de los expertos policiales y del personal civil enviado en comisión de servicios, además de contribuir a los gastos de funcionamiento de la misión. En este caso, la regulación tampoco difiere de las misiones precedentes en las que el Consejo es el encargado de adoptar las decisiones necesarias para aceptar las contribuciones propuestas. Por este motivo los terceros Estados contribuyentes tendrán los mismos derechos y obligaciones en relación con la gestión cotidiana de la misión que los Estados miembros participantes. Para esta misión está prevista la participación de Canadá y Noruega, en las mismas condiciones que en las misiones

²¹³⁸ Art. 1 párr.5) punto 3 de la acción común 2007/733/PESC, *cit.*

²¹³⁹ *Ibid.* Art. 1.5). 4 y 5.

²¹⁴⁰ *Ibid.* Art. 1.6).3.

²¹⁴¹ *Ibid.* Art. 1.6).1 y Art. 10 de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

²¹⁴² *Ibid.* Art. 1.7).

²¹⁴³ *Ibid.* Art. 1.8) También se ha procedido a su activación en las misiones civiles EUPOL COPPS en los territorios palestinos, EUJUST LEX en Iraq y EULEX Kosovo.

anteriores²¹⁴⁴. Por otro lado, hasta diciembre de 2007 la UE había firmado dos acuerdos de participación con Croacia y Nueva Zelanda²¹⁴⁵. Con el fin de articular la participación de estos Estados no miembros, el 30 de noviembre de 2007 fue creado el CDC²¹⁴⁶ para esta misión, para llevar la gestión diaria de la misión. Los Estados miembros de la UE pueden participar en los debates de este comité y también está previsto que pueda asistir a sus reuniones un representante de la Comisión Europea²¹⁴⁷. Además de los terceros Estados, en la actualidad participan 16 Estados miembros en la misión²¹⁴⁸, siendo Alemania el Estado que ha asumido el protagonismo principal, puesto que previamente al inicio de la misión europea ya lideraba un Proyecto de reforma de la policía a través de la Oficina de Proyectos de la Policía alemana que ha sido integrado en la misión EUPOL AFGANISTÁN²¹⁴⁹.

El personal que desplazado en comisión de servicios²¹⁵⁰, por los Estados miembros y las instituciones comunitarias durante el segundo semestre del 2007 estaba cifrado en 160 policías, aunque se esperaba llegar a los 190 aproximadamente, con la finalidad de dar formación a alrededor de 60.000 policía afganos. El 18 de marzo de 2009 la misión estaba formada por 250 agentes internacionales y 123 locales²¹⁵¹. Se trataba de expertos judiciales y

²¹⁴⁴ Que se rigen por sus “acuerdos marco” respectivos. Como siempre, el COPS es el encargado de tomar las mediadas en relación con la participación financiera o las contribuciones en especie de los terceros Estados. *Vid.* Arts. 12.4 y 5 de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

²¹⁴⁵ *Vid.* respectivamente, la decisión de aprobación del Acuerdo UE-Croacia, decisión 2007/665/PESC del Consejo de 28 de septiembre de 2007 (DO L 270/27, de 13.10.2007); y Acuerdo UE-República de Croacia (EUPOL AFGANISTAN), *cit.*; decisión 2007/670/PESC del Consejo de 1 de octubre de 2007 (DO L 274/1, de 18.10.2007); y Acuerdo UE-Nueva Zelanda (EUPOL AFGANISTAN), *cit.*

²¹⁴⁶ Decisión 2007/886/PESC, EUPOL AFG/2/2007, *cit.*

²¹⁴⁷ *Ibid.* Art. 3. La regulación de este comité explicitaba que se realizaba según las directrices establecidas en el documento aprobado por el Consejo el 10.12.2002 “Consulta y modalidades de la contribución de los estados no miembros de la UE a la gestión civil de las crisis por parte de la UE”.

²¹⁴⁸ Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República checa, Rumanía y Suecia.

²¹⁴⁹ En el año 2002, a petición del gobierno interino afgano y las NU, Alemania asumió el liderazgo en la reforma de las fuerzas de policía afganas. Entre abril del 2002 y junio del 2007 (hasta el inicio de la misión de la UE) un promedio de 40 oficiales de policía fueron desplegados temporalmente en la Oficina de proyectos de la policía alemana y en sus oficinas de campo situadas en Mazar-e-Sharif, Kunduz, Feyzabad y Herat. Además, entre 25 y 30 expertos eran enviados cada año para dar cursos de formación básicos y avanzados a los oficiales afganos. Este proyecto tenía el apoyo del Ministerio del Interior alemán. Desde el 2002 Alemania ha aportado una ayuda de 12 M€ anuales para la reforma de la policía afgana, incluyendo los gastos para infraestructuras, equipo y formación. En Ministerio Federal alemán de relaciones exteriores http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_769658/Internet/Content/Themen/Police/Afghanistan/DataAndFacts/Einfuehrung_Aufbauhilfe_Afghanistan_en.html. (Fecha de consulta: 23 agosto 2010).

²¹⁵⁰ Art. 7.2 de la acción común 2007/369/PESC, *cit.* Como siempre, los Estados o instituciones corren con los gastos del personal que envíen, excepto las asignaciones que tengan la consideración de dietas (punto 3). En caso necesario la misión también podrá contratar personal internacional y local (punto 4). Este personal está sometido a la autoridad del Estado o institución remitente y deberá desempeñar sus funciones en interés de la misión y cumpliendo las normas mínimas de seguridad estipuladas por el Consejo (punto 5). En materia laboral, las condiciones de contratación y los derechos y obligaciones del personal internacional y local se fijan en los contratos celebrados entre el jefe de misión y el miembro del personal (art. 8.3).

²¹⁵¹ Union Européenne, Politique européenne de sécurité et de défense, “Mission de police de l’UE en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)”, Mars 2009 Afghanistan/14. En http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/090330%20FACTSHEET%20EUPOL%20Afghanistan%20-%20version%2014_FR.pdf. (Fecha de consulta: 3 mayo 2010).

en derecho²¹⁵² desplegados por todo el país en distintos niveles: inicialmente a nivel central, en Kabul, extendiéndose posteriormente a nivel regional (en 5 comandancias de policía regional) y a nivel provincial (a través de su participación en los equipos de reconstrucción provinciales de la ISAF)²¹⁵³. También está previsto el despliegue de varios miembros del personal de la misión para mejorar la coordinación estratégica y en particular la coordinación con la Secretaría de la Junta Internacional de coordinación policial en Kabul (IPCB) con el fin de mejorar la coordinación estratégica de la reforma policial²¹⁵⁴.

La regulación del estatuto de este personal, así como los privilegios e inmunidades y demás garantías para el ejercicio y el buen funcionamiento de la misión estarán sujetas, en caso necesario, a la celebración de un acuerdo entre el gobierno afgano y la UE, a través del SG/AR, tal y como se prevé en el art. 24 TUE²¹⁵⁵. En este sentido, toda reclamación que sea presentada por el personal enviado en comisión de servicios deberá ser atendida por el Estado o institución remitente. Del mismo modo, serán estos los encargados de iniciar cualquier acción contra el miembro del personal enviado en comisión de servicios²¹⁵⁶.

h) Financiación de EUPOL AFGANISTÁN

El importe de referencia financiera para cubrir los gastos generados por la misión hasta el 29 de marzo de 2008 se fijó en 43,6 M€. Los importes financieros posteriores han sido decididos por el Consejo, según las normas y procedimientos comunitarios que se aplican al presupuesto general comunitario. De este modo, las sucesivas ampliaciones del importe financiero han dejado el presupuesto actual de la misión, para el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2008 y el 30 de noviembre de 2009, en 64 M€²¹⁵⁷. La última ampliación presupuestaria aprobada en noviembre de 2009 estableció el nuevo importe financiero en 81,4 M€, desde el 1 de diciembre de 2008 al 30 de mayo de 2010²¹⁵⁸. No es este el caso de las financiaciones previas que no corren a cuenta de la Comunidad²¹⁵⁹. Por

²¹⁵² El 7 de agosto de 2007 España envió a Kabul a los tres primeros enviados policiales españoles: dos agentes del Cuerpo Nacional de Policía y uno de la Guardia Civil, como cabeza de punta encargada de preparar la llegada de otros nueve funcionarios españoles. Al tratarse de una misión policial, no se ha requerido la autorización previa del Congreso de los Diputados, como sí precisan las de carácter militar. La incorporación de estos funcionarios será paulatina y dependerá de las condiciones logísticas en Afganistán. En este sentido, seis de los agentes desarrollarán su misión en Kabul, mientras el resto lo hará en la provincia de Badghis, donde está instalado el Equipo de Reconstrucción Regional del Ejército español. Esta misión debía contar también con un fiscal que debía convertirse asesor personal del fiscal general afgano, Abdul Jabar Sabet. Sin embargo, aunque ya se había elegido un fiscal catalán, esta decisión se demoró en el último momento por cuestiones no concretadas, sin que exista una previsión actual de mandar a este asesor. En <http://futurospolicias.blogcindario.com/2007/08/00768-interior-envia-a-kabul-la-avanzadilla-espanola-de-la-mision-policial-de-la-ue-para-afganistan.html> (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

²¹⁵³ Art. 5.2 de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

²¹⁵⁴ Art. 1.1) de la acción común 2007/733/PESC, *cit.*

²¹⁵⁵ *Ibíd.* Art. 8.1.

²¹⁵⁶ *Ibíd.* Art. 8.2.

²¹⁵⁷ Art. 1 de la decisión 2008/884/PESC del Consejo de 21 de noviembre de 2008 (DO L 316/21, de 26.11.2008).

²¹⁵⁸ Art. 1 de la acción común 2009/842/PESC, *cit.*

²¹⁵⁹ *Ibíd.* Arts. 13.1, 2 y 3. Este importe fue aumentado en otros 43,6 M€ en marzo de 2008 para hacer frente a los gastos generados hasta noviembre de 2008. *Vid.* Art 1 de la acción común 2008/229/PESC del Consejo de 17 de marzo de 2008 (DO L 75/80, de 18.3.2008).

otro lado, también se ha establecido la posibilidad de que los nacionales de terceros Estados participen en las licitaciones. En este sentido, el jefe de misión podrá concluir acuerdos técnicos con el mando regional y los principales países de los equipos civiles de respuesta (ECR)²¹⁶⁰, así como con otros actores desplegados en Afganistán, relacionados con el suministro de equipos, servicios y locales para la misión. Estos acuerdos requerirán la aprobación previa de la Comisión Europea²¹⁶¹.

i) Revisión de EUPOL AFGANISTÁN

Durante el desarrollo de la misión el Consejo ha procedido a su revisión cada seis meses con la finalidad de ajustar su tamaño y alcance en caso necesario. Además, esta misión deberá ser revisada una vez más antes de su finalización, como máximo tres meses antes de la fecha de expiración de la acción común (el 30 de mayo de 2010) para decidir su continuación o finalización definitiva²¹⁶². La revisión de esta acción comportó la aprobación de una decisión en mayo de 2010 para prorrogarla por tres años más, así como revisando los objetivos y estructuras iniciales. De este modo, la previsión es que esta misión finalice el 31 de mayo de 2013²¹⁶³.

ii) Balance de EUPOL AFGANISTÁN

Esta misión debe situarse en el contexto más amplio de los esfuerzos emprendidos por la comunidad internacional en apoyo de este país y en el establecimiento de un Estado de derecho, viable, estable y seguro. Por este motivo la misión europea no sustituye, sino que es un complemento más a la continuación de la misión de asistencia en Afganistán de las NNUU y la asistencia de las fuerzas de la ISAF-OTAN, así como a los donantes financieros y otros actores internacionales clave en el país, como los EEUU. Es pues un paso más en la política exterior de la UE²¹⁶⁴, en su vertiente de PESD.

En todo caso, esta misión se desarrolla en un escenario “excesivamente” militarizado, con lo cual es más que probable que su ejecución adopte el esquema “*learning-on-the-go*”, debido al contexto bélico que la rodea. Intentar coordinar los componentes civiles, de policía y militares de la misión va a ser una dificultad añadida de la misión. Por este motivo, hacer frente a este escenario tan militarizado se ha convertido en un desafío a largo plazo que probablemente requerirá también de una misión a largo plazo con dos objetivos claros: por un lado, remarcar los aspectos civiles de la formación de la policía afgana y, por el otro,

²¹⁶⁰ Los ECR empezaron a estar operativos en el 2006. Estos equipos constituyen un nuevo instrumento de despliegue rápido para la gestión civil de crisis de la UE. Están formados por expertos que apoyan la ejecución de las misiones de la Unión. Su desarrollo y despliegue constituyen un paso más en el desarrollo de las capacidades civiles europeas que forma parte del objetivo principal civil de 2008.

²¹⁶¹ Art. 13.5 de la acción común 2009/842/PESC, *cit.* No hay que olvidar que el jefe de misión está bajo la supervisión de la Comisión y debe responder ante ella en lo referente a todas las actividades emprendidas en el marco de su contrato (punto 4).

²¹⁶² Art. 17 de la acción común 2007/369/PESC, *cit.*

²¹⁶³ Art. 1 de la decisión 2010/279/PESC, *cit.*

²¹⁶⁴ Baste recordar el art. 14 de la acción común 2007/369/PESC, *cit.* En él se recuerda la obligación del Consejo y de la Comisión de velar, en el ámbito de sus respectivas competencias, por la coherencia en la ejecución de esta acción común y de la acción exterior de la Comunidad. Con esta finalidad se han establecido las disposiciones de coordinación necesarias en la zona de la misión y en Bruselas.

potenciar el compromiso creativo de la misión destinado a vincular a la policía civil con la ayuda a la reconstrucción de la seguridad y el desarrollo en Afganistán. Por estas razones la misión tiene otro reto importante al que hacer frente: recuperar la confianza de la población local en las fuerzas de seguridad, a través de la implantación de una estrategia para la reforma de la policía que una al mismo tiempo la seguridad y el desarrollo para la población²¹⁶⁵.

A la espera de los resultados concretos y de la evolución del clima bélico presente en todo el país, la misión EUPOL AFGANISTÁN se enmarca en un contexto en el que “la seguridad y el desarrollo en Afganistán son interdependientes”²¹⁶⁶. De momento la Unión prosigue también su ayuda a través de los programas de la Comisión Europea para el desarrollo rural, el sector sanitario y la gobernanza, incluida la justicia. Al mismo tiempo, continuará apoyando a la policía nacional afgana a través el fondo fiduciario para el mantenimiento del orden público en Afganistán (LOFTA)²¹⁶⁷. Por otro lado, después de la celebración de la conferencia sobre Afganistán celebrada en Roma (julio 2007) la UE ha confirmado también la aportación de 200 M€ al sector del Estado de derecho por el periodo 2007-2010²¹⁶⁸. Todo ello ha repercutido en una presencia continuada y creciente de la misión en Kabul y dieciséis provincia de Afganistán, así como el despliegue en dos provincias más de la zona oriental del país. Asimismo, en los últimos meses la misión ha hecho progresos en ámbitos clave de la estrategia anticorrupción para el ministerio del interior y la policía nacional afgana, las investigaciones policiales y penales basadas en inteligencia y la vinculación con el aspecto el Estado de derecho en general. Del mismo modo, el Consejo considera que esta misión juega un papel determinante en la formación de la policía afgana de cara a la actuación en las próximas elecciones presidenciales (previstas para finales de 2009)²¹⁶⁹.

2.9. MISIÓN EUFOR CHAD/RCA (15 DE MARZO DE 2008 –15 DE MARZO DE 2009)

a) El enfoque regional de la crisis de Darfur

El informe de 28 de julio de 2006 sobre la situación en Darfur, presentado por el SG de las NNUU ante el CSNU ²¹⁷⁰, ya ponía de relieve la amenaza para la paz y la seguridad en la región africana que representaba la situación en Darfur, en particular con relación al Chad y

²¹⁶⁵ El seguimiento de estrategia también requerirá mejorar la cohesión entre Kabul y las provincias, con la finalidad de contrarrestar a las fuerzas talibanes. Vid. G. Gya, “EUPOL Afghanistan. An opportunity for whom?” ESR, Number 33, May 2007, pp. 7 y 8.

²¹⁶⁶ Doc. 16879/1/06, *cit.*, Anexo IV, “Declaración sobre Afganistán”, p. 27. En este sentido, desde el 2002 la UE ha contribuido hasta el momento con 3.700 M€ en ayudas financieras. Este compromiso de ayuda financiera se va a mantener también para el período 2007-2013. La Comisión también presta su apoyo financiero a algunas de las actividades civiles llevadas a cabo por los Estados miembros a través de los equipos provinciales de reconstrucción.

²¹⁶⁷ La UE es el principal contribuyente de este fondo con la aportación de 205 M€ para el período 2003-2008. A través de este fondo se financian los salarios, la formación y el suministro de equipo no letal. También está prevista la contribución europea a las reformas en el sector judicial con un programa que prevé la aportación de 60 M€ para el 2007. En http://www.ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/intro.index.htm. (Fecha de consulta: 21 agosto 2007).

²¹⁶⁸ Fuente: Union Européenne, Politique européenne de sécurité et de défense, “Mission de police de l’UE en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)”, Mars 2009...*cit.*

²¹⁶⁹ Doc. 10009/09, *cit.* p. 17, punto 9.

²¹⁷⁰ S/2006/591, “Informe del Secretario General sobre Darfur”, de 28 de Julio de 2006.

a la República Centroafricana (RCA)²¹⁷¹. Por este motivo, la ampliación y el refuerzo de la misión de las NNUU en Sudán, a través de la Resolución 1706 (2006)²¹⁷², también comportó, entre las funciones asignadas a su mandato, la prestación de ayuda para hacer frente a los problemas de seguridad regional:

“manteniendo un enlace estrecho con las actividades a nivel internacional para mejorar la situación de seguridad en las regiones vecinas junto a las fronteras entre el Sudán y el Chad y entre el Sudán y la República Centroafricana, incluso mediante el establecimiento de una presencia multidimensional consistente en oficiales de enlace sobre asuntos políticos, humanitario, militares y de policía civil, en lugares clave del Chad, en particular en los campamentos de desplazados internos y de refugiados y, si fuera necesario, en la República centroafricana”.

Todo ello con el objetivo de contribuir a la aplicación del Acuerdo firmado entre el Sudán y el Chad, de 26 de julio de 2006²¹⁷³. El control posterior de esta función específica del mandato asignado a la misión de las NNUU, llevado a cabo por el SG²¹⁷⁴ derivó el 22 de diciembre de 2006 en la presentación de un informe a través del cual recomendaba una posible presencia multidimensional (con un componente militar y otro civil) de las NNUU, tal y como se preveía en la Resolución 1706. Esta presencia multidimensional tendría por misión intentar mejorar la situación de seguridad entre las zonas fronterizas entre el Sudán, el Chad y la RCA. Dada la situación en la región, el informe en cuestión se pronunciaba a favor de una presencia separada de las NU para el Chad y la RCA, que mantendría un enlace y coordinaría sus actividades con la misión de la UA el Sudán (AMIS) y otras operaciones de la ONU²¹⁷⁵. Al mismo tiempo, solicitaba al CS la autorización del envío de un grupo avanzado al Chad y a la RCA para recabar más información sobre la situación en las zonas fronterizas y estudiar las posibilidades de propiciar un acuerdo político entre los gobiernos de la región y los respectivos grupos de la oposición²¹⁷⁶.

El 16 de enero de 2007 el Presidente del CSNU, en nombre del CS, hacía suya la petición recogida en el informe del SG sobre el despliegue de una misión de avanzada, que se encargaría de recabar más información sobre la situación en la zona, de cara al

²¹⁷¹ *Ibíd.* Párr. 39. En el informe el Secretario general ponía de manifiesto “las tensiones en la zona fronteriza con el Chad y, en general, en la región” y destacaba que la situación del conflicto de Darfur está amenazada por la presencia “prácticamente manifiesta de rebeldes del Chad en Darfur, así como por el movimiento de combatientes y armas a través de la frontera y la lentitud con la que se aplica el Acuerdo de Trípoli para solucionar la controversia entre la República del Chad y la República del Sudán, de 8 de febrero de 2006”.

²¹⁷² S/RES/1706 (2006), de 31 de agosto de 2006.

²¹⁷³ *Ibíd.* Párr. 9, letra d).

²¹⁷⁴ *Ibíd.* Párr. 13, en el cual se pide al Secretario general que informe al CS “acerca de la protección de los civiles en los campamentos de refugiados y desplazados internos situados en el Chad y sobre las formas de mejorar la situación de seguridad en el territorio del Chad junto a la frontera con el Sudán”.

²¹⁷⁵ *Ibíd.* Párrafo 60. Por otro lado, el mandato debería incluir entre sus elementos: facilitar el proceso o diálogo político en las zonas de despliegue; la protección de los civiles dentro de la capacidad disponible; la protección del personal de las Naciones Unidas y de sus recursos; la vigilancia e investigación de la situación de los derechos humanos; y el fortalecimiento del sistema judicial, policial y penitenciario nacional. Además, podría incluir los componentes de desarme, desmovilización y reintegración, de género de conducta y de VIH/SIDA, así como actividades de remoción de minas (párr. 59).

²¹⁷⁶ *Ibíd.* Párr. 88.

establecimiento de una futura misión de las NU²¹⁷⁷. El siguiente informe presentado por el SG de 23 de febrero, continuaba analizando la situación en estos dos países y perfilaba la propuesta de la presencia multidimensional de las NU²¹⁷⁸. El último informe presentado por el sobre la situación en el Chad y la RCA, de 10 de agosto de 2007²¹⁷⁹, incluía tres importantes modificaciones o “ajustes” a sus propuestas iniciales:

1. En primer lugar, se establecía la asignación de las tareas y funciones de carácter militar a una fuerza militar de la UE (aceptado por el Presidente Déby del Chad)²¹⁸⁰;
2. En segundo lugar, establecía la supresión de una presencia directa internacional en la zona fronteriza²¹⁸¹; y
3. Finalmente, recogía el sometimiento del personal de policía y de gendarmería del Chad a la autoridad nacional y no a la policía de las NU, tal y como se recomendaba inicialmente²¹⁸².

b) La estrategia regional de la UE

El planeamiento de la misión en el Chad y la RCA por parte de la UE, sobre la base de un mandato previo de la ONU, responde también a la estrategia global europea para el establecimiento de un enfoque regional en África. En el Consejo Europeo celebrado los días 23 y 24 de julio de 2007 la UE manifestó su compromiso para seguir apoyando los esfuerzos de la ONU y la UA para resolver el conflicto de Darfur (Sudán), tanto en relación con el proceso político destinado a solucionar pacíficamente el conflicto entre las partes afectadas, como para mantener la paz a través de la operación conjunta entre la UA y la ONU en Darfur²¹⁸³. En este sentido, el Consejo se felicitaba por los trabajos iniciados por su secretaría y la Comisión en relación con la realización de otras acciones eventuales de la UE en Darfur y en las regiones vecinas, instando a la continuación de los mismos, teniendo en cuenta los aspectos políticos, humanitario y de seguridad vinculados a estas acciones. Al mismo tiempo, el Consejo pedía la continuación de la planificación de esta acción en vistas a la realización de una eventual operación de transición. Esta operación, enmarcada en el ámbito de la PESD, tendría por finalidad apoyar la presencia multidimensional de la ONU en el este de Chad y en el nordeste de la RCA, con el propósito de mejorar la seguridad en estas regiones.

²¹⁷⁷ S/PRST/2007/2, de 16 de enero de 2007.

²¹⁷⁸ Vid. S/2007/97*, de 23 de febrero de 2007, “Informe del Secretario general sobre Chad y la República Centroafricana”.

²¹⁷⁹ S/2007/488, de 10 de agosto de 2007, “Informe del Secretario general sobre Chad y la República Centroafricana”.

²¹⁸⁰ *Ibid.* Párr. 29. Este arreglo se aplicaría durante un período de 12 meses a partir del momento de despliegue de la fuerza, y después se pondría en práctica otro arreglo de continuación adecuado, que incluiría una posible operación sustitutiva a cargo de las NU. Este acuerdo de continuación debe ser determinado en base a una evaluación conjunta entre las NU y la UE y debe ser adoptado 6 meses después de del despliegue de los componentes de la presencia internacional multidimensional de la UE y las NU (párr. 30).

²¹⁸¹ *Ibid.* Párr. 31.

²¹⁸² *Ibid.* Párr. 32.

²¹⁸³ Conclusions du Conseil sur le Soudan/Darfour, 2817^{ème} session du Conseil Relations Extérieures, Bruxelles, le 23 et 24 juillet 2007. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ConclusionsSudanDarfurFR.pdf>. (Fecha de consulta: 3 mayo 2010).

La Unión también expresaba su intención de esperar una resolución del CSNU que fundamentaría la realización de esta operación de transición. De modo que esta operación se enmarca en el ámbito de los mecanismos de cooperación con las NNUU y la UA y en concertación con las autoridades de los países implicados, además de, en caso necesario, con los países vecinos y las organizaciones humanitarias²¹⁸⁴.

c) Marco jurídico de EUFOR CHAD/RCA

Vistos los informes presentados por el SG, el 25 de septiembre el CSNU adoptó la Resolución 1778 (2007)²¹⁸⁵ por la que aprobaba el establecimiento en el Chad y la RCA, previa consulta con las autoridades de los respectivos países²¹⁸⁶, de una presencia multidimensional:

“destinada a crear las condiciones de seguridad necesarias para el regreso voluntario, seguro y sostenible de los refugiados y los desplazados y los civiles en peligro, facilitando la prestación de asistencia humanitaria en el este del Chad y el nordeste de la RCA y creando condiciones favorables a la reconstrucción y al desarrollo económico y social de esas zonas”.

Al mismo tiempo, establecía que esta presencia multidimensional, de un año de duración, estaría formada por una misión de las NNUU en la RCA y el Chad (denominada MINURCAT) con un mandato basado en dos puntos: la seguridad y protección de los civiles; y los derechos humanos y el Estado de derecho. En la misma Resolución el CS:

“autoriza a la UE a desplegar, por un período de un año a partir de la fecha en que la UE declare su capacidad operacional inicial en consulta con el Secretario general, una operación (en adelante “la operación de la UE”) destinada a apoyar a los componentes mencionados en los párrafos 2 y 4 supra...”²¹⁸⁷.

Es decir, a apoyar el mandato de la MINURCAT, bajo la protección del mismo acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la MINURCAT que se celebre con las autoridades nacionales²¹⁸⁸. De este modo, se autorizaba el componente militar de la UE para dar apoyo al componente humanitario y de policía de la misión “onusiana”, facultado por esta resolución a actuar bajo el capítulo VII de la Carta, lo que permite el uso de la fuerza en caso de necesidad²¹⁸⁹. Al mismo tiempo, esta resolución obliga a todos los Estados miembros de la ONU, en particular a los Estados vecinos de Chad y la RCA, a facilitar el recorrido hacia ambos países

²¹⁸⁴ *Ibíd.* Párr. 11.

²¹⁸⁵ S/RES/1778 (2007), *cit.*

²¹⁸⁶ En sendas cartas enviadas por los representantes del Chad y la RCA ante las NU al Presidente del CS, a mediados de septiembre, ambos se mostraban dispuestos a aceptar el despliegue de una presencia internacional en el noreste de la RCA y en el este del Chad respectivamente. *Vid.* S/2007/540, de 12 de septiembre de 2007, Anexo de la nota verbal de fecha 11 de septiembre de 2007 dirigida al Presidente del CS por la misión Permanente del Chad ante las Naciones Unidas; y S/2007/551, de 19 de septiembre de 2007, Carta de 18 de septiembre de 2007 dirigida al Presidente del CS por el Representante Permanente de la RCA ante las Naciones Unidas.

²¹⁸⁷ S/RES/1778 (2007) *cit.*, párr.2. En cuanto a la composición de esta fuerza, estaría integrada por un máximo de 300 agentes de policía y 50 oficiales de enlace militar, con un número adecuado de personal civil (párr. 3).

²¹⁸⁸ *Ibíd.* párr. 6, letra a).

²¹⁸⁹ *Ibíd.* Párr. 6 y 8, en los que el CS emplea la expresión “medidas necesarias” que puede tomar la UE para desplegar y dar efectividad a su misión, lo que le otorgaría un amplio margen de maniobra.

libremente, sin obstáculos ni pérdida de tiempo de todo el personal, así como del material, los víveres y los suministros y demás mercancías destinadas a la operación de la UE (y a la de la MINUCART)²¹⁹⁰.

Una vez establecido este mandato, el 12 de septiembre el Consejo aprobó el concepto general para una posible operación militar de la UE y el 17 de septiembre el SG/AR de la UE informó, mediante carta, al SG de las NNUU de la decisión de la UE. De este modo, el 15 de octubre el Consejo aprobó la acción común 2007/677/PESC relativa al establecimiento de una operación militar “puente” o de transición en el Chad y la RCA, denominada “EUFOR Chad/RCA”, de acuerdo con el mandato establecido en la Resolución 1778 (2007)²¹⁹¹. Esta acción constituye la base jurídica interna de esta operación militar europea²¹⁹².

Por otro lado, tal y como ya hemos visto al analizar la misión de apoyo a la UA, el 6 de diciembre de 2007 el Consejo modificó también el mandato del REUE para Sudán, con el fin de adaptarlo a esta futura operación, encomendándole las funciones siguientes: actuar como enlace con la Presidencia, el SG/AR y el comandante de la operación, así como con las delegaciones locales de la Comisión, para garantizar la coordinación necesaria de las actividades necesarias para ejecutar la acción; asistir al SG/AR en relación con sus contactos ante la ONU, las autoridades chadianas, las de la RCA y los países vecinos, así como con los interlocutores pertinentes; y, al mismo tiempo, ofrecer orientación política al comandante de la operación militar, en especial en aquellos asuntos que sean de dimensión política regional, así como la tarea de consultar al comandante de la EUFOR acerca de aquellos asuntos políticos que tengan una dimensión de seguridad²¹⁹³.

d) Objetivos de EUFOR CHAD/RCA

Esta operación militar “puente” tendrá como objetivo general apoyar la presencia multidimensional de las NNUU en el este del Chad y el nordeste de la RCA, con la finalidad principal de mejorar la seguridad en estas regiones. Los objetivos políticos y estratégicos de la misión fueron aprobados el 12 de septiembre por el Consejo y deben ser el marco de referencia para la actuación de las fuerzas desplegadas en estos dos países²¹⁹⁴. Estos objetivos no aparecen recogidos en la acción 2007/677/PESC, que se remite²¹⁹⁵ al mandato establecido en la Resolución 1778 del CSNU, a través del desglose de las tareas que comportará el ejercicio de esta misión:

“a) contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro, en particular los refugiados y los desplazados;

²¹⁹⁰ S/RES/1778 (2007) *cit.*, párr.14.

²¹⁹¹ Art. 1 de la acción común 2007/677/PESC, *cit.*

²¹⁹² Que debía iniciarse cuando el Consejo adoptara la preceptiva decisión de inicio de la operación, una vez aprobado el OPLAN y las normas de intervención. *Vid.* Art. 5 de la acción común 2007/677/PESC, *cit.* Por otro lado, la finalización de la operación militar, en principio, está prevista a los 12 meses de su inicio, aunque durante el período de repliegue de la fuerza de la UE, esta continuará llevando a cabo las tareas encomendadas de conformidad con la resolución 1778. Una vez replegadas las fuerzas la acción común quedará automáticamente derogada (art.15).

²¹⁹³ Acción común 2007/809/PESC, *cit.* *Vid.* art.3.1 en el que se establece su mandato y, en especial, en relación con la futura misión en el Chad/RCA, letras g), h), i) y j).

²¹⁹⁴ Art. 1.2 de la acción común 2007/677/PESC, *cit.*

²¹⁹⁵ *Ibid.* Art. 1.

b) facilitar la prestación de ayuda humanitaria y la libre circulación del personal de asistencia humanitaria contribuyendo a mejorar la seguridad en la zona de operaciones; y

c) contribuir a la protección del personal, los locales, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y garantizar la seguridad y la libertad de circulación de su personal, el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado²¹⁹⁶;

El mandato de esta operación también permitirá el uso de la fuerza armada en caso necesario y será independiente, imparcial y neutro. La misión formaba parte de un programa general que incluyó la asistencia humanitaria en los campos de refugiados y en las áreas en las que se trabajaría para que estos pudieran regresar a sus hogares. Por otro lado, la misión también debía formar a un equipo de la policía del Chad para asegurar la seguridad en el interior de los campos de refugiados²¹⁹⁷.

e) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUFOR CHAD/RCA

Previamente al inicio de la misión se llevó a cabo la fase de planeamiento, a través de la elaboración del OPLAN y las normas de intervención. Una vez finalizada esta fase, el Consejo debía adoptar la decisión sobre el inicio de la operación, así como la aprobación del OPLAN y las normas de intervención²¹⁹⁸. Esta decisión fue adoptada el 28 de enero de 2008, aunque la misión no se iniciaría propiamente hasta el 15 de marzo, cuando fue declarada su capacidad operativa inicial²¹⁹⁹.

En relación con las estructuras asignadas a la operación, el cuartel general de la operación se ubicó en Mont Valérien (Francia)²²⁰⁰. Sobre el teatro de operaciones, se estableció un cuartel general en N'adjamena, otro en Beché y tres batallones multinacionales estacionados en las regiones del este del Chad, respectivamente en Iriba (norte), Forchan (centro) y Goz (sur), así como un destacamento en Birao (RCA)²²⁰¹. Por otro lado, en la acción se designó como comandante de la operación al teniente general irlandés Patrick Nash y como comandante de las fuerzas el general de brigada francés Jean-Philippe Ganascia.

El CMUE es el encargado de supervisar la correcta ejecución de la operación militar, que será llevada a cabo bajo la responsabilidad del comandante de la operación. Para ello recibirá periódicamente los informes del comandante de la operación y, en caso que lo considere

²¹⁹⁶ S/RES/1778 (2007) *cit.*, párr. 6 letra a).

²¹⁹⁷ Press articles on EUFOR TCHAD/RCA and declarations by General NASH, en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20071031164747724.pdf>. (Fecha de consulta: 3 mayo 2011).

²¹⁹⁸ Art. 5 de la acción común 2007/677/PESC, *cit.* El 4 de noviembre de 2007 todavía no se había aprobado el OPLAN ni adoptado la decisión de inicio.

²¹⁹⁹ Arts. 1, 2 y 3 de la decisión 2008/101/PESC del Consejo de 28 de enero de 2008 (DO L 34/39, de 8.2.2008). En el art. 3 se establece la autorización al comandante de la operación para que proceda a dar la orden de activación (ACTORD), a fin de ejecutar el despliegue de las fuerzas sobre el terreno y se inicie la ejecución de la misión. La declaración de la capacidad operativa inicial significa que la fuerza de la UE tiene los medios para realizar la misión, en especial, las herramientas de mando, el apoyo logístico y la sanidad (hospital de campaña, en este caso italiano, instalado en Abéche), la apertura del teatro y el control de la zona (en este caso por medio de un batallón francés en Forchan y Botao). *Vid.* Council of the European Union, ISS, ESDP Newsletter, *cit.*, p.14.

²²⁰⁰ Art. 3 de la acción común 2007/677/PESC, *cit.*

²²⁰¹ Datos extraídos de: Council of the European Union, ISS, ESDP Newsletter, *cit.*, p.14.

necesario, también podrá invitar al comandante de la operación o al de la FUE a asistir a sus reuniones²²⁰². Por otro lado, el control político y la dirección estratégica son asumidos por el COPS, bajo la responsabilidad del Consejo, quien autoriza al COPS a tomar las decisiones correspondientes sobre la operación, entre las que figuran, la modificación de los documentos de planeamiento, incluido el OPLAN, de la cadena de mando y de las normas de intervención²²⁰³.

Las relaciones entre las NNUU, la RCA, el Chad y otros interlocutores presentes en la zona están específicamente reguladas en esta acción. En este sentido, y respetando la cadena de mando establecida, el SG/AR, asistido por el REUE y en coordinación con la Presidencia, es el principal punto de contacto con la ONU, las autoridades del Chad, de la RCA y de los países vecinos, así como con los interlocutores pertinentes²²⁰⁴. Por otro lado, el comandante de la operación, en coordinación con el SG/AR establecerá los contactos oportunos con el Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz de las NU respecto a aquellos asuntos que pertinentes para su misión²²⁰⁵. En el mismo sentido, el comandante de la FUE mantendrá los contactos oportunos con la MINURCAT y con las autoridades locales, así como con los demás agentes internacionales²²⁰⁶. Finalmente, el SG/AR y los comandantes de la UE celebran los acuerdos necesarios con la ONU en materia de cooperación y asistencia recíprocas²²⁰⁷. Por otro lado, la transmisión de la información a las NNUU y a otras partes asociadas a la acción común, a través de la entrega de documentos clasificados y no clasificados, se regula con los mismos criterios que en las operaciones precedentes, según las normas de seguridad del Consejo²²⁰⁸.

Durante el desarrollo de la operación, tanto el Consejo como la Comisión en el ámbito de sus respectivas competencias deberán velar por la coherencia en la aplicación de esta acción y las actuaciones exteriores de la UE²²⁰⁹. En este sentido, el Consejo y la Comisión deben cooperar para garantizar estos objetivos, en aplicación del art. 3 del TUE. De modo más concreto, las normas para asegurar la coordinación de las actividades de la UE en el Chad y la RCA se establecerán, según proceda, sobre el terreno y en Bruselas²²¹⁰.

f) Estados participantes y personal adscrito a EUFOR CHAD/RCA

Además de la participación de los Estados miembros de la UE en la ejecución de esta acción (excepto Dinamarca) esta norma también recoge la posibilidad, en base a las orientaciones previas del Consejo Europeo, de invitar a terceros Estados a participar en la operación. Para

²²⁰² Arts. 7 párr.1 y 2 de la acción común 2007/677/PESC, *cit.* En este intercambio de informaciones, el Presidente del CMUE actúa como punto de contacto principal con el comandante de la operación de la UE (punto 3).

²²⁰³ *Ibid.* Art. 6.1. Del mismo modo, el COPS es también competente para tomar nuevas decisiones relativas al nombramiento del comandante de la operación o del comandante de la fuerza. En cambio, el Consejo retiene en todas las operaciones la facultad de determinar los objetivos y la terminación de la operación militar de la UE, con la asistencia del SG/AR.

²²⁰⁴ *Ibid.* Art. 9.1.

²²⁰⁵ *Ibid.* Art. 9.2.

²²⁰⁶ *Ibid.* Art. 9.3.

²²⁰⁷ *Ibid.* Art. 9.4. Estos acuerdos son independientes de los que pueden llevarse a cabo en el marco del mecanismo ATHENA.

²²⁰⁸ *Ibid.* Art. 14.

²²⁰⁹ *Ibid.* Art. 11.1.

²²¹⁰ *Ibid.* Art. 11.2.

ello el Consejo debe autorizar primero al COPS a que invite a terceros Estados para que aporten contribuciones y a adoptar, previa recomendación del comandante de la operación y del CMUE, las decisiones relativas a la aceptación de las contribuciones de estos Estados²²¹¹. El régimen de participación de estos terceros Estados es regulado a través de un acuerdo internacional, tal y como prevé el art. 24 TUE²²¹². Además, aquellos Estados que contribuyan de modo significativo con sus contribuciones militares tendrán, en relación con la gestión diaria de la operación, los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros participantes en la misma²²¹³. En este supuesto el COPS, previa autorización del Consejo, también tendrá que crear un CDC²²¹⁴. En febrero de 2008 el COPS aprobó la contribución militar de Albania para esta operación²²¹⁵ y el 18 de marzo siguiente fue creado el CDC²²¹⁶. El 28 de mayo fue aceptada también la participación de la Federación de Rusia²²¹⁷. Finalmente, en septiembre de 2008 fue aceptada la contribución a la misión de Croacia. Con los tres Estados se firmarían los acuerdos internacionales para la regulación de su participación en esta misión²²¹⁸.

En total, 22 Estados miembros han estado representados en el cuartel general de la operación en Mont Valérien (Francia) y 14 de ellos contribuyeron con sus fuerzas militares sobre el terreno: Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia y Eslovenia. A ello deben añadirse las fuerzas de tres Estados no miembros: Rusia, Croacia y Albania. Por otro lado, cuatro Estados miembros han sido incorporados al EMUE: Bulgaria, Luxemburgo, República Checa y Reino Unido²²¹⁹. Inicialmente la UE puso en marcha la operación con menos de la mitad del personal previsto, unos 1.770. A ello debía sumarse la fuerza de 1.100 efectivos franceses ya desplegados en

²²¹¹ *Ibíd.* Art. 10.1 y 2.

²²¹² *Ibíd.* Art. 10.3. Cabe recordar que estos acuerdos son negociados por el SG/AR en sus funciones de asistente de la Presidencia. Y en el caso de que exista un acuerdo marco previo que regule la participación del tercer Estado en las operaciones de gestión de crisis de la UE se aplicará lo dispuesto en el mismo.

²²¹³ *Ibíd.* Art. 10.4.

²²¹⁴ *Ibíd.* Art. 10.5.

²²¹⁵ Art. 1 de la decisión 2008/172/PESC, CHAD/1/2008 del COPS de 13 de febrero de 2008 (DO L 56/64, de 29.2.2008).

²²¹⁶ Art. 1 de la decisión 2008/313/PESC, CHAD/2/2008, *cit.*

²²¹⁷ Art. 1 de la decisión 2008/412/PESC, Chad/3/2008 del COPS de 28 de mayo de 2008 (DO L 144/82, de 4.6.2008).

²²¹⁸ *Vid.* respectivamente, decisión 2008/665/PESC del Consejo, de 9 de junio de 2008 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Albania (DO L 217/18, de 13.8.2008), y el texto del Acuerdo en DO L 217/19, de 13.8.2008; decisión 2008/783/PESC, sobre el Acuerdo UE-Croacia (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*, y el texto del Acuerdo, *cit.*; decisión 2008/868/PESC del Consejo, de 13 de octubre de 2008 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la Federación de Rusia (DO L 307/15, de 18.11.2008), y el texto del Acuerdo en DO L 307/16, de 18.11.2008.

²²¹⁹ Fuente: Document A/2007, Assemblée européenne de sécurité et de défense, Assemblée de l'UEO "La mission de l'Union européenne EUFOR Tchad/RCA", de 4 juin 2008, párr. 37 a 40, en http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2007.php?PHPSESSID=873cb02ed630d028b40042299837c4a7#P72_966. (Fecha de consulta: 3 mayo 2010).

Chad y otros 420 en la RCA²²²⁰, lo que sumaría una fuerza de 2.500 personas, lejos de los 4.000 prometidos²²²¹. Finalmente, la operación contaría con unos 3.700 militares.

En relación con el estatuto de su personal, en aplicación del art. 24 TUE²²²², ha sido establecido en el Acuerdo firmado el 28 de enero entre la UE y Chad²²²³. Por otro lado, y puesto que para garantizar el acceso de las fuerzas de la UE al Chad y la RCA, estas tenían que transitar por el territorio de la República de Camerún (obligado por la resolución 1778 a facilitar el tránsito por su territorio), la UE firmó el mismo día con este país un acuerdo relativo al estatuto de esta fuerza con el fin de garantizar los privilegios e inmunidades durante el tránsito por el territorio camerunés²²²⁴.

g) Financiación de EUFOR CHAD/RCA

Los gastos comunes asociados a la operación militar se administraron a través del mecanismo ATHENA. En este sentido, el importe de referencia financiera para los costes comunes de esta operación se estableció inicialmente en 99, 2 M€²²²⁵. En noviembre de 2008 la media de costes, incluidas las contribuciones bilaterales, fueron estimadas en 1 billón de euros, de los cuales 120 M€ fueron financiados como costes comunes a través del mecanismo ATHENA²²²⁶.

²²²⁰ Producto de las operaciones francesas "Épervier" y "Boali", respectivamente. Debemos tener presente que, aunque se trate de una misión de la UE, la presencia francesa será claramente predominante, como ex potencia colonial. Francia ha intervenido en la guerra civil chadiana desde 1960 y los franceses continúan en esta zona actualmente. Fue precisamente el ministro de asuntos exteriores francés Bernard Kouchner (cofundador de médicos sin fronteras) quien ayudó a centrar la atención para una intervención humanitaria en la región. Como resultado, el presidente francés Sarkozy y Javier Solana discutieron la posibilidad de una misión en Chad. El presidente de este país (Idris Déby), no aceptaría una fuerza de la ONU pero fue convencido de aceptar una misión de la UE. Sin embargo, la intención de la UE es la de no intervenir sin una autorización previa del CS de la ONU. Vid. G. Gya, "Chad: civilian-military and humanitarian intervention", *ESR*, Number 35, October 2007, p. 1. En http://isis-europe.org/pdf/2007_artrel_23_esr35chad-humanitarian.pdf. (Fecha de consulta: 3 mayo 2010).

²²²¹ Las contribuciones anunciadas han sido las de Francia (2.100), Irlanda (400), Polonia (400) Austria (250), Rumania (200), Suecia 200), Bélgica (100), Holanda (60), Finlandia (40), Hungría (2), Eslovenia (unidad médica), España y Grecia (transporte aéreo). Turquía y Macedonia también están interesadas en participar con una posible contribución a nivel logístico. Vid. J. Gabarro y M. A. Sabiote, "La Unión Europea frente a Darfur una vez más: EUFOR Chad/RCA", *Obs. Breve*, 28/2008, abril 2008, p.2. En <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/133/b90S7DtnA8HR5y82vLCv.PDF>. (Fecha de consulta: 3 mayo 2010).

²²²² Art. 12 de la acción común 2007/677/PESC, *cit.*

²²²³ Vid. decisión 2008/266/PESC, *cit.*; y el Acuerdo UE-República de Chad sobre el estatuto de la FUE en la República de Chad, *cit.*

²²²⁴ Vid. decisión 2008/178/PESC, *cit.*; y el Acuerdo UE-República de Camerún sobre el estatuto de la FUE en tránsito por el territorio de la República de Camerún (DO L 57/31, de 1.3.2008).

²²²⁵ Art. 13 de la acción común 2007/677/PESC, *cit.* El porcentaje del importe de referencia indicado en el Art. 33.3 se ha fijado en el 50%.

²²²⁶ D. Helly, "The EU military operation in the Republic of Chad and...op.cit, p.342. Si bien el autor señala la dificultad de calcular el coste real, dada la inexistencia de un sistema centralizado de contabilidad.

h) Balance de EUFOR CHAD/RCA

El 15 de marzo de 2009 la misión europea finalizó su mandato, siendo asumidas sus funciones por un componente militar de la misión onusiana MINURCAT, ya presente en la zona²²²⁷. Se confirmaba así el carácter asistencial de la UE a la misión de la ONU²²²⁸, que se inscribe en un conjunto de medidas destinadas a reforzar el compromiso de la UE en apoyar una solución a la crisis de Darfur. Los principales elementos puestos en juego por la UE, de carácter diplomático, político y financiero movilizados para esta misión han sido: a) apoyar a la UA y a la ONU para relanzar el proceso político; b) acelerar la puesta en marcha de una operación híbrida UA/ONU en Darfur. De aquí ha derivado el apoyo a la misión de la UA en el Sudán y en Darfur (AMIS); y, c) acrecentar la financiación de la ayuda humanitaria, así como el acceso humanitario.

La misión fue “congelada” debido a la inestabilidad en la zona, marcada por los enfrentamientos de febrero de 2008 y la oposición de los rebeldes a la misión de la UE. Esta situación de violencia se unió inevitablemente a la disminución de la confianza de los Estados miembros de la UE al verse envueltos en lo que en esos momentos es una situación de alto riesgo²²²⁹. Siguiendo la mecánica de actuación de la UE, se puede avanzar que tanto su planificación como su desarrollo futuros serán:

“assuré en parfaite coordination avec les Nations unies et en consultation avec les partenaires africains”²²³⁰.

Sin embargo, según HELLY, el despliegue de las fuerzas de la UE en el Chad ha tenido importantes consecuencias políticas que es necesario clarificar, entre ellas el establecimiento del liderazgo de estas fuerzas, debido a la presencia y a los intereses de Francia en la zona, así como a las iniciativas diplomáticas realizadas para intervenir en el este del país. Siguiendo estas iniciativas la UE empleó un año en negociar la generación de las fuerzas militares necesarias para lanzar su operación. Ello ha supuesto realizar reuniones interminables en búsqueda de compromisos con Estados miembros reticentes, así como convencer a otros Estados miembros para que participen. El acuerdo final se alcanzó sobre la base de que la intervención futura de EUFOR en Chad estaría desconectada de la presencia militar francesa y su apoyo político al régimen del presidente Déby²²³¹.

Por otro lado, la finalización de la misión en marzo de 2009 no ha acabado con la aportación de la ayuda humanitaria ni la ayuda al desarrollo en esta zona. Ejemplos de ello, se concretaron con la contribución financiera de la Comisión, fijada en más de 50 M€, a la iniciativa común UE-ONU en el este de Chad y en el nordeste de la RCA. Con 10 M€ procedentes del Instrumento de Estabilización, la Comisión dio su apoyo a la misión de

²²²⁷ Vid. párr. 3 de la resolución S/RES/1861 (2009), de 14 de enero de 2009, por la que el CS “autoriza el despliegue de un componente militar de la MINUCART, que sucederá a la EUFOR en el Chad y la República Centroafricana (...)”.

²²²⁸ La misma resolución 1861 “encomiaba” el despliegue de la operación EUFOR-Chad en apoyo de la misión de Naciones Unidas, misión que ha sido prorrogada hasta el 15 de marzo de 2010.

²²²⁹ G. Gya, « ESDP and EU mission update ...op.cit, p.9.

²²³⁰ Conclusions du Conseil sur le Soudan et le Tchad, 2840ème session du Conseil des Relations Extérieures, Bruxelles, le 10 décembre 2007.

²²³¹ D. Helly, “Crisis in Chad: implication for the EU”, Analysis, n° 0, February 2008, p. 3. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Crisis_in_Chad.pdf. (Fecha de consulta: 3 mayo 2011).

policía de la ONU, encargada de mantener el orden en los campos de refugiados. Del mismo modo, la ayuda financiera de la Comunidad destinada a la rehabilitación de las zonas de regreso para las personas desplazadas, se estableció en 13 M€ (procedentes del 9º FED²²³²) para el 2008.

2.10. MISIÓN DE APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD, EUSSR GUINEA-BISSAU (12 DE FEBRERO DE 2008- 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010)

a) Antecedentes de la inestabilidad política y económica guineana

Guinea-Bissau obtuvo la independencia de Portugal en 1974. Desde entonces la situación en el país se ha caracterizado por la inestabilidad. Durante los años 1998 y 1999 el país sufrió un conflicto armado entre una facción de las fuerzas armadas (la autoproclamada junta militar) y las tropas leales al gobierno presidido por João Bernardo "Nino" Vieira, con la ayuda de tropas senegalesas. El conflicto²²³³ generó una gran cantidad de desplazados, provocando una grave crisis humana, a causa de la escasez de alimentos y medicamentos. En virtud de un acuerdo de seguridad firmado entre los gobiernos de Guinea-Bissau, Senegal, la República de Guinea y Gambia en octubre de 1998, tropas de Senegal y de la República de Guinea ayudaron al gobierno de Guinea-Bissau a sofocar esta rebelión armada.

A finales de agosto de 1998 las partes en conflicto firmaron un acuerdo de cesación del fuego, después de una reunión conjunta celebrada en Praia (Cabo Verde) bajo los auspicios y mediación de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Comunidad de países de lengua portuguesa²²³⁴. Finalmente, el 1 de noviembre de 1998 se firmó un acuerdo de paz en Abuja (Nigeria) entre el gobierno y la autoproclamada junta militar. A través de este acuerdo se pactó la retirada de las fuerzas extranjeras y el despliegue de una fuerza de interposición de observadores militares de la CEDEAO, compuesta por fuerzas de Nigeria, Benin y Togo. La finalidad de esta misión era la de mantener separadas las partes en conflicto, garantizando la seguridad en el límite entre Guinea-Bissau y el

²²³² Para el 2008, la Comunidad tenía previsto prolongar estas acciones con los fondos del 10º FED (2008-2013). Del mismo modo, la asistencia humanitaria continuó en el 2008 al nivel de 2007 (año en que el Chad se benefició con más de 30 M€ y la zona norte de la RCA con 4 millones más). Fuente: European Union, Council Secretariat, "Background: EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic (EUFOR TCHAD/RCA)", December 2007. En

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/backgroundChad_december2007_EN.pdf.

(fecha de consulta: 3 mayo 2011).

²²³³ Los combates empezaron tras la destitución del general de brigada Asumane Mané como jefe del estado mayor de las fuerzas armadas por el presidente Vieira el 6 de junio de 1998. El gobierno lo había suspendido de sus funciones en enero de 1998, porque lo consideraba sospechoso de estar implicado en operaciones de suministro de armas a grupos separatistas de la región senegalesa de Casamancia. Al mismo tiempo, en diciembre de 1997 y enero de 1998 el gobierno detuvo también a más de veinte personas, entre ellas soldados y civiles de Guinea-Bissau y civiles senegaleses a los que consideraba sospechosos de implicación en el tráfico de armas. Esto provocó un aumento de la tensión dentro de las fuerzas armadas, muchos de cuyos miembros ya estaban insatisfechos por el bajo nivel de los salarios y las deficientes condiciones de trabajo. Por este motivo, muchos de ellos manifestaron su apoyo al general de brigada Asumane Mané tras su destitución y protagonizaron una rebelión armada. *Vid.* el informe de Amnistía Internacional, "Guinea-Bissau: los derechos humanos bajo el fuego enemigo", de Julio de 1998. En <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AFR30/004/1998/es/bd836a5c-d9e4-11dd-af2b-b1f6023af0c5/af3000>. (Fecha de consulta: 3 mayo 2011).

²²³⁴ *Vid.* S/1998/825, de 1 de septiembre de 1998.

Senegal, y organizando el acceso libre de las organizaciones humanitarias a la población civil afectada por el conflicto. Al mismo tiempo, se pretendía establecer un gobierno de unidad nacional, incluyendo representantes de la junta autoproclamada²²³⁵ y la previsión de elecciones generales y presidenciales a más tardar en marzo de 1999, con la observación de la CEDEAO²²³⁶. El mandato de la CEDEAO fue refrendado posteriormente por el CSNU, por medio de la resolución 1216 (1998) en la que también pedía que le informara periódicamente acerca del despliegue de sus tropas y la autorizaba a adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y libertad de sus tropas. Al mismo tiempo, el conflicto pasaba a formar parte de la agenda de la ONU en materia de mantenimiento de la paz, al pedir al SG de la ONU que mantuviera informado al CSNU sobre la situación en el país y la aplicación del acuerdo e Abuja²²³⁷.

Pero antes del envío de las fuerzas de la CEDEAO se produjo un nuevo estallido de violencia en la capital de Guinea-Bissau, supuestamente causado por las fuerzas que apoyaban al presidente Viera. De nuevo el 3 de febrero de 1999 se firmó un acuerdo de alto el fuego entre las partes bajo los auspicios de la CEDEAO, que posibilitaría, el 20 de febrero, la toma de posesión de un gobierno de unidad nacional, de conformidad con el acuerdo de Abuja²²³⁸, así como el despliegue de las fuerzas de la CEDEAO para cumplir con su mandato de interposición. Paralelamente, el CSNU reiteraba su llamamiento a la comunidad internacional a contribuir con aportaciones financieras a la CEDEAO y al fondo fiduciario que había establecido la ONU para apoyar las OMP en Guinea-Bissau, así como a prestar asistencia humanitaria²²³⁹. A partir de la resolución del Parlamento Europeo de 11 de febrero de 1999, por la que solicitaba su apoyo técnico y económico a la CEDEAO²²⁴⁰, la UE empezaría a prestar su ayuda económica y humanitaria a este país a través del FED, convirtiéndose en el principal asociado multilateral de Guinea-Bissau²²⁴¹.

A pesar de todos estos esfuerzos, una vez finalizado el conflicto la situación política del país ha continuado siendo inestable, marcada por frecuentes cambios de gobierno, con un trasfondo de divisiones internas en los partidos políticos y tensiones entre el ejército y la población civil. Todo ello agravado por el hecho de que la economía de este país, uno de los más pobres de África, resultó devastada después de varios meses de conflictos armados. Así,

²²³⁵ Vid. S/1998/1178, de 16 de diciembre de 1998. En el anexo II se recoge el Protocolo adicional del Acuerdo de Abuja de 1 de noviembre de 1998, relativo a la formación del gobierno de unidad nacional de Guinea-Bissau.

²²³⁶ Vid. el texto del acuerdo de paz en S/1998/1028, de 3 de noviembre de 1998.

²²³⁷ S/RES/1216 (1998) de 21 de diciembre de 1998, párr. 3,4 ,7 y 12.

²²³⁸ S/1999/173, de 17 de febrero de 1999.

²²³⁹ S/RES/1233 (1999) de 6 de abril de 1999, párr. 11 y 12.

²²⁴⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre Guinea-Bissau, de 11 de febrero de 1999. DO C 150/386, de 28.5.1999, párr. 5.

²²⁴¹ El noveno FED para 2002-2007 aportó 80 M€ a Guinea-Bissau. Posteriormente, se firmaría en Lisboa el décimo FED para el periodo 2008-2013 por una cuantía programable inicial de 100 M€. Además, la Comunidad Europea proporcionó un incentivo de apoyo adicional por valor de 23 M€, en función de una serie de compromisos en materia de gobernanza. Vid. PBC/2/GNB/5, de 2 de abril de 2008, Comisión de consolidación de la paz, "Nota de antecedentes sobre la situación en Guinea-Bissau", párr.19. Además, Guinea-Bissau forma parte del Acuerdo de Cotonú (2000), firmado entre la UE y los países ACP, cuyo objetivo es la reducción y erradicación de la pobreza, y uno de cuyos elementos es el desarrollo de políticas para la consolidación de la paz y la prevención de conflictos. En http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_es.htm. (Fecha de consulta: 3 mayo 2011).

en octubre de 2004, se produjo una nueva sublevación militar que dio lugar al asesinato del jefe de Estado mayor de las fuerzas armadas, poniendo en peligro los progresos realizados después de la instalación de un nuevo gobierno tras las elecciones legislativas de marzo de 2004²²⁴².

El 12 de marzo de 2007 los tres partidos políticos principales firmaron un pacto de estabilidad nacional para un período de diez años, así como un acuerdo de estabilidad parlamentaria y gubernamental. Gracias al pacto, en abril de 2007 se estableció un nuevo gobierno en el país de base amplia, dirigido por el primer ministro Martinho Dfa Cabi. Desde ese momento, el gobierno empezaría a trabajar para restablecer la estabilidad política y generar una mayor confianza internacional, mermada por el conflicto armado de 1998 y 1999 y la continua incertidumbre política. El gobierno adoptó también medidas para hacer frente a la crisis económica²²⁴³ y mejorar la gestión pública, incluida la lucha contra la corrupción, recibiendo de nuevo ayudas de los donantes, en especial del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Por otro lado, el gobierno tenía previsto llevar a cabo en el 2008 un plan general de reforma del sector de la seguridad (presentado por la comunidad de donantes en noviembre de 2006) y aceptado por el ejército. Este plan era importante, puesto que en el pasado la falta de este tipo de reforma, junto a la incapacidad del gobierno de satisfacer las necesidades básicas del ejército, había hecho fracasar intentos previos de desmovilización, comportando en repetidas ocasiones motines y golpes de Estado. De este modo, el 23 de enero de 2008 se puso en marcha un plan de reforma para abordar cuestiones esenciales como la reducción del sector de la defensa y la seguridad, a fin de ajustarlo a las necesidades del país, y la desmovilización y la reintegración de sus soldados, así como el fomento de la capacidad y el incremento de la eficiencia del sector de la justicia²²⁴⁴. En este contexto, a partir de junio de 2008, la UE empezaría a asesorar a este país a través de una misión PESD de asistencia a la reforma del sector de la seguridad (vid. infra).

La celebración de elecciones en enero de 2009 comportó el establecimiento de un nuevo gobierno, encargado de continuar los avances hacia la transición democrática en el país. Pero la situación se volvería a agravar el 1 de marzo, cuando la explosión de una bomba mató al general Tagme, jefe del Estado Mayor del ejército, y destruyó parte del Estado mayor general. El día 2, un grupo de militares de Guinea-Bissau asesinaron a tiros al presidente Vieira. Estos asesinatos pusieron de nuevo al borde del caos a este país, agravado todavía más por la utilización de este territorio como lugar de tránsito de las actividades de

²²⁴² Vid. S/PRST/2004, "Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, 2 de noviembre de 2004". Así como la Resolución S/RES/1580 (2004) de 22 de diciembre de 2004, por la que se prorroga la misión política de la oficina de las NU de apoyo a la consolidación de la paz en este país (UNOGBIS).

²²⁴³ Un decenio después de la Guerra civil, la economía de este país sigue siendo débil y adolece de una serie de problemas estructurales. El principal problema fiscal es que los ingresos nacionales son insuficientes para sufragar los gastos públicos básicos. Además, la economía de este país depende esencialmente de las cosechas de anacardos y exportaciones conexas. Las prácticas deficientes en la gestión del anacardo han provocado que un alto porcentaje de estas cosechas no se venda o se venda a un precio muy por debajo del promedio internacional. A todo ello debe sumarse la falta de desarrollo del sector financiero del país, esencial para una recuperación sostenida de la economía. Vid. PBC/2/GNB/5, cit.

²²⁴⁴ *Ibidem*, párr. 36-39.

narcotráfico entre América latina y Europa, y poniendo en evidencia de nuevo su debilidad institucional, sobre todo de la policía y el sistema judicial, para hacer frente a este problema. Ante esta nueva situación de inestabilidad y las condenas de la comunidad internacional²²⁴⁵, el ejército se apresuró a afirmar que se respetaría el orden constitucional establecido y que no se había llevado a cabo ningún golpe de Estado. Como prueba de ello, el 3 de marzo el presidente de la asamblea nacional, Raimundo Pereira, juró el cargo como presidente interino del país y se convocaron elecciones presidenciales para el 28 de junio de 2009²²⁴⁶. En este contexto de precaria estabilidad se desarrolló la misión de la UE.

b) Marco jurídico de EUSSR GUINEA-BISSAU

A raíz de la presentación en el 2006 por parte del gobierno de Guinea-Bissau de una estrategia nacional de seguridad, centrada en la reforma del sector de la seguridad (RSS), la Secretaría general del Consejo y la Comisión Europea efectuaron una misión conjunta de recogida de información en mayo de 2007, en cooperación con las autoridades del país. Ello con el objetivo de elaborar un enfoque general de la UE con el fin de dar su apoyo al proceso de reforma del sector de la seguridad nacional. Asimismo, y con tal de aplicar de manera más efectiva esta estrategia, el gobierno de Guinea-Bissau presentó en septiembre de 2007 un plan de acción relativo a la reestructuración y la modernización de los sectores de la seguridad y la defensa, estableciendo también un marco institucional para su aplicación.

A la vista de ello, el 19 de noviembre de 2007 el Consejo consideró oportuno planear una acción PESD en Guinea-Bissau, con el fin de complementar otras actividades comunitarias, en especial las del FED y contribuir así al fomento de la paz, seguridad y estabilidad en África, una de las prioridades estratégicas clave recogida en la estrategia conjunta UE-África adoptada en la cumbre entre la UE y África, de diciembre de 2007. Por este motivo, fue desplegada una segunda misión de investigación en octubre de 2007, después de la cual el Consejo aprobó, el 10 de diciembre, el concepto general para una posible acción PESD de apoyo a la RSS en Guinea-Bissau. El 10 de enero de 2008 el gobierno e Guinea-Bissau invitó por carta a la UE a desplegar una misión de la UE en apoyo a la RSS. De este modo, en febrero de 2008 el Consejo aprobó un concepto de operaciones relativo a la realización de esta misión, aprobando la acción común 2008/112/PESC de creación de la misma, con el nombre oficial de "EUSSR GUINEA-BISSAU". Esta misión se componía de una fase preparatoria previa, iniciada el 26 de febrero y una fase de aplicación que se iniciaría, a más tardar, el 21 de mayo. En principio, la duración de la misión sería de un máximo de 12 meses, a partir de la declaración de la capacidad operativa inicial²²⁴⁷.

²²⁴⁵ Vid. S/PRST/2009/2, de 3 de marzo de 2009, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, y la declaración de la Presidencia de la UE, hecha por el SGAR de la PESC el 2 de marzo de 2009 (S051 /09); así como la resolución del PE, de 12 de marzo de 2009, P6_TA-PROV (2009) 0143, edición provisional.

²²⁴⁶ Vid. S/PRST/2009/6, de 9 de abril de 2009, "Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad". Para una detallada exposición de la evolución de la situación en Guinea-Bissau y las actividades de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la paz en este país, vid. el último informe del SG de la ONU en S/2009/169, de 31 de marzo de 2009.

²²⁴⁷ Acción común 2008/112/PESC, *cit.*, antecedentes (1-12) y art. 1.

c) Objetivos y mandato de EUSSR GUINEA-BISSAU

Los objetivos y el mandato de la misión se establecen en el art. 2 de la acción común 2008/112/PESC, que pretende contribuir a la aplicación de la estrategia nacional de RSS, en cooperación con otros participantes de la UE, internacionales y bilaterales²²⁴⁸, con el fin de facilitar el compromiso de los donantes. Los objetivos específicos de la misión se concretan en tres:

- a) llevar a la práctica la estrategia nacional de RSS, por medio de la elaboración de planes de ejecución destinados a la reducción o reestructuración de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad;
- b) contribuir a la definición y articulación de las necesidades relativas al aumento de capacidades, incluidas las de formación y equipamiento (facilitando la posterior movilización e implicación de los donantes); y
- c) evaluar la viabilidad y el riesgo de intervención de la PESD a medio plazo en apoyo de la RSS.

La estrategia nacional para la reforma del sector de la seguridad establecía los objetivos a alcanzar en los ámbitos de defensa, policía y justicia, en los cuales interviene la misión PESD. En materia de defensa, está prevista la reducción de los efectivos actuales para quedar con una fuerza de 2.500 hombres (número a revisar en base a los estudios posteriores) y organizar unas nuevas fuerzas armadas, a través de un nuevo sistema de reclutamiento y formación de tropas y cuadros de mando. En relación con la policía: reducir el número de cuerpos policiales (de nueve a cuatro) y crear una guardia nacional que englobe servicios actualmente dispersos: fronteras, inmigración, fiscal, marítimo, etc. En materia de justicia: reforzar las estructuras judiciales (sobre todo la fiscalía) para poder afrontar la lucha contra el crimen organizado (tráfico ilegal de drogas y personas, blanqueo de dinero, etc.)²²⁴⁹. La actuación de la UE en estos ámbitos es de asesoría y apoyo, siendo una misión sin capacidades ejecutivas para imponer ninguna decisión.

d) Planificación, estructuras y cadena de mando de EUSSR GUINEA-BISSAU

La planificación de la misión se llevó a cabo con las dos misiones previas de investigación y la adopción en diciembre de 2007 de un concepto general para una posible acción PESD por parte el Consejo, quien aprobaría también el OPLAN elaborado por el jefe de misión, asistido por la Secretaría general del mismo Consejo y presentado en Bruselas el 14 de mayo de 2008²²⁵⁰. Esta ha sido la primera misión civil planificada enteramente por la capacidad civil

²²⁴⁸ Portugal, España, Francia e Italia son donantes bilaterales en relación con las ayudas y asistencia técnica.

²²⁴⁹ Datos extraídos de la conferencia dada por el jefe de misión, Juan Esteban Verástegui, "Misión de la UE para la reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau", en Seminario "La reforma del sector de la seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española", Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), Madrid, 3 de Julio de 2008, p.70.

²²⁵⁰ Art. 5.7 de la acción común 2008/112/PESC, *cit.*

de planeamiento y ejecución (CCPE), creada para dirigir las operaciones civiles de gestión de crisis, y dependiente del CIVCOM²²⁵¹.

En relación con sus estructuras, el cuartel general de la misión se ha establecido en la capital del país, Bissau, y está formada por el jefe de misión y el jefe adjunto de misión, asistidos por una célula de apoyo a la misión, además de un asesor político/responsable público y de información a la prensa. Por otro lado, la misión cuenta con asesores para trabajar con el ejército, la marina, el ejército del aire y en los estados mayores de las fuerzas armadas; así como asesores destinados a la policía judicial, la oficina nacional de INTERPOL, el ministerio fiscal y la policía de orden público (en particular en relación con el establecimiento de una guardia nacional). Finalmente, la misión también cuenta con un asesor para la secretaría del comité de coordinación técnica²²⁵². La función del comandante civil de la operación es ejercida por el Director de la CCPE. Esta función ha sido asumida por el diplomático holandés procedente del ministerio de asuntos exteriores, Kees Klompenhouwer, desde el 1 de mayo de 2008²²⁵³. Este comandante ejerce (bajo el control político y la dirección estratégica del COPS y la autoridad general del SG/AR de la PESC) el mando y control de la misión desde el punto de vista estratégico. De este modo, debe cuidar de la correcta aplicación de las decisiones del Consejo y del COPS, impartiendo las instrucciones estratégicas correspondientes al jefe de misión²²⁵⁴ que, a su vez, se encarga de asumir el mando y control en la zona de operaciones.

Si bien el personal destinado en comisión de servicios a la misión queda bajo el mando de las autoridades nacionales del Estado o de la institución de la UE remitente, estos transfieren el control operativo de su personal, equipos y unidades al comandante civil, que es el responsable último de garantizar la diligencia de la UE en el cumplimiento de la misión. En cambio, el Jefe de misión ejerce el control operativo sobre el personal, equipos y unidades proporcionados por los Estados contribuyentes y asignados al comandante civil de la operación, junto con la responsabilidad administrativa y logística (incluidos los activos, recursos y la información puesta a disposición de la misión). Para su ejecución eficaz, el jefe de misión formulará instrucciones a todo el personal en la zona, asumiendo la coordinación y gestión diaria, en base a las instrucciones estratégicas recibidas del comandante civil. También corresponde al jefe de misión ejecutar el presupuesto y, para ello, firmará un contrato con la Comisión. Finalmente, se ocupa del control disciplinario del personal, aunque para el personal en comisión de servicios esta acción disciplinaria es competencia de las autoridades nacionales o de la UE. También ejerce un cierto papel de "marketing", puesto que la acción le atribuye la representación de la misión en la zona y el deber de velar para que esta tenga la "debida notoriedad"²²⁵⁵.

Esta cadena de mando es unificada por tratarse de una operación de gestión de crisis y, como en toda misión PESD, es el COPS, bajo la responsabilidad del Consejo, quien ejercerá el control político y la dirección estratégica de la misión. El Consejo le ha transmitido la

²²⁵¹ R. García Pérez, "Las misiones PESD como instrumento de la política exterior... *op.cit.* p. 52.

²²⁵² Art. 3 de la acción común 2008/112/PESC, *cit.*

²²⁵³ *Vid. Supra*, Capítulo 5, apartado 4.7. Capacidad civil de planeamiento y ejecución (CCPE).

²²⁵⁴ Art. 4 de la acción común 2008/112/PESC, *cit.*

²²⁵⁵ *Ibíd.* Art. 5.

facultad de nombrar al jefe de misión, el general español Juan Verástegui²²⁵⁶, y modificar el concepto de operaciones y el OPLAN, con el deber de informar regularmente al Consejo. El comandante civil actúa como comandante de la misión en el plano estratégico y, para ello, imparte las instrucciones al jefe de misión y le facilita el asesoramiento y apoyo técnicos. En todo caso, el comandante deberá informar al Consejo por mediación del SG/AR. Por otro lado, el jefe de misión es directamente responsable ante el comandante civil²²⁵⁷. Los asesores destinados a la misión deberán seguir el plan de trabajo aprobado por el OPLAN, basado en los siguientes puntos:

- a) Estudio del marco legal existente y planteamiento del necesario (leyes, reglamentos, códigos, etc.). Definición de la "misión" para cada uno de los cuerpos.
- b) Propuesta de nueva organización, estructura y despliegue del acuerdo al cumplimiento de la misión asignada.
- c) Definición de los recursos humanos necesarios, incluyendo el procedimiento de reclutamiento e instrucción.
- d) Definición de la estructura logística necesaria para el soporte de la estructura orgánica y de las misiones a cumplir.
- e) Definición de la infraestructura y condiciones de vida y trabajo necesarios. Y,
- f) Financiación y sostenimiento de las estructuras y personal basado en el principio de "sostenibilidad" en el tiempo con una disminución gradual del apoyo internacional. La "auto sostenibilidad" debe ser alcanzada en un plazo razonable²²⁵⁸.

e) Estados participantes y personal adscrito a EUSSR GUINEA-BISSAU

La misión cuenta con la participación de seis Estados miembros: Alemania, España, Francia, Italia Portugal y Suecia. En la acción de creación también se prevé la contribución de terceros Estados, que deberán asumir los costes derivados del personal que destaquen, incluidos los salarios, un seguro "contra todo riesgo", las dietas y los gastos de viaje de ida y vuelta, así como a contribuir a los gastos de funcionamientos de la misión. En caso de que exista esta participación, los Estados terceros gozarán de los mismos derechos y obligaciones en términos de gestión diaria de la misión que los Estados miembros. Ello comportará la creación por parte el COPS del correspondientes CDC. En todo caso, y en aplicación del art. 24 TUE las modalidades específicas de participación de terceros Estados se regularán por medio del correspondiente acuerdo internacional, que establecerá el marco de participación, excepto en los casos en que ya exista un acuerdo marco previo que será el de aplicación²²⁵⁹. De momento no participa ningún tercer Estado en esta misión, si bien está prevista una posible

²²⁵⁶ Decisión UE SSR GUINEA-BISSAU/1/2008 del COPS de 5 de marzo de 2008 (DO L 73/34, de 15.3.2008).

²²⁵⁷ *Ibid.* Arts. 7 y 8.

²²⁵⁸ Datos extraídos de la conferencia celebrada por el jefe de misión, Juan Esteban Verástegui, "Misión de la UE para la reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau...*cit.* p.70.

²²⁵⁹ Art. 10 de la decisión UE SSR GUINEA-BISSAU/1/2008, *cit.*

participación de los EEUU, aunque todavía no se ha firmado el acuerdo correspondiente (que sí se ha firmado para articular su participación en la misión EULEX KOSOVO)²²⁶⁰.

El personal aportado por los Estados participantes, en comisión de servicios, está formado por un núcleo administrativo/logístico integrado por 6 técnicos y un grupo de 15 expertos asesores internacionales, civiles y militares y 18 trabajadores locales²²⁶¹. En este sentido, son los Estados miembros o las instituciones que los envían los encargados de sufragar los gastos relativos al viaje de ida y vuelta, así como la retribuciones, cobertura médica y las dietas y atribuciones derivadas de las condiciones de vida difíciles o de riesgo²²⁶². Los miembros del personal de esta misión reciben también una formación obligatoria en materia de seguridad antes de entrar en funciones, de conformidad con el OPLAN²²⁶³. Por otro lado, la acción también prevé la firma, cuando proceda, entre la UE y Guinea-Bissau, de un acuerdo para establecer el estatuto del personal de esta misión, estableciendo los privilegios, inmunidades y otras garantías necesarias para la realización y funcionamiento adecuado de la misión, de acuerdo con el procedimiento del art. 24 TUE²²⁶⁴. Este estatuto, aprobado por el Consejo por medio de la decisión 2008/669/PESC, de 16 de junio de 2008²²⁶⁵, se estableció en un acuerdo internacional que también recoge las normas sobre identificación del personal, uniformes; el cruce de fronteras y desplazamientos en el territorio del Estado anfitrión; los privilegios para el personal local; la legislación penal aplicable; las normas sobre seguridad²²⁶⁶, la cooperación y acceso a la información; normas sobre la contratación y las instalaciones; sobre las defunciones y reclamaciones por muertes, lesiones, daños o pérdidas; las comunicaciones; así como la resolución de litigios sobre las aplicación del acuerdo²²⁶⁷.

f) Financiación de EUSSR GUINEA-BISSAU

La financiación inicial para esta misión se estableció en 5,65 M€ y, como ocurre en las misiones civiles, los gastos son gestionados de acuerdo a los procedimientos y normas aplicables al presupuesto comunitario. Las sucesivas prórrogas ampliaron el presupuesto con la aportación de 1,53 M€ para el periodo comprendido entre el 1 de diciembre y el 30 de junio de 2010 y, de nuevo, se ha establecido una aportación suplementaria de 630.000 €

²²⁶⁰ La UE también cursó una invitación a Canadá y Brasil. Este último país declinó la invitación por su intención de enviar a lo largo de 2009 una misión bilateral para apoyar la reforma militar. Por otro lado, Cabo verde y Angola han mostrado también su interés en participar en la misión. Fuente <http://bruxelles2.over-blog.com/categorie-10647641.html>. (Fecha de consulta: 3 mayo 2011).

²²⁶¹ Datos extraídos de la conferencia del jefe de misión, Juan Esteban Verástegui, "Misión de la UE para la reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau... *cit.* p.69.

²²⁶² Art. 6 de la acción común 2008/112/PESC, *cit.*

²²⁶³ *Ibid.* Art. 14.

²²⁶⁴ *Ibid.* Art. 13.

²²⁶⁵ Art. 1 de la decisión 2008/669/PESC, *cit.*

²²⁶⁶ El Estado anfitrión debe tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad del personal de la misión de la UE. De todos modos, el art. 14 de la acción común 2008/112/PESC, *cit.*, también recoge las medidas de seguridad que aplica la UE. En coordinación con la oficina de seguridad de la Secretaría general del Consejo, el comandante civil dirige las medidas de planeamiento y seguridad del jefe de misión y garantiza que sean ejecutadas correctamente. Al mismo tiempo, los miembros del personal de la misión reciben una formación obligatoria en materia de seguridad antes de entrar en funciones, de conformidad con el OPLAN.

²²⁶⁷ *Vid.* el Acuerdo UE-República de Guinea-Bissau, *cit.*

para sufragar los gastos generados entre el 1 de julio y el 30 de septiembre de 2010²²⁶⁸. Paralelamente, el fondo europeo FED (2009-2011) destinará 27 M€ a la RSS. Según el jefe de misión, estos fondos no deberían destinarse a financiar actividades de formación o instrucción (que son más atractivas para proyectos bilaterales) y sí a inversiones en infraestructuras y medios materiales²²⁶⁹.

g) Revisión de EUSSR GUINEA-BISSAU

La acción prevé una revisión posterior a los seis meses de su inicio. Esta revisión es presentada al COPS, sobre la base de un informe del jefe de misión y la Secretaría del Consejo²²⁷⁰. En el caso de la presente misión, se procedió a su revisión después de que el presidente de Guinea-Bissau remitiera el 14 de abril una carta a la UE solicitando que se prorrogara seis meses más el mandato de la misión. De este modo, el 18 de mayo fue aprobada por el Consejo la acción común 2009/405/PESC, prolongando la misión hasta el 30 de noviembre de 2009²²⁷¹. La última prórroga se estableció en mayo de 2010, con la aprobación por el Consejo de la decisión 2010/298/PESC, por la que se prorrogó la misión hasta el 30 de septiembre de 2010²²⁷², con el fin de asegurar la acción exterior de la UE en el respeto a los principios democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho.

2.11. MISIONES EN SOMALIA

Somalia es un país inmerso en una continua guerra civil iniciada en 1991. El conflicto empezó el mes de enero, cuando una coalición de diversos movimientos militares derrocó el régimen dictatorial de Siad Barre. Inmediatamente después esta coalición se rompió, fragmentándose en una serie de grupos étnicos que iniciarían una lucha por el poder. De este modo, el país quedó fragmentado en múltiples regiones, controladas por distintos líderes somalíes²²⁷³. Meses después, el Movimiento nacional somalí proclamaría la independencia del noroeste de Somalia, mientras que en el sur el Congreso unido somalí (facción que controlaba la capital, Mogadiscio) se disolvía, estallando las luchas entre los dos grupos más importantes. En la actualidad, Somalia es un país sin Estado dividido en tres regiones: a) el norte, dividido en las regiones del Noroeste que corresponden al autoproclamado Estado de Somaliland y las regiones del noreste que constituyen el autoproclamado Estado de Puntland,

²²⁶⁸ Art. 1 de la decisión 2010/298/PESC del Consejo, de 25 de mayo de 2010 (DO L 127/16, de 26.5.2010).

²²⁶⁹ Datos extraídos de la conferencia de Juan Esteban Verástegui, "Misión de la UE para la reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau...*cit.*, p.71.

²²⁷⁰ Art. 16. de la acción común 2008/112/PESC, *cit.*

²²⁷¹ Art. 1 de la acción común 2009/405/PESC del Consejo de 18 de mayo de 2009 (DO L 128/60, de 27.5.2009).

²²⁷² Art. 1 de la decisión 2010/298/PESC, *cit.*

²²⁷³ Existen tres causas principales para entender esta fragmentación del país en diferentes regiones controladas por señores de la guerra: a) la propia historia del país que a principios del siglo XX se encontraba dividido en 5 "Somalias" diferentes controladas por Francia, Italia, Etiopía, y dos por el Reino Unido, una de ellas dirigida de forma indirecta por Kenia; b) la dictadura de Barre, que aplicó una política de "divide y vencerás", además de una represión que ha generado una desconfianza de la población con respecto al Estado; y c) la concepción somalí de la sociedad, centrada en el individualismo basado en los clanes. Fuente: Observatori de conflictes i Drets Humans. (Universidad de Barcelona). En <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/dossiers/somalia/somalia.htm> (Fecha de consulta: 5 mayo 2010).

de carácter semitribal²²⁷⁴; b) el sur, en una difícil situación debido a una autoridad política fragmentada y contestada que ha paralizado todos los negocios, y c) el resto del país, sobre todo en el centro, inmerso en una fase de transición con una autoridad política local rudimentaria, pero que cumple unas funciones básicas y la economía genera lo suficiente para la supervivencia y un comercio mínimo.

La guerra civil, unida a una extrema y continuada sequía (con las consiguientes inundaciones posteriores) llevaron al país a una terrible crisis humanitaria, provocando la intervención, en primer lugar de los EEUU, con la operación militar "Restore Hope", de diciembre de 1992, y la actuación de la ONU. De este modo, el conflicto somalí pasó a formar parte de la agenda de la ONU, como un asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En enero de 1992 el CSNU emitiría la primera resolución sobre el conflicto, la resolución 733(1992), por la que decretaba un embargo general y completo (todavía vigente²²⁷⁵) de todos los suministros de armas y equipo militar a Somalia, con el fin de apoyar una solución al conflicto y el inicio de la reconciliación entre las facciones enfrentadas²²⁷⁶. Seguidamente, autorizó por medio de la resolución 751(1992) el despliegue de la operación de paz ONUSOM, destinada a facilitar el cese de hostilidades y la distribución equitativa y urgente de la ayuda humanitaria en Mogadiscio y sus alrededores²²⁷⁷. Esta tarea sería retomada por la ONUSOM II²²⁷⁸, que acabaría su misión en 1995 sin haber conseguido ayudar al restablecimiento de una autoridad nacional en el país. En febrero de 2007, el CSNU autorizó la creación de la misión de la UA en Somalia (AMISOM), desplegada en la actualidad en el país, y con un mandato centrado en el apoyo al diálogo y la reconciliación de Somalia, proporcionando la seguridad necesaria para llevar a buen puerto el proceso de transición política iniciado a partir del año 2000²²⁷⁹.

Hoy en día Somalia continúa siendo un país sin estructuras de gobierno estables y democráticas, padeciendo continuas luchas de facciones internas, representadas por diversos intereses tribales, que intentan hacerse con el poder y, en consecuencia, sus actividades políticas y económicas se desarrollan de forma diferente en función del señor de la guerra que controla la región²²⁸⁰. Sin embargo, durante estos años se han sucedido varios intentos, por el

²²⁷⁴ Única parte del país que se ha librado de la guerra y donde existe cierta estabilidad.

²²⁷⁵ Vid. entre otros, párr. 4 de la S/RES/1744 (2007), *cit.*, de establecimiento de excepciones a las medidas restrictivas en apoyo de la misión actual de la UA en Somalia (AMISOM) y los párr. 1,2 y 3, que establecen excepciones al embargo con el fin de adoptar el desarrollo de las instituciones del sector de seguridad en consonancia con el proceso político recogido en la Carta federal de transición de Somalia; y el párr. 8 de la S/RES/1844 (2008) de 20 de noviembre, que ha incorporado medidas restrictivas adicionales (congelación de fondos y otros recursos financieros) contra quienes pretendan bloquear o amenazar el proceso de transición política y la actuación de la AMISOM.

²²⁷⁶ S/RES/733 (1992), de 23 de enero de 1992, párr. 5.

²²⁷⁷ S/RES/751 (1992), de 24 de abril de 1992.

²²⁷⁸ Vid. S/RES/814 (1993), de 26 de marzo de 1993, de establecimiento de esta misión. La última prórroga fue establecida por la resolución 1863 (2009) de 16 de enero de 2009. Por el momento, esta misión continúa sobre el terreno para garantizar la seguridad en el proceso de transición política de Somalia.

²²⁷⁹ Vid. S/RES/1744 (2007), *cit.*, párr. 4.

²²⁸⁰ La guerra civil continúa librándose sobre todo en el sur entre varios señores de la guerra, que obtienen sus beneficios con la perpetuación de un conflicto que ha causado más de 300.000 muertos y más de 1,5 millones de desplazados internos. Fuente: Observatori de conflictes i Drets Humans (Universidad de Barcelona). En

momento fallidos, de solucionar el conflicto, avalados por la comunidad internacional. En 1997 se produjo la firma del *Acuerdo del Cairo* entre todas las facciones enfrentadas, excepto el autoproclamado presidente de Somaliland. Este texto obligaba a crear un gobierno de "unión nacional" que dio sus frutos en agosto de 2000, cuando se celebró una conferencia de paz en Yibuti, sede del parlamento somalí en el exilio. En ella se eligió como presidente de Somalia a Abdiqasim Salad Hassan, creándose un Gobierno nacional de transición (GNT). Su gobierno de transición, instalado en la capital, Mogadiscio, cuenta con el respaldo de la ONU, la UE y la Liga Árabe, aunque carece de poderes reales sobre el territorio y las diversas facciones en lucha.

Este gobierno de transición ha sido rechazado por diversos señores de la guerra, lo que ha provocado la continuación de los enfrentamientos y los esfuerzos de la comunidad internacional en promover conversaciones de paz que no terminan de consolidarse. A pesar de ello, el 29 de enero de 2004 el GNT presidido por Abdiqasim Salad Hassan firmó en Nairobi (Kenia) un acuerdo con el resto de facciones somalíes. Este documento contemplaba la elección de los parlamentarios, quienes eligieron a Yusuf Ahmed Presidente del país y la adopción de una carta federal de transición. El objetivo de esta "constitución provisional" es promover una solución general y duradera a este conflicto, a través del establecimiento de instituciones representativas de base amplia, por medio de un proceso político inclusivo de todas las facciones enfrentadas. El 26 de febrero de 2006 se celebró la primera sesión del Parlamento Federal de Transición en territorio somalí, en la ciudad de Baidoa. En aplicación de la carta federal, las instituciones transitorias actuales están comprometidas en la promoción de un acuerdo sobre la cesación general y duradera de las hostilidades y en el establecimiento de una hoja de ruta para el resto del proceso de transición. En este sentido, la Carta federal prevé la celebración de elecciones libres y democráticas en el 2009, si bien es cierto que la situación actual de inestabilidad lo hace poco probable.

El 9 de junio de 2008, el Gobierno Federal de Transición (GFT) y el grupo la Alianza para la nueva liberación de Somalia alcanzaron un acuerdo y se reanudaron las conversaciones ínter somalíes en Yibuti, bajo los auspicios del representante especial del Secretario general de la ONU y con el apoyo de la UE y otros socios internacionales. Ello con el objetivo de intensificar el diálogo incluyente para alcanzar una solución política duradera para Somalia. Durante todo este período de transición la UE ha venido apoyando la actuación de la ONU a través de diversas posiciones comunes y reglamentos de aplicación para hacer efectivo el embargo general de armas decretado en 1992. Pero no fue hasta el 2002 que la UE hizo efectivo este embargo a través de la adopción de la posición común 2002/960/PESC²²⁸¹ y el posterior reglamento de aplicación de las medidas restrictivas en territorio comunitario²²⁸².

<http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/dossiers/somalia/somalia.htm>. (Fecha de consulta: 5 mayo 2010).

²²⁸¹ Posición común 2002/960/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2002 (DO L 334/1, de 11.12.2002).

²²⁸² Reglamento (CE) n° 147/2003, de 27 de enero de 2003 (DO L 24/2, de 29.1.2003). Posteriormente modificado por el reglamento (CE) n° 631/2007, de 7 de junio de 2007 (DO L 146/1, de 8.6.2007), con el fin de adaptar el embargo a las excepciones previstas por el CSNU en la resolución 1744 (2007) en apoyo de las actividades de la AMISOM y a las instituciones de seguridad volcadas en el proceso político establecido en la carta federal de transición. *Vid.* también, la última posición común hasta el momento, 2009/138/PESC, de 16 de febrero de 2009 (DO L 46/73, de 17.2.2009), que deroga la posición común 2002/960, y establece

Desde el 2006, la situación de anarquía que se vive en el país ha propiciado también el aumento de los actos de piratería y robos a mano armada en las costas del sur de Somalia (puesto que no existe un Estado que ejerza su jurisdicción y competencias de control sobre las aguas territoriales somalíes²²⁸³). Estos actos son una amenaza para el suministro de ayuda humanitaria del programa mundial de alimentos (PMA) de la ONU y para la seguridad de las rutas comerciales marítimas y la navegación internacional. Asimismo, a través de estos actos se producen constantes violaciones del embargo de armas decretado por la ONU. Este hecho ha motivado una nueva actuación del CSNU en el marco del capítulo VII de la Carta. En junio de 2008, respondiendo a la carta enviada por el GFT de Somalia, el CSNU aceptó de forma unánime el permiso que este gobierno concedía a algunas naciones para entrar en el mar territorial de Somalia con el fin de combatir la piratería. A principios de junio de 2008 se adoptó la resolución 1816 (2008)²²⁸⁴ por la que se instaba a los Estados interesados en el uso de las rutas comerciales marítimas situadas frente a la costa somalí a aumentar y coordinar, en cooperación con el GFT, la acción llevada a cabo por la ONU para desalentar los actos de piratería. El párrafo 7 establecía el mandato, por un período de seis meses, para los Estados que cooperasen con el GFT, previo aviso del GFT al SG de la ONU. En este sentido, autorizaba a estos Estados a:

“a) Entrar en las aguas territoriales de Somalia con el fin de reprimir actos de piratería y robo a mano armada en el mar, en forma compatible con las acciones de esa índole permitidas en alta mar respecto de la piratería con arreglo a las disposiciones pertinentes del derecho internacional; y

b) Usar, en las aguas territoriales de Somalia, en forma compatible con las acciones permitidas en alta mar respecto de la piratería con arreglo a las disposiciones pertinentes del derecho internacional, todos los medios necesarios para reprimir los actos de piratería y robo a mano armada”.

Producto de esta resolución, la UE iniciaría la planificación de una primera acción de coordinación militar que, posteriormente, se transformaría en la misión naval ATALANTA de la UE.

2.11.1. MISIÓN DE COORDINACIÓN MILITAR EU NAVCO (20 DE SEPTIEMBRE -2 DICIEMBRE DE 2008)

En apoyo de resolución 1816 (2008), la UE empezó su actuación por medio de la gestión militar de crisis, planeando el inicio de una acción de coordinación militar con la ONU y el GFT para garantizar el suministro de ayuda humanitaria y la protección de los buques comerciales ante las costas de Somalia.

medidas restrictivas adicionales en aplicación de la RSCNU 1844 (2008) destinada a facilitar el proceso de transición y la continuación de la labor de la misión de la AMISOM.

²²⁸³ Ello ha dado origen a acuñar la expresión “mares fallidos”, en paralelo a la expresión “estados fallidos”, para denominar aquellas zonas marítimas (mar territorial, zona económica exclusiva, etc.) donde la autoridad que debería imponer la ley y el orden no lo hace por ser una zona disputada o, más frecuentemente, porque el Estado que debería ejercerla es él mismo un Estado fallido. Vid. F. del Pozo, “Aspectos operacionales de la lucha contra la piratería en Somalia”, Real Instituto Elcano, ARI, n° 18/2009, de 27.1.2009, p.2.

²²⁸⁴ S/RES/1816 (2008), *cit.*

a) Marco jurídico de EU NAVCO

El Consejo de la Unión, preocupado por el aumento de estos actos de piratería que también contribuían a la violación de las medidas de embargo de armas dictadas por la ONU y consciente de que varios Estados miembros ya habían emprendido iniciativas para ofrecer protección al PMA, decidió contribuir en el establecimiento de una mayor protección de estas escoltas para garantizar la llegada de la ayuda humanitaria a la población. Como en otras misiones PESD, el planteamiento del conflicto por parte de la UE es global, con el objetivo de abarcar los aspectos políticos, humanitarios y de seguridad de esta crisis²²⁸⁵. De este modo, en septiembre de 2008 el Consejo adoptó la acción común 2008/749/PESC, cuyo objetivo es la coordinación militar de la UE con el nombre oficial de "EU NAVCO"²²⁸⁶. En concreto, el objetivo consistía en:

"(...) apoyar las acciones de vigilancia y protección realizadas por determinados Estados miembros para combatir los actos de piratería y el robo a mano armada²²⁸⁷ frente a las costas de Somalia (...)"

Y ello a través de:

"la (...) protección de los buques mercantes que transiten en la región, sobre todo el Golfo de Adén, y las posibilidades ofrecidas por la presencia de las unidades navales de los Estados miembros o de terceros estados (...)"²²⁸⁸.

b) Mandato de EU NAVCO

El mandato de la misión, establecido en su artículo 2 se centra en:

"apoyar las actividades de los Estados miembros que despliegan medios militares en el teatro de operaciones, a fin de facilitar su disponibilidad y su acción operativa".

Este apoyo se gestionaría a través de una célula de coordinación establecida en Bruselas ("Célula de coordinación de la UE"). En este caso, no se trataría de iniciar propiamente una

²²⁸⁵ Doc. 10726/08 del Consejo de la UE, Asuntos Generales y relaciones exteriores, Relaciones Exteriores, Bruselas, 16 de junio de 2008, p.11.

²²⁸⁶ Art. 1 de la acción común 2008/749/PESC, *cit.*

²²⁸⁷ La Convención de la ONU sobre el derecho del mar establece una distinción entre actos de piratería y el robo a mano armada en la mar. En el primer caso, se trata de aquellos actos cometidos en alta mar, y por tanto, perseguibles por cualquier Estado, según los arts. 100, 101 y 105 de la Convención. En el segundo, son aquellos actos cometidos en el mar territorial de un Estado, bajo su jurisdicción, por lo cual no serían perseguibles sin el consentimiento del Estado de jurisdicción, puesto que se supone que el Estado ribereño dispone de los medios para imponer la ley y su jurisdicción. Para el caso de la misión europea, ambos tipos son equiparables, puesto que debemos considerar a Somalia como un Estado fallido, sin control real sobre su mar territorial. La resolución 1851 (2008), en este sentido, permite a las fuerzas internacionales actuar en territorio somalí, con algunas excepciones. *Vid.* párr. 2 de la S/RES/1851 (2008), de 16 de diciembre de 2008.

²²⁸⁸ Según la respuesta de 24 de noviembre de 2008 a una de las diversas preguntas parlamentarias presentadas el 30 de septiembre. *Vid.* P-5360/08, Pregunta escrita de Daniel Varela Suárez-Carpegna (PPE-DE) al Consejo de 30 de septiembre de 2008, y respuesta del Consejo, de 24 de noviembre de 2008. En <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2008-5360&language=ES>. (Fecha de consulta: 5 mayo 2010).

misión de la UE sobre el terreno, sino establecer los mecanismos de apoyo para los Estados miembros que ya habían puesto sus capacidades militares navales al servicio de la ONU. Si bien la misma acción, en su art. 10 establecía la posibilidad de apoyar también, previa autorización del COPS al jefe de la Célula militar, las acciones emprendidas por terceros Estados que así lo solicitaran.

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de EU NAVCO

Esta acción de coordinación contaba con un plan de aplicación aprobado en la misma acción, estableciéndose el inicio de la acción en la fecha de aprobación por el Consejo de la acción común (es decir, el 20 de septiembre de 2009)²²⁸⁹. La cadena de mando, como en el resto de misiones militares, contaba con la actuación principal del COPS, a través del ejercicio del control político y la dirección estratégica de la acción de coordinación. Autorizado por el Consejo, el COPS es el encargado de adoptar todas las decisiones correspondientes, de conformidad con el art. 25 TUE. Entre ellas, le correspondía la modificación del plan de aplicación, así como decisiones posteriores relacionadas con el nombramiento del jefe de la célula de coordinación. En cambio, la decisión sobre los objetivos y la finalización de esta acción entran dentro del ámbito competencial del Consejo, asistido por el SG/AR de la PESC²²⁹⁰. El COPS es el encargado de canalizar la información periódica recibida por los informes del jefe de la Célula, en relación con la ejecución de esta acción de coordinación militar, transmitiéndolos al Consejo periódicamente²²⁹¹.

La estructura prevista en la acción 2008/749/PESC para emprender esta acción de coordinación contaba con la ya mencionada Célula de coordinación militar establecida en Bruselas y cuyo jefe, nombrado en la misma acción, ha sido el capitán de navío español Andrés Amable Breijo²²⁹². Por otro lado, la dirección militar fue asumida por el CMUE, encargado de la supervisión, a través de su Presidente, de una correcta ejecución de esta acción. Para ello recibía periódicamente informes del jefe de la Célula y, en caso que lo considerase oportuno, podía invitarlo a sus reuniones²²⁹³.

Al mismo tiempo, la acción preveía la coordinación de las actividades entre la Presidencia el SGAR, el jefe de la célula y los Estados con medios militares desplegados en el teatro de operaciones, para la aplicación de la acción. En este sentido, se invitaba a los Estados miembros a comunicar a la célula de coordinación la información relativa a sus actividades y a la situación dominante en la zona de operaciones, incluidos los intercambios de informaciones con los buques mercantes²²⁹⁴. También se autorizaba al SG/AR a transmitir la información y documentos clasificados y no clasificados a NNUU y a terceras partes asociados a la acción, de acuerdo con las normas de seguridad ya establecidas por el Consejo²²⁹⁵. Paralelamente, la acción reconocía al SG/AR, asistido por el REUE ante la UA, en coordinación con la Presidencia y junto con el jefe de la célula de coordinación, como principal punto de contacto con la ONU y la UA. Si bien a nivel operativo era el jefe de la Célula el encargado de contactar con las organizaciones de armadores, los departamentos

²²⁸⁹ Art. 5 de la acción común 2008/749/PESC, *cit.*

²²⁹⁰ *Ibíd.* Art. 6.1.

²²⁹¹ *Ibíd.* Art. 6. 2 y 3.

²²⁹² *Ibíd.* Arts. 3 y 4.

²²⁹³ *Ibíd.* Art. 7.

²²⁹⁴ *Ibíd.* Art. 8.

²²⁹⁵ *Ibíd.* Art. 13.

pertinentes de la SG de la ONU, el PMA y la Organización marítima Internacional (OMI), así como la fuerza marítima "Combined task force 150", que actúa en la zona en el marco de la operación estadounidense "libertad duradera"²²⁹⁶.

d) Estados participantes y personal adscrito a EU NAVCO

Puesto que la acción militar de coordinación se destina a apoyar a los Estados miembros y otros Estados terceros que así lo soliciten, que ya actúan en la zona, formando parte del grupo de tareas conjunto comandado por los EEUU y la OTAN, la acción no menciona a estos Estados. Los Estados miembros que tenían desplegadas fuerzas navales en el marco de esta operación eran España, Bélgica, Países Bajos, Alemania, Italia y el Reino Unido.

La acción común se limita regular la responsabilidad del personal en comisión de servicios que haya enviado cada Estado miembro a la célula de coordinación de Bruselas. Este personal, que está en comisión de servicios, deberá, en caso de reclamaciones, presentarlas a su Estado de origen, del mismo modo que cualquier acción de reclamación por este servicio contra el personal deberá ser incoada por el Estado miembro de origen. Igualmente, las posibles reclamaciones presentadas por terceros, que estén relacionadas con las operaciones navales emprendidas por los Estados miembros participantes en esta operación naval deberán presentarse contra los Estados miembros titulares del pabellón²²⁹⁷.

A 30 de octubre de 2008, la acción de coordinación EU NAVCO estaba compuesta por tres oficiales superiores de marina, así como por un suboficial puesto a disposición por España, Francia, Bélgica y Chipre. Además, en esa misma fecha, otros Estados miembros ya habían puesto a disposición de dicha célula de coordinación medios militares: un avión de reconocimiento naval (España), una fragata escoltada por buques del Programa Mundial de Alimentos (PMA) (Países Bajos) y una fragata (Francia)²²⁹⁸.

e) Financiación de EU NAVCO

El importe de referencia para sufragar los costes comunes de esta acción de coordinación militar se fijó en 60.000 euros. Mientras que los costes comunes relativos a la comunicación, transporte y desplazamientos y administración debían financiarse a cargo de los Estados miembros, con arreglo a la clave basada en la RNB. En este sentido, es el mecanismo ATHENA el utilizado para gestionar la financiación de estos costes comunes especificados en la acción común²²⁹⁹.

²²⁹⁶ *Ibíd.* Art. 9. La "Combined task force 150" es el componente naval multinacional (Grupo de Tareas Conjunto 150 (CTF-150), que opera bajo la dirección de la Quinta Flota de Estados Unidos en el desarrollo de la *Operación Libertad Duradera - Cuerno de África* (OEF-HOA). Este es el nombre de la operación militar definida por los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo en el Cuerno de África, iniciada en octubre de 2002 y en la que cooperan diversas fuerzas de la OTAN y países aliados.

²²⁹⁷ *Ibíd.* Art. 11.

²²⁹⁸ Datos extraídos de la respuesta del Consejo a varias preguntas escritas del PE sobre EU NAVCO, de 30 de septiembre de 2008. *Vid.* P-5360/08, *cit.*

²²⁹⁹ Art. 12 de la acción común 2008/749/PESC, *cit.* El porcentaje del importe de referencia se fijaba, en aplicación del mecanismo ATHENA en el 30%. (*Vid.* Art. 33.3 de la decisión 2007/384/PESC, *cit.*).

d) Revisión de EU NAVCO

Esta acción común entró en vigor el mismo día de su adopción, es decir, el 20 de septiembre de 2008 y se establecía su finalización para la fecha en que concluyera la validez de la resolución 1816 (2008) que, recordemos, establecía un período de seis meses para la realización de la acción de coordinación²³⁰⁰. En la práctica, la adopción por parte del CSNU de la resolución 1838 (2008) en el mes de octubre²³⁰¹ provocaría la transferencia de las actividades de la Célula de coordinación de la UE a la misión naval militar de la UE, de nombre ATALANTA (vid. infra). De este modo, la inicial acción de coordinación militar de la UE pasaba a transformarse en una nueva misión militar PESD en las costas de Somalia.

2.11.2. MISIÓN ATALANTA (8 DE DICIEMBRE DE 2008- PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: DICIEMBRE DE 2014)

El 7 de octubre de 2008, el CSNU encomiaba por medio de la resolución 1838 (2008) la contribución de algunos Estados de la comunidad internacional iniciada en noviembre de 2007 para proteger los convoyes marítimos del PMA y el hecho de que la UE hubiera creado una célula de coordinación para prestar apoyo a las actividades de vigilancia y protección llevadas a cabo por algunos de los Estados miembros de la UE frente a las costas de Somalia; así como el proceso de planificación que tenía en curso para la realización de una posible operación naval. Al mismo tiempo, instaba a los Estados y organizaciones internacionales para que, de conformidad con la resolución 1846 (2008), siguieran adoptando medidas para proteger los convoyes del PMA²³⁰².

El mismo texto exhortaba a los Estados interesados en la seguridad de las actividades marítimas a participar activamente en la lucha contra la piratería en alta mar, a través del despliegue de buques de guerra y aeronaves militares, de conformidad con el derecho internacional recogido en la Convención de derecho del mar. También exhortaba a los Estados que tenían buques y aeronaves militares operando en alta mar y en el espacio aéreo frente a las costas somalíes a emplear los medios necesarios para reprimir los actos de piratería²³⁰³.

a) Marco jurídico de ATALANTA

Paralelamente a la aprobación del plan de acción militar de coordinación, la UE también había aprobado en septiembre de 2008 una opción militar estratégica relativa a una posible operación naval militar de la UE. En diciembre del mismo año, la RCSNU 1846 (2008) “acogía con agrado”, entre otras iniciativas de Estados y organizaciones regionales, la decisión de la UE de 10 de noviembre, de emprender una operación naval de 12 meses, a partir del mes de diciembre, para proteger a los convoyes del PMA y a otros buques vulnerables, así como reprimir los actos de piratería y robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia²³⁰⁴. Esta operación militar de la UE fue creada por la acción común 2008/851/PESC²³⁰⁵ con el nombre oficial de “ATALANTA”. El CSNU autorizaba por un

²³⁰⁰ *Ibíd.* Art. 14.

²³⁰¹ S/RES/1838 (2008), *cit.*

²³⁰² *Ibíd.* Párr. 5.

²³⁰³ *Ibíd.* Párr. 2 y 3.

²³⁰⁴ S/RES/1846 (2008), *cit.*, párr. 6.

²³⁰⁵ Art. 1 de la acción común 2008/851/PESC, *cit.*

período de doce meses, a partir de la fecha de adopción de la resolución 1838 (2008), a los Estados y organizaciones regionales que cooperen con el GFT, respecto de los cuales el GFT ha dado aviso previo al SG a:

“a) Entrar en las aguas territoriales de Somalia (...) en forma compatible con las acciones de esta índole permitidas en alta mar respecto de la piratería con arreglo a las disposiciones pertinentes del derecho internacional; y b) Usar, en las aguas territoriales de Somalia, (...), todos los medios necesarios para reprimir los actos de piratería y robo a mano armada en el mar”²³⁰⁶;

b) Objetivos y Mandato de ATALANTA

Los objetivos de esta misión militar PESH están definidos en el art.1 de la acción. Esta misión militar se ha iniciado para dar apoyo a las RSCNU 1814 (2008), 1816 (2008) y 1838 (2008), de conformidad a la acción autorizada por el CSNU y en aplicación de los arts. 100 y ss., de la Convención de las NNUU sobre el derecho del mar. La acción se destina específicamente a contribuir a: la protección de los buques del PMA; a la protección de buques vulnerables que naveguen frente a las costas de Somalia, así como a la disuasión, a la prevención y a la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada. En el primer caso, con arreglo al mandato definido en la RSCNU 1814 (2008) y en el segundo, con base al manto establecido en la resolución 1816 (2008). Con estos objetivos en mente se establecía en el párr. 2 del art. 1 el despliegue de las fuerzas armadas hasta las 500 millas marinas frente a las costas de Somalia y de los países vecinos, tal y como se define en el concepto de gestión de crisis que había sido aprobado por el Consejo el 5 de agosto.

El mandato de la misión, establecido en el art. 2 de la acción, se remite al derecho internacional aplicable, es decir, la Convención de las NNUU sobre el derecho del mar y las RSCNU 1814, 1816 y 1838. La misión ATALANTA, “dentro del límite de sus capacidades disponibles” ejerce unas funciones de protección, vigilancia, disuasión y prevención, con posibilidad de recurrir al uso de la fuerza y, asimismo, tiene facultades para capturar y retener y entregar a los sospechosos de cometer estos actos de piratería o robo armada. Además, establecerá el enlace adecuado con las organizaciones y Estados que operan en la zona y en particular con la “Combined task force 150” para luchar contra estos actos²³⁰⁷. El objetivo de la misión no es pues, “acabar con la piratería en la zona, sino reducir su importancia”²³⁰⁸.

²³⁰⁶ S/RES/1846 (2008), *cit.*, párr. 10.

²³⁰⁷ Art. 2, letras, a, b, c, d, e, i f de la acción común 2008/851/PESH, *cit.* En concreto, esta misión: a) brindará una protección a los buques fletados por el PMA, inclusive mediante la presencia a bordo de los buques de que se trate de elementos armados de Atalanta, en particular cuando naveguen por las aguas territoriales de Somalia; b) protegerá a los buques mercantes que naveguen en las zonas en que esté desplegada, apreciando las necesidades en cada caso; c) vigilará las zonas frente a las costas de Somalia, incluidas sus aguas territoriales, que presenten riesgos para las actividades marítimas, en particular el tráfico marítimo; d) tomará las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para disuadir, prevenir e intervenir para poner fin a los actos de piratería o a robos a mano armada que puedan haberse cometido en las zonas en que esté presente; e) con vistas a un eventual ejercicio de procedimientos judiciales por los Estados competentes en las condiciones previstas en el artículo 12, podrá capturar, retener y entregar a las personas que hayan cometido o sean sospechosas de haber cometido actos de piratería o robos a mano armada en las zonas en que esté presente y embargar los buques de los piratas o de los ladrones a mano armada o los buques capturados después de un acto de piratería o de robo a mano armada y que estén en manos de los piratas, así como los bienes que se encuentren a

c) Planificación, estructuras y cadena de mando de ATALANTA

La planificación de la misión se estableció en el OPLAN y las normas de intervención. Estos documentos fueron aprobados por el Consejo el 8 de diciembre por medio de la decisión 2008/918/PESC, después de que el GFT notificará el 14 de noviembre al SG de la ONU la oferta de cooperación hecha por la UE²³⁰⁹. En la decisión se fijó el inicio de la operación para el mismo día 8. Con esta finalidad, la decisión autorizaba al comandante de la operación, el almirante británico Philip Jones²³¹⁰, a dictar la orden de activación (ACTORD) a fin de ejecutar el despliegue de las fuerzas y dar comienzo a la ejecución de la misión en el teatro de operaciones²³¹¹.

El cuartel general de la operación ha sido establecido en Northwood (Reino Unido). Como en las misiones precedentes, el control político y la dirección estratégica son asumidos por el COPS, quien debe informar periódicamente al Consejo sobre el desarrollo de la misión. También el Consejo tomará las decisiones relativas a los objetivos y la terminación de la misión²³¹². De este modo, autorizado por el Consejo, el 27 de mayo de 2009 el COPS, respaldado por el CMUE, ha procedido a nombrar un nuevo comandante de la operación, el contraalmirante británico Peter Hudson²³¹³. Por otro lado, el seguimiento de la correcta ejecución de la operación sobre el terreno es competencia del CMUE, bajo responsabilidad del Comandante de la operación/y o de la fuerza²³¹⁴, quien debe informar a este comité militar por medio de informes periódicos²³¹⁵.

Al mismo tiempo, la Presidencia, el SG/AR, el comandante de la operación y el comandante de la FUE deben coordinar sus actuaciones para garantizar la correcta aplicación de esta acción. Del mismo modo, la acción prevé la coordinación con la ONU, Somalia y los países vecinos, así como todos los actores afectados (como la UA), por medio del SG/AR como principal punto de contacto. A nivel operativo, esta coordinación sobre el terreno, con las

bordo; f) establecerá un enlace con las organizaciones y entidades, así como con los Estados que actúan en la región para luchar contra los actos de piratería y los robos a mano armada frente a las costas de Somalia, en particular la fuerza marítima «Combined Task Force 150» actuando en el marco de la operación “Libertad Duradera”.

²³⁰⁸ F. Fernández Fadón, “Piratería en Somalia: “mares fallidos” y consideraciones de la historia marítima”, Real Instituto Elcano, DT N° 10/2009, de 20/02/2009, p.15. En su artículo el autor cita al comandante de la operación Philip Jones, quien ha reiterado expresamente esta finalidad limitada de *Atalanta* para evitar generar falsas expectativas, puesto que la erradicación total trasciende las posibilidades actuales del enfoque militar.

²³⁰⁹ Art. 1 de la decisión 2008/918/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008 (DO L 330/19, de 9.12.2008).

²³¹⁰ Nombrado por el Consejo. (Vid. art. 3 de la acción común 2008/851/PESC, *cit.*).

²³¹¹ Arts. 2 y 3 de la decisión 2008/918/PESC, *cit.*

²³¹² Art. 6 de la acción 2008/851/PESC, *cit.*

²³¹³ Art. 1 de la decisión *Atalanta*/4/2009 del COPS de 27 de mayo de 2009 (DO L 132/20, de 29.5.2009).

²³¹⁴ Desde junio de 2009, el actual comandante de la fuerza de la UE (es decir, el comandante en el teatro de operaciones), el contraalmirante Peter Bindt (decisión *Atalanta*/6/2009 del Comité Político y de Seguridad, de 22 de julio de 2009. DO L 192/68, de 24.7.2009), en sustitución del capitán de navío español Juan Garat (decisión *Atalanta* 1/2009 del COPS, de 7 de marzo de 2009. DO L 76/45, de 24.3.2009) a su vez sustituto del primer comandante, el contraalmirante Antonio Papaioannou (decisión 2008/888/PESC, *Atalanta*/1/2008, del COPS, de 18 de noviembre de 2008. DO L 317/24, de 27.11.2008).

²³¹⁵ Art. 7 de la acción 2008/851/PESC, *cit.*

organizaciones de armadores y con los departamentos de la SG de la ONU, de la OMI y del PAM, corresponde al Comandante de la operación²³¹⁶. Para ello, la acción autoriza al SG/AR a comunicar a las Naciones Unidas y terceras partes asociadas a la acción la información y documentos clasificados y no clasificado, de acuerdo con las normas adoptadas por el Consejo en materia de seguridad²³¹⁷.

d) Estados participantes y personal adscrito a ATALANTA

Los Estados que por el momento participan en esta misión aportando fuerzas militares navales son Francia, Alemania, Reino Unido, Grecia, Suecia, España, los Países Bajos e Italia²³¹⁸. Estas fuerzas navales aportadas por los países europeos se agrupan bajo el nombre EUNAVFOR. Además del personal civil y militar desplegado para la preparación de la operación y el aportado por los Estados miembros o las instituciones en el marco de la operación. Por otro lado, esta acción también establece la posibilidad de que participen terceros Estados, invitados por el COPS (previa autorización del Consejo). El régimen de participación se regulará a través de la firma de un acuerdo internacional (art. 24 TUE), negociado por el SG/AR en nombre del Consejo, y por el que se regulará el marco de participación. Esta participación da derecho a aquellos terceros Estados que aporten contribuciones militares significativas a tener los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros participantes en relación con la gestión diaria de la operación. De este modo, la aceptación por parte del COPS de las contribuciones de Noruega, Croacia y Montenegro²³¹⁹, ha comportado la creación de un CDC para la gestión cotidiana de la operación por parte de los Estados participantes y el trato de las cuestiones relativas al empleo de sus fuerzas en la misma²³²⁰. Sin embargo, a finales de 2009 el único de estos tres Estados que había firmado el correspondiente Acuerdo, de aplicación provisional, para articular su participación en la operación, había sido Croacia²³²¹.

Como en las misiones precedentes, el COPS, autorizado por el Consejo, es el encargado de adoptar las decisiones pertinentes sobre la creación del CDC, en caso de que se produzcan estas contribuciones significativas. Además, y debido a las características de esta misión, también se establece que el acuerdo de participación también deberá regular las condiciones de entrega a un tercer Estado participante de las personas capturadas y retenidas para el ejercicio de la competencia jurisdiccional de dicho Estado²³²².

Para regular el estatuto de la FUE, incluidos los privilegios e inmunidades y todas las garantías necesarias para garantizar el correcto desarrollo de la misión, la acción prevé la firma del

²³¹⁶ *Ibíd.* Art. 9.

²³¹⁷ *Ibíd.* Art. 15.

²³¹⁸ *Vid.* la página Web creada por el Centro de Seguridad Marítima, centro de coordinación establecido por la UE como parte de la iniciativa de la PESD para combatir la piratería en el cuerno de África y la costa de Somalia. A través de ella se ofrece información y guía a la comunidad mercante sobre el desarrollo de la misión europea, la actuación de las fuerzas navales, noticias sobre los actos de piratería, la seguridad de las rutas, etc. En <http://www.eunavfor.eu/about-us/mission/>. (Fecha de consulta: 22 junio 2010). Si bien también deben tenerse presentes las aportaciones de personal militar y de apoyo de Chipre, Irlanda, Finlandia, Malta y Suecia en el cuartel general de operaciones situado en Northwood.

²³¹⁹ Decisión Atalanta /7/del COPS, de 2 de octubre de 2009 (DO L 270/9, de 15.10.2009).

²³²⁰ Art. 1 de la decisión Atalanta /3/2009/del COPS, *cit.*

²³²¹ *Vid.* Decisión 2009/597/PESC, *cit.* Y el Acuerdo UE-Croacia (ATALANTA), *cit.*

²³²² Art. 10 de la decisión 2008/918/PESC, *cit.*

correspondiente acuerdo internacional (art. 24 TUE). Este acuerdo debe cubrir las fuerzas estacionadas o presentes en el territorio terrestre de terceros Estados, así como aquellas que operen en las aguas territoriales de terceros Estados o en sus aguas interiores²³²³. En este sentido, el 22 de diciembre de 2008 la UE firmó con Somalia un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas navales de la UE, regulándose la identificación de estas fuerzas; el cruce de fronteras y desplazamientos en Somalia; los privilegios e inmunidades otorgados a la misión y a su personal; la jurisdicción penal; el uniforme y armamento; el apoyo del Estado anfitrión; y la contratación; las comunicaciones; la seguridad; la repatriación del personal fallecido, así como las reclamaciones por muerte, lesiones, daños o pérdidas, y la solución de controversias, por vía diplomática, que surjan sobre la interpretación o aplicación del acuerdo²³²⁴. Igualmente, en el 2009 la UE firmó sendos acuerdos sobre el estatuto de sus fuerzas con la república de Djibuti y con la República de las Seychelles, que permiten a la misión ATALANTA estar presente en sus territorios y operar en sus aguas interiores y mar territorial. Ello respetando el previo deber de información a los gobiernos de estos Estados anfitriones de los buques y aeronaves que operen en su mar territorial y aguas interiores, así como en el espacio aéreo por encima de ellas y de los buques que hagan escala en sus puertos²³²⁵.

e) Entrega de las personas capturadas y ejercicio de competencias jurisdiccionales

La acción 2008/851/PESC también regula, debido a las características específicas de esta misión, la entrega de las personas capturadas en aguas territoriales de Somalia o en alta mar y estén retenidas para el ejercicio de las competencias judiciales. Basándose en el hecho de que Somalia ha aceptado que los Estados miembros o terceros Estados puedan ejercer su jurisdicción, y en aplicación del art. 105 de la convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar²³²⁶, estos sospechosos serán entregados:

- a) a las autoridades competentes de los Estados miembros o del tercer Estado que participe en la operación del pabellón enarbolado por el buque que haya realizado la captura; o,
- b) si dicho Estado no puede o no desea ejercer su jurisdicción, a un Estado miembro o a un tercer Estado que desee ejercer la misma sobre las personas o bienes mencionados.

²³²³ *Ibíd.* Art. 11.

²³²⁴ *Vid.* decisión 2009/29/PESC de aprobación del Acuerdo, *cit.*, así como el texto del Acuerdo UE- República de Somalia, sobre el estatuto de la fuerza naval dirigida por la Unión Europea en la República de Somalia en el marco de la operación militar de la UE Atalanta (DO L 10/29, de 15.1.2009).

²³²⁵ Art. 2.2. del Acuerdo UE-República de Yibuti, *cit.*; y art. 2.2. del Acuerdo entre la UE- República de Seychelles, *cit.*

²³²⁶ Este artículo permite apresar los barcos o aeronaves piratas e, incluso juzgar a las personas que cometan los actos de piratería, en caso de que no estén sometidos a la jurisdicción de ningún otro Estado. *Vid.* Art. 105: "Todo Estado puede apresar, en la alta mar o en cualquier lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, un buque o aeronave pirata o un buque o aeronave capturado como consecuencia de actos de piratería que esté en poder de piratas, y detener a las personas e incautarse de los bienes que se encuentren a bordo. Los tribunales del Estado que haya efectuado el apresamiento podrán decidir las penas que deban imponerse y las medidas que deban tomarse respecto de los buques, las aeronaves o los bienes, sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe".

En todo caso, según el art. 12 de la acción común 2008/851/PESC, la entrega no se producirá a menos que previamente se hayan pactado las condiciones de entrega, de conformidad con el derecho internacional, y en especial las normas sobre protección de derechos humanos. En aplicación de esta acción, la UE ha firmado, por medio de un canje de notas de aplicación provisional, un acuerdo con Kenia sobre las modalidades y condiciones de entrega de las personas sospechosas de haber cometido actos de piratería, así como de las propiedades incautadas y su trato después de la entrega. En este sentido, la UE se compromete a entregar a los sospechosos de haber cometido actos de piratería y las propiedades incautadas por la fuerza naval EUNAVFOR a las autoridades policiales competentes de Kenia que, a su vez, se comprometen a tratar a estas personas de conformidad con las normas internacionales en materia de derechos humanos, en particular, el pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966) y la Convención contra la tortura (1984)²³²⁷. Sobre las mismas bases legales, en octubre de 2009 el Consejo aprobó la decisión 2009/877/PESC relativa a la firma y aplicación provisional del un canje de notas con las islas Seychelles sobre la entrega de sospechosos²³²⁸. La entrega en vigor definitiva de las disposiciones de este acuerdo, como en el caso de Kenia, ha quedado sometida a la finalización de los procedimientos internos de ratificación de los Estados miembros²³²⁹.

f) Financiación de ATALANTA

Los costes comunes (no definidos por el Consejo en esta acción) que generará esta operación se gestionan por el mecanismo ATHENA. El importe de referencia financiera establecido para los doce primeros meses fue de 8,3 M€, fijándose el porcentaje del importe en el 30%²³³⁰. Por otro lado, el coste total de las contribuciones anuales ha sido estimado en alrededor de 400 M€²³³¹. Además de la financiación *strictu sensu* de esta operación militar, es preciso recordar que la UE continúa aportando ayuda financiera a través del décimo FED (que cubre el período 2008-2013), por el que se ha establecido una ayuda para Somalia cifrada en 215,8 M€, y destinada a cubrir tres sectores principales de cooperación: la gobernanza, la educación y el desarrollo rural. Igualmente, la cuestión de la seguridad de las rutas marítimas está incluida en el programa indicativo de la Comisión Europea para el 2009-2011²³³².

²³²⁷ Vid. decisión 2009/293/PESC del Consejo de 26 de febrero de 2009 (DO L 79/47, de 25.3.2009), de aprobación del canje de notas, y los principios generales en el anexo de los respectivos canjes de notas sobre las condiciones y modalidades de entrega.

²³²⁸ Decisión 2009/877/PESC del Consejo, de 23 de octubre de 2009 (DO L 315/35, de 2.12.2009).

²³²⁹ Vid. el Canje de notas entre la UE y la República de Seychelles en DO L 315/37, de 2.12.2009. En concreto, "(...) El presente instrumento se aplicará de forma provisional por la Unión Europea a partir de la fecha de la firma de la presente Nota y entrará en vigor definitivamente una vez que la unión Europea haya completado sus procedimientos internos necesarios a la celebración" (p.42).

²³³⁰ Art. 14 de la acción común 2008/851/PESC, *cit*.

²³³¹ Este sería el coste anual estimado de los recursos militares aportados por España, Francia, y Alemania, en forma de una docena de barcos, aviones de patrulla y reconocimiento y 8 helicópteros. Vid. D. Helly, "The EU military operation *Atalanta*... *op.cit*, p.396.

²³³² Fuente: European Union, European Security and Defence Policy EU naval operation against piracy (EU NAVFOR Somalia - Operation ATALANTA), Updated: May 2009 EU NAVFOR/06. En http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/090507%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%207_EN.pdf. (Fecha de consulta: 5 mayo 2010).

g) Revisión de ATALANTA

Finalmente, la acción establece la entrada en vigor de la acción (el día de su publicación), así como la derogación de la acción de coordinación, por la entrada en vigor de la operación ATALANTA. La duración de esta operación, salvo modificaciones posteriores, será de 12 meses, en aplicación de las RSCNU, pero a reserva de posibles prórrogas²³³³. El Consejo Europeo de 15 de junio de 2009 ya ha acordado que la duración inicial de esta operación sea prorrogada para un nuevo periodo de 12 meses, hasta el 13 diciembre de 2010²³³⁴.

2.11.3. MISIÓN DE FORMACIÓN DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD, EUTM (7 DE ABRIL DE 2010-PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: DICIEMBRE DE 2012)

Aunque ya no sea objeto de estudio exhaustivo en este anexo (que abarca las misiones iniciadas entre el 2003 y el 2009), es conveniente señalar que, paralelamente al desarrollo de la misión ATALANTA, y de la misión de la UA en Somalia (AMISOM), el 25 de enero de 2010 el Consejo aprobó el establecimiento de una nueva misión militar en Somalia para contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes, con la denominación EUTM SOMALIA, y, de este modo, apoyar al gobierno federal transitorio de Somalia en el proceso de garantizar la seguridad y crear un entorno adecuado para favorecer la estabilidad en el territorio. La misión, creada por la decisión 2010/96/PESC²³³⁵, fue lanzada el 7 de abril de 2010, con la aprobación del plan de misión y la autorización para dictar la orden de activación a fin de efectuar su despliegue en Uganda²³³⁶, donde las fuerzas somalíes ya eran entrenadas.

Es de destacar que la decisión de la Unión se apoya, para la creación de esta nueva misión, en la Resolución 1872 (2009), que autorizaba a la UA a seguir con su misión en Somalia y destacaba la necesidad e importancia de equipar y retener a las fuerzas de seguridad somalíes²³³⁷, así como en la resolución 1897 (2009), de 30 de noviembre de 2010, que de nuevo prorrogaba las autorizaciones previas a los Estados y organizaciones regionales, que habían servido a la UE para iniciar la operación ATALANTA²³³⁸; y finalmente, también se apoyaba en la aceptación del GFT y del ministerio de defensa de Uganda para que esta formación se llevara a cabo en su territorio²³³⁹.

²³³³ Art. 16 de la acción común 2008/851/PESC, *cit.*

²³³⁴ Doc. 10938, Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa, Sesión nº 2950 del Consejo, Asuntos Generales, Luxemburgo, 15 de junio de 2009.

²³³⁵ Decisión 2010/96/PESC, *cit.*

²³³⁶ Arts. 1, 2 y 3 de la decisión 2010/197/PESC, *cit.*

²³³⁷ S/RES/1872 (2009), de 26 de mayo de 2009. Exposición de motivos y párr. 15 y 16.

²³³⁸ Párr. 7 de la resolución 1897 (2009), *cit.*

²³³⁹ Antecedentes (5) y (9) de la decisión 2010/96/PESC, *cit.*

DOCUMENTACIÓN

Esta última sección relativa a la documentación citada se ha dividido en dos bloques. El primero, *Documentación general*, recoge una diversidad de documentos en relación con su procedencia y valor jurídico (tratados internacionales, documentos de las instituciones de la UE, jurisprudencia, en su mayoría vinculados al mantenimiento de la paz y la prevención y gestión de conflictos internacionales), que han servido genéricamente para redactar diversos capítulos de la tesis. El segundo, *Documentación específica*, recopila los documentos de referencia de la práctica de la UE en las operaciones de mantenimiento de la paz, que han servido para la elaboración del Anexo, así como de base para fundamentar los capítulos de esta tesis.

DOCUMENTACIÓN GENERAL

I. TRATADOS INTERNACIONALES Y TEXTOS ANEXOS

- Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945. En <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml>.
- Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961. BOE, de 24 de enero de 1968.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 23 de mayo de 1969. Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972. BOE de 13 de junio de 1980.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales de 21 de marzo de 1986.
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Versión consolidada). Diario Oficial n° C325 de 24 diciembre 2002. En http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_ES.pdf
- Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. DO C 310, de 16.12.2004. En <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML>
- Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DO C 321, de 29.12.2006. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:ES:pdf>
- Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. DO C 83/13, de 30.3.2010. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:ES:PDF>
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. DO C 83/47, de 30.3.2010. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:ES:PDF>
- Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa DO C 83/335, de 30.3.2010. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0335:0360:ES:PDF>
- *Código de Derecho Internacional*, La Ley, edición: septiembre 2004.

II. NACIONES UNIDAS

1. MANTENIMIENTO DE LA PAZ

- Resolución 1001 (ES-I), de 7 de noviembre de 1956.
- A/45/594, de 9 de octubre de 1990, *Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz. Informe del Secretario general.*
- S/21323, de 30 de mayo de 1990, *Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.*
- A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992, Informe del Secretario General B. Boutros- Ghali *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz.* Presentado de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la reunión en la cumbre del Consejo de Seguridad.
- S/RES/868 (1993), de 29 de septiembre de 1993, *Sobre la seguridad de las fuerzas y del personal de las Naciones Unidas.*
- S/26450, de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.*
- A/50/60- S/1995/1, de 3 de enero de 1995, *Suplemento a una agenda por la paz.*
- A/RES/49/57, de 17 de febrero de 1995, *Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones Regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.*
- A/51/76, de 11 de diciembre de 1996, *Declaración de Lisboa sobre un modelo de seguridad común y global para la Europa del siglo XXI.*
- A/RES/52/12B, de 19 de diciembre de 1997, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma.*
- A/55/305- S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, *Informe Brahimi.*

2. OTROS

- Resolución 2625 (XXV), *Declaración de la Asamblea General 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*, de 24 de octubre de 1970.
- Proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados de 2001, Anexo a la Resolución 56/589 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 2001.
- A/60/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 57º período de sesiones, (2 de mayo a 3 de junio y 11 de julio a 5 de agosto de 2005).
- A/61/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 58º período de sesiones (1 de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006).
- A/RES/65/276, *Participación de la Unión Europea en la labor de las Naciones Unidas*, de 3 de mayo de 2011.

- A/66/10, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 63º período de sesiones (26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011).

III. UNIÓN EUROPEA

1. INFORMES DE LA PRESIDENCIA, DECLARACIONES Y CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO SOBRE LA PESD/PCSD

- Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, "Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y de defensa", Anexo III de las Conclusiones de la Presidencia (20/28), Boletín UE 6-1999, puntos I.58 a I.63.

- Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, Conclusiones de la Presidencia (8/26), Boletín UE 12-1999, puntos I.9.25 a I.29.

- Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, Anexos a las conclusiones de la Presidencia (5/7). Anexo IV: Informes de la presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre "El refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa" (anexo 1 del anexo IV) y sobre "la gestión no militar de crisis de la Unión Europea" (anexo 2 del anexo IV). Boletín UE- 12- 1999.

- Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000, *Conclusiones de la Presidencia*, Anexos. Boletín UE 6- 2000.

- Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, Conclusiones de la Presidencia, Boletín UE 12-2000, pp.1- 36.

- Consejo Europeo de Laeken, "Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa", Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, Anexo I y Anexo II: "Declaración de operatividad de la Política común y de Seguridad y Defensa", Boletín UE 12- 2001, punto I.28.

- Consejo Europeo de Gotemburgo, 15 y 16 de junio de 2001, Conclusiones de la Presidencia (28/43), Boletín UE 6- 2001.

- Doc.13463, Consejo Europeo de Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002, Conclusiones de la Presidencia, Anexos a las Conclusiones de la Presidencia, Anexo II, *Medidas relativas a la estructura y el funcionamiento del Consejo*; Anexo III, *Declaración de Irlanda*; Anexo IV, *Declaración sobre Oriente Medio*. Boletín UE 6-2002, pp. 28- 29.

- Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, Conclusiones de la Presidencia. Boletín UE 6-2003, pp. 16- 40.

- Doc. 1470/02, Consejo Europeo de Bruselas, 24 y 25 de octubre de 2002, Conclusiones de la Presidencia, anexo II "PESD: Aplicación de las disposiciones de Niza sobre la participación de aliados europeos que no son miembros de la UE", Bruselas, 26 de noviembre de 2002.

- Doc. 15917/02, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, Conclusiones de la Presidencia. Anexo II: "Declaración del Consejo reunido en Copenhague el 12 de diciembre de 2002", p. 13.

- Doc.15891/05, Informe de la presidencia sobre la PESD, Bruselas, 19 de diciembre de 2005. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st15/st15891.es05.pdf>.

- Doc. 10418/06, Council of the European Union, Presidency report on ESDP, Brussels, 12 June 2006. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10418.en06.pdf>.

- Doc. 16696/06, Informe de la Presidencia sobre la PESD, Bruselas 12 de diciembre de 2006. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/06/st16/st16696.es06.pdf>

- Doc. 11013/07, "Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre las actividades de la UE en el marco de la prevención, incluida la aplicación del programa de la UE para la prevención de conflictos violentos", Bruselas, 19 de junio de 2007.

- Doc. 16426/07, "Informe de la Presidencia sobre la PESD", Bruselas, 11 de diciembre de 2007. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st16/st16426.es07.pdf>

- "Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC", 2007. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ES_PESC.pdf.

2. CAPACIDADES DE LA PCSD

- "Comunicación de la Comisión relativa a las misiones de apoyo y observación electoral de la UE", COM (2000) 191 final, Bruselas, 11 de abril de 2000.

- Civilian Crisis Management Capability Conference at ministerial level - General Affairs and External Relations Council, Brussels, November 2002 (Speaking points of Javier Solana).

- European Commission, "Civilian instruments for EU crisis management", April 2003. En [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management/\\$file/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management/$file/Civilian%20Instruments%20for%20EU%20Crisis%20Management.pdf)

- Declaration of EU Chiefs of Police following the meeting on police aspects in the ESDP - framework (Warnsveld, the Netherlands, 25 October 2004).

- Doc. 14536/03, Concepto para las misiones de observación de la UE, Bruselas, 28 de octubre de 2003. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/03/st14/st14536.es03.pdf>

- Civilian Capabilities Commitment Conference 2004, Ministerial Declaration (approved by the General Affairs and External Relations Council on 22 November 2004).

- Doc. 15863/04, Objetivo principal civil de 2008, aprobado por el Consejo Europeo en Bruselas el 17 de diciembre de 2004 [- no publicado en el Diario Oficial]. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st15/st15863.es04.pdf>

- Doc. 14713/05, « Conférence d'amélioration des capacités civiles, Déclaration ministérielle », Bruxelles, le 21 novembre 2005. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st14/st14713.fr05.pdf>.

- Doc. 14199/06, "Objetivo principal civil 2008: Gestión civil de crisis en el marco de la Política de Seguridad y Defensa; documento de información contextual para el comité del artículo 36", Bruselas, 20 de octubre de 2006.

- Conferencia de mejora de las capacidades civiles - Declaración ministerial, Bruselas, 13 de noviembre de 2006 [No publicada en el Diario Oficial]. En <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33239.htm>

- Civilian Capabilities Improvement Conference 2006, Ministerial Declaration, Brussels, 13 November 2006.

- Civilian Capabilities Improvement Conference 2007, Ministerial Declaration, Brussels, 19 November 2007.

- EU Council Secretariat Factsheet, "EU Special Representatives (EUSRs), Representing the EU around the world in key policy areas", July 2007. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070709FACTSHEETJuly07REV1.pdf>

- European Union, External Action, "La capacité civile de planification et de conduite (CPC)" (actualizado: febrero 2011), p. 1. En <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1487&lang=EN>

3. ESTRUCTURAS, ACUERDOS INTERNACIONALES Y PROCEDIMIENTOS DE LA PESC/PCSD

- Decisión 2000/143/PESC del Consejo, de 14 de febrero de 2000, por la que se crea el Comité político y de seguridad provisional. DO L 49/1, de 22.2.2000.
- Decisión 2000/144/PESC del Consejo, de 14 de febrero de 2000, por la que se crea el órgano militar provisional. DO L 49/2, de 22.2.2000.
- Decisión 2000/145/PESC del Consejo, de 14 de febrero de 2000, relativa a los expertos nacionales en el ámbito militar, en comisión de servicio en la Secretaría General del Consejo durante el período provisional. DO L 49/3, de 22.2.2000.
- Decisión 2000/354/PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por la que se establece un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis. DO L 127/1, de 27.5. 2000.
- Decisión 2001/78/PESC del Consejo de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Político y de Seguridad. DO L 27/1, de 30.1.2001.
- Decisión 2001/79/PESC del Consejo de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Militar de la Unión Europea. DO L 27/4, de 30.1.2001.
- Decisión 2001/80/PESC del Consejo de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Estado Mayor de la Unión Europea. DO L 27/7, de 30.1.2001.
- Doc. 7992/01 Decision amending COREPER decision of July 2000 on the establishment of a Politico-Military Working Party, Brussels, 12 April 2001.
- Decisión 2001/496/PESC del Consejo de 25 de junio de 2001, relativa al régimen aplicable a los militares nacionales, destacados en régimen de comisión de servicios en la Secretaría general del Consejo con objeto de constituir un Estado mayor de la Unión Europea. DO L 1812/1 - 5, de 4.7.2001.
- Acción común 2001/555/PESC del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a la creación de un centro de satélites de la Unión Europea. DO L 200/5, de 25.7.2001.
- Acción común 2001/554/PESC del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a la creación de un Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. DO L 200/1, de 25.7.2001.
- Doc. 7116/03, "Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management", Brussels, 6 March 2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre la seguridad de la información. DO L 80/36, de 27.3.2003.
- Doc. 8441/03, "Creation of a preparatory group for the PESC", Brussels, 14 April 2003.
- Doc. 9313/03, "Model agreement on the status of an EU led Police mission", 14 May 2003. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st09/st09313.en03.pdf>.
- Doc.11127/03, "Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management", Brussels, 3 July 2003.
- Decisión 2003/479/CE del Consejo de 16 de junio de 2003, relativa al régimen aplicable a los militares nacionales, destacados en régimen de comisión de servicios en la Secretaría general del Consejo y por la que se derogan las decisiones de 25 de junio de 1997 y de 22 de mayo de 1999, la decisión 2001/41/CE y la decisión 2001/496/PESC. DO L 160/72, de 28.6.2003.

- Doc. 6040/04, "Proyecto de Acuerdo entre la Unión Europea y determinados terceros Estados por el que se crea un marco para la participación de determinados terceros Estados en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea (acuerdo marco de participación)" – Informe, Bruselas, 6 de febrero de 2004. (Parcialmente accesible al público en inglés). En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st06/st06040.en04.pdf>.
- Acción común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. DO L 245/17, de 17.7.2004.
- Decisión 2004/843/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Noruega sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 362/28, de 9.12.2004.
- Acuerdo entre el Reino de Noruega y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 362/29, de 9.12.2004.
- Decisión 2005/296/PESC, JAI del Consejo, de 24 de enero de 2005, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 94/38, de 13.4.2005.
- Acuerdo entre la Antigua República Yugoslava de Macedonia y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 94/39, de 13.4.2005.
- Decisión 2005/364/PESC del Consejo, de 12 de abril de 2005, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Rumanía sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 118/47, de 5.5.2005.
- Acuerdo entre Rumanía y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 118/48, de 5.5.2005.
- Decisión 2005/365/PESC del Consejo, de 14 de abril de 2005, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bulgaria sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 118/52, de 5.5.2005.
- Acuerdo entre la República de Bulgaria y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 118/53, de 5.5.2005.
- Decisión 2005/481/PESC del Consejo, de 13 de junio de 2005, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 172/83, de 13.6.2005.
- Acuerdo entre Ucrania y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 172/84, de 13.6.2005.
- Decisión 2006/467 del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 184/34, DE 6.7.2006.
- Acuerdo entre la República de Islandia y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 184/35, DE 6.7.2006.
- Decisión 2006/317/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 116/73, de 29.4.2006.
- Acuerdo entre la República de Croacia y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 116/74, de 29.4.2006.
- Doc. 12047/04, "Proyecto de modelo de Acuerdo entre la Unión Europea y un tercer Estado para la participación de un tercer Estado en una operación militar de gestión de crisis de la Unión Europea",

Bruselas, 3 de septiembre de 2004. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st12/st12047.es04.pdf>.

- Doc. 12050/04," Proyecto de modelo de Acuerdo entre la Unión Europea y un tercer Estado para la participación de un tercer Estado en una operación civil de gestión de crisis de la Unión Europea", Bruselas, 3 de septiembre de 2004. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st12/st12050.es04.pdf>.

- Decisión 2005/395/PESC del Consejo de 10 de mayo de 2005, por la que se modifica la decisión 2001/80/PESC relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea. DO L 132/17, de 26.5.2005.

- Acuerdo UE-Corte Penal Internacional, de 10 de abril de 2006. DO L 115/50, de 28.4.2006.

- Acción común 2006/998/PESC del Consejo de 21 de diciembre de 2006, por la que se modifica la acción común 2001/555/PESC, relativa a la creación de un centro de satélites de la Unión Europea. DO L 405/60 de 30.12.2006.

- Acción común 2006/1002/PESC del Consejo de 21 de diciembre de 2006, por la que se modifica la acción común 2001/554/PESC relativa la creación de un instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea. DO L 409/182, de 30.12.2006.

- "Informe de 27 de enero de 2007 sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en 2007, presentado al Parlamento Europeo en aplicación de la letra G, apartado 43, del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006", PE v02-00. A6-0019/2009.

- Decisión 2008/298/PESC del Consejo de 7 de abril de 2008, por la que se modifica la decisión 2001/80/PESC relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea. DO L 102/25, de 12.4.2008.

- Acción común 2008/299/PESC del Consejo de 7 de abril de 2008, por la que se modifica la acción común 2004/551/PESC relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa. DO L 102/34, de 12.4.2008.

- "Informe de 20 de marzo de 2009, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la unión Europea para el ejercicio 2007", PE 416.560v02-00, A6-0150/2009.

- Acción común 2009/835/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2009, por la que se modifica la Acción Común 2001/555/PESC relativa a la creación de un centro de satélites de la Unión Europea. DO L 297/18, de 13.11.2009.

- Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. DO L 201/30, de 3.8.2010.

- A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1769&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>

4. ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES Y ACTOS RELACIONADOS

- Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario. DO C 172/1, de 18.6.1999.

- Acuerdo interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso del Parlamento Europeo a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa. DO C-298/1, de 30.11.2002.

- Decisión del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2002, sobre la aplicación del Acuerdo interinstitucional relativo al acceso del Parlamento Europeo a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y defensa. DO C-298/4, de 30.11.2002.

- Decisión del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2002, sobre la aplicación del Acuerdo interinstitucional relativo al acceso del Parlamento Europeo a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y defensa. DO C- 298/4, de 30.11.2002.

- Acuerdo interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al acceso del Parlamento Europeo a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa. DO C- 298/1, de 30.11.2002.

- Acuerdo interinstitucional de 17 de mayo de 2006, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera. DO C 139/1, de 14.6.2006.

- Decisión 2008/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2007. DO L 6/7, de 10.1.2008.

5. FINANCIACIÓN DE LAS RELACIONES EXTERIORES, LA PESC Y LA PCSD

- Reglamento (CEE) n° 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica en favor de la República de Hungría y la República Popular de Polonia. DO L 375/11 de 23.12.1989.

- Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América latina y Asia. DO L 52/1, de 27.2.1992.

- Reglamento n° 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (ECHO). DO L 163/183, de 2.7.1996.

- Reglamento (CE) 1628/96 del Consejo de 25 de julio de 1996 relativo a la ayuda a Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federal de Yugoslavia y la antigua República Yugoslava de Macedonia. DOCE L 204, de 14.08.1996.

- Reglamento (CE, Euratom) n° 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central. DO L 12 de 18.1.2000.

- Reglamento (CE) n° 2666/2000 del Consejo de 5 de diciembre de 2000, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1628/96 y se modifican los Reglamentos (CEE) nos 3906/89 y 1360/90 y las Decisiones 97/256/CE y 1999/311/CE. DO L 306/1, de 7.12.2000.

- Reglamento (CE) N° 381/2001 del Consejo de 26 de febrero de 2001, por el que se crea un Mecanismo de reacción rápida (MRR). DO L 57/5, de 27.2.2001.

- Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE, «Financiación de operaciones de gestión civil de crisis», COM (2001) 647 final, de 28 de noviembre de 2001, - no publicada en el Diario Oficial], pp.4-5. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0647:FIN:ES:PDF>

- Doc. 10155/02, "Financiación de operaciones con aspectos militares o de defensa", Bruselas, 18 de Junio de 2002.

- Doc. 5561/1/03, Decisión del Consejo relativa al establecimiento de un mecanismo operativo de financiación con objeto de financiar los costes comunes de una operación militar de la Unión Europea en la ex república yugoslava de Macedonia. Bruselas, 10 de febrero de 2003.

- Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004 por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (ATHENA). DO L 63/68, de 28.2.2004.

- Decisión 2004/582/CE, de los representantes de los gobiernos de los estados miembros reunidos en el Consejo, de 28 de abril de 2004, relativa a los privilegios e inmunidades garantizados a ATHENA. DO L 261/125, de 6.8.2004.

- Decisión 2004/925/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, que modifica la Decisión 2004/197/PESC por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de defensa (ATHENA). DO L 395/68, de 31.12.2004.
- Decisión 2005/68/PESC del Consejo, de 24 de enero de 2005 por la que se modifica la decisión 2004/197/PESC por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (ATHENA). DO L 27/59, de 29.1.2005.
- Doc. 7961/05, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 15 de abril de 2005, "Informe anual del Consejo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESD, incluidas sus implicaciones financieras para el presupuesto general de las Comunidades Europeas".
- Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. (DO L 310/1 de 9.11.2006).
- Reglamento (CE) n° 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad. DO L 327/1, de 24.11.2006.
- Parlamento Europeo, Comisión de presupuestos, Procedimiento presupuestario 2007, Documento de trabajo n° 5, sobre la PESC/PESD, de 16.5.2006. Ponente: James Elles. DT/61559ESdoc.
- Parlamento Europeo, Comisión de asuntos exteriores, Proyecto de opinión, Proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2007, Enmiendas 1, de 28.8.2006. AM/627785ESdoc.
- Decisión 2007/91/PESC del Consejo, de 12 de febrero de 2007, que modifica la Decisión 2004/197/PESC por la que se crea un organismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (ATHENA). DO L 41/11, de 13.2.2007.
- Decisión 2007/384/PESC del Consejo, de 14 de mayo de 2007, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (ATHENA). (Versión codificada). DO L 152/14, de 13.6.2007.
- Reglamento (CE, EURATOM) N° 1995/2006 del Consejo de 13 de diciembre de 2006 que modifica el Reglamento (CE, EURATOM) N° 1605/2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. DO L 390/1, de 30.12.2006.
- Reglamento (CE, EURATOM) N° 478/2007 de la Comisión de 23 de abril de 2007 por el que se modifica el Reglamento (CE, EURATOM) N° 2342/2002 sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) N° 1605/2002 del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. DO L 111/13, de 18.4.2007.
- EU Council Secretariat, Factsheet, Financing of ESDP operations, June 2007. En http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ATHENA_june_2007.pdf
- Assembly of Western European Union, The Interparliamentary European Security and Defence Assembly. "Financial aspects of EU crisis management: the Athena mechanism", Assembly Fact Sheet n° 9, December 2007. En <http://www.assembly-weu.org/en/documents/Fact%20sheets/Fact%20Sheet%209E%20ATHENA.pdf?PHPSESSID=f3137d60>.
- Reglamento (CE) N° 215/2008 del Consejo de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo. DO L 78/1, de 19.3.2008.
- Decisión 2011/871/PESC del Consejo, de 19 de diciembre de 2011, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (ATHENA). DO L 343/35, de 23.12.2011.

6. OTROS

- Declaración del Consejo de ministros de asuntos exteriores en la Haya, el 17 de julio de 1991. Bol. CE n° 7/8, 1991, punto I.4.4.

- *Déclaration de Petersberg, Bonn, 19 juin 1992.* En http://www.ena.lu/declaration_petersberg_bonn_19_juin_1992-010003038.html.

- "Comunicación de la Comunidad Europea 96/C 242/07", de 21 de agosto de 1996. DOCE, 1996, C 242, p.6

- "Comunicación de la Comisión Europea 97/C63/02", de 28 de febrero de 1997. DOCE, 1997, C 63, p.2.

- Decisión 1999/468/EC, del Consejo de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. DO L 184/23, de 17.7.1999.

- Reglamento (CE) n° 975/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. DOCE L 120/1, de 8.5.1999.

- Reglamento (CE) n° 976/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países. DOCE L 120/8, de 8.5.1999.

- Estrategia común 1999/414/PESC de la Unión Europea de 4 de junio de 1999 sobre Rusia. DO L 157/1, de 24.6.1999.

- Estrategia común 1999/877/PESC del Consejo Europeo, de 11 de diciembre de 1999 sobre Ucrania. DO L 331/1, de 23.12.1999.

- Anexo III de la Decisión 926/98 del Consejo-PESC 157-COHOM 6. Directrices. Política de la UE en materia de observación electoral, en Comunicación de la Comisión sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, COM (2000) 191 final, Bruselas, 11.4.2000.

- Estrategia común 2000/458/PESC del Consejo Europeo, de 19 de junio de 2000 para la región mediterránea. DO L 183/5, de 22.7.2000.

- Reglamento 2001/1049/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. DOCE L 145/43, de 31.5.2001.

- Acuerdo 2003/ C 321/02 (EU-SOFA). DO C n° 321/6, de 31.12.2003.

- Reglamento interno del Consejo, aprobado por la decisión 2004/338/CE, EURATOM, de 22 marzo de 2004. DOUE L 106/22, de 15.4.2004.

- Acuerdo 2004/ C 116/01, relativo a las reclamaciones presentadas por un Estado miembro contra otro Estado miembro por daños causados a los bienes del Estado utilizados o manejados por el primero, o por lesiones o muerte sufridas por miembros del personal militar o civil de sus fuerzas, en el contexto de una operación de la UE de gestión de crisis. DO C N° 116/1, de 30.04.2004.

- Council of Europe, "Joint Programme of co-operation between the European Commission & the Council of Europe to promote and strengthen democratic stability and prevent conflict in the South Caucasus region", 3rd Steering Committee Meeting, Tbilisi, 20 July 2004, Final Summary & Conclusions, DSP (2004) 17, 14 September 2004. En http://www.jp.coe.int/programmes/south_caucasus/Default.asp

- Decisión 2004/833/PESC del Consejo, de 2 de diciembre de 2004, por la que se aplica la acción común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea a la CEDEAO en el marco de la moratoria sobre las armas ligeras y de pequeño calibre. DO L 359/65, de 4.12.2004.
- Reglamento 2006/1889/CE, por el que se establece un instrumento financieros para la promoción de la democracia y los Derechos Humanos a escala mundial. DOUE L 386/1, de 29.12.2006.
- "Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos", COM (2001) 211 final, Bruselas, 11 de abril de 2001.
- "Construcción de una asociación efectiva con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios", COM (2001) 23, Bruselas, 2.05.2001. En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0231:FIN:ES:PDF>
- "Informe de la Comisión de asuntos exteriores, derechos humanos, seguridad común y política de defensa", de 11 de septiembre de 2002, sobre los avances en la realización de la PESC. PE 309.702. A5-0296/2002.
- "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo", COM (2003) 526 final, Bruselas, 10 de septiembre de 2003.
- Joint Declaration on UN- EU Co- operation in Crisis Management (New York). September 24, 2003. En http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_2768_es.htm
- Tribunal de Cuentas, Informe especial n ° 13/2001 sobre la gestión de la política exterior y de seguridad común, acompañado de las respuestas del Consejo y de la Comisión. DO C 338/01, de 30.11.2001.
- Tribunal de Cuentas, Informe Especial n ° 2/96, relativo a las cuentas del Administrador y de la Administración de la UE, Mostar (AMUE), acompañado de las respuestas de la Comisión y del Administrador de Mostar. DO C 287/1, de 30.9.1996.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea (2001/2021 (INI). DO C 47 E/594, de 27.2.2003.
- XXVIème sommet franco- britannique à Londres 24 novembre 2003, Lancaster House. En <http://www.ambafrance-nl.org/spip.php?article3830#Sommet-franco-britannique-2003>.
- Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.
- Doc. 11697/05, Public access to documents. –Confirmatory application made by Mr. Aurel SARI, Brussels, 16 September 2005. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st11/st11697.es05.pdf>
- UK Presidency seminar on Civil- Military Co- ordination, London, 17 October 2005, "Opening address by Javier Solana Secretary General of the Council High Representative for the CFSP". En http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/86615.pdf
- Proyecto de informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad en el contexto de la PESC. Doc. PR/64115ES, de 12 de mayo de 2006.
- Ministère des Affaires Étrangères. "Guide de la PESC", Edition Août 2006. En http://www.rpfrance.eu/IMG/guide_pesc.pdf
- EPLO (European Peacebuilding Liason Office). Cinco años después de Gotemburgo: La Unión Europea y su potencial en la prevención de conflictos. Informe de la Conflict Prevention Partnership, Septiembre 2006. En <http://www.eplo.org/documents/EPLOCPPreportES.pdf>

- Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne. « Guide de la politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) ». Edition Novembre 2006. En http://www.rpfrance.eu/IMG/Guide_PESD_FR.pdf
- Reunión parlamentaria El futuro de Europa: de la reflexión a la acción. 4- 5 de diciembre de 2006, Bruselas. Nota de Síntesis. El papel de la Unión Europea en la prevención de conflictos. NT/640723ESdoc.
- Remarks to the European Parliament Sub- Committee on Security and Defence by Brigadier General Heinrich BRAUSS, Director Civ/Mil Cell, Roland Zinzius, Deputy Director Civ/Mil Cell. Brussels, 1 March 2007. En <http://consilium.eu.int/uedocs/CmsUpload/070227BriefingCCMBrausstoEP.pdf>
- European Security and Defence Policy: the civilian aspects of crisis management - Fact sheet May 2007.
- Le Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale, Juin 2008. En http://www.defense.gouv.fr/content/download/120276/1053255/version/1/file/LB_tome1partie1%5B1%5D.pdf.
- Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Directrices de la Comunidad Europea sobre la luchas contra las minas, 2008- 2013, Bruselas, 24.1.2008.
- Doc. S407/08, "Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución", Bruselas, 11 de diciembre de 2008. En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf
- Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su reglamento interno. DO L 325/35, de 11.12.2009.
- "La Europa de la defensa. Pequeña guía de la PCSD 2010", julio 2010. En http://stream.eppgroup.eu/Activities/docs/year2010/defence_europe-es.pdf.

IV. JURISPRUDENCIA

1. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

- Certain Expenses of the United Nations (Article 14, paragraph 2, of the Charter), 1962, ICJ Reports, Advisory Opinion of 20th July 1962.
- Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), 1986 ICJ Reports, Judgement of June 27, 1986.
- Avis consultatif du 22 juillet 2010 - Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo (requête pour avis consultatif) - .

2. TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Auto de 7 de junio de 2004, as. *Segi y otros c. Consejo* (T- 338/02).
- Auto de 13 de noviembre de 2000 dictado en el asunto "*Invest" Import und Export y Invest Commerce c. Comisión*, C- 317/00 P(R).
- STPI de 21 de septiembre de 2005, as. *Yusuf/Barakaat* (T- 306/01).
- STPI de 21 de septiembre de 2005, as. *Kadi* (T - 315/01).
- STPI, de 31 de enero de 2007, as. *Minin c. Comisión*.

3. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- STJCE de 31 de marzo de 1971, as. 22-70, *Comisión de las Comunidades Europeas c. Consejo (AETR)*. Rec.1971.
- STJCE, de 30 de abril de 1974, *Haegeman*, as. 181/73, Rec.p.449.
- Dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, Rec.1977.
- STJCE de 30 de septiembre de 1987, *Demirel*, as. 12/86, Rec., p.3719.
- STJCE de 9 de agosto de 1994, as. C-327/91, *Francia c. Comisión*, Rec.1994 pág.I-03641.
- STJCE, de 16 de junio de 1998, C-162/96, *Racke*, Rec. pág. I-03655.
- STJCE de 4 de julio de 2000, as. C- 387/97, *Comisión de las Comunidades Europeas c. República Helénica*.
- STJCE de 23 de octubre de 2007, asunto C- 403/05, *Parlamento Europeo c. Comisión*.
- STJCE, de 20 de mayo de 2008, asunto C- 91/05, *Comisión c. Consejo de la Unión Europea (CEDEAO)*.
- STJCE, de 3 de septiembre de 2008, as. ac. C- 402/05P y C- 415/05P, *Kadi c. Consejo y Comisión*.

DOCUMENTACIÓN SOBRE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA

A) MISIONES DE APOYO Y OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UE (1991-2001)

Federación Rusa

- Decisión 93/604/PESC del Consejo, de 9 de noviembre de 1993, referente a la acción común, adoptada por el Consejo basándose en el artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa. DO L 286/3, de 20.11.1993.

Balcanes occidentales

- Acción común 96/406/PESC del Consejo, de 10 de junio de 1996, adoptada por el Consejo en virtud del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la acción de la Unión en apoyo del proceso electoral en Bosnia y Herzegovina. DO L 168/1, de 6.7.1996.

- Decisión común 97/153/PESC del Consejo, de 24 de febrero de 1997, por la que se modifica la acción común 96/406/PESC relativa a la acción de la Unión en apoyo del proceso electoral en Bosnia y Herzegovina. DO L 63/1, de 4.3.1997.

- Decisión 97/224/PESC del Consejo de 24 de marzo de 1997 que completa la acción común 96/406/PESC relativa a la acción de la Unión en apoyo del proceso electoral en Bosnia y Herzegovina. DO L 90/1, de 4.4.1997.

- Decisión 97/689/PESC del Consejo, de 20 de octubre de 1997 que completa la acción común 96/406/PESC relativa a la acción de la Unión en apoyo del proceso electoral en Bosnia y Herzegovina. DO L 293/2, de 27.10.1997.

- Decisión 1998/628/PESC, relativa a la aplicación de la acción común 1998/627/PESC, sobre la acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas. DO L 300/2, de 11.11.1998.

- Reglamento 1992/1432/CEE del Consejo de 1 de junio de 1992 por el que se prohíbe el comercio entre la CEE y las repúblicas de Serbia y Montenegro. DO L 151/4, de 3.6.1992.

- Acción común 2000/811/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativa a la Misión de Observación de la Unión Europea. DO L 328/53, de 31.12.2000.

- Decisión 2001/352/PESC del Consejo, de 9 de abril de 2001, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Yugoslavia (RFY) sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la República Federativa de Yugoslavia. DO L 125/1, de 5.5.2001.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Yugoslavia sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la República Federativa de Yugoslavia. DO L 125/2, de 5.5.2001.

- Decisión 2001/845/PESC del Consejo, de 30 de agosto de 2001, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM) sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la ERYM. DO L 241/1, de 11.9.2001

- Acuerdo entre la Unión Europea y la ex República Yugoslava de Macedonia sobre las actividades de la misión de observación de la Unión Europea (MOUE) en la ex República Yugoslava de Macedonia. DO L 241/2 de 11.9.2001.

- Acuerdo entre la UE y la ERYM sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la ERYM. DO L 241/2, de 11.9.2001.

- Acción común 2001/845/PESC, de 29 de noviembre de 2001, por la que se prorroga el mandato de la Misión de Observación de la Unión Europea. DO L 315/1, de 1.12.2001.
- Acción común 2002/921/PESC del Consejo, de 25 de noviembre de 2002, por la que se prorroga el mandato de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE). DO L 321/51, de 26.11.2002.
- Decisión 2002/922/PESC, del Consejo, de 25 de noviembre de 2002, por la que se prorroga el mandato del Jefe de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE). DO L 321/53, de 26.11.2002.
- Decisión 2003/252/PESC del Consejo, de 24 de febrero de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Albania sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la República de Albania. DO L 93/49, de 10.4.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Albania sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la República de Albania. DO L 93/50, de 10.4.2003.
- Acción común 2003/852/PESC del consejo de 5 de diciembre de 2003 por la que se prorroga la Acción Común 2002/921/PESC por la que se prorroga el mandato de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE). DO L 322/31, de 9.12.2003.
- Acción común 2004/794/PESC del Consejo de 22 de noviembre 2004 por la que se prorroga la Acción Común 2002/921/PESC por la que se prorroga el mandato de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE). DO L 349/55, de 25.11.2004.
- Acción común 2005/807/PESC del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, por la que se prorroga y modifica el mandato de la MOUE. DO L 303/61, de 22.11.2005.
- Decisión 2005/808/PESC del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, por la que se prorroga el mandato del Jefe de la MOUE. DO L 303/62, de 22.11.2005.
- Acción común 2006/867/PESC del Consejo de 30 de noviembre de 2006 por la que se prorroga y modifica el mandato de la misión de Observación de la Unión Europea (MOUE). DO L 335/48, de 1.12.2006.

Sudáfrica

- Decisión 93/678/PESC del Consejo, de 6 de diciembre de 1993, relativa a la acción común, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en Sudáfrica. DO L 316/45, de 17.12.1993.

Oriente Medio

- Decisión 94/276/PESC del Consejo, de 19 de abril de 1994, sobre una acción común aprobada por el Consejo con arreglo al artículo J 3 del Tratado de la Unión Europea en apoyo del proceso de paz en Oriente Medio. DO L 119/1, de 7.5.1994.
- Decisión 95/403/PESC del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, por la que se completa la Decisión 94/276/PESC sobre una acción común aprobada por el Consejo con arreglo al artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea en apoyo del proceso de paz en Oriente Medio, relativa a la observación de las elecciones del Consejo Palestino y a la coordinación de la operación internacional de observación de las elecciones. DO L 238/4, de 6.10.1995.

RD Congo (Ex Zaire)

- Acción común 96/565, de 11 de noviembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al respaldo del proceso de transición democrática en el Zaire. DO L 300/1, de 25.11.1996.

Nigeria

- Acción común 1998/735/PESC de 22 de diciembre de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea en apoyo al proceso democrático en Nigeria. DO L 354/1, de 30.12.1998.

B) MISIONES DE PAZ DE LA UE (2003-2010)

I. MPUE EN BOSNIA- HERZEGOVINA (1 DE ENERO DE 2003 – 30 DE JUNIO DE 2012)

1. NACIONES UNIDAS

- S/22775, de 9 de julio de 1991, Anexos I y II.

- S/22898, de 6 de agosto de 1991.

- S/22991, de 29 de agosto de 1991.

- S/22975, de 23 de agosto de 1991.

- S/23010, de 4 de septiembre de 1991.

- S/RES/713 (1991), de 25 de septiembre de 1991.

- S/RES/1035 (1995) de 21 de diciembre de 1995.

- S/RES/1101 (1997) de 8 de abril de 1997.

- S/RES/1114 (1997) de 19 de junio de 1997.

- A/RES/53/35, de 13 de enero de 1999. "La situación en Bosnia y Herzegovina".

- A/50/790 y S/1995/999, de 30 de noviembre de 1995. "Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina".

- S/2002/212, de 28 de febrero de 2002.

- S/2002/230, de 5 de marzo de 2002.

- S/RES/1396 (2002) de 5 de marzo de 2002.

- S/PRST/2002/33 de 12 de diciembre de 2002.

- S/RES/1491 (2003) de 11 de julio de 2003.

- S/2004/709, de 2 de septiembre de 2004 "Informe del Secretario General y Alto Representante para la PESC sobre las actividades de la MPUE en Bosnia y Herzegovina durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2004".

- S/2005/66, de 11 de febrero de 2005 "Informe del Secretario General y Alto Representante para la PESC sobre las actividades de la MPUE en Bosnia y Herzegovina durante el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2004".

- S/2007/118, de 1 de marzo de 2007, "Informe del Secretario General y Alto Representante para la PESC sobre las actividades de la MPUE en Bosnia y Herzegovina correspondiente al período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2006".

2. UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL

- Comisión de defensa de la asamblea de la UEO. Informe: El papel de la fuerza de gendarmería europea. A cargo de Taylor de Bolton e Ignacio Cosidó. 16 de mayo de 2006.

3. UNIÓN EUROPEA Y ANTECEDENTES

- "Declaración común sobre Yugoslavia", de 2 de julio de 1991. Boletín CE 7/8- 1991, p. 110.

- "Declaración común sobre Yugoslavia", de 27 de agosto de 1991. Boletín CE 7/8- 1991, p.111.

- "Declaración común sobre Yugoslavia", de 6 de octubre de 1991, Boletín C 10/1991, p.89.

- Decisión 93/603/PESC del Consejo, de 8 de noviembre de 1993, referente a la acción común, adoptada por el Consejo basándose en el artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al apoyo al envío de la ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina. DO L 286/1, de 20.11.1993.

- Decisión 94/308/PESC del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por la que se adopta y se prorroga la aplicación de la Decisión 93/603/PESC referente a la acción común, adoptada por el Consejo basándose en el artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al apoyo al envío de la ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina. DO L 134/1, de 30.5.1994.

- Decisión 98/547/PESC del Consejo, de 22 de septiembre de 1998, relativa a la viabilidad de las operaciones internacionales de policía para ayudar a las autoridades albanesas. DO L 263/1, de 26.09.1998.

- Acción común 1999/189/PESC del Consejo, de 9 de marzo de 1999, por la que se decidió la participación de la UE en el restablecimiento de una fuerza de policía viable en Albania. DO L 63/1, de 12.03.1999.

- Decisión 1999/190/PESC del Consejo, de 9 de marzo de 1999, adoptada sobre la base del apartado 2 del artículo J.4 del Tratado de la Unión Europea sobre la aplicación de la Acción conjunta relativa a la contribución de la Unión Europea a la reconstitución de una fuerza policial viable en Albania. DO L 63/3, de 12.3.1999.

- "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 26 de mayo de 1999, relativa al proceso de estabilización y asociación de los países del sudeste de Europa", COM (1999) 235 final, no publicada en el Diario Oficial.

- Reglamento 2666/2002/CE del Consejo, de 5 de diciembre de 2000. DO L 306/1, de 7.12.2000.

- Acción común 2000/811/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativa a la misión de observación de la Unión Europea. DO L 328/53, de 31.12.2000.

- Acción común 2001/854/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2001, por la que se prorroga el mandato de la Misión de Observación de la Unión Europea. DO L 315/1, de 1.12.2001.

- Acción común 2002/210/PESC del Consejo, de 11 de marzo de 2002 relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea. DO L 70/1, de 13 de marzo de 2002.

- Decisión 2002/212/PESC del Consejo, de 11 de marzo de 2002 por la que se nombra al Jefe de Misión/Jefe de Policía de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE). DO L 70/8 de 13 de marzo de 2002.

- Acción común 2002/211/PESC del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa al nombramiento del Representante Especial de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 70/7 de 13 de marzo de 2002.

- Decisión 2002/845/PESC del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina sobre las actividades de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 293/1, de 29 de octubre de 2002.
- Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina sobre las actividades de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 293/2, de 29 de octubre de 2002.
- Decisión 2002/968/PESC del Consejo, de 10 de diciembre de 2002, sobre la aplicación de la Acción común 2002/210/PESC relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea. DO L 335/1, de 12.12.2002.
- Acción común 2002/921/PESC del Consejo, de 25 de noviembre de 2002, por la que se prorroga el mandato de la Misión de Observación de la Unión Europea. DO L 321/51, de 26.11.2002.
- Decisión del Consejo 2003/663/PESC, de 10 de diciembre de 2002, relativa a la celebración de los Acuerdos entre la Unión Europea y Bulgaria, la República Checa, Chipre, la República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Rumania, Suiza, Turquía y Ucrania, sobre la participación de estos Estados en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/1, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Chipre sobre la participación de la República de Chipre en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/2, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia sobre la participación de la República de Islandia en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/5, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República Checa sobre la participación de la República Checa en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/8, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Lituania sobre la participación de la República de Lituania en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/11, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de la Confederación Suiza, representado por el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, sobre la participación de Suiza en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/14, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Letonia sobre la participación de la República de Letonia en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/17, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Hungría sobre la participación de la República de Hungría en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/20, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y Rumania sobre la participación de Rumania en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/23, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Estonia sobre la participación de la República de Estonia en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/26, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Eslovenia sobre la participación de la República de Eslovenia en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/29, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Noruega sobre la participación del Reino de Noruega en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/32, de 25.9.2003.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre la participación de la República de Turquía en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/35, de 25.9.2003.

- Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania sobre la participación de Ucrania en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/38, de 25.9.2003.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bulgaria sobre la participación de la República de Bulgaria en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/41, de 25.9.2003.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República Eslovaca sobre la participación de la República Eslovaca en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 239/44, de 25.9.2003.

- Decisión 2003/157/PESC del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Polonia sobre la participación de este Estado en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 64/37 de 7.3. 2003.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Polonia sobre la participación de la República de Polonia en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 64/38, de 7.3.2003.

- Decisión 2003/211/PESC del Consejo, de 24 de febrero de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre la seguridad de la información. DO L 80/35, de 27.3.2003.

- Acción común 2003/141/PESC de Consejo, de 27 de febrero de 2003, por la que se modifica la Acción Común 2002/210/PESC relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea. DO L 53/63, de 28.2.2003.

- Acción común 2003/188/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2003, por la que se modifica la Acción común 2002/210/ PESC de la Misión de Policía de la Unión Europea. DO L 73/9, de 19.3.2003.

- Decisión 2003/582/PESC del Consejo, de 21 de julio de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la Federación de Rusia sobre la participación de este Estado en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 197/37, de 5.8.2003.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la Federación de Rusia sobre la participación de la Federación de Rusia en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 197/38, de 5.8.2003.

- Decisión 2003/856/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2003, sobre la aplicación de la Acción Común 2002/210/PESC relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea. DO L 323/13, de 10.12.2003.

- Decisión 2004/188/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004, por la que se nombra al Jefe de Misión/Jefe de Policía de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE). DO L 58/27, de 26.02.2004.

- Decisión 2004/731/CE del Consejo, de 26 de julio de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 324/15, de 27.10.2004.

- Acuerdo entre Bosnia y Herzegovina y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 324/16, de 27.10.2004.

- Decisión 2005/81/PESC del Consejo, de 31 de enero de 2005, por la que se prorroga el mandato del Jefe de Misión/Jefe de Policía de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 29/48, de 2.02.2005.

- Decisión 2005/191/PESC del Consejo, de 18 de octubre de 2004, relativa a la celebración de los Acuerdos entre la UE y la República de Islandia, el Reino de Noruega y Rumania, por los que se crea un marco para la participación de la República de Islandia, el Reino de Noruega y Rumania en las operaciones de la UE de gestión de crisis. DO L 67/1, de 14 de marzo de 2005.

- Acuerdo entre la UE y la República de Islandia, por el que se crea un marco para la participación de la República de Islandia, en las operaciones de la UE de gestión de crisis. DO L 67/2, de 14.3.2005.

- Acuerdo entre la UE y Noruega, por el que se crea un marco para la participación del Reino de Noruega, en las operaciones de la UE de gestión de crisis. DO L 67/8, de 14.3.2005.
- Acuerdo entre la UE y Rumania, por el que se crea un marco para la participación de Rumania, en las operaciones de la UE de gestión de crisis. DO L 67/14, de 14.3.2005.
- Decisión 2005/81/PESC del Consejo de 31 de enero de 2005, por la que se prorroga el mandato del Jefe de Misión/Jefe de Policía de la Misión de Policía de la Unión europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 29/48, de 2.2.2005 y DO L 159/83, de 13.6.2006.
- Acción común 2005/824 del Consejo de 24 de noviembre de 2005 relativa a la Misión de Policía de la Unión europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 307/55, de 25.11.2005.
- Acción común 2005/825/PESC de 24 de noviembre de 2005, por la que se modifica el mandato del Representante Especial de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina. DO L 307/59, de 25.11.2005.
- Decisión MPUE/1/2005 del Comité Político y de Seguridad, de 4 de marzo de 2005, sobre el establecimiento del Comité de contribuyentes para la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 72/23, de 18.3.2005.
- Decisión MPUE/2/2005 del Comité Político y de Seguridad, de 25 de noviembre de 2005, por la que se nombra al Jefe de Misión/Jefe de Policía de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 335/58, de 21.12.2005.
- Reglamento 1085/2006 de Consejo, de 17 de Julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de ayuda Preadhesión (IPA). DO L 210/82, de 31 de julio de 2006.
- Decisión 2006/865/PESC del Consejo, de 28 de noviembre de 2006. DO L 335/46, de 1.12.2006.
- Decisión 2006/864/PESC del Consejo, de 23 de noviembre de 2006, por la que se ejecuta la Acción común 2005/824/PESC relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 335/46, de 1 de diciembre de 2006.
- Acción común 2005/143/PESC del Consejo, de 17 de febrero de 2005, por la que se modifica la Acción común 2002/210/PESC sobre la MPUE. DO L 48/46, de 19 de febrero de 2005.
- Decisión 2006/979/PESC, MPUE/1/2006 del Comité Político y de Seguridad, de 5 de diciembre de 2006, por la que prorroga el mandato del Jefe de Misión/Jefe de Policía de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 365/87, de 21 de diciembre de 2006.
- Acción común 2006/49/PESC del Consejo, de 30 de enero de 2006, por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina. DO L 26/21, de 31 de enero de 2006.
- Acción común 2006/523/PESC del Consejo, de 25 de julio de 2006, por la que se modifica el mandato del Representante Especial de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina. DO L 205/30, de 27 de julio de 2006.
- Acción común 2007/748/PESC del Consejo de 19 de noviembre de 2007, que modifica la acción común 2007/87/PESC por la que se modifica y prorroga el mandato del Representante Especial de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 303/38, de 21.11.2007.
- Acción común 2007/749/PESC del Consejo de 19 de noviembre de 2007, relativa a la misión de policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina (BA). DO L 303/40, de 21.11.2007.
- Decisión MPUE/3/2007 del Comité Político y de Seguridad de 30 de noviembre de 2007 por la que se prorroga el mandato del Jefe de Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 329/63, de 14.12.2007. (Corrección de errores en DO L 330/60, de 15.12.2007).

- Decisión 2007/791/PESC del Consejo de 4 de diciembre de 2007, por la que se ejecuta la acción común 2007/749/PESC relativa a la Misión de Policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 317/83, de 5.12.2007.

- Decisión 2009/906/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2009, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina (BA). DO L 322/22, de 9.12.2009.

- Decisión 2010/755/PESC del Consejo, de 6 de diciembre de 2010, que modifica la Decisión 2009/906/PESC relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina (BA). DO L 320/10, de 7.12.2010.

- Decisión 2011/781/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2011, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina. DO L 319/51, de 2.12.2011.

4. OTROS

- Asociación para las Naciones Unidas en España. El proceso de paz en Bosnia- Herzegovina después de los Acuerdos de Dayton. Informe y selección de documentos. 1997. A cargo de Pere Vilanova y Jaume Saura.

- Doc. 5636/02, Consejo de Asuntos Generales, Balcanes occidentales, Conclusiones del Consejo, Sesión nº 2406, Bruselas, 28 de enero de 2002.

- Informe Anual 2002. Operaciones de paz de la ONU. En <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/yir/page5.html>

- Doc. 11206/03, "Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)", 14 July 2003. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st11/st11206.en03.pdf>

-Informe general de la UE, 2005. En <http://europa.eu/generalreport/es/2005/rg105.htm>

- Factsheet on the European Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)" 15.04.2012, en

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/AVRIL%202012%20FR%20FACTSHEET%20EUPM.pdf.

II. EUFOR- ALTHEA EN BOSNIA Y HERZEGOVINA (2 DE DICIEMBRE DE 2004- EN CURSO)

1. NACIONES UNIDAS

- S/RES/1031 (1995) de 15 de diciembre de 1995.

- S/RES/1088 (1996), de 12 de diciembre de 1996. Creación de la SFOR.

- S/2004/126, de 20 de febrero de 2004, Carta de fecha 19 de febrero de 2004 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General.

- S/RES/1551 (2004), de 9 de Julio de 2004, Carta de fecha 29 de junio de 2004 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Irlanda ante las Naciones Unidas.

- S/2004/915, de 19 de noviembre de 2004.

- S/2004/916, de 19 de noviembre de 2004.

- S/2004/917, de 19 de noviembre de 2004.

- S/RES/1575 (2004) de 22 de noviembre de 2004.

- S/RES/1639 (2005) de 21 de noviembre de 2005.

- S/RES/1722 (2006) de 21 de noviembre de 2006.
- S/2007/253, de 3 de mayo de 2007, Informe presentado al CS de por el Alto representante y REUE para Bosnia y Herzegovina, 1º de julio de 2006 a 31 de marzo de 2007.
- S/2007/268, de 9 de mayo de 2007, Carta de fecha 8 de mayo de 2007 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. Incluye el Informe del Secretario General y Alto Representante para la PESC sobre las actividades de la misión militar de la UE en Bosnia y Herzegovina durante el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2006 y el 28 de febrero de 2007.

2. OTAN

- Istanbul Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 28 June 2004. En <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>

3. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2004/570/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, sobre la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 252/10, de 28.7.2004.
- Acción común 2004/569/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa al mandato del REUE en Bosnia y Herzegovina y por la que se deroga la acción común 2002/211/PESC. DO L 252/79, de 28.7.2004.
- Decisión 2004/732/PESC, BiH/1/2004 del Comité Político y de Seguridad, de 21 de septiembre de 2004, sobre la aceptación de contribuciones de terceros estados a la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 324/20, de 27.10.2004.
- Decisión 2004/733/PESC, BiH/2/2004 del Comité Político y de Seguridad, de 24 de septiembre de 2004, sobre el nombramiento del comandante de la operación de la UE para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 324/22, de 27.10.2004.
- Decisión 2004/739/PESC, BiH/3/2004 del Comité Político y de Seguridad, de 29 de septiembre de 2004, sobre el establecimiento del comité de contribuyentes para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 325/64, de 28.10.2004.
- Decisión 2004/821/PESC, BiH/4/2004 del Comité Político y de Seguridad, de 19 de octubre de 2004, sobre el nombramiento del jefe del elemento de mando UE de Nápoles para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 357/38, de 2.12.2004.
- Decisión 2004/822/PESC, BiH/5/2004 del Comité Político y de Seguridad, de 3 de noviembre de 2004 por la que se modifica la Decisión Bosnia y Herzegovina/1/2004 sobre la aceptación de contribuciones de terceros estados a la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina y la Decisión Bosnia y Herzegovina /3/2004 sobre el establecimiento del comité de contribuyentes para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 357/39, de 1.12.2004.
- Decisión 2004/803/PESC del Consejo, de 25 de noviembre de 2004 relativa al comienzo de la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 353/21, de 27.11.2004.
- Decisión 2004/44/PESC del Consejo, de 20 de diciembre de 2004 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 20/41, de 22.1.2005.
- Acuerdo entre la UE y la Confederación Suiza para la participación de la Confederación Suiza en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 20/42, de 22.1.2005.
- Decisión 2005/134/PESC del Consejo, de 20 de diciembre de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bulgaria por el que se crea un marco para la participación de la

República de Bulgaria en las operaciones de la Unión Europea de gestión de crisis. DO L 46/49, de 17.2.2005.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Bulgaria por el que se crea un marco para la participación de la República de Bulgaria en las operaciones de la Unión Europea de gestión de crisis. DO L 46/50, de 17.2.2005.

- Decisión 2005/109/PESC del Consejo, de 24 de enero de 2005 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y el Reino de Marruecos sobre la participación del Reino de Marruecos en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 34/46, de 8.2.2005.

- Acuerdo entre la UE y el Reino de Marruecos sobre la participación del Reino de Marruecos en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 34/47, de 8.2.2005.

- Decisión 2005/199/PESC del Consejo, de 31 de enero de 2005 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Albania sobre la participación de la República de Albania en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 65/34, de 11.3.2005.

- Acuerdo entre la UE y la República de Albania sobre la participación de la República de Albania en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 65/35, de 11.3.2005.

- Decisión 2005/386/PESC del Consejo, de 14 de marzo de 2005 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 127/27, de 20.5.2005.

- Acuerdo entre la UE y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 127/28, de 20.5.2005.

- Decisión 2005/447/PESC del Consejo, de 14 de marzo de 2005 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República Argentina sobre la participación de la República Argentina en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 156/21, de 18.6.2005.

- Acuerdo entre la UE y la República Argentina sobre la participación de la República Argentina en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 156/22, de 18.6.2005.

- Decisión 2005/483/PESC, Bosnia y Herzegovina/6/2005 del Comité Político y de Seguridad de 14 de junio de 2005, por la que se nombra al comandante de la Fuerza UE para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 173/14, de 6.7.2005.

- Decisión 2005/593/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2005 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Chile sobre la participación de la República de Chile en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 202/39, de 3.8.2005.

- Acuerdo entre la UE y la República de Chile sobre la participación de la República de Chile en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 202/40, de 3.8.2005.

- Decisión 2005/714/PESC, Bosnia y Herzegovina /7/2005 del Comité Político y de Seguridad, de 20 de septiembre de 2005 sobre el nombramiento del jefe del elemento de mando UE de Nápoles para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 271/41, de 15.10.2005.

- Decisión 2005/851/PESC del Consejo de 21 de noviembre de 2005, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Canadá por el que se crea un marco para la participación de Canadá en las operaciones de la Unión Europea de gestión de crisis. DO L 315/20, de 1.12.2005.

- Acuerdo entre la Unión Europea y Canadá por el que se crea un marco para la participación de Canadá en las operaciones de la Unión Europea de gestión de crisis. DO L 315/21, de 1.12.2005.
- Decisión 2006/267/PESC, Bosnia y Herzegovina/8/2006 del Comité Político y de Seguridad de 15 de marzo de 2006 por la que se modifica la Decisión Bosnia y Herzegovina/1/2004 sobre la aceptación de contribuciones de terceros estados a la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina y la Decisión Bosnia y Herzegovina /3/2004 sobre el establecimiento del Comité de contribuyentes para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 96/14, de 5.4.2006.
- Decisión 2006/497/PESC, Bosnia y Herzegovina /9/2006 del Comité Político y de Seguridad, de 27 de junio de 2006 por la que se nombra a un comandante de la Fuerza UE para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 196/25, de 18.7.2006.
- Decisión 2006/477/PESC del Consejo, de 30 de junio de 2006 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre la participación de la Antigua República Yugoslava de Macedonia en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 188/9, de 11.7.2006.
- Acuerdo entre la UE y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre la participación de la Antigua República Yugoslava de Macedonia en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (operación ALTHEA). DO L 188/10, de 11.7.2006.
- Acción común 2007/40/PESC del Consejo, de 22 de enero de 2007, que modifica la acción común 2002/921/PESC por la que se prorroga el mandato de la MOUE. DO L 17/22, de 24.1.2007.
- Acción común 2007/87/PESC del Consejo, de 7 de febrero de 2007 por la que se modifica y prorroga el mandato del REUE en Bosnia y Herzegovina. DO L 35/35, de 8.2.2007.
- Doc. 9471/1/07, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Sesión nº 2800. Bruselas, 14- 15 de mayo de 2007.
- Decisión 2007/427/PESC del Consejo de 18 de junio de 2007 por la que se nombra al REUE en Bosnia y Herzegovina. DO L 159/63, de 20.6.2007.
- Decisión 2007/724/PESC, BiH/10/2007 del Comité Político y de Seguridad, de 25 de septiembre de 2007 sobre el nombramiento del comandante de la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 293/8, de 10.11.2007.
- Decisión 2007/711/PESC, BiH/11/2007 del Comité Político y de Seguridad, de 25 de septiembre de 2007 por la que se nombra a un Comandante de la fuerza de la UE para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 288/60, de 6.11.2007.
- Decisión 2007/725/PESC, BiH/12/2007 del Comité Político y de Seguridad, de 25 de septiembre de 2007 sobre el nombramiento del jefe del elemento de mando UE de Nápoles para la operación militar de la UE en Bosnia y Herzegovina. DO L 293/9, de 10.11.2007.
- Posición común 2007/635/PESC del Consejo de 1 de octubre de 2007, por la que se prorroga la posición común 2004/649/PESC sobre otras medidas de apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY). DO L 256/30, de 2.10.2007.
- Acción común 2007/720/PESC del Consejo de 8 de noviembre de 2007, por la que se modifica la acción común 2004/570/PESC sobre la operación militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina. DO L 291/29, de 9.11.2007.

4. OTROS

- EU Council Secretariat, Factsheet on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina (Operation EUFOR-Althea), 29 November 2004. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1045&lang=en

- EU Council Secretariat, Factsheet on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina (Operation EUFOR-Althea), 28 February 2007. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1045&lang=en

- Javier Solana EU High Representative for the CFSP welcomes EUFOR's operation in support of the ICTY in Bosnia and Herzegovina, Brussels, 8 March 2007. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1044&lang=en.

- Doc. 16289/06, Comunicado de prensa, Sesión nº 2770 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Asuntos Generales, Bruselas, 11 de diciembre de 2006.

- EU Council Secretariat, Factsheet on the EU military operation in Bosnia and Herzegovina (Operation EUFOR-Althea), December 2007. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1045&lang=en

III. CONCORDIA EN LA EN LA ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA (31 DE MARZO - 15 DE DICIEMBRE 2003)

1. NACIONES UNIDAS

- S/RES/1345 (2001) de 21 de marzo de 2001.

- S/PRST/2001/20, de 13 de agosto de 2001.

- S/2001/802, de 20 de agosto de 2001.

- S/2001/897, de 21 de septiembre de 2001.

- S/RES/1371 (2001) de 26 de septiembre de 2001.

- S/2001/1897, de 21 de septiembre de 2001.

2. GOBIERNO MACEDONIO

- Ohrid Framework Agreement, Skopje, Macedonia on 13 August 2001. En [http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf#search%20=Ohrid%20Framework%20Agreement'](http://faq.macedonia.org/politics/framework_agreement.pdf#search%20=Ohrid%20Framework%20Agreement)

3. OTAN

- Washington Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, DC on 24th April 1999, "An Alliance for the 21st Century". En <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm>

4. UNIÓN EUROPEA Y ANTECEDENTES

- Boletín UE 4- 2001, Relaciones con los países de los Balcanes Occidentales, punto 1.6.47.

- Decisión 2001/264/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo. DO L/101, de 11.4.2001.

- Decisión 2001/352/PESC del Consejo, de 9 de abril de 2001 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Yugoslavia (RFY) sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la República Federativa de Yugoslavia. DO L 125/1, de 5.5.2001.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Yugoslavia sobre las actividades de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la República Federativa de Yugoslavia. DO L 125/2, de 5.5.2001.
- Acción común 2001/492/PESC del Consejo, de 29 de junio de 2001, relativa al nombramiento del Representante Especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia. DO L 180/1, de 3.7.2001.
- Acción común 2001/760/PESC del Consejo, de 29 de octubre de 2001, relativa al nombramiento del Representante Especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia. DO L 287/1, de 31.10.2001.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de octubre de 2001, sobre el apoyo a las reformas constitucionales en Macedonia (ARYM). DO C 87 E/252, de 11.4.2002.
- Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, Conclusiones de la Presidencia, pp. 1- 73.
- Acción común 2002/963/PESC, de 10 de diciembre de 2002, por la que se modifica y proroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia. DO L 334/7, de 11.12.2002.
- Acción común 2003/92/PESC del Consejo, de 27 de enero de 2003 sobre la operación militar de la UE en la ERYM. DO L 34/26, de 11.2.2003.
- Decisión 2003/ C 62/1, FYROM/1/2003 del Comité Político y de Seguridad, de 18 de febrero de 2003 sobre la creación del Comité de Contribuyentes para la operación militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia. DO C 62/1, de 15.3.2003.
- Decisión 2003/497/PESC, ERYM/2/2003 del Comité Político y de Seguridad, de 10 de marzo de 2003, sobre la aceptación de contribuciones de los terceros estados a la operación militar de la UE en la ERYM. DO L 170/15, de 9.7.2003.
- Decisión 2003/498/PESC, ERYM/3/2003 del Comité Político y de Seguridad, de 11 de marzo de 2003 que modifica la decisión ERYM/2/2003 del Comité Político y de Seguridad, de 10 de marzo de 2003, sobre la aceptación de contribuciones de los terceros estados a la operación militar de la UE en la ERYM. DO L 170/17, de 9.7.2003.
- Decisión 2003/202/PESC del Consejo, de 18 de marzo de 2003, relativa al comienzo de la operación militar de la UE en la ERYM. DO L 76/43, de 22.3.2003.
- Decisión 2003/222/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la ERYM sobre el Estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE en la ERYM. DO L 82/45, de 29.3.2003.
- Acuerdo entre la UE y la ERYM sobre el Estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE en la ERYM. DO L 82/46, de 29.3.2003.
- Decisión 2003/499/PESC, ERYM /4/2003, de 17 de junio de 2003, que modifica la decisión ERYM/2/2003 sobre la aceptación de contribuciones de los terceros estados a la operación militar de la UE en la ERYM. DO L 170/18, de 9.7.2003.
- Decisión 2003/563/PESC del Consejo, de 29 de julio de 2003 relativa a la ampliación de la operación militar de la UE en la ERYM. DO L 190/20, de 30.7.2003.
- Decisión 2003/624/PESC del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Estonia sobre la participación de la República de Estonia en las fuerzas dirigidas por la Unión Europea (FUE) en la ex República Yugoslava de Macedonia. DO L 216/60, de 28.8.2003.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Estonia sobre la participación de la República de Estonia en las fuerzas dirigidas por la Unión Europea (FUE) en la ex República Yugoslava de Macedonia. DO L 216/61, de 28.8.2003.

- Acuerdo entre la UE y la República Checa sobre la participación de la República Checa en las FUE en la ERYM. DO L 229/39, de 13.9.2003.

- Decisión 2003/781/PESC del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Polonia sobre la participación de las fuerzas armadas polacas en las FUE en la ERYM. DO L 285/43, de 1.11.2003.

- Acuerdo entre la UE y la República de Polonia sobre la participación de las fuerzas armadas polacas en las FUE en la ERYM. DO L 285/44, de 1.11.2003.

- Decisión 2004/810/PESC del Consejo, de 5 de julio de 2004 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y Ucrania sobre la participación de Ucrania en la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 354/81, de 30.11.2004

- Acuerdo entre la UE y Ucrania sobre la participación de Ucrania en la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM DO L 354/83, de 30.11.2004.

- Decisión 2004/810/PESC del Consejo, de 5 de julio de 2004 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 354/77, de 30.11.2004

- Acuerdo entre la UE y la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la misión de policía de la UE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 354/78, de 30.11.2004.

- Decisión 2005/481/PESC del Consejo de 13 de junio de 2005, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 172/83, de 5.7.2005.

- Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. DO L 172/84, de 5.7.2005.

- Decisión 2004/795/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 2004, por la que se prorroga el mandato del Jefe de Misión de la MOUE. DO L 349/56, de 25.11.2004.

5. OTROS

- Doc. 6564/03, "Acuerdo para la participación de terceros Estados en la operación militar de la UE en la ex república yugoslava de Macedonia", Bruselas, 19 de febrero de 2003. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/03/st06/st06564.es03.pdf>.

- Doc. 6941/03, Consejo de la Unión, Sesión n ° 2495, Relaciones Exteriores, Bruselas, 18 de marzo de 2003.

- Tratado sobre el Estatuto de EUROFOR, hecho en Roma el 5 de julio de 2000, BOE núm. 108, de 6 de mayo de 2005, pp.15470- 15474.

- Informe de la Comisión, de 26 de marzo de 2003, "El proceso de estabilización y asociación para el sudeste de Europa", 2º informe anual, COM (2003) 139- final. No publicado en el DOUE. En <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r18005.htm>

- Doc. 11154/1/03, "Operaciones militares- aspectos financieros. Enseñanzas de la primera operación militar de la UE (Concordia)", Bruselas, 15 de septiembre de 2003.

IV. EUPOL PRÓXIMA EN LA ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA (15 DE DICIEMBRE DE 2003- 14 DE DICIEMBRE DE 2005)

1. NACIONES UNIDAS

- S/RES/1371 (2001) de 26 de septiembre de 2001.

2. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2003/681/PESC del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la MPUE en la ERYM (EUPOL PRÓXIMA). DO L 249/66, de 1.10.2003.

- Decisión 2003/682/PESC del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por la que se nombra al Jefe de misión/jefe de policía de la misión de policía de la Unión Europea (EUPOL) en la ERYM. DO L 249/70, de 1.10.2003.

- Decisión 2004/75/PESC del Consejo, de 11 de diciembre de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la ERYM sobre el estatuto y las actividades de la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 16/65, de 23.1.2004.

- Acuerdo entre la UE y la ERYM sobre el estatuto y las actividades de la misión de policía de la Unión Europea en la ERYM (EUPOL "Próxima"). DO L 16/66, de 23.1.2004.

- Acción común 2004/86/PESC del Consejo, de 26 de enero de 2004, por la que se nombra al REUE en la ERYM y se modifica la Acción común 2003/870/PESC. DO L 21/30, de 28.1.2004.

- Acción común 2004/87/PESC del Consejo, de 26 de enero de 2004, por la que se modifica la Acción común 2003/681/PESC sobre la MPUE en la ERYM (EUPOL "Próxima"). DO L 21/31, de 28.1.2004.

- Decisión 2004/190/PESC, PRÓXIMA/1/2004 del Comité Político y de Seguridad, de 10 de febrero de 2004, sobre la aceptación de contribuciones de terceros estados no adherentes a la MPUE en la ERYM (EUPOL "Próxima"). DO L 60/54, de 27.2.2004.

- Acción común 2004/531/PESC del Consejo, de 28 de junio de 2004, por la que se prorroga el mandato del REUE en la ERYM. DO L 234/15, de 3.7.2004

- Decisión 2004/811/PESC del Consejo, de 5 de julio de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y el Reino de Noruega sobre la participación del Reino de Noruega en la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 354/85, de 30.11.2004.

- Acuerdo entre la UE y el Reino de Noruega sobre la participación del Reino de Noruega en la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 354/86, de 30.11.2004.

- Decisión 2004/809/PESC del Consejo, de 5 de julio de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 354/77.

- Acuerdo entre la UE y la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 354/78, de 30.11.2004.

- Decisión 2004/812/PESC, de 19 de julio de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Turquía sobre la participación de la República de Turquía en la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 354/89, de 30.11.2004.

- Acuerdo entre la UE y la República de Turquía sobre la participación de la República de Turquía en la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 354/90, de 30.11.2004.

- Acción común 2004/565/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2004, por la que se nombra al REUE en la ERYM y se modifica la Acción común 2003/870/PESC. DO L 251/18, de 27.7.2004.

- Acción Común 2004/789/PESC, de 22 de noviembre de 2004, sobre la prolongación de la MPUE en la ERYM (EUPOL "Próxima"). DO L 348/40, de 24.11.2004.

- Decisión 2004/846/CE, Próxima/2/2004 del Comité Político y de Seguridad, de 30 de noviembre de 2004, por la que se nombra al Jefe de misión de policía de la UE en la ERYM, EUPOL "Próxima". DO L 367/29, de 14.12.2004.

- Decisión 2005/230/CE, PRÓXIMA/3/2005 del Comité Político y de Seguridad, de 4 de marzo de 2005, sobre el establecimiento del Comité de contribuyentes para la MPUE (EUPOL "Próxima") en la ERYM. DO L 72/25, 18.3.2005.

- Acción común 2005/589/PESC del Consejo, de 28 de julio de 2005, por la que se prorroga el mandato del REUE en la ERYM. DO L 199/103, de 29.7.2005.

- Acción común 2005/724/PESC del Consejo, de 17 de octubre de 2005, relativa al nombramiento del REUE en la ERYM y por la que se deroga la Acción común 2005/589/PESC. DO L 272/26, de 18.10.2005.

3. OTROS

- Javier Solana, EU High Representative for CFSP, attends ceremonies for termination of Operation Concordia and launch of Mission PROXIMA, "Statement by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, on the occasion of the ceremony parking the end of the EU Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia", Skopje, 9, December 2005. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=609&lang=en

- Doc. 15944/03, "EUPOL PROXIMA: legal basis for the contribution of Acceding States, Brussels", 10 December 2003. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15944.en03.pdf>.

- Remarks by Javier Solana at the opening ceremony of the EU Police Mission in the FYRM (EUPOL PROXIMA). Skopje 15, December 2003. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=609&lang=en

V. EUPAT EN LA ANTIGUA REPÚBLICA YUGOSLAVA DE MACEDONIA (15 DE DICIEMBRE DE 2005- 14 DE JUNIO DE 2006)

1. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2005/826/PESC del Consejo, de 24 de noviembre de 2005, sobre la creación de un equipo Policial Consultivo de la UE (EUPAT) en la ERYM. DO L 307/61, de 25.11.2005.

- Decisión 2005/957/PESC, EUPAT/1/2005 del Comité Político y de Seguridad, de 7 de diciembre de 2005, por la que se nombra al Jefe del equipo policial consultivo de la UE (EUPAT) en la ERYM. DO L 346/46, de 29.12.2005.

- Posición común 2008/104/PESC del Consejo, de 8 de febrero de 2008, por la que se prorroga y modifica la posición común 2004/133/PESC relativa a las medidas restrictivas contra extremistas en la ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM). DO L 36/16, de 9.2.2008.

VI. EL EQUIPO DE PLANEAMIENTO DE LA UE (EPUE) Y EL EQUIPO DE PREPARACIÓN DE LA MISIÓN CIVIL INTERNACIONAL EN KOSOVO (2006- 2008)

1. NACIONES UNIDAS

- S/1999/516, de 6 de mayo de 1999.

- S/1999/648, de 7 de junio de 1999.

- S/1999/649, de 7 de junio de 1999.

- S/RES/1244(1999) de 10 de junio de 1999.
- S/2006/361, de 5 de junio de 2006, "Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo".
- S/2007/130, de 8 de marzo de 2007, "Informe mensual de las Naciones Unidas sobre las operaciones de la Fuerza de Kosovo".
- S/2007/168, de 26 de marzo de 2007, "Informe del Enviado especial del Secretario General sobre el estatuto futuro de Kosovo", Anexo: Disposiciones principales de la propuesta integral del Acuerdo sobre el estatuto de Kosovo.

2. UNIÓN EUROPEA

- Reglamento (CE) nº 1080/2000 del Consejo de 22 de mayo de 2000, relativo al apoyo a la Misión de Administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) a la oficina del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina (OAR) y al Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental (PE). DO L 122/27, de 24.5.2000.
- Acción común 2006/304/PESC del Consejo, de 10 de abril 2006, sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para un posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del estado de derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. DO L 112/19, de 26.4.2006.
- Decisión 2006/353/PESC, EPUE/1/2006 del Comité Político y de Seguridad de 2 de mayo de 2006 relativa al nombramiento del jefe del Equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. DO L 130/42, de 18.5.2006.
- Acción común 2006/623/PESC de 15 de septiembre de 2006, relativa a la creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante Especial de la Unión Europea (Equipo de Preparación MCI/REUE). DO L 253/29, 16.9.2006.
- Acción común 2006/918/PESC del Consejo, de 11 de diciembre de 2006 por la que se modifica y se prorroga la Acción común 2006/304/PESC sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE) Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. DO L 349/57, de 12.12.2006.
- Acción común 2007/203/PESC del Consejo, de 27 de marzo de 2007 por la que se prorroga el mandato del equipo de la UE que contribuye a los preparativos del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del representante Especial de la UE (Equipo de Preparación MCI/REUE). DO L 90/94, de 30.3.2007.
- Acción común 2007/334/PESC del Consejo de 14 de mayo de 2007 por la que se modifica y prorroga la acción común 2006/304/PESC sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para un posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del estado de derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. DO L 125/29, de 15.5.2007.
- Decisión 2007/358/PESC, EUPT/1/2007 de 15 de mayo de 2007, por la que se prorroga el mandato del jefe del equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del estado de derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. DO L 133/49, de 25.5.2007.
- Acción común 2007/517/PESC del Consejo de 16 de julio de 2007 por la que se modifica y prorroga la acción común 2006/623/PESC, relativa a la creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante especial de la UE (Equipo de preparación MCI/REUE). DO L 190/38, de 21.7.2007.
- Acción común 2007/520/PESC del Consejo de 23 de julio de 2007 por la que se modifica y prorroga la acción común 2006/304/PESC sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE

Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. DO L 192/28, de 24.7.2007.

- Acción común 2007/744/PESC del Consejo de 19 de noviembre de 2007, por la que se modifica y prorroga la acción común 2006/623/PESC relativa a la creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible oficina civil internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante Especial de la UE (Equipo de preparación OCI/REUE). DO L 301/27, de 20.11.2007.

- Decisión 2007/755/CE del Consejo de 19 de noviembre de 2007, por la que se nombra al Coordinador Especial del Pacto de Estabilidad (PE) para Europa Sudoriental. DO L 305/28, de 23.11.2007.

- Acción común 2007/778/PESC del Consejo de 29 de noviembre de 2007 por la que se modifica la acción común 2006/304/PESC sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. DO L 312/68, de 30.11.2007.

- Decisión 2007/888/PESC, EPUE/2/2007 del Comité Político y de Seguridad de 18 de diciembre de 2007, relativa al nombramiento del Jefe del Equipo de Planificación de la UE (EPUE Kosovo). DO L 346/29, de 29.12.2007.

- Acción Común 2008/228/PESC del Consejo, de 17 de marzo de 2008, por la que se modifica y se prorroga la Acción Común 2006/304/PESC sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo. DO L 75/78, de 18.3.2008.

3. OTROS

- Doc. 10255/05, Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de junio de 2005, Conclusiones de la Presidencia, Anexo III: Declaración sobre Kosovo, pp. 33- 35.

- Doc. C/05/274, Comunicado de prensa, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Relaciones Exteriores, Sesión nº 2687 del Consejo, Bruselas, 7 de noviembre de 2005. En <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/274&language=es>

- Doc. 14961/05 Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores, Sesión nº 2701, Bruselas, 12 de diciembre de 2005. En <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/318&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>

- Nota de prensa, "El Parlamento aboga por la "soberanía controlada" por la comunidad internacional en Kosovo", Relaciones exteriores, 29- 03- 2007. http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-4692-087-03-13-90320070326IPR04617-28-03-2007-2007-false/default_es.htm

- Doc. 9422/06, Council Conclusions on Western Balkans, 2840th External Relations Council meeting, Brussels, 10 December 2007.

VII. EULEX KOSOVO (16 DE FEBRERO DE 2008- PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 14 DE JUNIO DE 2014)

1. NACIONES UNIDAS

- S/2008/692, de 7 de noviembre de 2008, Informe del Secretario general sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo.

- S/PRST/2008/44, de 26 de noviembre de 2008, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad.

2. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2008/123/PESC del Consejo de 4 de febrero de 2008, por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para Kosovo. DO L 42/88, de 16.2.2008.
- Acción común 2008/124/PESC del Consejo de 4 de febrero de 2008, sobre la misión de la Unión Europea por el Estado de derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 42/92, de 16.2.2008.
- Decisión 2008/125/PESC, EULEX/1/2008 del Comité Político y de Seguridad de 7 de febrero de 2008 por la que se nombra al jefe de misión de la Unión Europea por el Estado de derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 42/99, de 16.2.2008.
- Decisión 2008/356/PESC, EULEX/2/2008 del Comité Político y de Seguridad de 22 de abril de 2008 sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX Kosovo). DO L 118/33, de 6.5.2008.
- Decisión 2008/666/PESC del Consejo de 24 de julio de 2008 relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 217/23, de 13.8.2008.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 217/24, de 13.8.2008.
- Decisión 2008/887/PESC del Consejo de 25 de septiembre de 2008, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre la participación de la república de Croacia en la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 317/19, de 27.11.2008.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre la participación de la república de Croacia en la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 217/20, de 27.11.2008.
- Decisión 2008/814/PESC del Consejo de 13 de octubre de 2008 relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre la participación de los Estados Unidos de América en la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 282/32, de 25.10.2008.
- Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre la participación de los Estados Unidos de América en la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 282/33, de 25.10.2008.
- Acción Común 2009/445/PESC del Consejo, de 9 de junio de 2009, por la que se modifica la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 148/33, de 11.6.2009.
- Decisión 2010/322/PESC del Consejo de 8 de junio de 2010, por la que se modifica la acción común 2008/124/PESC sobre la misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 145/13, de 11.6.2010.
- Decisión 2010/619/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2010, por la que se modifica la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 272/19, de 16.10.2010.
- Decisión 2011/687/PESC del Consejo, de 14 de octubre de 2011, por la que se modifica la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 270/31, de 15.10.2011.

- Decisión 2012/291/PESC del Consejo, de 5 de junio de 2012, por la que se modifica y prorroga la Acción Común 2008/124/PESC sobre la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, EULEX KOSOVO. DO L 146/46, de 6.6.2012.

3. OTROS

- "Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo", Bureau of European and Eurasian Affairs, Washington DC, January 31, 2006. En <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/62459.htm>

- European Union planning team for Kosovo, EUPT Kosovo, 2007, Preparations for a future ESDP mission in the broader rule of law area. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/brochure07.pdf>

- Doc. 6613/08, Council of the European Union, "Kosovo: Council establishes an EU Rule of Law Mission, appoints an EU Special Representative", Brussels, 16 February 2008. En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98768.pdf

- Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Fiche d'information, EULEX KOSOVO, Février 2008. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216- EULEX_Kosovo.fr.pdf

- Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Fiche d'information, Le RSUE au Kosovo, Février 2008. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216- EUSR_in_Kosovo- fr.pdf

- Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Fiche d'information, « L'UE au Kosovo », Février 2008. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080216- The_EU_in_Kosovo- fr.pdf

- Council of the European Union, Council conclusions on Kosovo, 2851st External relations, Council meeting, Brussels, 18 February 2008. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/98807KOSOVO.pdf>

VIII. ARTEMIS EN LA RD CONGO (12 DE JUNIO - 1 DE SEPTIEMBRE DE 2003)

1. NACIONES UNIDAS

- S/1999/815 (1999), de 23 de julio de 1999, "Acuerdo de cesación del fuego de Lusaka".

- S/RES/1258 (1999) de 6 de agosto de 1999.

- S/RES/1291(2000), de 24 de febrero de 2000.

- S/2003/566 (2003), de 27 de mayo de 2003.

- S/RES/1484 (2003), de 30 de mayo de 2003.

- S/RES/1493 (2003), de 28 de julio de 2003.

2. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 96/250/PESC del Consejo de 25 de marzo de 1996 sobre la base del artículo J.3 del TUE, relativa a la designación de un enviado especial para la región de los Grandes Lagos de África. DO L 87/1, de 4.4.1996.

- Decisión 96/441/PESC del Consejo, de 15 de julio de 1996, por la que se prorroga la aplicación de la acción común 96/250(PESC adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del TUE, relativa a la designación de un enviado especial para la región de los Grandes Lagos de África. DO L 185, de 24.07.1996.

- Decisión 1996/589/PESC del Consejo de 1 de octubre de 1996, relativa a las repercusiones financieras derivadas de la prórroga del mandato del enviado especial para la región de los Grandes Lagos de África designado por la acción común 96/250/PESC. DO L 260/5, de 12.10.1996.
- Acción común 96/656/PESC del Consejo de 11 de noviembre de 1996 adoptada sobre la base del artículo J.3 del TUE, relativa al respaldo del proceso de transición democrática en el Zaire. DO L 300, de 25.11.1996.
- Acción común 96/669/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 1996 adoptada con arreglo al artículo J.3 del TUE relativa a la región de los Grandes Lagos. DO L 312, de 2.12.1996.
- Decisión 96/670/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 1996 adoptada con arreglo al apartado 2 del artículo J.4 del TUE relativa a la elaboración y ejecución de la acción común de la Unión en la región de los Grandes Lagos. DO L 312, de 2.12.1996.
- Decisión 1997/448/PESC del Consejo, de 16 de julio de 1997 por la que se prorroga la aplicación de la acción común 96/250/PESC, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del TUE, relativa a la designación de un enviado especial para la Región de los Grandes Lagos de África. DO L 197/1, de 24.07.1997.
- Acción común 97/875/PESC de 19 de diciembre de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la UE, para respaldar el proceso de transición democrática en la república Democrática del Congo. DO L 357/1, de 31.12.1997.
- Decisión 98/410/PESC del Consejo, de 29 de junio de 1998 por la que se prorroga la aplicación de la acción común 97/875/PESC para respaldar el proceso de transición democrática en la república Democrática del Congo. DO L 357, de 31.12.1997.
- Decisión 98/452/PESC del Consejo de 13 de julio de 1998 por la que se prorroga la aplicación de la acción común 96/250/PESC, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del TUE, relativa a la designación de un enviado especial para la Región de los Grandes Lagos de África. DO L 178, de 14.07.1999.
- Decisión 1999/423/PESC del Consejo de 28 de junio de 1999 por la que se prorroga la acción común 96/250/PESC relativa a la designación de un enviado especial para la Región de los Grandes Lagos de África. DO L 163, de 29.06.1999.
- Posición común 1999/728/PESC del Consejo, de 15 de noviembre de 1999 relativa al apoyo de la UE a la aplicación del Acuerdo del alto el fuego de Lusaka y el proceso de paz en la república Democrática del Congo. DO L 294/2, de 16.11.1999.
- Decisión 1999/729/PESC de 15 de noviembre de 1999 por la que se aplica la posición común 1999/728/PESC del Consejo relativa al apoyo de la UE a la aplicación del Acuerdo de alto el fuego de Lusaka y el proceso de paz en la república Democrática del Congo. DO L 294/4, de 16.11.1999.
- Acción común 2000/347/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2000, por la que se prorroga la validez y aplicación de la acción común 96/250/PESC relativa a la designación de un enviado especial para la Región de los Grandes Lagos de África. DO L 122, de 24.5.2000.
- Acción común 2000/792/PESC del Consejo de 14 de diciembre de 2000 relativa a la designación de un Enviado Especial de la UE para la Región de los Grandes Lagos de África y por la que se deroga la acción común 96/250/PESC. DO L 318/1, de 16.12.2000.
- Posición común 2001/83/PESC del Consejo de 29 de enero de 2001 relativa al apoyo de la UE a la aplicación del Acuerdo sobre el alto el fuego de Lusaka y del proceso de paz en la República Democrática del Congo, y por la que se deroga la posición común 1999/728/PESC. DO L 29/1, de 31.1.2001.
- Posición común 2001/374/PESC del Consejo de 14 de mayo de 2001 sobre la prevención, gestión y resolución de conflictos en África. DO L 132/3, de 15.5.2001.

- Acción común 2001/876/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2001 por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la UE para la región de los Grandes Lagos de África. DO L 326/3, de 11.12.2001.
- Posición común 2001/203/PESC del Consejo de 11 de marzo de 2002 relativa al apoyo de la UE a la aplicación de alto el fuego de Lusaka y del proceso de paz en la República Democrática del Congo, y por la que se deroga la Posición común 2001/83/PESC. DO L 68/1, de 12.3.2002.
- Posición común 2002/829/PESC del Consejo, de 21 de octubre de 2002 relativa al suministro de ciertos equipos a la República Democrática del Congo. DO L 285/1, de 23.10.2002.
- Acción común 2002/962/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2002 por la que se modifica y prorroga el mandato del Representante Especial de la UE para la región de los Grandes Lagos de África. DO L 334/5, de 11.12.2002.
- Posición común 2003/319/PESC del Consejo de 8 de mayo de 2003 relativa al apoyo de la UE a la aplicación del acuerdo de alto el fuego de Lusaka y del proceso de paz en la república Democrática del Congo, y por la que se deroga la Posición común 2002/203/PESC. DO L 115/879, de 9.5.2003.
- Acción común 2003/423/PESC del Consejo, de 5 de junio de 2003 sobre la operación militar de la UE en la República Democrática del Congo. DO L 143/50, de 11.6.2003.
- Decisión 2003/432/PESC del Consejo de 12 de junio de 2003 relativa al comienzo de la operación militar dirigida por la UE en la República Democrática del Congo. DO L 147/42, de 14.6.2003.
- Acción común 2003/447/PESC del Consejo de 16 de junio de 2003 por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la UE para la Región de los Grandes Lagos de África. DO L 150/72, de 18.6.2003.
- Decisión 2003/500/PESC, RDC/1/2003 del Comité Político y de Seguridad de 1 de julio de 2003 sobre la aceptación de contribuyentes de los terceros estados a la operación militar de la UE en la república Democrática del Congo. DO L 170/19, de 9.7.2003.
- Decisión 2003/529/PESC, RDC/2/2003 del Comité Político y de Seguridad de 11 de julio de 2003 sobre la creación del Comité de contribuyentes para la operación militar de la UE en la República Democrática del Congo. DO L 184/13, de 23.7.2003.
- Decisión 2003/605/PESC, RDC/3/2003 del Comité Político y de Seguridad de 31 de julio de 2003, por la que se modifica la decisión del Comité Político y de Seguridad RDC/1/2003 sobre la aceptación de contribuciones de los terceros estados a la operación militar de la UE en la República Democrática del Congo. DO L 206/32, 15.8.2003.
- Decisión 2003/693/PESC del Consejo, de 22 de septiembre de 2003 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Chipre sobre la participación de la república de Chipre en la Fuerza dirigida por la UE (FUE) en la república Democrática del Congo. DO L 253/22, de 7.10.2003.
- Acuerdo entre la UE y la República de Chipre sobre la participación de la república de Chipre en la Fuerza dirigida por la UE (FUE) en la república Democrática del Congo. DO L 253/23, de 7.10.2003.
- Decisión 3/2003 del Consejo de Ministros ACP-CE de 11 de diciembre de 2003, sobre la utilización, a efectos de la creación de un Fondo de Apoyo a la Paz para África, de recursos de la dotación para desarrollo a largo plazo del 9º FED. DO L 345/108, de 31.12.2003.

3. OTROS

- Doc. 11416/03, Decisión del Consejo relativa a la financiación de los costes comunes de la operación ARTEMIS. Bruselas, 16 de julio de 2003.

- Intervención de Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC, Sesión pública del CS de las Naciones Unidas, "República Democrática del Congo", Nueva York, viernes 18 de julio de 2003. S01484/03.
- Doc. 11550/03, Lista de puntos "A", de la sesión nº 2522 del Consejo (asuntos generales y relaciones exteriores), Bruselas, 18 de julio de 2003.
- United Nations Peacekeeping Department, "Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency multinational Force", Peacekeeping Best Practices Unit: New York, 2004, pp.1- 21.

IX. EUPOL KINSHASA (12 DE ABRIL DE 2005 - 30 DE JUNIO DE 2007) Y EUPOL RD CONGO (1 DE JUNIO DE 2007 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 30 DE SEPTIEMBRE DE 2012)

1. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2004/494/PESC del Consejo de 17 de mayo de 2004 sobre el apoyo de la UE al establecimiento de una Unidad Integrada de Policía en la RDC. DO L 182/41, de 19.5.2004.
- Acción común 2004/847/PESC del Consejo de 9 de diciembre de 2004 sobre la misión de policía de la UE en Kinshasa (RDC) relativa a la unidad integrada de policía ("EUPOL- Kinshasa"). DO L 367/30, de 14.12.2004.
- Decisión 2004/931/PESC, EUPOL Kinshasa/1/2004 del Comité Político y de Seguridad de 9 de diciembre de 2004 por la que se nombra al Jefe de misión de la misión de policía de la UE en Kinshasa (RDC) "EUPOL Kinshasa". DO L 396/61, de 31.12.2004.
- Posición común 2005/440/PESC del Consejo de 13 de junio de 2005, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la RD Congo y por la que se deroga la posición común 2002/829/PESC. DO L 152/22, de 15.6.2005.
- Acción común 2005/586/PESC del Consejo de 28 de julio de 2005 por la que se prorroga y modifica el mandato del Representante Especial de la UE para la Región de los Grandes Lagos de África. DO L 199/97, de 29.7.2005.
- Decisión 2005/680/PESC del Consejo de 12 de agosto de 2005 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República Democrática del Congo sobre el estatuto y las actividades de la misión de policía de la UE en la República Democrática del Congo (EUPOL Kinshasa). DO L 256/57, de 1.10.2005.
- Acuerdo entre la UE y la República Democrática del Congo sobre el estatuto y las actividades de la misión de policía de la UE en la República Democrática del Congo (EUPOL Kinshasa). DO L 256/58, de 1.10.2005.
- Acción común 2005/822/PESC del Consejo de 21 de noviembre de 2005 por la que se modifica y prorroga la acción común 2004/847/PESC sobre la Misión de policía de la UE en Kinshasa (RDC) relativa a la Unidad Integrada de Policía (EUPOL "Kinshasa"). DO L 305/44, de 24.11.2005.
- Decisión 2005/921/PESC, EUPOL KINSHASA/2/2005 del Comité Político y de Seguridad de 22 de noviembre de 2005 por la que se prorroga el mandato del Jefe de la Misión de policía de la UE en Kinshasa (RDC). DO L 335/57, de 21.12.2005.
- Acción común 2006/300/PESC del Consejo de 21 de abril de 2006 por la que se modifica y prorroga la acción común 2004/847/PESC sobre la misión de policía de la UE en Kinshasa (RDCCD) relativa a la unidad integrada de policía ("EUPOL Kinshasa"). DO L 111/12, de 25.4.2006.
- Decisión 2006/482/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía por el que se crea un marco para la participación de la República de Turquía en las operaciones de la Unión Europea de gestión de crisis. DO L 189/16, de 12.7.2006.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía por el que se crea un marco para la participación de la República de Turquía en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea. DO L 189/17, de 12.7.2006.

- Acción común 2006/868/PESC del Consejo de 30 de noviembre de 2006 por la que se modifica la Acción común 2004/847/PESC sobre la Misión de Policía de la UE en Kinshasa (RDC) relativa a la Unidad integrada de Policía (EUPOL "Kinshasa"). DO L 335/50, de 1.12.2006.

- Acción común 2006/913/PESC del Consejo de 7 de diciembre de 2006 por la que se modifica y prorroga la Acción común 2004/847/PESC sobre la Misión de Policía de la UE en Kinshasa (RDC) relativa a la Unidad Integrada de Policía (EUPOL "Kinshasa"). DO L 346/67, de 9.12.2006.

- Acción común 2007/405/PESC del Consejo de 12 de junio de 2007 relativa a la misión de policía de la UE en el marco de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo). DO L 151/46, de 13.6.2007.

- Acción común 2008/485/PESC del Consejo de 23 de junio de 2008, por la que se modifica y prorroga la acción común 2007/405/PESC relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea en el marco de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo). DO L 164/44, de 25.6.2008.

- Decisión 2010/329/PESC del Consejo de 14 de junio de 2010, por la que se modifica y prorroga la Acción Común 2007/405/PESC relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea en el marco de la RSS y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo). DO L 149/11, de 15.6.2010.

- Decisión 2011/537/PESC del Consejo, de 12 de septiembre de 2011, por la que se modifica y amplía la Decisión 2010/576/PESC relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea en el marco de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo). DO L 236/8, de 13.9.2010.

2. OTROS

- Fiche Technique, Soutien de l'Union Européenne à l'Unité de Police Intégrée (UPI), Kinshasa, le 30 avril 2005. En <http://www.operationspaix.net/EUPOL-Kinshasa->

- "Communiqué de presse conjoint du Haut Représentant de l'UE pour la PESC et de la Commission européenne, Javier Solana et Luis Michel lancent EUPOL et réitèrent le soutien de l'UE à la transition en République Démocratique du Congo », Bruxelles, le 30 avril 2005. S173/05.

- EU Council Secrétariat, Background, « L'engagement de l'Union européenne pour la stabilité et la sécurité en République démocratique du Congo (RDC) », RDC/00 (initial) 23 Mai 2005.

- Doc. 14578/06, "EUPOL KINSHASA: exchange of letters between the EU and the Republic of Mali", Brussels, 27 October 2006.

- Communiqué de presse, « Démarrage des patrouilles pour une ville de Kinshasa sans armes », Nations Unies et MONUC, MONUC/PIOM/CP 49/2006.

- BRIEFING DE PRESSE, Réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo - Mission EUPOL RD Congo - mercredi 4 juillet 2007 à 11h00. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1305&lang=en

- Document d'information sur la mission européenne de police EUPOL RD Congo - 1er juillet 2007. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1306&lang=en

X. EUSEC EN LA RD CONGO (8 DE JUNIO DE 2005 –PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 30 DE SEPTIEMBRE DE 2012)

1. NACIONES UNIDAS

- S/RES/1565 (2004), de 1 de octubre de 2004.
- S/RES/1592 (2005) de 30 de marzo de 2005.
- S/RES/1596 (2005) de 18 de abril de 2005.
- S/2006/434, de 22 de junio de 2006.

2. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2005/355/PESC del Consejo de 2 de mayo de 2005 relativa a la misión de asesoramiento y asistencia de la UE en materia de reforma del sector de la seguridad en la república Democrática del Congo (RDC). DO L 112/20, de 3.5.2005.
- Acción común 2005/586/PESC del Consejo de 28 de julio de 2005 por la que se prorroga y modifica el mandato del Representante especial de la UE para la Región de los Grandes lagos de África. DO L 199/97, de 29.7.2005.
- Acción común 2005/868/PESC del Consejo de 1 de diciembre de 2005 por la que se modifica la Acción común 2005/355/PESC, relativa a la misión de asesoramiento y asistencia de la UE en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC) en lo referente a la ejecución de un proyecto de asistencia técnica relativo a la mejora de la cadena de pagos del ministro de defensa de la RDC. DO L 318/29, de 6.12.2005.
- Acción común 2006/303/PESC del Consejo de 25 de abril de 2006 por la que se modifica y prorroga la acción común 2005/355/PESC, relativa a la misión de asesoramiento y asistencia de la UE en materia de reforma del sector de la seguridad en la república Democrática del Congo (RDC). DO L 112/18, de 26.4.2006.
- Acción común 2007/192/PESC del Consejo de 27 de marzo de 2007 por la que se modifica la acción común 2005/355/PESC, relativa a la misión de asesoramiento y asistencia de la UE en materia de reforma del sector de seguridad en la República Democrática del Congo (RDC). DO L 87/22, de 28.3.2007.
- Acción común 2007/406/PESC del Consejo de 12 de junio de 2007 relativa a la misión de asesoramiento y asistencia de la UE en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo). DO L 151/52, de 13.6.2007.
- Acción común 2008/38/PESC del Consejo de 20 de diciembre de 2007 por la que se modifica la acción común 2007/405/PESC relativa a la misión de policía de la UE en el marco de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL-RD Congo). DO L 151/52, de 13.6.2007.
- Acción común 2008/108/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008, por la que se modifica y prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para la región de los grandes lagos de África. DO L 38/22, de 13.2.2008.
- Decisión 2008/171/PESC , EUSEC/1/2008 del Comité Político y de Seguridad de 12 de febrero de 2008, por la que se nombra al jefe de misión de la misión de asesoramiento y asistencia de la Unión Europea en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo). DO L 56/63, de 29.2.2008.
- Posición común 2008/179/PESC del Consejo de 29 de febrero de 2008, por la que se modifica la posición común 2005/440/PESC, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo. DO L 57/37, de 1.3.2008.

- Decisión 2010/565/PESC del Consejo, de 21 de septiembre de 2010, relativa a la Misión de asesoramiento y asistencia de la Unión Europea en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo). DO L 248/59, de 22.9.2010.

- Decisión 2011/538/PESC del Consejo, de 12 de septiembre de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/565/PESC relativa a la Misión de asesoramiento y asistencia de la Unión Europea en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo). DO L 236/10, de 13.9.2010.

3. OTROS

- Consejo de Asuntos Generales, Relaciones Exteriores, PESD 04, EUSEC RD Congo.

- Doc. 10255/05, Consejo Europeo de Bruselas, 16 y 17 de junio de 2005, Conclusiones de la Presidencia, p.22.

XI. EUFOR RD CONGO (30 DE JULIO- 30 DE NOVIEMBRE DE 2006)

1. NACIONES UNIDAS

- S/2006/203, de 30 de marzo de 2006.

- S/2006/219, de 13 de abril de 2006.

- S/RES/1671 (2006) de 25 de abril de 2006.

- S/2006/759, de 21 de septiembre de 2006, 22º Informe del Secretario General sobre la misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.

- S/RES/1742 (2007) de 15 de febrero de 2007.

- S/RES/1751 (2007) de 13 de abril de 2007.

- S/RES/1756 (2007) de 15 de mayo de 2007.

- S/RES/1768 (2007) de 31 de julio de 2007.

- S/RES/1771 (2007) de 10 de agosto de 2007.

2. UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL

- Document A/1954, 20 December 2006, The Inter-parliamentary European Security and Defence Assembly, Fifty- second session, "European Union operations in the Democratic Republic of the Congo (DRC)- replay to the annual report of the Council", Report submitted on behalf of the Defence Committee by Ignacio Cosidó Gutiérrez, Rapporteur (Spain, Federated Group).

3. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2006/122/PESC del Consejo de 20 de febrero de 2006 por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la UE para la Región de los Grandes Lagos de África. DO L 49/17, de 21.2.2006.

- Acción común 2006/319/PESC del Consejo de 27 de abril de 2006 sobre la operación militar de la UE de apoyo a la misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral. DO L 116/98, de 29.4.2006.

- Decisión 2006/499/PESC, MONUC SPT/1/2006 del Comité Político y de Seguridad de 30 de mayo de 2006 sobre la aceptación de contribuciones de terceros estados a la operación militar de la UE en apoyo a

la misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral. DO L 197/14, de 19.7.2006.

- Decisión 2006/492/PESC, MONUC SPT/2/2006 del Comité Político y de Seguridad de 30 de mayo de 2006 sobre el establecimiento del Comité de contribuyentes para la operación militar de la UE de apoyo a la misión de las Naciones Unidas en la república Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral. DO L 194/31, de 14.7.2006.

- Decisión 2006/412/PESC del Consejo de 12 de junio de 2006 relativa al comienzo de la operación militar de la UE en apoyo de la misión de las Naciones Unidas en la república Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral (Operación EUFOR RD Congo). DO L 1634/16, de 15.6.2006.

- Decisión 2006/475/PESC del Consejo de 12 de junio de 2006 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República Gabonesa sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la UE en la República gabonesa. DO L 187/42, de 8.7.2006.

- Acuerdo entre la UE y la República Gabonesa sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la UE en la República gabonesa. DO L 187/43, de 8.7.2006.

- Decisión 2006/675/PESC del Consejo de 10 de agosto de 2006 sobre la contribución de la Confederación Suiza a la Operación militar de la UE de apoyo a la misión de las Naciones Unidas en la RDC (MONIUC) durante el proceso electoral (operación EUFOR RD Congo). DO L 276/109, de 7.10.2006.

- Decisión 2006/676/PESC del Consejo de 10 de agosto de 2006 relativa a la celebración del Acuerdo en forma de canje de notas entre la UE y el gobierno de la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la operación militar de la UE de apoyo a la misión de las NU en la RDC (MONUC) durante el proceso electoral (Operación EUFOR RD Congo). DO L 276/110, de 7.10.2006.

- Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y el gobierno de la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la operación militar de la UE de apoyo a la misión de las NU en la RDC (MONUC) durante el proceso electoral (Operación EUFOR RD Congo). DO L 276/111, de 7.10.2006.

- Acción común 2007/112/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 por la que se nombra al representante Especial de la UE para la región de los Grandes Lagos de África. DO L 46/79, de 16.2.2007.

- Acción común 2007/147/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2007 por la que se deroga la acción común 2006/319/PESC sobre la operación militar de la UE de apoyo a la misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral. DO L 64/44, de 2.3.2007.

- Posición común 2007/654/PESC del Consejo de 9 de octubre de 2007, por la que se modifica la posición común 2005/440/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo. DO L 264/11, de 10.10.2007.

4. OTROS

- Doc. 11247/06, "Release of Operation EUFOR RD Congo related EUCL - Exchange of letters between the EU and the Republic of Turkey", 4 July 2006. En <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11247.en06.pdf>

- Communiqué de presse, Déclaration de la MONUC sur l'annonce officielle des résultats des élections présidentielles en République démocratique du Congo, 27 Novembre 2006 (MONUC/PPRM/CP56/2006).

- Doc.16879/1/06, Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 12 de febrero de 2007, p.32. En http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/92217.pdf

- United Nations Security Council, Presentation by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the Democratic Republic of Congo/EUFOR, New York, Tuesday, 9 January 2007, (S005/07).

XII. EUJUST THEMIS EN GEORGIA (16 DE JULIO DE 2004- 14 DE JULIO DE 2005)

1. UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL

- Document A/1937, 19 June 2006, The Inter-parliamentary European Security and Defence Assembly, Fifty-second session, "New challenges for a common European foreign, security and defence policy- reply to the annual report of the Council", Report submitted on behalf of the Political Committee by Lord Tomlinson, Rapporteur (United Kingdom, Socialist Group), p.20.

2. CONSEJO DE EUROPA

- Council of Europe, Joint Programme of co- operation between the European Commission & the Council of Europe to promote and strengthen democratic stability and prevent conflict in the South Caucasus region, 3rd Steering Committee Meeting, Tbilisi, 20 July 2004, Final Summary & Conclusions, DSP (2004), 14 September 2004.

3. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2000/456/PESC del Consejo de 20 de julio de 2000 sobre la asistencia de la UE para reforzar la capacidad de las autoridades georgianas para apoyar la Misión de observación de la OSCE en la frontera entre la República de Georgia y la República de Chechenia de la Federación de Rusia. DO L 183/3, de 22.7.2000.

- Acción común 2001/568/PESC de 26 de julio de 2001 relativa a la contribución de la UE destinada a reforzar la capacidad de las autoridades georgianas para apoyar la Misión de observación de la OSCE en la frontera entre la República de Georgia y la República de Chechenia de la Federación de Rusia. DO L 202/2, de 27.7.2001.

- Acción común 2001/759/PESC del Consejo de 29 de octubre de 2002 sobre la contribución de la UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Osetia del Sur. DO L 286/4, de 30.10.2001.

- Acción común 2002/373/PESC del Consejo de 21 de mayo de 2002 relativa a la capacidad de las autoridades georgianas para apoyar la Misión de observación de la OSCE en la frontera entre la República de Georgia y la República de Chechenia de la Federación de Rusia. DO L 134/1, de 22.5.2002.

- Acción común 2003/473/PESC del Consejo de 25 de junio de 2003 sobre una contribución de la UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Georgia/Osetia del Sur. DO L 157/2, de 26.6.2003.

- Acción común 2003/496/PESC del Consejo de 7 de julio de 2003 relativa a la designación de un Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional. DO L 169/74, de 8.7.2003.

- Acción común 2003/872/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2003 por la que se prorroga y modifica el mandato del Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional. DO L 326/44, de 13.12.2003.

- Acción común 2004/532/PESC del Consejo de 28 de junio de 2004 por la que se prorroga y modifica el mandato del Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional. DO L 234/16, de 3.7.2004.

- Acción común 2004/523/PESC del Consejo de 28 de junio de 2004 sobre la Misión de la UE por el Estado de Derecho en Georgia, EUJUST THEMIS. DO L 228/21, de 29.6.2004.

- Decisión 2004/540/PESC, THEMIS/1/2004 del Comité Político y de Seguridad de 30 de junio de 2004 por la que se nombra al Jefe de Misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia, en el contexto de la PESD, EUJUST THEMIS. DO L 239/35, de 9.7.2004.

- Decisión 2004/924/PESC del Consejo de 22 de noviembre de 2004 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y Georgia sobre el estatuto y las actividades de la Misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia, EUJUST THEMIS. DO L 389/41, de 30.12.2004.

- Acuerdo entre la UE y Georgia sobre el estatuto y las actividades de la Misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia, EUJUST THEMIS. DO L 389/42, de 30.12.2004.
- Acción común 2005/100/PESC del Consejo de 2 de febrero de 2005 por la que se proroga el mandato del Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional. DO L 31/74, de 4.2.2005.
- Acción común 2005/330/PESC del Consejo de 26 de abril de 2005 por la que se modifica el mandato del Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional. DO L 106/36, de 27.4.2005.
- Acción común 2005/561/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005 sobre una prórroga de la contribución de la UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Georgia/Osetia del Sur. DO L 189/69, de 21.7.2005.
- Acción común 2005/582/PESC del Consejo de 28 de Julio de 2005 por la que se modifica y proroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional. DO L 199/92, de 29.7.2005.
- Acción común 2005/588/PESC del Consejo, de 28 de julio de 2005, relativa al nombramiento del Representante especial de la Unión Europea para Asia central. DO L 199/100, de 29.7.2005.
- Decisión 2006/41/CE del Consejo de 24 de enero de 2006, por la que se concede ayuda macrofinanciera a Georgia. DO L 25/28, de 28.1.2006.
- Acción común 2006/121/PESC del Consejo de 20 de febrero de 2006 por la que se nombra al Representante Especial de la UE para el Cáucaso meridional. DO L 49/14, de 21.2.2006.
- Acción común 2006/118/PESC del Consejo de 20 de febrero de 2006 por la que se proroga el mandato del Representante Especial de la UE para Asia central y se modifica la Acción común 2005/588/PESC. DO L 49/7, de 21.2.2006.
- Decisión 2006/366/PESC del Consejo de 20 de marzo de 2006 relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y el Gobierno de Georgia sobre el estatuto en Georgia del Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional y de su equipo de apoyo. DO L 135/14, de 23.5.2006.
- Acuerdo entre la UE y el Gobierno de Georgia sobre el estatuto en Georgia del Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional y de su equipo de apoyo. DO L 135/15, de 23.5.2006.
- Acción común 2006/439/PESC del Consejo de 27 de junio de 2006 sobre la prórroga de la contribución de la UE al proceso conducente a la solución del conflicto en Georgia/Osetia del Sur. DO L 174/9, de 28.6.2006.
- Acción común 2007/113/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007, por la que se modifica y proroga el mandato del Representante especial de la Unión Europea para Asia Central. DO L 46/83, de 16. 2.2007.
- Acción común 2007/634/PESC del Consejo de 1 de octubre de 2007, que modifica la acción común 2007/113/PESC por la que se modifica y proroga el mandato del Representante Especial de la UE para Asia central. DO L 256/28, de 2.10.2007.
- Acción común 2007/484/PESC del Consejo de 10 de julio de 2007 por la que se proroga la acción común 2006/439/PESC sobre la prórroga de la contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Georgia/Osetia del Sur. DO L 181/14, de 11.7.2007.
- Acción común 2008/107/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008, por la que se proroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para Asia central. DO L 38/19, de 13.2.2008.
- Acción común 2008/450/PESC del Consejo de 16 de junio de 2008, sobre la prórroga de la contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Georgia/Osetia del Sur. DO L 157/110, de 17.6.2008.

4. OTROS

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « L'Europe élargie, Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », Bruxelles, 11.3.2003, COM (2003) 104 final.
- Facts on EUJUST THEMIS "EU Rule of Law to Georgia", p.2. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1057&lang=en
- "Message from Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the occasion of the launch of the mission EUJUST THEMIS in Georgia", Brussels, 23 July 2004 (S0199/04).
- Doc. 13782/04, Council of the European Union, "EUJUST THEMIS Mission Assessment Report", Brussels, 21 October 2004.
- Doc. 10651/04, "Proyecto de acuerdo sobre el estatuto de la misión (SOMA) de la Unión Europea en pro del Estado de derecho en Georgia, EUJUST THEMIS", de 18 de junio de 2004.
- Agence Europe, « UE/Georgia: la réforme du système judiciaire géorgien est en bonne voie », Bruxelles, 20.4.2005. En http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1057&lang=en
- EU Council Secretariat, "EU Rule of law mission to Georgia-EUJUST THEMIS, Background, Briefing by the Head of Mission on the successful conclusion of EUJUST THEMIS", 22 July 2005.
- Doc.1727/1/08, Consejo Europeo de Bruselas, 11 y 12 de diciembre de 2008, Conclusiones de la Presidencia, p.10 (Asociación oriental).

XIII. MISIÓN DE OBSERVACIÓN EUMM EN GEORGIA (1 DE OCTUBRE DE 2008- 14 DE SEPTIEMBRE DE 2012)

1. NACIONES UNIDAS

- S/RES/858 (1993), de 24 de agosto de 1993.
- S/RES/1781 (2007), de 15 de octubre de 2007.
- S/RES/1808 (2008), de 15 de abril de 2008.
- S/2008/631, de 3 de octubre de 2008.
- S/RES/1839 (2008) de 9 de octubre de 2008.
- S/RES/1866 (2009), de 13 de febrero de 2009.

2. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2008/736/PESC del Consejo de 15 de septiembre de 2008 sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia). DO L 248/26, de 17.9.2008.
- Decisión 2008/894/PESC, EUMM/1/2008 del COPS de 16 de septiembre de 2008, por la que se nombra al jefe de misión de observación de la UE para Georgia, EUMM Georgia. DO L 319/79, de 29.11.2009.
- Acción común 2008/759/PESC del Consejo de 25 de septiembre de 2008 por la que se modifica la acción común 2008/736/OPESC sobre la misión de observación de la UE en Georgia (EUMM Georgia). DO L 259/15, de 27.9.2008.
- Acción común 2008/760/PESC del Consejo de 25 de septiembre de 2008 por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para la crisis en Georgia. DO L 259/16, de 27.9.2008.

- Acción común 2008/796/PESC del Consejo de 13 de octubre de 2008, por la que se modifica el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional. DO L 272/19, de 14.10.2008.
- Decisión 2008/877/PESC del Consejo de 24 de octubre de 2008, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Georgia sobre el estatuto de la misión de observación de la Unión Europea en Georgia. DO L 310/30, de 21.11.2008.
- Acuerdo entre la Unión Europea y Georgia sobre el estatuto de la misión de observación de la Unión Europea en Georgia. DO L 310/31, de 21.11.2008.
- Acción común 2009/131/PESC del Consejo de 16 de febrero de 2009, por la que se proroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para la crisis en Georgia. DO L 46/47, de 17.2.2009.
- Acción común 2009/294/PESC del Consejo, de 23 de marzo de 2009, por la que se modifica la acción común 2008/736/PESC sobre la misión de observación de la unión Europea en Georgia, EUMM, Georgia. DO L 79/60, de 25.3.2009.
- Acción Común 2009/572/PESC del Consejo, de 27 de julio de 2009, por la que se modifica y se proroga la Acción Común 2008/736/PESC sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia, EUMM Georgia. DO L 197/110, de 29.7.2009.
- Decisión 2010/424/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se modifica la Acción Común 2008/736/PESC sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia). DO L 199/29, de 31.7.2010.
- Decisión 2010/452/PESC del Consejo, de 12 de agosto de 2010, sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia). DO L 213/43, de 13.8.2010.
- Decisión 2011/536/PESC del Consejo, de 12 de septiembre de 2011, por la que se modifica y proroga la Decisión 2010/452/PESC sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia). DO L 236/7, de 13.9.2011.

3. OTROS

- Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de septiembre de 2008, sobre la situación en Georgia (P6_TA(2008)0396). En <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0396+0+DOC+XML+V0//ES>
- Doc. 13030/08, Consejo de la Unión Europea, Sesión nº 2889 del Consejo de asuntos generales y relaciones exteriores, Bruselas, 15 y 16 de septiembre de 2008.
- "EUMM condemns shooting incident near Pakhulani", Press release, 16 November 2008, Number 10/08. En http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/161108EUMM_condemns_shooting_in_Pakhulani.pdf

XIV. EUJUST LEX EN IRAQ (1 DE JULIO DE 2005- PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 31 DE DICIEMBRE DE 2013)

1. NACIONES UNIDAS

- S/RES/660 (1990) de 2 de agosto de 1990.
- S/RES/661 (1990) de 6 de agosto de 1990.
- S/RES/986 (1995) de 14 de abril de 1995.
- S/RES/1409 (2002) de 14 de mayo de 2002.
- S/RES/1483 (2003) de 22 de mayo de 2003.

- S/RES/1511 (2003) de 16 de octubre de 2003.
- S/RES/1546 (2004) de 8 de junio de 2004.
- S/RES/1637 (2005) de 8 de noviembre de 2005.

2. UNIÓN EUROPEA

- Reglamento CEE N° 2340/90 del Consejo, de 8 de agosto de 1990 por el que se impidieron los intercambios de la Comunidad relativos a Irak y Kuwait. DO L 213/1, de 9.8.1990.
- Decisión 90/414/CECA de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero reunidos en el seno del Consejo, de 8 de agosto de 1990, por la que se impiden los intercambios relativos a Irak y Kuwait. DO L 213/2 de 9.8.1990.
- Posición común 2002/599/PESC del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se completa la posición común 96/741/PESC relativa a las derogaciones del embargo con respecto a Irak. DO L 194/47, de 23.7.2002.
- Posición común 2003/495/PESC del Consejo de 7 de julio de 2003 sobre Irak y por la que se derogan las Posiciones comunes 96/741/PESC y 2002/599/PESC. DO L 169/72, de 8.7.2003.
- Posición común 2003/735/PESC del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se deroga la posición común 2003/495/PESC sobre Irak. DO L 264/40, de 15.10.2003.
- Reglamento CE N° 1210/2003 de 7 de julio de 2003, relativo a determinadas restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Irak y por el que se deroga el Reglamento CE N° 2465/96. DO L 169/6, de 8.7.2003.
- Posición común 2004/553/PESC del Consejo de 19 de julio de 2004, por la que se deroga la posición 3003/495/PESC sobre Irak. DO L 246/32, de 20.7.2004.
- Acción común 2004/909/PESC del Consejo de 26 de noviembre de 2004 por la que se crea un equipo de expertos con vistas a una posible misión integrada de policía, Estado de derecho y administración civil de la Unión Europea en Irak. DO L 3871/84, de 28.12.2004.
- Acción común 2005/190/PESC del Consejo de 7 de marzo de 2005 sobre la Misión integrada de la UE por el Estado de derecho en Irak, EUJUST LEX. DO L 62/37, de 9.3.2005.
- Decisión 2005/232/PESC, EUJUST LEX/1/2005 del Comité Político y de Seguridad de 8 de marzo de 2005 por la que se nombra al jefe de la misión integrada de la Unión Europea en pro del Estado de derecho en Irak. DO L 72/29, de 18.3.2005.
- Acción común 2006/413/PESC del Consejo de 12 de junio de 2006 por la que se modifica y prorroga la Acción común 2005/190/PESC sobre la Misión Integrada de la UE por el Estado de derecho en Irak, EUJUST LEX. DO L 163/17, de 15.6.2006.
- Decisión 2006/449/PESC, EUJUST LEX/1/2006 del Comité Político y de Seguridad de 13 de junio de 2006 por la que se prorroga el mandato del Jefe de la misión integrada de la UE por el Estado de derecho en Irak. DO L 176/111, de 30.6.2006.
- Acción común 2006/708/PESC de 17 de octubre de 2006 por la que se modifica y prorroga la Acción común 2005/190/PESC sobre la misión integrada de la UE por el Estado de derecho en Irak, EUJUST LEX. DO L 291/43, de 21.10.2006.
- Acción común 2007/760/PESC del Consejo de 22 de noviembre de 2007, por la que se modifica y prorroga la acción 2005/190/PESC sobre la Misión integrada de la UE por el Estado de Derecho en Irak, EUJUST LEX. DO L 305/58, de 23.11.2007.

- Acción común 2008/304/PESC del Consejo de 14 de abril de 2008, por la que se modifica y se prorroga la acción 2005/190/PESC sobre la misión integrada de la Unión Europea por el estado de derecho en Irak, EUJUST LEX. DO L 105/10, de 15.4.2008.

- Acción Común 2009/475/PESC del Consejo, de 11 de junio de 2009, sobre la Misión Integrada de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Iraq, EUJUST LEX. DO L 156/57, de 19.6.2009.

- Decisión 2010/330/PESC del Consejo, de 14 de junio de 2010, sobre la Misión Integrada de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Iraq, EUJUST LEX-IRAQ. DO L 149/12, de 15.6.2010.

- Decisión 2011/170/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/330/PESC, sobre la Misión Integrada de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Iraq, EUJUST LEX-IRAQ. DO L 76/61, de 22.3.2011.

- Decisión 2012/372/PESC del Consejo, de 10 de julio de 2012, por la que se modifica y prorroga la Decisión 2010/330/PESC sobre la Misión Integrada de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Iraq, EUJUST LEX-IRAQ. DO L 179/22, de 11.7.2012.

3. OTROS

- Declaración de los doce sobre la invasión de Kuwait, de 2 de agosto de 1990, en *Política Exterior*, Vol.4 núm.17, 1990, pp. 199- 200.

- Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia. Anexo II. "Declaración del Consejo Europeo sobre las relaciones entre la Unión Europea e Irak". Boletín UE 11- 2004. Puntos I.52.1 a I.52.11.

- Doc. 6405/3/05, Conseil de l'Union Européenne, Project d'action commune 2005/...PESC du Conseil du...relative à la mission intégrée "État de droit" de l'Union Européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, Bruxelles, le 21 février 2005.

- Comments by Javier Solana following Decision on EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (EUJUST LEX) and Appointment of Head of Mission, Brussels, 8 March 2005, S0102/05.

- "Remarks by EU HR Javier Solana on the occasion of the first- ever EU Ministerial *Troika* visit to Iraq", Baghdad, 9 June 2005 (S211/05).

- Doc. 11222/05, Council of the European Union, Iraq, Council Conclusions, Brussels, 18 July 2005.

- Doc.15914/06, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 30 de enero de 2006, CONCL 3, p.19.

- Doc. 9422/06, GAERC, Council Conclusions on Iraq, Brussels, 16 May 2006.

- Council of the European Union. Council joint action amending and extending Joint Action 2005/190/CFSP on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, Brussels, 7 June 2006, 9255/06.

- Doc. 10459/06, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "Recomendaciones para un compromiso renovado de la Unión Europea con Irak", Bruselas, 13 de junio de 2006.

- Council of the European Union, 2755th General Affairs Council meeting. Luxembourg, 17 October 2006, EU Rule of law mission for Iraq, IRAQ/03, October 2006.

- Doc.10009/09, Consejo de la Unión Europea, Asuntos generales y relaciones exteriores, Relaciones exteriores, Bruselas, 18 y 19 de mayo de 2009, punto 10.

XV. APOYO DE LA UE A LA MISIÓN DE LA UA "AMIS II" EN DARFUR (18 DE JULIO DE 2005 - 31 DE DICIEMBRE DE 2007)

1. NACIONES UNIDAS

- S/2004/453, de 3 de junio de 2004, Informe del Secretario General sobre el Sudán.
- S/RES/1547 (2004) de 11 de junio de 2004.
- S/RES/1556 (2004) de 30 de julio de 2004.
- S/RES/1564 (2004) de 18 de septiembre de 2004.
- S/RES/1574 (2004) de 19 de noviembre de 2004.
- S/2004/603, de 27 de julio de 2004.
- S/2004/703, de 30 de agosto de 2004.
- S/RES/1585 (2005) de 10 de marzo de 2005.
- S/RES/1588 (2005) de 17 de marzo de 2005.
- S/RES/1590 (2005) de 24 de marzo de 2005.
- S/RES/1591(2005) de 29 de marzo de 2005.
- S/RES/1744 (2007) de 20 de febrero de 2007.
- S/RES/1769 (2007) de 31 de julio de 2007.

2. UNIÓN EUROPEA

- Posición común 97/356/PESC del Consejo de 2 de junio de 1997 sobre la base del artículo J.2 del TUE, sobre la prevención y resolución de conflictos en África. DO L 153/1, de 11.6.1997.
- Decisión 97/690/PESC del Consejo de 20 de octubre de 1997 relativa al desarrollo de la posición común 97/356/PESC definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del TUE, sobre prevención y resolución de conflictos en África. DO L 293/3, de 27.10.1997.
- Posición común 2001/374/PESC del Consejo de 14 de mayo de 2001 sobre la prevención, gestión y resolución de conflictos en África. DO L 132/3, de 15 .5.2001.
- Posición común 2004/31/PESC del Consejo de 9 de enero de 2004 sobre la imposición de un embargo de armas, municiones y equipo militar a Sudán. DO L 6/55, de 10.1.2004.
- Posición común 2004/85/PESC del Consejo de 26 de enero de 2004 sobre la prevención y resolución de conflictos en África por la que se deroga la posición común 2001/374/PESC. DO L 21/25, de 28.1.2004.
- Posición común 2004/510/PESC del Consejo de 10 de junio de 2004 por la que se modifica la posición común 2004/31/PESC sobre la imposición de un embargo de armas, municiones y equipo militar a Sudán. DO L 209/28, de 11.6.2004.
- Posición común 2005/304/PESC del Consejo de 12 de abril de 2005 sobre la prevención, gestión y resolución de conflictos en África por la que se deroga la posición común 2004/85/PESC. DO L 97/57, de 15.4.2005.

- Posición común 2005/411/PESC del Consejo de 30 de mayo de 2005 sobre medidas restrictivas contra Sudán y por la que se deroga la posición común 2004/31/PESC. DO L 139/25, de 2.6.2005.
- Acción común 2005/556/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005 relativa al nombramiento del Representante especial de la UE para Sudán. DO L 188/43, de 20.7.2005.
- Acción común 2005/557/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005 relativa a la acción de apoyo militar de la UE a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur. DO L 188/46, de 20.7.2005.
- Reglamento (CE) N° 1184/2005 del Consejo de 18 de julio de 2005 por el que se imponen medidas restrictivas específicas en contra de determinadas personas que obstaculizan el proceso de paz y vulneran el Derecho internacional en el conflicto de la región de Darfur en Sudán. DO L 193/9, de 23.7.2005.
- Decisión 2005/653/PESC, DARFUR/1/2005 del Comité Político y de Seguridad de 29 de julio de 2005 relativa al nombramiento de un asesor militar del representante especial de la UE para Sudán. DO L 241/57, de 17.9.2005.
- Decisión 2005/654/PESC, DARFUR/2/2005 del Comité Político y de Seguridad de 29 de julio de 2005 por la que se nombra un Jefe del equipo policial de la UE/consejero policial del Representante especial de la UE para Sudán. DO L 241/58, de 17.9.2005.
- Decisión 2005/805/CFSP del Consejo de 21 de noviembre de 2005 por la que se aplica la acción común 2005/556/PESC relativa al nombramiento del Representante especial de la UE para Sudán. DO L 303/59, de 22.11.2005.
- Decisión 2005/806/PESC del Consejo de 21 de noviembre de 2005 por la que se aplica la acción común 2005/557/PESC relativa a la acción de apoyo civil y militar de la UE a la misión de la Unión Africana en la región de sudanesa de Darfur. DO L 303/60, de 22.11.2005.
- Decisión 2006/386/PESC del Consejo de 1 de junio de 2006 por la que se aplica la posición común 2005/411/PESC sobre medidas restrictivas contra Sudán. DO L 148/61, de 2.6.2006.
- Acción común 2006/468/PESC del Consejo de 5 de julio de 2006 relativa a la renovación y revisión del mandato del Representante especial de la UE para Sudán. DO L 184/38, de 6.7.2006.
- Decisión 2006/486/PESC del Consejo de 11 de julio de 2006 relativa a la aplicación de la acción común 2005/557/PESC relativa a la acción de apoyo civil y militar a la UE a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur. DO L 192/30, 13.7.2006.
- Decisión 2006/725/PESC del Consejo, de 17 de octubre de 2006, relativa a la aplicación de la Acción común 2005/557/PESC relativa a la acción de apoyo civil y militar de la UE a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur. DO L 296/24, de 26.10.2006
- Decisión 2007/34/PESC, DARFUR/5/2007 del Comité Político y de Seguridad de 16 de enero de 2007 relativa al nombramiento de un consejero militar del Representante especial de la UE para Sudán. DO L 13/9, de 10.1.2007.
- Acción común 2007/108/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 por la que se prorroga el mandato del Representante especial de la UE para Sudán. DO L 46/63, de 16.2.2007.
- Decisión 2007/238/PESC el Consejo de 19 de abril de 2007 por la que se nombra al Representante especial de la UE para Sudán. DO L 103/52, de 20.4.2007.
- Decisión 2007/244/PESC del Consejo de 23 de abril de 2007 por la que se aplica la acción común 2005/557/PESC relativa a la acción común de apoyo civil y militar de la UE a la misión de la Unión África en la región sudanesa de Darfur. DO L 106/63, de 24.4.2007.
- Acción común 2007/245/PESC del Consejo de 23 de abril de 2007, que modifica la acción común 2005/557/PESC relativa a la acción de apoyo civil y militar de la UE a la misión de la Unión Africana en la

región sudanesa de Darfur con respecto a la inclusión de un elemento militar para dar asistencia a la creación de la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISON). DO L 106/65, de 24.4.2007.

- Decisión 2007/537/PESC, DARFUR/6/2007 del Comité Político y de Seguridad de 18 de julio de 2007 relativa al nombramiento de un consejero militar del Representante especial de la UE par Sudán. DO L 196/48, de 28.7.2007.

- Reglamento (CE) N° 970/2007 de la Comisión de 17 de agosto de 2007 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1184/2005 del Consejo por el que se imponen medidas restrictivas específicas en contra de determinadas personas que obstaculizan el proceso de paz y vulneran el Derecho internacional en el conflicto de la región de Darfur en Sudán. DO L 215/16, de 18.8.2007. (Corrección de errores en DO L 227/53, de 31.8.2007).

- Decisión 2007/690/PESC del Consejo de 22 de octubre de 2007, por la que se aplica la acción común 2005/557/PESC relativa a la acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur. DO L 282/62, de 26.10.2007.

- Acción común 2007/805/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007, por la que se nombra al Representante Especial de la UE para la Unión Africana. DO L 323/45, de 8.12.2007.

- Acción común 2007/809/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007, que modifica la acción común 2007/108/PESC por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la UE para Sudán. DO L 323/57, de 8.12.2007.

- Acción común 2007/887/PESC del Consejo de 20 de diciembre de 2007, por la que se deroga la acción común 2005/557/PESC relativa a la acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a las misiones de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur y en Somalia. DO L 346/28, de 29.12.2007.

3. OTROS

- Intervention de Javier Solana, Secrétaire General du Conseil de l'Union européenne Haut Représentant pour la Politique extérieure et de Sécurité commune, Addis Abeba, le 26 mai 2005 (S0196/05).

- EU Council Secretariat, Factsheet, "Darfur- Consolidated EU package in support of AMIS II" (AMIS II/03), March 2006.

- European Union, Factsheet, "European Union response to the Darfur crisis", July 2006.

- Doc.16879/1/06, Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, "Declaración sobre cuestiones relativas a África", Anexo V, pp.29 y 30.

- Council of the European Union, "Council conclusions on Sudan", 2780th External Relations Council Meeting, Brussels, 12 February 2007.

- European Union, Factsheet, "EU support to the African Union Mission in Darfur- AMIS" (AMIS II/06), May 2007.

- "EU HR Javier SOLANA welcomes the successful completion of the EU supporting action to AMIS in Darfur", Brussels, 27 December 2007. En http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/97865.pdf

XVI. APOYO A AMISOM EN SOMALIA (23 DE ABRIL- 31 DE DICIEMBRE DE 2007)

1. NACIONES UNIDAS

S/RES/1744 (2007) de 29 de febrero de 2007.

S/RES/1769 (2007) de 31 de Julio de 2007.

2. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2007/245/PESC del Consejo de 23 de abril de 2007 que modifica la acción común 2005/557/PESC relativa a la acción de apoyo civil y militar de la UE a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur con respecto a la inclusión de un elemento militar para dar asistencia a la creación de la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM). DO L 106/65, de 24.4.2007.

- Acción común 2008/110/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008, por la que se modifica y prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para Sudán. DO L 38/28, de 13.2.2008.

3. OTROS

- Doc. 15914/06, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 30 de enero de 2006. "La UE y África: hacia una Asociación Estratégica".

XVII. MISIÓN DE OBSERVACIÓN MOA-ACEH, EN INDONESIA (15 DE SEPTIEMBRE 2005- 11 DE DICIEMBRE 2006)

1. GOBIERNO INDONESIO

- Cessation of Hostilities Framework Agreement Between Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, 10 May 2002. En <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/OCHA-64CNS5?OpenDocument>

2. UNIÓN EUROPEA

- Posición común 1999/624/PESC del Consejo de 16 de septiembre de 1999 sobre medidas restrictivas respecto de la República de Indonesia. DO L 245/53, de 17.9.1999.

- Acción común 2005/643/PESC del Consejo de 9 de septiembre de 2005 Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 234/13, de 10.9.2005.

- Decisión 2005/765/PESC del Consejo de 3 de octubre de 2005 relativa a la celebración del Acuerdo en forma de canje de notas entre la UE y el gobierno de Indonesia sobre los cometidos, el estatuto, los privilegios y las inmunidades de la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA) y de su personal. DO L 288/59, de 29.10.2005.

- Acuerdo en forma de canje de notas entre la UE y el gobierno de Indonesia sobre los cometidos, el estatuto, los privilegios y las inmunidades de la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA) y de su personal. DO L 288/60, de 29.10.2005.

- Decisión 2005/966/PESC del Consejo de 14 de noviembre de 2005 relativa a la celebración de un Acuerdo entre la UE y la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 349/30, de 31.12.2005.

- Acuerdo entre la UE y la Confederación Suiza sobre la participación de la Confederación Suiza en la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 349/31, de 31.12.2005.

- Decisión 2005/860/CE, ACEH/1/2005 del Comité Político y de Seguridad de 15 de noviembre de 2005 sobre la creación del Comité de contribuyentes para la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 317/16, de 3.12.2005.

- Decisión 2006/201/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2006 relativa a la prórroga del Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y el gobierno de Indonesia sobre los cometidos, el estatuto, los privilegios y las inmunidades de la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA) y de su personal. DO L 71/53, de 10.3.2006.

- Canje de notas relativo a la prórroga del Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y el gobierno de Indonesia sobre los cometidos, el estatuto, los privilegios y las inmunidades de la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA) y de su personal. DO L 71/55, de 10.3.2006.

- Acción común 2006/202/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2006 por la que se modifica y prorroga la Acción común 2005/643/PESC sobre la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 71/57, de 10.3.2006.

- Acción común 2006/407/PESC del Consejo de 7 de junio de 2006 por la que se modifica y prorroga la Acción común 2005/643/PESC sobre la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 158/20, de 10.6.2006.

- Decisión 2006/448/PESC del Consejo de 7 de junio de 2006 relativa a la prórroga del Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y el gobierno de Indonesia sobre los cometidos, el estatuto, los privilegios y las inmunidades de la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA) y de su personal. DO L 176/107, de 30.6.2006.

- Canje de notas relativo a la prórroga del Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y el gobierno de Indonesia sobre los cometidos, el estatuto, los privilegios y las inmunidades de la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA) y de su personal. DO L 176/108, de 30.6.2006.

- Decisión 2005/495/PESC del Consejo de 11 de octubre de 2005 relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y Brunei, Singapur, Malasia, Tailandia y Filipinas sobre la participación de dichos estados en la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 183/51, de 13.7.2007.

- Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y Brunei Darussalam sobre la participación de Brunei Darussalam en la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 183/52, de 13.7.2007. (Corrección de errores DO L 208/16, de 9.8.2007).

- Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República de Singapur sobre la participación de la República de Singapur en la Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh — MOA). DO L 183/58, de 13.7.2007

- Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y Malasia sobre la participación de Malasia en la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 183/64, de 13.7.2007.

- Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y el Reino de Tailandia sobre la participación del Reino de Tailandia en la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 183/70, de 13.7.2007.

- Acuerdo en forma de Canje de notas entre la UE y la República de Filipinas sobre la participación de la República de Filipinas en la Misión de Observación de la UE en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh- MOA). DO L 183/76, de 13.7.2007.

3. OTROS

- Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement, Helsinki, 15 of August 2005. En <http://www.aceh-mm.org/download/english/Helsinki%20MoU.pdf>

- Doc. 12321/05, Decisión del Consejo relativa a la celebración de un acuerdo en forma de canje de notas entre la Unión Europea y Brunei, Singapur, Malasia, Tailandia y Filipinas sobre la participación de dichos Estados en la Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh - MOA), 4 de octubre de 2005.

- EU Council Secretariat, Factsheet, "EU Monitoring mission in Aceh (Indonesia)", ACEH/05, 22 May 2006.

- EU Council Secretariat, Factsheet, "EU Monitoring mission in Aceh (Indonesia)", ACEH/06, 7 September 2006.

- Press Conference on the occasion of the end of the EU- led ACEH monitoring mission (AMM), Brussels, 18 December 2006 (S360).

XVIII. MAFUE EN RAFAH (25 DE NOVIEMBRE DE 2005 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 30 DE JUNIO DE 2013)

1. NACIONES UNIDAS

- A/RES/181(II), Resolución aprobada sobre la base del informe de la comisión "ad hoc" encargada de estudiar la cuestión de Palestina, de 29 de noviembre de 1947.

- A/RES/194(III), Palestina, Informe sobre el progreso de las gestiones del mediador de las Naciones Unidas, de 11 de diciembre de 1948.

- S/RES/242 (1967) de 22 de noviembre de 1967.

- S/RES/338 (1973) de 22 de octubre de 1973.

- A/RES/3236 (XXIX), Cuestión Palestina, de 22 de noviembre de 1974.

- A/RES/3237 (XXIX), Condición de observadora de la Organización de Liberación Palestina, de 22 de noviembre de 1974.

- S/RES/425 (1978), Creación de la FPNUL, de 19 de marzo de 1978.

- A/48/486- S/26560, Declaración de Principios sobre las disposiciones relacionadas con un gobierno autónomo provisional, de 11 de octubre de 1993.

- A/49/180- S/1994/727, Acuerdo sobre la Franja de Gaza y la zona de Jericó, Acuerdo de El Cairo de 4 de mayo de 1994, de 20 de junio de 1994.

- S/RES/1397 (2002) de 12 de marzo de 2002.

- S/RES/1402 (2002) de 30 de marzo de 2002.

- S/2003/529, Hoja de ruta, de 7 de mayo de 2003.

- S/RES/1515 (2003) de 19 de noviembre de 2003.

- S/RES/1701 (2006) de 11 de agosto de 2006.

- S/RES/1773 (2007) de 24 de agosto de 2007.

2. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2000/794/PESC del Consejo de 14 de diciembre de 2000, por la que se nombra al REUE para el proceso de paz en Oriente Próximo y por la que se deroga al Acción común 96/676/PESC. DO L 318/5, de 16.12.2000.

- Acción común 2002/965/PESC de 10 de diciembre de 2002 por la que se modifica y prorroga el mandato del REUE para el proceso de paz en Oriente Próximo. DO L 334/11, de 11.12.2002.

- Acción común 2003/537/PESC del Consejo de 21 de julio de 2003 por la que se nombra al REUE para el proceso de paz en Oriente Próximo y se modifica la Acción común 2002/965/PESC. DO L 184/45, de 23.7.2003.

- Acción común 2003/873/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2003 por la que se proroga y modifica el mandato del REUE para el proceso de paz en Oriente Próximo. DO L 326/46, de 13.12.2003.
- Acción común 2005/99/PESC del Consejo de 2 de febrero de 2005 por la que se proroga y modifica el mandato del REUE para el proceso de paz en Oriente Próximo. DO L 31/73, de 4.2.2005.
- Acción común 2005/889/PESC del Consejo de 12 de diciembre de 2005 por la que se establece un Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah). DO L 327/28, de 14.12.2005.
- Acción común 2006/119/PESC del Consejo de 20 de febrero de 2006 por la que se proroga el mandato del REUE para el proceso de paz en Oriente Próximo. DO L 49/8, de 21.2.2006.
- Acción común 2006/773/PESC del Consejo de 13 de noviembre de 2006 por la que se modifica y proroga la Acción común 2005/889/PESC por la que se establece un Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah (MAFUE). DO L 313/15, de 14.11.2006.
- Corrección de errores de la Acción común 2006/773/PESC del Consejo de 13 de noviembre de 2006, por la que se modifica y proroga la Acción común 2005/889/PESC por la que se establece un Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah (MAFUE Rafah). DO L 17/23, de 14.1.2007.
- Acción común 2007/110/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 por la que se proroga y modifica el mandato del REUE para el proceso de paz en Oriente Próximo. DO L 46/71, de 16.2.2007.
- Acción común 2007/359/PESC del Consejo de 23 de mayo de 2007 que modifica y proroga la Acción común 2005/889/PESC por la que se establece un Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah (MAFUE Rafah). DO L 133/51, de 25.5.2007.
- Acción común 2007/807/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007, por la que se modifica la acción común 2005/889/PESC por la que se establece una misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah). DO L 323/53, de 8.12.2007.
- Acción Común 2008/862/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, que modifica la Acción Común 2005/889/PESC, por la que se establece una Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EUBAM Rafah). DO L 306/98, de 15.11.2008.
- Decisión 2011/857/PESC del Consejo de 19 de diciembre de 2011 que modifica y proroga la Acción Común 2005/889/PESC por la que se establece una Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah). DO L 338/52, de 21.12.2011.
- Decisión 2012/332/PESC del Consejo, de 25 de junio de 2012, que modifica y proroga la Acción Común 2005/889/PESC por la que se establece una Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah). DO L 165/71, de 26.6. 2012.

3. OTROS

- European Community, *Venice Declaration on the Middle East*, Venice European Council, 12- 13 June 1980, párr. 4. En Medobs (Observatori de polítiques mediterrànies) [http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/Venecia80\(en\).htm](http://www.medobs.net/documents/DocsClaus/Venecia80(en).htm)
- Acuerdo provisional entre Israel y Palestina sobre la Franja de Gaza y la ribera occidental, Acuerdo interino de 28 de septiembre de 1995, en Asociación para las Naciones Unidas en España, Informe sobre las elecciones palestinas de 20 de enero de 1996 y selección de textos sobre el proceso de paz. (A cargo de Anna Badia y Jaume Saura).
- Asociación para las Naciones Unidas en España, Informe sobre las elecciones palestinas de 20 de enero de 1996 y selección de textos sobre el proceso de paz. (A cargo de Anna Badia y Jaume Saura).

- *Declaración de Essen*, Conclusiones de la Presidencia, Anexo IV (1/1) Declaración del Consejo Europeo sobre el proceso de paz en Oriente Medio (1/1), Boletín UE 12- 1996.
- Consejo Europeo extraordinario de Berlín, Conclusiones de la presidencia, 24 y 25 de marzo de 1999. Boletín UE 3- 1999, pp. 41/43. Punto I.42.
- Doc. 10679/04, Consejo Europeo de Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 18 de junio de 2004, CONCL 2, p.25.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "La cooperación UE- Palestina después de la retirada israelí: hacia una solución biestatal", Bruselas, 5.10.2005, COM (2005) 458 final.
- Commission staff working document, Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, On strengthening the European neighbourhood policy, ENP Progress Report, Palestinian Authority, Brussels, 4 December 2006, COM (2006) 726 final.
- Joint statement by Javier Solana and Jack Straw on the "Agreement on Movement and Access" between Israel and the Palestinian Authority, Brussels, 15 November 2005 (S364/05), Annexes: "Agreement on Movement and Access and Agreed Principles for Rafah Crossing".
- EU Council Secretariat, Factsheet, European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah), EU BAM Rafah/02, 7 February 2006.
- Javier Solana, EU High Representative for CFSP, welcomes the extension of EU border assistance mission at Rafah Crossing Point, Brussels, 24 May 2007, S158/07.
- EU BAM Rafah, Temporary suspension of operations, 12:00 PM June 15th 2007, EUBAM Press Public Information Officer.
- EU BAM Rafah. EU decides to maintain EUBAM. 7th July 2007.

XIX. EUPOL COPPS EN LOS TERRITORIOS PALESTINOS (1 DE ENERO DE 2006 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 30 DE JUNIO DE 2013)

1. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2005/99/PESC del Consejo de 2 de febrero de 2005 por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la UE para el Proceso de paz en Oriente Próximo. DO L 31/73, de 4.2.2005.
- Acción común 2005/797/PESC del Consejo de 14 de noviembre de 2005 sobre la Misión de policía de la UE para los territorios palestinos. DO L 300/65, de 17.11.2005.
- Decisión 2005/836/PESC, EUPOL COPPS del Comité Político y de Seguridad de 16 de noviembre de 2005 por la que se nombra al Jefe de misión /Jefe de servicios de policía de la misión de policía de la UE para los territorios palestinos (EUPOL COPPS). DO L 312/57, de 29.11.2005.
- Decisión 2006/807/PESC del Consejo de 20 de noviembre de 2006 por la que se aplica la Acción común 2005/797/PESC sobre la Misión de policía de la UE para los territorios palestinos. DO L 329/76, de 25.11.2006.
- Decisión 2006/853/PESC, EUPOL COPPS/2/2006 del Comité Político y de Seguridad de 21 de noviembre de 2006 por la que se nombra al Jefe de Misión de la Misión de de policía de la UE para los territorios palestinos. DO L 331/21, de 29.11.2006.
- Acción común 2007/110/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 por la que se prorroga y modifica el mandato del Representante Especial de la UE para el proceso de paz en Oriente Próximo. DO L 46/71, de 16.2.2007.

- Decisión 2007/737/PESC, EUPOL COPPS/1/2007 del Comité Político y de Seguridad de 30 de octubre de 2007, por la que se prorroga el mandato del jefe de misión/jefe de policía de la misión de policía de la UE para los territorios palestinos (EUPOL COPPS). DO L 298/22, de 16.11.2007.

- Decisión 2007/808/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Decisión 2006/807/PESC sobre la Misión de policía de la UE para los territorios palestinos. DO L 325/56, de 8.12.2007.

- Acción común 2007/806/PESC del Consejo de 6 de diciembre de 2007, por la que se modifica la acción común 2005/797/PESC sobre la misión de policía de la UE para los territorios palestinos. DO L 323/50, de 8.12.2007.

- Decisión 2008/482/PESC del Consejo de 23 de junio de 2008, por la que se modifica la decisión 2008/134/PESC sobre la misión de policía de la Unión Europea para los territorios palestinos. DO L 163/52, de 24.6.2008.

- Acción común 2008/958/PESC del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se modifica la acción común 2005/797/PESC sobre la misión de policía de la Unión Europea para los territorios palestinos. DO L 338/75, de 17.12.2008.

- Decisión EUPOL COPPS/1/2008 del COPS de 16 de diciembre de 2008, por la que se nombra al jefe de la misión de policía de la Unión Europea para los territorios palestinos (2008/970/PESC). DO L 344/139, de 20.12.2008.

- Decisión EUPOL COPSS/1/2009 del COPS de 27 de mayo de 2009, sobre el establecimiento del comité de contribuyentes para la misión de policía de la Unión Europea para los territorios palestinos (EUPOL COPPS). DO L 132/18, de 29.5.2009.

- Decisión 2009/955/PESC del Consejo, de 15 de diciembre de 2009, por la que se modifica la Acción Común 2005/797/PESC sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos. DO L 330/76, de 16.12.2009.

- Decisión 2010/784/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 2010, sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS). DO L 335/60, de 18.12.2010.

- Decisión 2012/324/PESC del Consejo, de 25 de junio de 2012, que modifica y prorroga la Decisión 2010/784/PESC sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS). DO L 165/48, de 26.6.2012.

2. OTROS

- Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004, Conclusiones de la Presidencia, "Oriente Próximo", Boletín UE 11- 2004, punto I.10.34.

- EU Council Secretariat, Factsheet, "EU Assistance to the Palestinian Civil Police", PAL702 (update 2) 8 July 2005.

- EU COPPS, "Jericho police training centre. Refurbishment Phase I" (and attached factsheets), 15 February 2006.

- EU Council Secretariat, Factsheet, "European Union Police Mission for Palestinian Territories (EUPOL COPPS)", September 2007.

- Entrevista a Colin Smith (antiguo experto antiterrorista de Scotland Yard), EUPOL COPPS, "Multi- million EU push to police West Bank", Middle East online, 12 November 2007. En <http://www.middle-east-online.com/english/?id=23044>

- Doc. 16327/07, Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa, Sesión nº 2840 del Consejo, Asuntos generales y relaciones exteriores, "Proceso de paz en Oriente Próximo", Conclusiones del Consejo, Bruselas, 10 de diciembre de 2007, p.17.

- Doc.10009/09, Consejo de la Unión Europea, Asuntos generales y relaciones exteriores, Relaciones exteriores, Bruselas, 18 y 19 de mayo de 2009, p.18.

- Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the completion of the procedures for the accreditation of EUOL COPPS, Brussels, 28 December 2007 (S376/07).

XX. MAFUE EN MOLDAVIA- UCRANIA (1 DE DICIEMBRE DE 2005 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 30 DE NOVIEMBRE DE 2015)

1. UNIÓN EUROPEA

- Posición común 2003/139/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2003, relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans- Dniéster de la República de Moldova. DO L53/60, de 28.2.2003.

- Posición común 2004/179/PESC del Consejo de 23 de febrero de 2004 relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans- Dniéster de la República de Moldova. DO L 55/68, de 24.2.2004.

- Posición común 2004/622/PESC del Consejo de 26 de agosto de 2004 por la que se modifica la Posición común 2004/179/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova. DO L 279/47, de 28.8.2004.

- Acción común 2005/265/PESC del Consejo de 23 de marzo de 2005 relativa al nombramiento del Representante Especial de la UE para Moldova. DO L 81/50, de 30.3.2005.

- Acción común 2005/584/PESC del Consejo de 28 de julio de 2005 por la que se prorroga el nombramiento del Representante Especial de la UE para Moldova. DO L 199/95, de 29.7.2005.

- Acción común 2005/776/PESC del Consejo de 7 de noviembre de 2005 por la que se modifica el mandato del Representante Especial de la UE para Moldova. DO L 292/13, de 8.11.2005.

- Decisión 2005/890/PESC del Consejo de 12 de diciembre de 2005 por la que se aplica la Posición común 2004/179/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova. DO L 327/33, de 14.12.2005.

- Decisión 2006/96/PESC del Consejo de 14 de febrero de 2006 sobre la aplicación de la Posición común 2004/179/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova. DO L 44/32, de 15.2.2006.

- Posición común 2006/96/PESC del Consejo de 14 de febrero de 2006 por la que se prorrogan las medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova. DO L 44/31, de 15.2.2006.

- Acción común 2006/120/PESC del Consejo de 20 de febrero de 2006 por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la UE para Moldova. DO L 49/11, de 21.2.2006.

- Acción común 2007/107/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 por la que se nombra al Representante Especial de la UE para la República de Moldova. DO L 46/59, de 16.2.2007.

- Posición común 2007/121/PESC del Consejo de 19 de febrero de 2007 por la que se prorroga y modifica la Posición común 2004/179/PESC relativa a las medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldavia. DO L 51/31, de 20.2.2007.

- Acción común 2008/106/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008, por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para la República de Moldova. DO L 38/15, de 13.2.2008.

- Posición común 2008/160/PESC del Consejo de 25 de febrero de 2008, relativa a la adopción de medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova. DO L 51/23, de 26.2.2008.

2. OTROS

- EU/Moldova Action Plan. En http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm#2

- Memorandum of Understanding between the European Commission, the government of the Republic of Moldova and the government of Ukraine on the European Commission border assistance mission to the Republic of Moldova and to Ukraine. 7 October 2005. En http://www.eubam.org/files/0-99/73/memorandum_of_understanding_en.pdf

- Doc. 15178/05, Council of the European Union, "European Union's Border Mission to Moldova and Ukraine", Declaration by the Presidency of the European Union, Odessa, Ukraine, 30 November 2005, Brussels, 30 November, 2005.

- Remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, at the launch of the EU Border Mission for Moldova- Ukraine. Odessa, 30 November 2005, Brussels, 2 December 2005, S398/05.

- European Union, Factsheet, "EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine", December 2005.

- Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes implementation by Moldova and Ukraine of Joint Declaration on Customs, Brussels, 6 March 2006, S061/06.

- Doc. 7339/06, Council of the European Union. Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the implementation of the Joint declaration on Customs issues of the Ukrainian and Moldovan Prime Ministers. Brussels, 14 March 2006.

- European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, Annual Report, 2005/2006.

- European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, EUBAM, Press pack, 2007. En www.eubam.org

- Summary of EUBAM Activity Report for June- August 2007, Odessa, 26 September 2007. En <http://eubam.org/index.php?action=show&sid=05kxkcs86ub50jpeh4vuiu8tepm1dfr&id=388>

- Dossier Spécial, "Mission Eubam Moldavie/Ukraine", EUROPOLITIQUE, 23.4. 2008, n° 3516, 36è année, pp.9- 15.

XXI. EUPOL AFGANISTÁN (15 DE JUNIO DE 2007 – PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: 31 DE MAYO DE 2013)

1. NACIONES UNIDAS

- A/RES/ES- 6/2 de 14 de enero de 1980, "La situación en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales".

- A/ RES/35/37 de 28 de noviembre de 1980, "La situación en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales".

- S/PRST/1996/6, de 15 de febrero de 1996, "Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad".

- S/RES/1076 (1996) de 22 de octubre de 1996.

- S/RES/1267 (1999) de 15 de octubre de 1999.

- S/RES/1333(2000) de 19 de diciembre de 2000.

- S/RES/1363 (2001) de 30 de julio de 2001.
- S/RES/1378 (2001) de 14 de noviembre de 2001.
- S/2001/1154, de 5 de diciembre de 2001, Acuerdo de Bonn.
- S/RES/1383 (2001) de 6 de diciembre de 2001.
- S/RES/1386 (2001) de 20 de diciembre de 2001.
- S/RES/1390/2002, de 28 de enero de 2002.
- S/2006/935, de 4 de diciembre de 2006, Informe sobre la misión del CS en Afganistán.
- S/RES/1746 (2007) de 23 de marzo de 2007.
- S/RES/1776 (2007) de 19 de septiembre de 2007.

2. UNIÓN EUROPEA

- Posición común 96/746/PESC del Consejo, de 17 de diciembre de 1996 definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del TUE relativa a la imposición de un embargo de armas, municiones y equipo militar contra Afganistán. DO L 342/1, de 31.12.1996.
- Posición común 98/108/PESC del Consejo de 26 de enero de 1998 definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del TUE, sobre Afganistán. DO L 32/14, de 6.2.1998.
- Posición común 1999/73/PESC del Consejo de 25 de enero de 1999 definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del TUE, sobre Afganistán. DO L 23/1, de 30.1.1999.
- Posición común 1999/727/PESC del Consejo de 15 de noviembre de 1999 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra los Talibanes. DO L 294/1, de 16.11.1999.
- Posición común 2000/55/PESC del Consejo de 24 de enero de 2000 sobre Afganistán. DO L 21/1, de 26.1.2000.
- Reglamento (CE) nº 337/2000 del Consejo, de 14 de febrero de 2000. DO L 43/1, de 16.2.2000.
- Posición común 2001/56/PESC del Consejo de 22 de enero de 2001 sobre Afganistán. DO L 21/1, de 23.1.2001.
- Posición común 2001/154/PESC del Consejo de 26 de febrero de 2001 relativa a la adopción de medidas restrictivas adicionales contra los Talibanes y por la que se modifica la posición común 96/746/PESC. DO L 57/1, de 27.2.2001.
- Reglamento (CE) 467/2001 de Consejo, de 6 de marzo de 2001. DO L 67/1, de 9.3.2001.
- Posición común 2001/771/PESC del Consejo de 5 de noviembre de 2001 relativa a medidas restrictivas contra los Talibanes y por la que se modifican las posiciones comunes 1996/746/PESC, 2001/56/PESC y 2001/154/PESC. DO L 289/36, de 6.11.2001.
- Acción común 2001/875/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2001 relativa al nombramiento del Representante Especial de la UE en Afganistán. DO L 326/1, de 11.12.2001.
- Posición común 2002/42/PESC del Consejo de 21 de enero de 2002 por la que se deroga la posición común 2001/56/PESC relativa a Afganistán. DO L 20/1, de 23.1.2002.

- Acción común 2002/403/PESC del Consejo de 27 de mayo de 2002 por la que se prorroga el mandato del REUE en Afganistán. DO L 139/6, de 29.5.2002.
- Posición común 2002/402/PESC del Consejo de 27 de mayo de 2002. DO L 139/4, de 29.5.2002.
- Reglamento nº 881/2002 del Consejo, de 27 de mayo, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes de 2002. DO L 139/9, de 29.5.2002.
- Acción común 2002/961/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2002 por la que se modifica y prorroga el mandato del Representante Especial de la UE en Afganistán. DO L 334/3, de 11.12.2002.
- Acción común 2002/496/PESC del Consejo de 25 de junio de 2002 por la que se modifica la acción común 2001/875/PESC relativa al nombramiento del REUE en Afganistán. DO L 167/12, de 26.6.2002.
- Acción común 2003/448/PESC del Consejo de 16 de junio de 2003 por la que se prorroga el mandato del REUE en Afganistán. DO L 150/73, de 18.6.2003.
- Acción común 2003/871/PESC del Consejo de 8 de diciembre de 2003 por la que se prorroga y modifica el mandato del Representante Especial de la UE en Afganistán. DO L 326/41, de 13.12.2003.
- Acción común 2004/533/PESC del Consejo de 28 de junio de 2004 por la que se prorroga el mandato del REUE para Afganistán y se modifica la acción común 2003/871/PESC. DO L 234/7, de 3.7.2004.
- Acción común 2005/95/PESC del Consejo de 2 de febrero de 2005 por la que se modifica el mandato del REUE en Afganistán. DO L 31/69, de 4.2.2005.
- Acción común 2005/585/PESC del Consejo de 28 de julio de 2005 por la que se prorroga el mandato del REUE para Afganistán. DO L 199/96, de 29.7.2005.
- Reglamento (CE) nº 76/2006 de la Comisión de 17 de enero de 2006 por el que se modifica por sexagésima primera vez el Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 467/2001 del Consejo. DO L 12/716, de 18.1.2006.
- Acción común 2006/124/PESC del Consejo de 20 de febrero de 2006 por la que se prorroga el mandato del REUE en Afganistán. DO L 49/21, de 21.2.2006.
- Acción común 2007/106/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2007 por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la UE en Afganistán. DO L 46/55, de 16.2.2007.
- Acción común 2007/369/PESC del Consejo de 30 de mayo de 2007 sobre la misión de policía de la UE en Afganistán (EUPOL Afganistán). DO L 139/33, de 31.5.2007.
- Decisión 2007/670/PESC del Consejo de 1 de octubre de 2007, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la UE y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la misión policía de la UE en Afganistán (EUPOL Afganistán). DO L 274/1 de 18.10.2007.
- Acuerdo entre la UE y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la Misión de policía de la UE en Afganistán (EUPOL AFGANISTAN). DO L 274/18, de 18.10.2007.
- Decisión 2007/665/PESC del Consejo de 28 de septiembre de 2007, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la UE y la República de Croacia sobre la participación de la República de Croacia en la misión policía de la UE en Afganistán (EUPOL Afganistán). DO L 270/27, de 13.10.2007.
- Acuerdo entre la UE y la República de Croacia sobre la participación de la República de Croacia en la Misión de policía de la UE en Afganistán (EUPOL AFGANISTAN). DO L 270/28, de 13.10.2007.

- Decisión 2007/685/PESC, EUPOL AFG/1/2007 del Comité Político y de Seguridad de 16 de octubre de 2007, por la que se nombra al jefe de misión de la EUPOL Afganistán. DO L 281/37, de 25.10.2007.
- Acción común 2007/732/PESC del Consejo, de 13 de noviembre de 2007 que modifica la acción común 2007/106/PESC por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la UE en Afganistán. DO L 295/30, de 14.11.2007.
- Acción común 2007/733/PESC del Consejo de 13 de noviembre de 2007 por la que se modifica la acción común 2007/369/PESC sobre el establecimiento de la Misión de Policía de la UE en Afganistán (EUPOL Afganistán). DO L 295/31, de 14.11.2007.
- Decisión 2007/886/PESC, EUPOL AFG/2/2007 del Comité Político y de Seguridad de 30 de noviembre de 2007, sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL AFGANISTÁN). DO L 346/26, de 29.12.2007.
- Acción común 2008/229/PESC del Consejo de 17 de marzo de 2008, por la que se modifica la acción común 2007/369/PESC sobre el establecimiento de la misión de policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán). DO L 75/80, de 18.3.2008.
- Acción común 2009/135/PESC, de 16 de febrero de 2009, por la que se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea en Afganistán. DO L 46/61, de 17.2.2009.
- Decisión EUPOL AFGANISTÁN/1/2008 del COPS de 3 de octubre de 2008, por la que se nombra al Jefe de la Misión de Policía de la (EUPOL AFGANISTÁN) (2008/821/PESC). DO L 285/20, de 29.10.2008.
- Decisión 2008/884/PESC del Consejo de 21 de noviembre de 2008 por la que se aplica la Acción Común 2007/369/PESC sobre el establecimiento de la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL AFGANISTÁN). DO L 316/21, de 26.11.2008.
- Acción Común 2009/842/PESC del Consejo, de 17 de noviembre de 2009, por la que se modifica la Acción Común 2007/369/PESC sobre el establecimiento de la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL AFGANISTÁN). DO L 303/71, de 18.11.2009.
- Decisión 2010/279/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2010, sobre la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL AFGANISTÁN). DO L 123/4, de 19.5.2010.
- Decisión 2011/473/PESC del Consejo, de 25 de julio de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/279/PESC sobre la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán). DO L 195/72, de 27.7.2011.

3. OTROS

- Consejo Europeo de Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2004, Conclusiones de la Presidencia. "Proceso de Paz en Oriente Próximo". Boletín UE 3- 2004.
- Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004, Conclusiones de la Presidencia. "Oriente Próximo". Boletín UE 11- 2004.
- Consejo Europeo de Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004, Declaraciones de la UE y declaraciones de la Presidencia en nombre de la UE (Afganistán). Boletín UE 11- 2004.
- Doc. 14519/05, "EU- Afghanistan Joint Declaration, Committing to a new EU- Afghan Partnership", Strasbourg, 16 November 2005.
- Doc. 16879/1/06, Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 2006, Anexo IV, "Declaración sobre Afganistán".
- Doc. 6039/07, Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, Sesión nº 2780, Bruselas, 12 de febrero de 2007.

- Doc. 10939/07 European Union Council Secretariat, Factsheet, "EU police mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan)", May 2007.
- Council of the European Union, "EU police mission in Afghanistan stars", Brussels, 15 June 2007.
- Doc. 10910/07, "Proyecto de informe de la Presidencia sobre la PESD", Bruselas, 18 de junio de 2007.
- Fichas resumen de las posiciones de España en los Consejos de ministros de asuntos generales y relaciones exteriores de la UE durante la Presidencia portuguesa. Julio de 2007. En <http://www.es-ue.org/Documents/Fichas%20Presidencia%20Protuguesa%20CAGRE.doc>
- Union Européenne, Politique européenne de sécurité et de défense, "Mission de police de l'UE en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)", Mars 2009 Afghanistan/14. En http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/090330%20FACTSHEET%20EUPOL%20Afghanistan%20-%20version%2014_FR.pdf
- Doc.10009/09, Consejo de la Unión Europea, Asuntos generales y relaciones exteriores, Relaciones exteriores, Bruselas, 18 y 19 de mayo de 2009.

XII. EUFOR CHAD/RCA (15 DE MARZO DE 2008 –15 DE MARZO DE 2009)

1. NACIONES UNIDAS

- S/2006/591, de 28 de Julio de 2006, Informe del Secretario General sobre Darfur.
- S/RES/1706 (2006) de 31 de agosto de 2006.
- S/2006/1019, de 22 de diciembre de 2006, Informe del Secretario general sobre Chad y la República Centroafricana presentado en cumplimiento del apartado d) del párrafo 9 y el párrafo 13 de la resolución 1706 (2006) del CS.
- S/PRST/2007/2, de 16 de enero de 2007.
- S/2007/97*, de 23 de febrero de 2007, Informe del Secretario general sobre Chad y la República Centroafricana.
- S/2007/488, de 10 de agosto de 2007, Informe del Secretario general sobre Chad y la República Centroafricana.
- S/2007/540, de 12 de septiembre de 2007, Anexo de la nota verbal de fecha 11 de septiembre de 2007 dirigida al Presidente del CS por la misión Permanente del Chad ante las Naciones Unidas.
- S/2007/551, de 19 de septiembre de 2007, Carta de 18 de septiembre de 2007 dirigida al Presidente del CS por el Representante Permanente de la RCA ante las Naciones Unidas.
- S/RES/1778 (2007) de 25 de septiembre de 2007.
- S/RES/1861 (2009), de 14 de enero de 2009.

2. UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL

- Document C/2007, European Security and Defence Assembly, Assembly of Western European Union, "The European Union mission in Chad: EUPOL TCHAD/RCA", Report. En http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2007.php?PHPSESSID=873cb02ed630d028b40042299837c4a7
- Document A/2007, Assemblée européenne de sécurité et de défense, Assemblée de l'UEO "La mission de l'Union européenne EUPOL Tchad/RCA", de 4 juin 2008. En <http://www.assembly->

weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2008/2007.php?PHPSESSID=873cb02ed630d028b40042299837c4a7#P72_966

3. UNIÓN EUROPEA

- Acción común 2007/677/PESC del Consejo de 15 de octubre de 2007, sobre la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana. DO L 279/21, de 23.10.2007.
- Decisión 2008/101/PESC del Consejo de 28 de enero de 2008, relativa al inicio de la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana (EUFOR Chad/RCA). DO L 34/39, de 8.2.2008.
- Decisión 2008/172/PESC, CHAD/1/2008 del Comité Político y de Seguridad de 13 de febrero de 2008, sobre la aceptación de contribuciones de terceros estados a la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y en la República Centroafricana. DO L 56/64, de 29.2.2008.
- Decisión 2008/266/PESC del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Chad sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la Unión Europea en la República de Chad. DO L 83/39, de 26.3.2008.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Chad sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la Unión Europea en la República de Chad. DO L 83/40, de 26.3.2008.
- Decisión 2008/178/PESC del Consejo de 28 de enero de 2008 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Camerún sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la Unión Europea en tránsito por el territorio de la República de Camerún. DO L 57/30, de 1.3.2008.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Camerún sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la Unión Europea en tránsito por el territorio de la República de Camerún. DO L 57/31, de 1.3.2008.
- Decisión 2008/313/PESC, CHAD/2/2008 del Comité Político y de Seguridad de 18 de marzo de 2008, sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana. DO L 107/60, de 17.4.2008.
- Decisión 2008/412/PESC, CHAD/3/2008 del Comité Político y de Seguridad de 28 de mayo de 2008, por la que se modifica la decisión Chad/1/2008 del Comité Político y de Seguridad sobre la aceptación de contribuciones de terceros estados a la operación militar de la UE en la república de Chad y en la república Centroafricana y la Decisión Chad/2/2008 del Comité Político y de Seguridad sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana. DO L 144/82, de 4.6.2008.
- Decisión 2008/665/PESC del Consejo, de 9 de junio de 2008 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Albania sobre la participación de la República de Albania en la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana (Operación EUFOR TCHAD/RCA). DO L 217/18, de 13.8.2008.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Albania sobre la participación de la República de Albania en la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana (Operación EUFOR TCHAD/RCA). DO L 217/24, de 13.8.2008.
- Decisión 2008/783/PESC, de 15 de septiembre de 2008, relativa a la celebración del acuerdo entre la Unión Europea y la república de Croacia sobre la participación de la república de Croacia en la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y la república Centroafricana (operación EUFOR Chad/RCA). DO L 268/32, de 9.10.2008.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la república de Croacia sobre la participación de la república de Croacia en la operación militar de la Unión Europea en la República de Chad y la república Centroafricana (operación EUFOR Chad/RCA). DO L 268/33, de 9.10.2008.

- Decisión 2008/868/PESC del Consejo, de 13 de octubre de 2008 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la Federación de Rusia en la Operación Militar de la Unión Europea en la República del Chad y la República Centroafricana (Operación EUFOR Chad/RCA). DO L 307/15, de 18.11.2008.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la Federación de Rusia en la Operación Militar de la Unión Europea en la República del Chad y la República Centroafricana (Operación EUFOR Chad/RCA). DO L 307/16, de 18.11.2008.

4. OTROS

- Amnistía Internacional, "Guinea- Bissau: los derechos humanos bajo el fuego enemigo", de Julio de 1998. En <http://www.amnesty.org/es/library/asset/AFR30/004/1998/es/bd836a5c-d9e4-11dd-af2b-b1f6023af0c5/afr3000>

- Informe del grupo de trabajo III, sobre la personalidad legal y el procedimiento de conclusión de acuerdos, elaborado en el marco de las discusiones de 2002 sobre la Convención Europea (CONV 305/02, Bruselas, 1 octubre 2002).

- Convención Europea, Secretaría, Informe final del Grupo VIII « Defensa ». Bruselas, 16 de diciembre de 2002. CONV 461/02.

- Resumen de la intervención de Javier Solana, Alto representante de la Unión Europea para la PESC, en el debate « Gestión civil de crisis » en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Nueva York, 22 de septiembre de 2004. Bruselas, 23 de septiembre de 2004. S0246/04.

- Conclusions du Conseil sur le Soudan/Darfour, 2817ème session du Conseil Relations Extérieures, Bruxelles, le 23 et 24 juillet 2007. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ConclusionsSudanDarfurFR.pdf>

- Council of the European Union, Council Conclusions on Chad, the Central African Republic and Sudan, 2824th External Relations Council meeting, Luxemburg, 15- 16 October 2007- Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil. Background. Opération militaire de l'UE au Tchad et en République centrafricaine (EUFOR TCHAD/RCA).

- HR Javier Solana met General Patrick Nash, Commander of Operation EUFOR TCHAD/RCA, Brussels, 16 October 2007.

- Press articles on EUFOR TCHAD/RCA and declarations by General NASH. En <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/20071031164747724.pdf>

- Conclusions du Conseil sur le Soudan et le Tchad, 2840ème session du Conseil de Relations Extérieures, Bruxelles, le 10 décembre 2007.

- Doc. 16327/07, Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa, Sesión nº 2840 del Consejo, Asuntos generales y relaciones exteriores, Sudán y Chad, Conclusiones del Consejo, Bruselas, 10 de diciembre de 2007.

- European Union, Council Secretariat, "Background: EU Military Operation in Eastern Chad and North Eastern Central African Republic (EUFOR TCHAD/RCA)", December 2007.

- Council of the European Union, ISS, ESDP Newsletter, Issue 6, July 2008. En http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/pages24-25-CEU8003ESDP6final_ers.pdf

XXIII. EUSSR GUINEA- BISSAU (12 DE FEBRERO DE 2008- 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010)

1. NACIONES UNIDAS

- S/PRST/1998/31 de 6 de noviembre de 1998.
- S/1998/825 de 1 de septiembre de 1998, Acuerdo de cesación de fuego.
- S/1998/1028, de 3 de noviembre de 1998, Acuerdo de paz.
- S/1998/1178, de 16 de diciembre de 1998, Acuerdo de Abuja sobre la formación de un gobierno de unidad nacional.
- S/RES/1216 (1998) de 21 de diciembre de 1998.
- S/1999/173, de 17 de febrero, Acuerdo de cesación de fuego.
- S/RES/1233 (1999) de 6 de abril de 1999.
- S/PRST/2004, de 2 de noviembre de 2004, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad.
- S/RES/1580 (2004) de 22 de diciembre de 2004.
- PBC/2/GNB/5, de 2 de abril de 2008, Comisión de consolidación de la paz, Nota de antecedentes sobre la situación en Guinea- Bissau.
- S/PRST/2009/2, de 3 de marzo de 2009, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad.
- S/2009/169, de 31 de marzo de 2009, Informe del Secretario general sobre la evolución de la situación en Guinea- Bissau y las actividades de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la paz en ese país.
- S/PRST/2009/6, de 9 de abril de 2009, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad.
- S/RES/1876 (2009), de 26 de junio de 2009.
- S/RES/1949 (2010) de 23 de noviembre de 2010.

2. UNIÓN EUROPEA

- Resolución del Parlamento Europeo sobre Guinea- Bissau, de 11 de febrero de 1999. DO C 150/386, de 28.5.1999.
- Acción común 2008/112/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008, relativa a la misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea- Bissau (EU SSR GUINEA- BISSAU). DO L 40/11, de 14.2.2008.
- Decisión UE SSR GUINEA-BISSAU/1/2008 del COPS, de 5 de marzo de 2008, por la que se nombra al jefe de la misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea- Bissau, UE SSR GUINEA- BISSAU (2008/226/PESC). DO L 73/34, de 15.3.2008.
- Decisión 2008/669/PESC del Consejo de 16 de junio de 2008, relativa a la celebración de un acuerdo entre la Unión Europea y la república de Guinea- Bissau sobre el estatuto de la misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la república de Guinea- Bissau. DO L 219/65, de 14.8.2008.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la república de Guinea- Bissau sobre el estatuto de la misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la república de Guinea- Bissau. DO L 219/66, de 14.8.2008.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2009, P6_TA- PROV (2009)0143, edición provisional.
- Acción Común 2009/405/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2009, que modifica la acción común 2008/112/PESC relativa a la Misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau (UE SSR GUINEA-BISSAU). DO L 128/60, de 27.5.2009.
- Decisión 2010/298/PESC del Consejo, de 25 de mayo de 2010, que modifica y prorroga la Acción Común 2008/112/PESC relativa a la Misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU). DO L 127/16, de 26.5.2010.
- Posición Común 2009/788/PESC del Consejo, de 27 de octubre de 2009, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República de Guinea. DO L 281/7, de 28.10.2009.
- Decisión 2010/638/PESC del Consejo, de 25 de octubre de 2010, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República de Guinea. DO L 280/10, de 26.10.2010.
- Decisión 2011/169/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, por la que se modifica la Decisión 2010/638/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República de Guinea. DO L 76/59, de 22.3.2011.

3. OTROS

- European Union, Council Secretariat, Background, EU mission in support of security sector reform in the Republic of Guinea- Bissau. (EU SSR GUINEA-BISSAU), February 2008.
- Council of the European Union. Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the appointment of General Esteban Verásategui as the Head of the EU mission in support of security sector reform in Guinea- Bissau. Brussels, 4 march 20008, S095/08.
- Doc. 6372/08, Council of the European Union. Council establishes EU mission in support of security sector reform in Guinea- Bissau. Brussels, 12 February 2008.
- Union Européenne, Politiques européenne de sécurité et de défense, « Mission de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée- Bissau, (EU SSR Guinea- Bissau)”, Mars 2009, Guinée- Bissau/04.
- Council of the European Union. Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, condemns the assassination of President Joao Bernardo Vieira in Guinea Bissau, Brussels, 2 March 2009. (S051 /09).
- Resolución del PE, de 12 de marzo de 2009, P6_TA-PROV (2009) 0143, edición provisional.

XXIV. EU NAVCO (20 DE SEPTIEMBRE - 2 DICIEMBRE DE 2008) Y ATALANTA EN SOMALIA (8 DE DICIEMBRE DE 2008- PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: DICIEMBRE DE 2014)

1. NACIONES UNIDAS

- S/23445, de 20 de enero de 1992.
- S/RES/733 (1992), de 23 de enero de 1992.
- S/RES/751 (1992), de 24 de abril de 1992, ONUSOM I.
- S/RES/814 (1993), de 26 de marzo de 1993, ONUSOM II.

- S/RES/1744 (2007), de 21 de febrero de 2007, AMISOM.
- S/RES/1814 (2008), de 15 de mayo de 2008.
- S/RES/1816 (2008), de 2 de junio de 2008.
- S/RES/1838 (2008), de 7 de octubre de 2008.
- S/RES/1844 (2008), de 20 de noviembre de 2008.
- S/RES/1846 (2008), de 2 de diciembre de 2008.
- S/RES/1851 (2008), de 16 de diciembre de 2008.
- S/RES/1863 (2009), de 16 de enero de 2009.
- S/RES/1950 (2010), de 23 de noviembre de 2010.

2. UNIÓN EUROPEA

- Posición común 2002/960/PESC del Consejo de 10 de diciembre de 2002 relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Somalia. DO L 334/1, de 11.12.2002.
- Reglamento (CE) nº 147/2003 del Consejo de 27 de enero de 2003, relativo a la adopción de medidas restrictivas relativas a Somalia. DO L 24/2, de 29.1.2003.
- Reglamento (CE) nº 631/2007 del Consejo de 7 de junio de 2007, por el que se modifica el Reglamento nº 147/2003 relativo a la adopción de medidas restrictivas relativas a Somalia. DO L 146/1, de 8.6.2007.
- Posición común 2009/138/PESC del Consejo, de 16 de febrero de 2009, sobre medidas restrictivas contra Somalia y por la que se deroga la posición común 2002/960/PESC. DO L 46/73, de 17.2.2009.
- Acción común 2008/749/PESC del Consejo, de 19 de septiembre de 2008, relativa a la acción de coordinación militar de la Unión Europea en apoyo a la resolución nº 1816 (2008) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (EU NAVCO). DO L 252/39, de 20.9.2008.
- Acción común 2008/851/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, relativa a la operación militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia. DO L 301/33, de 12.11.2008.
- Decisión 2008/888/PESC, Atalanta/1/2008, del COPS, de 18 de noviembre de 2008, por la que se nombra al comandante de la fuerzas de la Unión Europea para la operación militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta). DO L 317/24, de 27.11.2008.
- Decisión 2008/918/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre el inicio de la operación militar de la Unión Europea para la operación militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta). DO L 330/19, de 9.12.2008.
- Decisión 2009/29/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2008, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Somalia sobre el estatuto de la fuerza naval dirigida por la Unión Europea en la República de Somalia en el marco de la operación militar de la UE Atalanta. DO L 10/27, de 15.1.2009.
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Somalia sobre el estatuto de la fuerza naval dirigida por la Unión Europea en la República de Somalia en el marco de la operación militar de la UE Atalanta. DO L 10/29, de 15.1.2009.

- Decisión 2009/88/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2008, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Yibuti sobre el estatuto de la fuerza dirigida por la Unión Europea en la República de Yibuti en el marco de la operación militar de la UE Atalanta. DO L 33/41, de 3.2.2009.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Yibuti sobre el estatuto de la fuerza dirigida por la Unión Europea en la República de Yibuti en el marco de la operación militar de la Unión Europea Atalanta. DO L 33/43, de 3.2.2009.

- Decisión 2009/293/PESC del Consejo de 26 de febrero de 2009, relativa al canje de notas entre la Unión Europea y Kenia sobre las condiciones y modalidades de entrega de personas sospechosas de haber cometido actos de piratería, y detenidas por la fuerza naval EUNAVFOR dirigida por la Unión Europea, así como de las propiedades incautadas en posesión de EUNAVFOR, de EUNAVFOR en Kenia y con vistas a su trato después de la entrega. DO L 79/47, de 25.3.2009.

- Canje de notas entre la Unión Europea y Kenia sobre las condiciones y modalidades de entrega de personas sospechosas de haber cometido actos de piratería, y detenidas por la fuerza naval EUNAVFOR dirigida por la Unión Europea, así como de las propiedades incautadas en posesión de EUNAVFOR, de EUNAVFOR en Kenia y con vistas a su trato después de la entrega. DO L 79/49, de 25.3.2009.

- Decisión Atalanta 1/2009 del COPS, de 7 de marzo de 2009, por la que se nombra al comandante de la fuerza de la Unión Europea para la operación militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta). (2009/288/PESC). DO L 76/45, de 24.3.2009.

- Decisión Atalanta/2/2009 del COPS, de 21 de abril de 2009, sobre la aceptación de contribuciones de terceros estados a la operación militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta). (2009/356/PESC). DO L 109/52, de 30.4.2009.

- Decisión Atalanta/3/2009 del COPS, de 21 de abril de 2009, sobre el establecimiento del comité de contribuyentes para la operación militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta). DO L 112/9, de 6.5.2009.

- Decisión Atalanta/4/2009 del COPS de 27 de mayo de 2009, por la que se nombra al comandante de la operación de la Unión Europea para la operación militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y de robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta). (2009/413/PESC). DO L 132/20, de 29.5.2009.

- Decisión Atalanta/5/2009 del COPS, de 10 de junio de 2009, por la que se modifica la Decisión Atalanta/2/2009 del Comité Político y de Seguridad sobre la aceptación de contribuciones de terceros Estados a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta) y Decisión ATALANTA/3/2009 del Comité Político y de Seguridad sobre el establecimiento del Comité de contribuyentes para la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta). DO L 148/34, de 11.6.2009.

- Decisión Atalanta/6/2009 del Comité Político y de Seguridad, de 22 de julio de 2009, por la que se nombra al Comandante de la Fuerza de la Unión Europea para la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta). DO L 192/68, de 24.7.2009.

- Decisión 2009/597/PESC del Consejo, de 27 de julio de 2009, relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre la participación de la República de Croacia en la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (operación Atalanta). DO L 202/83, de 4.8.2009.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre la participación de la República de Croacia en la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y

represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (operación Atalanta). DO L 202/84, de 4.8.2009.

- Decisión Atalanta/7/2009 del Comité Político y de seguridad, de 2 de octubre de 2009, por la que se recogen las tres contribuciones de terceros estados que existen por el momento. DO L 270/9, de 15.10.2009.

- Decisión 2009/877/PESC del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la firma y aplicación provisional del Canje de notas entre la UE y la República de Seychelles sobre las condiciones y modalidades de entrega de sospechosos de piratería y robo a mano armada por EUNAVFOR a la república de Seychelles y de su trato después de dicha entrega. DO L 315/35, de 2.12.2009.

- Decisión 2009/916/PESC del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la firma y celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Seychelles sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la Unión Europea en la República de Seychelles en el marco de la operación militar de la UE Atalanta. DO L 323/12, de 10.12.2009.

- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Seychelles sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la Unión Europea en la República de Seychelles en el marco de la operación militar de la UE Atalanta. DO L 323/14, de 10.12.2009.

- Decisión Atalanta/1/2010 del Comité Político y de Seguridad, de 5 de marzo de 2010, por la que se modifica la Decisión Atalanta/2/2009 sobre la aceptación de contribuciones de terceros Estados a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta) y la Decisión Atalanta/3/2009 sobre el establecimiento del Comité de contribuyentes para la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta). DO L 83/20, de 30.3.2010.

- Decisión 2010/199/PESC del Consejo, de 22 de marzo de 2010, relativa a la firma y celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Montenegro sobre la participación de Montenegro en la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Operación Atalanta). DO L 88/1, de 8.4.2010

- Decisión 2010/437/PESC del Consejo, de 30 de julio de 2010, por la que se modifica la Acción Común 2008/851/PESC relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia. DO L 210/33, de 11.8.2010.

- Decisión 2010/766/PESC del Consejo, de 7 de diciembre de 2010, por la que se modifica la Acción Común 2008/851/PESC relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia. DO L 327/49, de 11.12.2010.

3. OTROS

- Doc. 10726/08 del Consejo de la UE, Asuntos Generales y relaciones exteriores, Relaciones Exteriores, Bruselas, 16 de junio de 2008.

- P- 5360/08, Pregunta escrita de Daniel Varela Suárez-Carpegna (PPE-DE) al Consejo, de 30 de septiembre de 2008, y respuesta del Consejo, de 24 de noviembre de 2008. En <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2008-5360&language=ES>

- European Union, European Security and Defence Policy EU naval operation against piracy (EU NAVFOR Somalia -Operation ATALANTA), Updated: May 2009 EU NAVFOR/06. En http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/090507%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%207_EN.pdf

- Doc. 10938, Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa, Sesión n° 2950 del Consejo, Asuntos Generales, Luxemburgo, 15 de junio de 2009.

XXV. EUTM EN SOMALIA (7 DE ABRIL DE 2010- PREVISIÓN DE FINALIZACIÓN: DICIEMBRE DE 2012)

1. NACIONES UNIDAS

- S/RES/1872(2009), de 26 de mayo de 2009.
- S/RES/1897 (2009) de 30 de noviembre de 2009.

2. UNIÓN EUROPEA

- Decisión 2010/96/PESC del Consejo, de 15 de febrero de 2010, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes. DO L 44/16, de 19.2.2010.
- Decisión 2010/197/PESC del Consejo, de 31 de marzo de 2010, relativa al inicio de la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes (EUTM Somalia). DO L 87/33, de 7.4.2010.
- Decisión 2011/483/PESC del Consejo, de 28 de julio de 2011, por la que se modifica y prorroga la Decisión 2010/96/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes (EUTM Somalia). DO L 198/37, de 30.7.2012.

XXVI. EUFOR Libia (1 de abril de 2011-No activada)

1. NACIONES UNIDAS

- S/RES/1973 (2011), de 17 de marzo de 2011.

2. UNIÓN EUROPEA

- Decisión 2011/210/PESC, del Consejo de 1 de abril de 2011, sobre una operación militar de la Unión Europea en apoyo de las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia ("EUFOR Libia"). DO L 89/17, de 5.4.2011.
- Decisión 2011/764/PESC del Consejo de 28 de noviembre de 2011 por la que se deroga la Decisión 2011/210/PESC sobre una operación militar de la Unión Europea en apoyo de las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia («EUFOR Libia»). DO L 314/35, de 29.11.2011.

XXVII. EUCAP NESTOR EN EL CUERNO DE ÁFRICA, EUAVSEC-SUDAN DEL SUR Y EUCAP SAHEL NÍGER

- Decisión 2011/819/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2011 por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para el Cuerno de África. DO L 327/62, de 9.12.2011.
- Decisión 2012/389/PESC del Consejo de 16 de julio de 2012 sobre la Misión de la Unión Europea de desarrollo de las capacidades marítimas regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR). DO L 187/40, de 17.7.2012.
- Decisión 2012/312/PESC del Consejo, de 18 de junio de 2012, sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en materia de seguridad de la aviación en Sudán del Sur (EUAVSEC-Sudán del Sur). DO L 158/17, de 19.6.2012.
- Decisión 2012/392/PESC del Consejo de 16 de julio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger). DO L 187/48, de 17.7.2012.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN HONRUBIA, V., "Presupuestos de una política común en materia de relaciones exteriores y de seguridad", *RIE*, Vol.19, nº 1, 1992, pp.9-35.
 - "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el consejo de seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos: Madrid, 1993, pp.3-18.
 - "Las operaciones de mantenimiento de la paz", en DÍEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, Tecnos: Madrid, 11ª edición, 1999, pp. 250-260.
- ABOAGUE, F., "The hybrid operation for Darfur. A critical review of the concept of the mechanism", *EU ISS Paper* nº 149, August 2007. En http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/PAPER149PDF.PDF?link_id=3&mlink_id=5027&link_type=12&mlink_type=23&tmpl_id=3
- ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las operaciones Petersberg*, Dykinson, SL: Madrid, 2008.
 - "La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: la misión de observación de la Unión Europea (MOUE) en los Balcanes" (1991- 2007)", *REEI*, 2008. En <http://www.reei.org/reei%2015/Acosta.pdf>
 - "Kosovo: ¿Una (nueva) piedra en el zapato de la política exterior de la UE?", *RDCE*, núm. 31, septiembre/diciembre (2008), pp.773-804.
- AKEHURST, M., "Enforcement action by regional agencies, with special reference to the Organization of American States", *British Yearbook of International Law*, Vol. 42, 1967, pp.175- 227.
- AKINDELE, R.A., *The Organization and Promotion of World Peace. A Study of Universal-Regional Relationships*, University of Toronto Press: Toronto, 1976.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., "La diplomacia común europea: un instrumento para una política exterior alternativa", en *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Tomo I, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, 2005, pp.117- 136.
 - "La política exterior en el Tratado de Lisboa", en FERNÁNDEZ LIESA, C. R., DÍAZ BARRADO, C. M. (Dir.), ALCOCEBA GALLEGO, M. A., MANERO SALVADOR, A. (coord.), *El tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Dykinson: Madrid, 2008, pp. 231-253.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons: Barcelona, 2010, 2ª edición.
- ALFARO, R., "Le missioni PESD", *Istituto Affari Internazionali*, (AIA), n. 49, Luglio 2006, 28 pp. En http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/49.pdf

- ÁLVAREZ VELOSO, J., "El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: la contribución española a la seguridad y a la defensa europeas", *REE*, nº 52, 2009, pp.113-134.
- ÁLVAREZ VERDUGO, M., "Límites y condicionantes de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea", en BADIA MARTÍ, A.M., PIGRAU SOLÉ, A., OLESTI RAYO, A. (Coords.), *La Unión Europea ante los retos de nuestro tiempo*, Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia, Vol. II, Marcial Pons: Barcelona, 2009, pp. 779- 802.
- "La relación de cooperación y consulta entre la UE y la OTAN", *RDCE*, 2002, vol.12, pp.471-487.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., "La Unión Europea en el concierto de las organizaciones internacionales", *RDUE*, nº 3, 2º semestre 2002, pp.121- 142.
- "Tu quoque, Corte? La banalización de los poderes del Consejo de Seguridad en la Opinión consultiva sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo", en Número monográfico: La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, *REDI*, vol. LXIII, núm. 1, enero-junio, 2011, pp. 55-78.
- ARANDA ÁLVAREZ, E., "El fortalecimiento de los parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del *Early Warning System*", *UNED, Teoría y realidad Constitucional*, núm. 15, 2004, pp.271- 293. En <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/15/art/art11.pdf>
- ARTEAGA, F., *La identidad europea de seguridad y defensa. El pilar estratégico de la Unión*, Editorial Biblioteca Nueva: Madrid, 1999.
- "Los enfrentamientos entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur", Real Instituto Elcano, *ARI* Nº 95/2008, de 26.08.2008. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI95-2008
- "La estrategia europea de seguridad, cinco años después", Real Instituto Elcano, *ARI* Nº 15/2009, de 22/1/2009. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e600a5004f019772ac13ec3170baead1/ARI15-2009_Arteaga_Estrategia_Europea_Seguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e600a5004f019772ac13ec3170baead1
- ARTEAGA MARTÍNEZ, F., "La Unión Europea como actor global, escenarios y posibles áreas de actuación de los battlegroups de la Unión Europea", en *Posibles escenarios de actuación de los battlegroups de la Unión Europea*, Documentos de Seguridad y Defensa, nº 9, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, abril de 2007, pp.39- 53. En http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/9.pdf
- AYALA MARÍN, J. E. de, "Las capacidades militares", en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia nº 145, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2010, pp.139-172. En http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf

- BARBÉ, E., "La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución", Real Instituto Elcano, DT n° 50/2005. En http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/232/232_Barbe.pdf
- BARBÉ, E., GONZÁLEZ BONDÍA, A., "La política europea de seguridad y defensa en el escenario actual", Arbor CLXXII, 678 (Junio 2002), pp.357- 382.
- BARBÉ, E., SABIOTE, M.A., *Las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa*, Dossier especial del Observatori de Política Exterior Europea, n° 4, mayo 2006, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus, en <http://www.iuee.eu/pdf-dossier/17/nUKERof9mStzMjTMgxnh.PDF>
- BENAVENTE MORA, E., "Recomendaciones", en *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Cuadernos de Estrategia* n° 145. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010, p.251. En http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf
- BENDIEK, A., "The Financing of the CFSP/ESDP: There is a democratic deficit problem!" En FORNET CFSP Forum, vol.4, Issue 6, November 2006. En <http://www.fornet.info/documents/CFSP%20Forum%20vol%204%20no%206.pdf>
- BENDIEK, A., WHITNEY- STEELE, H., "The financing of the EU's Common Foreign and Security Policy. Solving the Conundrum", SWP Comments 16, June 2006. En http://swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=3085
- BERMEJO GARCÍA, R., GUTIÉRREZ ESPADA, C., "La independencia de Kosovo a la luz del derecho de libre determinación", Real Instituto Elcano, DT, n° 7/2008, de 12 de febrero de 2008. En http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2008/DT72008_Bermejo_Gutierrez_Kosovo.pdf
- BLÁZQUEZ NAVARRO, I. (coord.) *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch- alternativa: Valencia, 2006, pp.21-72.
- BLOCKMANS, S., WESSEL, R. A., "The European Union and crisis management: Will the Lisbon Treaty make the EU more effective? ", *Journal of Conflict & Security Law* (2009) Vol. 14, N° 2, pp.265- 308.
- BOHR, S., "Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", *EJIL* (1993), pp. 256- 268.
- BOYER, Y., "Les opérations militaires et de police de l'Union Européenne". *Annuaire Stratégique et militaire*, Fondation pour la recherche stratégique, 2004, p. 3. En www.frstrategie.org/barreCompetences/secuEuropeenne/ASM2004_Europee.pdf
- BRAUD, P.-A., GREVY, G., "The EU mission in Aceh: implementing peace", EU ISS, Occasional Paper, n° 61, December 2005, pp. 1-37. En http://doc.operationspaix.net/serv1/ISS_Occasional_Paper61.pdf
- BRASK THOMSEN, V., "One year on: what is next for Kosovo?" *ESR*, Number 43, March 2009, pp. 5- 8. En http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_250_esr43-kosovo.pdf
- BULUT, E., "The EU Police Mission for the Palestinian Territories -EU Coordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.),

European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009), EU ISS, Paris: 2009, pp. 287-298. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf

- The EU Border Assistance Mission at the Rafah Border Crossing Point (EUBM Rafah)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp. 299-309. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf

- CABAILEIRO LARRÁN, M., « Financiación de las operaciones y ejercicios militares de la Unión Europea. Perspectiva de los cuarteles generales », *Boletín de Información del CESEDEN*, n.º 299, 2007, p. 101- 115. En http://www.ceseden.es/c_documentacion/boletines/299.pdf

- CACHO SÁNCHEZ, Y., "Responsabilidad internacional de las Naciones Unidas por la actividad ilícita de sus fuerzas de mantenimiento de la paz" *REEI*, n.º 13, 2007, pp.7-8. En <http://www.reei.org/index.php/revista/num13/articulos/responsabilidad-internacional-naciones-unidas-actividad-ilicita-sus-fuerzas-mantenimiento-paz>

- CAMACHO ÁVILA, B., Comunicación: "LA UE como actor en la gestión de crisis y operaciones militares". En <http://cud.unizar.es/docum/2-%20Comunicacion%20Beatriz%20Camacho%2029- 954.pdf>

- CARACUEL RAYA, M. A., "Centralización y descentralización en las políticas de la OTAN y de la Unión Europea", en TORROJA MATEU, H. (dir.), GÜELL PERIS, S. (coord.), *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i edicions de la Univeristat de Barcelona, Barcelona, 2007, pp. 87-104.

- CARDONA LLORENS, J., "El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", en DÍEZ DE VELASCO, M., *Las organizaciones internacionales*, Tecnos: Madrid, 11ª edición, 1999, pp.230- 273.

- "La descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", en TORROJA MATEU, H. (Dir.), GÜELL PERIS, S. (coord.), *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i edicions de la Univeristat de Barcelona, Barcelona, 2007, pp.67-85.

- "La relevancia (o no) de la administración internacional de Kosovo en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010: perplejidades de un lector", en Número monográfico: La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, *REDI*, vol. LXIII, núm. 1, enero-junio, 2011, pp. 79-100.

- "La relación Unión Europea-Naciones Unidas en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas", en GONZÁLEZ ALONSO, G. (dir.) GARRIDO MUÑOZ, A. (coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, Ed. Iustel: Madrid, 2011, pp. 21-47.

- CASANOVAS Y LA ROSA, O., "La competencia de la Comisión para concluir acuerdos internacionales (Comentario a la sentencia del TJCE de 9 de agosto de 1994, República Francesa contra Comisión, C-327/91) Acuerdo Comisión/Estados Unidos relativo a la aplicación de su respectivo derecho de la Competencia", *RIE*, Vol. 22, N.º 22, 1995, pp. 533-554.

- CEBADA ROMERO, A., « Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea. Cambios introducidos en el procedimiento convencional por el Tratado constitucional de la UE », *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 233, septiembre/octubre 2004, pp.3- 17.
- CEBADA ROMERO, A. y PÉREZ GONZÁLEZ, C., *El Alto Representante de la PESC y la nueva política de seguridad y defensa*, Dykinson: Madrid, 2003, pp.63-64.
- CEBRIÁN CARBONELL, L., « La política europea de seguridad y defensa. Situación actual y perspectivas de futuro ». IUGGM de investigación sobre paz, seguridad y defensa. En <http://iugm.es/ARCHIVOS/papelesparaleer/cebrian- ue01.pdf>
- CIDOB y Círculo de Economía: “Hacia una nueva arquitectura europea de seguridad”, en *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, octubre de 2009, p.62. En http://www.cidob.org/es/publicaciones/libros/monografias/un_proyecto_para_europa_reflexiones_y_propuestas_para_la_presidencia_espanola_del_consejo_de_la_union_europea
- CITpax, VV.AA., Informe: “Marco institucional y medios civiles de gestión internacional de crisis en España: Compromisos, alternativas y ventajas”, Documento nº 5. Febrero 2006. En <http://www.toledopax.org/es/publicaciones>
- Seminario: “La reforma del sector de la seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española”, Madrid, 3 de Julio de 2008.
- CHALMERS, D., DAVIES G., MONTI G., *European Union Law, Text and Materials*, Cambridge University Press, 2nd Edition, 2010.
- CHIVVIS, C. S., “Birthing Athena. The Uncertain Future of European Security and Defence Policy (ESDP)”, *Focus stratégique* nº5, Paris, IFRI, Security Studies Center, March 2008. En http://www2.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_5_Chivvis_PESD.pdf
- CIDOB Y CÍRCULO DE ECONOMÍA, *Un proyecto para Europa. Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea*, octubre de 2009. En http://www.cidob.org/es/publicaciones/libros/monografias/un_proyecto_para_europa_reflexiones_y_propuestas_para_la_presidencia_espanola_del_consejo_de_la_union_europea
- CLÉMENT, C., “The EU mission to provide advice and assistance to security sector reform in the Democratic Republic of Congo (EUSEC RD Congo)”, en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp.243-254. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf
- CLOOS, J., « L’Union a-t-elle besoin d’une politique européenne de sécurité ? » *RMCUE*, nº 452, octubre- novembre 2001, pp.581- 585.
- CORIO, M., « Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la PESD », *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 119, Enero- Marzo 2003, pp. 351- 380. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_119_361.pdf
- DAMAY, C., “L’Union européenne et la gestion d’une crise africaine: la République démocratique du Congo”, *Actes de la Journée d’études du 5 février 2007, L’Afrique Subsaharienne d’une crise à l’autre*, pp. 17- 22. En http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications_colloques/fonds/annuaire2004.php

- DAVIS CROSS, M. K., "Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management", EU ISS, *Occasional Paper*, Number 82, February 2010. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op82_CooperationbyCommittee.pdf
- DAWN, R., "Conflict prevention and CFSP coherence", en A. Missiroli (ed.), *Coherence for European Security policy: debates-cases-asesments*, Occasional paper, n° 27, Paris, 2001, p.20. En <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ027.pdf>
- DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI, G., "Concepto y análisis de los estatutos vigentes", en Consideraciones sobre los Estatutos de las Fuerzas Armadas en Actividades Internacionales, Cuadernos de estrategia, n° 94, 1998, pp.17-49. En http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_94_EstatutosFAS.pdf
- DÍAZ, G., "La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿Cooperación transnacional o multinacional? UNISCI Discussion Papers, N° 13, Universidad Complutense de Madrid, enero de 2007, pp. 43- 51. En <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/767/76701304.pdf>
- DÍAZ BARRADO, C. M., VACAS FERNÁNDEZ, F., "Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de naciones Unidas", *Anuario de Derecho Internacional*, n° 21, 2005, pp.273- 316.
- DIETRICH, U., "The European Parliament in CFSP: More than a Marginal Player?" *The International Spectator* 2/2004. En <http://www.iai.it/pdf/articles/diedrichs.pdf>
- DUKE, S., "The linchpin COPS, Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee", European Institute of Public Administration, *Working Paper* 2005/W/05. En http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070815142132_FC0505e.pdf
- DUMOULIN, A., "La sémantique de la «stratégie» européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconcept", *AFRI* 2005, Volume VI, pp.632- 646. En http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2005_dumoulin.pdf
- DURA, G., "The EU Border assistance mission to the Republic of Moldova and Ukraine", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp.275-286.
- EDITORIAL COMMENTS, "And the meantime...Kosovo..." *CMLR*, Number 46, 2009, pp. 377-382.
- EISEMANN, P. M., "Le Gentlemen's agreement comme source du droit international", *Journal de Droit International*, 1979, vol. 106, pp. 326-348;
- EHRHART, H. - G., "EUFOR RD Congo: a preliminary assessment", *ESR*, Number 32, March 2007, p.4.
- ESQUIVEL, E., "La nueva fuerza de gendarmería europea", Real Instituto Elcano, *ARI*, n° 48/2005. En <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/722/Esquivel%20pdf.pdf>
- ESPÓSITO, C., "El discreto ejercicio de la función consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Kosovo", en Número monográfico: La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho

internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, *REDI*, vol. LXIII, núm. 1, enero-junio, 2011, pp.125-147.

- ESPÓSITO, C., BLÁZQUEZ NAVARRO, I., "El control jurisdiccional de la Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado Constitucional", *Alegatos*, núm. 61, México, septiembre/diciembre de 2005, pp.451- 474.

- ESTEBAN VERÁSTEGUI, J., "Misión de la UE para la reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau", en Seminario "La reforma del sector de la seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española", Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax), Madrid, 3 de Julio de 2008, p.70.

- ESTEVE GARCÍA, F., "Alcance de las competencias externas de la Unión Europea en el tratado de Lisboa", *RGDE* n° 16, junio 2008, pp.1- 37.

- EVERLING, U., "Reflections on the structure of the European Union", *CMLR*, n° 29, 1992, pp.1053- 1077.

- FAJARDO DEL CASTILLO, T., "La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz", en LIÑÁN, D. J., ROLDÁN, J., (eds.), *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés/Universidad de Granada/MADOC, Madrid, 2009, pp.99- 158.

- FARIA, F., "Crisis management in Sub- Saharan Africa, The role of the European Union", *EU ISS, Occasional Paper*, n° 51, April 2004, pp.1- 67. En <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ51.pdf>

- FATJÓ, P., COLOM, G., "La defensa de la Unión Europea. Voluntades políticas y capacidades militares básicas", *Documentos CIDOB. Serie: Seguridad y Defensa. N° 5*, diciembre de 2005. En http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/seguridad_y_politica_mundial/nm_5_la_defensa_de_la_union_europea_voluntades_politicas_y_capacidades_militares

- FELGENHAUER, P., "The tactics and strategic goals of Russia's stand on the independence of Kosovo". Real Instituto Elcano, *ARI* n° 125/2007. En http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI1252007_Felgenhauer_Kosovo_Russia.pdf

- FERNÁNDEZ FADÓN, F., "Piratería en Somalia: "mares fallidos" y consideraciones de la historia marítima", Real Instituto Elcano, *DT* N° 10/2009, de 20/02/2009. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/DT10-2009

- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J., "El tratado de Ámsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: Análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo", *RDCE*, 1998, n° 3, pp. 79- 112. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_003_079.pdf

- FERNÁNDEZ SOLÁ, N., "La subjetividad internacional de la UE", *RDCE*, 2002, n° 11, pp.85- 112. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_011_085.pdf

- "La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea", *BEUR*, n° 11, 2003. En http://www.unizar.es/union_europea/files/PESD-BEURdef.pdf

- "El impacto de un eventual triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea". *ARI*, nº 67/2004 (14 de marzo de 2004). En <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/476/ARI-67-2004-E.pdf>
- "El Servicio de Acción Exterior Europeo de la Unión Europea", DT Nº 46/2008, Real Instituto Elcano, Noviembre 2008, p. 13. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/585fab004f0198818490e43170baead1/DT46_Fernandez_Sola_servicio_exterior_UE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=585fab004f0198818490e43170baead1
- FERRER GÓMEZ, A., "Evolución y funcionamiento del marco institucional y decisorio de la Política exterior y de Seguridad común de la Unión Europea", Observatori de Política Exterior Europea, working paper nº 11, Octubre 2001.
- FERRER LLORET, J., "El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad", *RDCE*, Año nº 4, Nº 8, 2000, pp. 453- 492. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_008_077.pdf
- "La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea", *Suplemento BEUR*, nº 11, abril 2003, pp. 36- 54.
- "La Unión Europea y la responsabilidad de proteger", en GONZÁLEZ ALONSO, G. (dir.) GARRIDO MUÑOZ, A. (coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, Ed. Lustel: Madrid, 2011, pp.217-267.
- FINK-HOOIJER, F., "The Common Foreign and Security Policy of the European Union", *EJIL* (1994), p.21.
- FISCHER, S., "The European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999-2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp. 379-390.
- FOX, H., GARDNER, P., WICKREMASINGHE, CH., "The reception of European Law into domestic Law", en EISEMANN, P.M. (Ed.), *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national*, Kluwer Law International: The Hague, 1996, pp.27-37.
- FRANKE, B., "The European Union supporting actions to the African Union missions in Sudan (AMIS) and Somalia (AMISOM)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp. 255-264.
- FUENTE COBO, I., "Operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evaluación", Centro de Estudios y Análisis de Seguridad. Universidad de Granada, en <http://www.ugr.es/~ceas/Misiones%20de%20paz/Operaciones%20de%20paz%20para%20el%20siglo%20XXI.pdf>
- GABARRO, J. Y SABIOTE, M. A., "La Unión Europea frente a Darfur una vez más: EUFOR Chad/RCA", *Obs Breve*, 28/2008, abril 2008. En <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/133/b90S7DtnA8HR5y82vLCv.PDF>
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, D., "La política europea de seguridad y defensa y la seguridad nacional de los estados de la Unión: un Jano problemático", Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 49. Valencia 2004, pp.81- 96.

- GARCÍA ENCINA, C., "Headline Goal 2010: ¿se cumplirán las promesas?", *ARI* N° 121-2004 - 12.7.2004. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI+121-2004
- GARCÍA GONZÁLEZ, J.I., "Crisis y gestión de crisis en la Unión Europea: el camino hasta la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad", *UNISCI Discussion Papers*, n° 19 (enero 2009), pp. 236-248. En <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/767/76711407014.pdf>
- GARCÍA PÉREZ, R., "La gestión civil de crisis de la Unión Europea", *REE*, n° 52, 2009, pp. 47-74.
- "Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE", en QUEROL LÓPEZ, F.J. (Dir.) *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria- Gasteiz 2009*, Universidad del País Vasco, 2010, pp. 21-71.
- GARRIDO REBOLLEDO, V., "Evolución histórica de la seguridad y la defensa europea: de la PESC a la PCSD", en W. AA., *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*, Centro de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de seguridad y defensa, n° 33, Ministerio de Defensa, mayo 2010, pp.11-31. En http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/DSEGD_33.pdf
- GNESOTTO, N., "PESD: balance y perspectivas", en N. Gnesotto (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, EU ISS, Paris: 2004, pp. 13-34.
- GONZÁLEZ ALONSO, L. N., "La política europea de seguridad y defensa después de Niza", *RDCE*, núm. 9, 2001, p. 197-238.
- "¿Quién dijo que desaparecen los pilares? La configuración jurídica de la acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa". En MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel: Madrid, 2008, p. 1-11. En http://masterue.usal.es/practicas/accion_exterior/articulo1.pdf
- "La Unión Europea y la gestión internacional de crisis", en QUEROL LÓPEZ, F.J. (Dir.) *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria- Gasteiz 2009*. Universidad del País Vasco, 2010, pp.76-132.
- "La Unión Europea y las Naciones Unidas ante la gestión internacional de crisis", en QUEROL LÓPEZ, F.J., (Dir.), *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Universidad del País Vasco, 2010, pp.104-115.
- "La gestión de crisis en el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea: ¿más y mejor cooperación con Naciones Unidas?", en GONZÁLEZ ALONSO, G. (Dir.) GARRIDO MUÑOZ, A. (coord.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?*, Ed. Iustel: Madrid, 2011, pp. 75-104.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., "El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común", *RDCE*, núm.8, julio- diciembre 2000, pp. 383-415. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_008_007.pdf

- GOMAA, M. M., "Non binding agreements in International Law", en *Liber Amicorum G. Abi-Saab*, 2001, p.229.
- GOODRICH, L.M., HAMBRO, E. AND SIMONS, A.P., *Charter of the United Nations, commentary and documents*, Third and revised edition, Columbia University Press, New York & London: 1969.
- GOSALBO BONO, R., "Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC", Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 49, Valencia, 2004, pp.13- 68. En <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2270939>
- GOURLAY, C., "Community instruments for civilian crisis management", en NOWAK, A., (Ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Papers, nº 90, Paris, *EU ISS*, June, 2006, pp.49- 67.
- GOURLAY, C., MONACO, A., "Training civilians and soldiers to improve security in Iraq: an update of EU and NATO efforts", *ESR*, Number 25, March 2005, pp. 1- 3.
- GRAND, C., "L'Europe de la défense du sommet de Saint Malo à la présidence française de l'Union Européenne: la naissance d'un acteur stratégique", Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe* nº 122, 22 décembre 2008. En http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qs-122-fr.pdf
- GREVI, G., "The EU rule-of-law mission in Kosovo (EULEX Kosovo)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (Ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp. 353-368. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- "ESDP Institutions", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (Ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris, 2009, pp. 19-67. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- GROSS, E., "EU military operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia (Concordia)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (Ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp. 173-180. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- GRUPO PPE en el Parlamento Europeo, "La Europa de la defensa. Pequeña guía de la PCSD 2010", julio 2010. En http://stream.eppgroup.eu/Activities/docs/year2010/defence_europe-es.pdf.
- GUERRERO, F., "La política de prevención y gestión de conflictos de la UE en África Subsahariana: el caso del conflicto de los Grandes Lagos", Observatori de Política Exterior, Working Paper nº 73, Enero 2007, p. 1- 23. En <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/74/rulfsYPIvt3dqWc6zPGz.PDF>
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M. J., "La prohibición del uso de la fuerza en la sentencia de la CIJ de 19 de diciembre de 2005 (asunto sobre las actividades armadas en el territorio del Congo (república democrática del Congo c. Uganda), *REDI*, Vol. LVIII (2006), pp.239- 256.
- GYA, G., "EUPOL Afghanistan. An opportunity for whom?" *ESR*, Number 33, May 2007, pp. 7- 12.

- "Chad: civilian- military and humanitarian intervention", *ESR*, Number 35, October 2007. En http://isis-europe.org/pdf/2007_artrel_23_esr35chad-humanitarian.pdf
- "ESDP and EU mission update", *ESR*, Number 36, December 2007, pp. 1- 10. En http://www.isis-europe.org/pdf/2007_artrel_77_esr36esdpmission-update.pdf
- HAINE, J. - Y., "Force structures", *EU ISS*, en <http://www.iss.europa.eu/>
- "Una perspectiva histórica", en N. GNESOTTO (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, *EU ISS*, Paris, 2004, pp.37-58.
- HEISBOURG, F., "European defence: making it work", *EU ISS*, *Chaillot Papers* N° 42, 2000. En <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp042e.pdf>
- HELLY, D., "Crisis in Chad: implication for the EU". *Analysis*, n° 0, February 2008, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Crisis_in_Chad.pdf
- "ESDP and the African Union", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, *EU ISS*, Paris, 2009, pp.147-158. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- "The EU military operation in DR Congo (Artemis)", en G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (Ed.), *European Security and Defence Policy. The first 10 years (1999-2009)*, *EU ISS*, Paris, 2009, pp.181-186. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- "The EU military operation in the Republic of Chad and in the Central African Republic (Operation EUFOR Tchad/RCA)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, *EU ISS*, Paris, 2009, pp. 339-351. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- "The EU mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau (EU SS Guinea-Bissau)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, *EU ISS*, Paris, 2009, pp. 369-378. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- "The EU military operation *Atalanta*", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, *EU ISS*, Paris, 2009, pp. 391-402. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- HERRERO DE LA FUENTE, A., "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, n° 186, junio 2000, pp.103- 126
- "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la "cumbre" de Niza. La política europea de seguridad y defensa", *Noticias de la Unión Europea*, n° 218, 2003, pp. 63- 78.
- "La evolución de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007", *REE*, N° 49, 2008, pp. 9- 48.

- "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro delante de los bueyes? *NEJ*, Vol.14, nº 1, en-abr. 2009, pp.31- 46. En <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/1619/1325>
- "La participación de la Unión Europea en la gestión internacional de crisis", *REE*, nº 52, 2009, pp.9- 46.
- HOCHSCHILD, A., *El fantasma del rey Leopoldo*, Ed. Península, Barcelona, 2002.
- HOFFMEISTER, F., "Outsider or frontrunner? Recent developments under International and European law of the status of The European Union in International Organizations and treaty bodies", *CMLR*, Vol. 44. 2007, pp.41- 68.
- HÜRISOY, S., *The new security concept and German- French approaches to the European "Pillar of defence"*, 1990- 2000, Tectum Verlag: Marburg, 2002.
- IGLESIAS VELASCO, A., *Europa ante la paz y la seguridad internacionales*, Septem ediciones: Oviedo, 2006.
- IOANNIDES, I., "The EU Police Mission (EUPOL Proxima) and the European Union Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp.187-199. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- IZQUIERDO SANS, C., "Intervención parlamentaria en la celebración de tratados internacionales en España", *REEI*, número 4/2002, pp.2-46. En <http://www.reei.org/reei4/izquierdo.PDF>
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., "Los acuerdos internacionales de la Unión Europea y el test democrático de la declaración de Laeken: la encrucijada convencional y las expectativas de los ciudadanos", *RDUE* nº 9, 2005, pp.197- 224.
- JORGE URBINA, J., "Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la UE", *RDCE* nº 10, 2001, p. 439- 472. En http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/4/RDC_010_043.pdf
- JULIÀ BARCELÓ, M., "EULEX- Kosovo: ¿La misión imposible?", Real Instituto Elcano, *DT* 42/2008- 22/10/2008. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a8477c004f01992c952af53170baead1/DT42-2008_Barcelo_EULEX_Kosovo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a8477c004f01992c952af53170baead1
- "La misión de observación de la UE en Georgia: ¿Instrumento para el reconocimiento de territorios secesionistas?", *REEI* Nº 18/2009. En <http://www.reei.org/index.php/revista/num18/notas/mision-observacion-ue-georgia-instrumento-para-reconocimiento-territorios-secesionistas>
- KEANE, R., "The African Peace Facility Uncovered: Better late than never", *ESR* Number 24, October, 2004, pp. 9- 11.
- KELSEN, H., "Collective security and collection self- defence under the charter of the United Nations", *AJIL*, Vol. 42, 1948, pp. 783- 806.

- KEHOANE, D., "ESDP and NATO", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp.471-487. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf
- KHOL, R., "Crisis Management Procedures", en NOWAK, A. (Ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Papers, n° 90, Paris, EU ISS, June, 2006, pp.129- 131. En <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>
- "Coordinación civil- militar en la gestión de crisis de la UE", en SOLER I LECHA, E., y CARBONELL AGUSTÍN, L. [eds.], VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad Humana, Fundación CIDOB, diciembre de 2008, 222 pág. En http://www.cidob.org/es/publicaciones/monografias/monografias/vi_seminario_internacional_sobre_seguridad_y_defensa_en_el_mediterraneo_la_seguridad_humana
- KIELMANSEGG, S.G. VON, "The meaning of Petersberg: Some considerations on the legal scope of ESDP operations", *CMLR*, 2007, Number 44, pp.629- 648.
- "The European Union's competences in defence policy- scope and limits", *ELR*, Number 32, 2007 , pp. 213- 231.
- KORSKI, D., GOWAN, R., "Bureaucracy and in-fighting: the Brussels problem", en *Can the EU rebuild failing states? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council of Foreign Relations, London, October 2009, pp. 53-61. En http://es.scribd.com/cosmin_pacuraru/d/48052295-Can-the-EU
- KORSKI, D., "The integrated rule of law mission for Iraq (EUJUST LEX)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp.231-241. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf
- KREZDORN, F.J., *Les Nations Unies et les Accords Régionaux*, Jaegersche Buchdruckerei GMBH, Speyer am Rhein, 1954.
- KUROWSKA, X., "The rule-of-law mission in Georgia (EUJUST Themis)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp. 201-209. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J., "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la perspectiva de la reforma de 1996", *Gaceta Jurídica*, B-111, 1996, p. 8.
- "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea", *RIE*, 1988, Vol.19, núm. 1, pp. 797- 823.
- "La política exterior y de seguridad común", en A. Mangas Martín y D. J. Liñán Nogueras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. MacGraw Hill: Madrid, 1999, p. 366.
- LINDE PANIAGUA, E., "Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la Unión Europea", *RDUE*, n° 6, 1r semestre 2004, pp.161- 181. En <http://e- espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:19143&dsID=ParlNacReg.pdf>

- LINDSTROM, G., "Operaciones PESD en la práctica" en GNESOTTO, N., (Dir.), *La Política de Seguridad y Defensa (los cinco primeros años: 1999- 2004)*, París, agosto 2004, p. 128.
- LOBO GARCÍA, A., "La gestión de crisis en las organizaciones internacionales: Unión Europea", en VEGA FERNÁNDEZ, E., (compilador), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de crisis*, IUGGM- UNED- Escuela Diplomática España, Madrid, 2007, pp. 231-250. En http://iugm.es/uploads/tx_iugm/LIBRO_RealidadesyGestiondecrisis.pdf
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J. A., "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea en la Europa oriental: crónica de una inacción anunciada", Cuadernos Const. De la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 45/46, Valencia, 2003/2004, pp.91- 112.
- "Las crisis balcánicas como banco de pruebas de la Política Exterior y de Seguridad Europea", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 49, Valencia, 2004, pp.121- 157.
- LYNCH, D., "ESDP and OSCE", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999-2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp.139-146. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf
- MACÍAS-AYMAR, I., "Estados fallidos: el caso de Somalia y sus piratas", Fundación CIDOB, Opinión, Barcelona, 16 de septiembre de 2009. En http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/desarrollo/Estados_fallidos_el_caso_de_somalia_y_sus_piratas
- MACLAUGHLIN, R., "The Legal Regime Applicable to Use of Lethal Force When Operating under a United Nations Security Council Chapter VII Mandate Authorising "All Necessary Means", *Journal of Conflict & Security Law* (2008), Vol. 12 Nº 3, pp. 389- 417.
- MAJOR, C., "The military operation EUFOR RD Congo 2006", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp. 311-323. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf
- MANCA, D., "The EU Police Mission PROXIMA in Macedonia", *ESR*, nº 21, February 2004, pp. 5- 7.
- MANGAS MARTÍN, A., (Ed.), *Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de derecho comunitario*, 9ª ed., Madrid, 2001, p.664.
- "La Unión Europea", en MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª edición, Tecnos: Madrid, 2005, pp. 65- 88.
- "Kosovo y Unión Europea: Una secesión planificada", en Número monográfico: La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, *REDI*, vol. LXIII, núm., 1, enero-junio, 2011, pp. 101- 123.
- MARCUELLO, J.L., "La Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y Defensa", *Noticias de la Unión Europea*, Nº 226, 2003, pp. 43- 50.

- MARTÍN LÓPEZ, M. A., SÁNCHEZ, V. M., "Consejo Europeo y Consejo", en SÁNCHEZ, V. M., (Dir.), *Derecho de la Unión Europea*, Ed. Huygens: Barcelona, 2010, pp.75-84.
- MARTÍN LÓPEZ, M. A., "Tratados", en SÁNCHEZ, V. M., (Dir.), *Derecho internacional público*, Ed. Huygens: Barcelona, 3ª edición 2012, pp.63-79.
- MARTÍN MARTÍNEZ, M., LIROLA DELGADO, I., "Aspectos jurídico-constitucionales de la acción exterior de la Unión Europea en el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: ¿reformulación o reinención?*", en REMIRO BROTONS, A., BLÁZQUEZ NAVARRO, I. (coord.) *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch- alternativa: Valencia, 2006, p. 39.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, P., "El estatuto jurídico de las fuerzas armadas españolas en el extranjero: marco general de análisis", en LIÑÁN, D. J., ROLDÁN, J., (eds.) *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés/Universidad de Granada/MADOC, Madrid, 2009, pp.39-97.
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., "Los acuerdos internacionales del tercer pilar de la UE", en REMIRO BROTONS, A., BLÁZQUEZ NAVARRO, I. (coord.) *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch- alternativa: Valencia, 2006, pp. 211-248.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R., "La percepción social, militar y política ante las nuevas misiones de las FAS", en TORROJA MATEU, H. (Dir.), GÜELL PERIS, S. (coord.) *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007, pp. 173-207.
- MAZUELOS BELLIDO, A., "Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?", *REEI*, nº 8/2004, pp.15-28. En http://www.reei.org/reei8/MazuelosBellido_reei8_.pdf
- MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, P., "El debate de las capacidades militares", en VV. AA., *La seguridad y defensa de la Unión Europea: Retos y oportunidades*, Cuadernos de Estrategia, Nº 129, Ministerio de Defensa, Instituto español de estudios estratégicos- Instituto de Estudios europeos de la universidad San Pablo- CEU, pp. 161- 185.
 - "Una política de defensa española para Europa", Real Instituto Elcano, DT Nº 48/2004. En <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/afd03f804f0183d7b47ff43170baead1/PDF-048-2004-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=afd03f804f0183d7b47ff43170baead1>
- MENGOZZI, P., *Derecho comunitario y de la Unión Europea*, Tecnos: Madrid, 2000.
- MERLINGEN, M., "The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (Ed.) *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999-2009)*, EU ISS, Paris, 2009, pp.161-171. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf
- MIRALLES SOLÉ, D., "An instrumental analysis of the European Union's capability to act in conflict response" *IUEE Quadern de treball* n º 42, 2004. En http://selene.uab.es/_cs_iuee/catala/obs/m_working.html
- MISSIROLI, A., "Financiación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)", Real Instituto Elcano, ARI n º 61/2003. En

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/eb721a4873°2fcc0/ARI-61-2003-E.pdf?MOD=AJPERES>

- "€uros for ESDP. Financing EU operations", *EU ISS, occasional papers*, N° 45, June 2003, pp.1- 57. En <http://www.iss.europa.eu/occasion/occ45.pdf>
- "Cómo funciona la PESD", en GNESOTTO, N., (Ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión europea. Los cinco primeros años (1999- 2004)*, EU ISS, Paris: 2004, pp. 59-78.
- "L'Unione in azione: le operazioni", en A. MISSIROLI e A. PANSA, *La difesa europea. Il melangolo*: Genova, 2007, pp.57-65.
- MOLINER GONZÁLEZ, J. A., "De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente ", Real Instituto Elcano, ARI n ° 55/2008 - 02/06/2008. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI55-2008
- MONACO, A., "Re-thinking NATO's engagement in Afghanistan", *ESR*, n° 27, October 2005, pp. 8- 10.
 - "Training civilians and soldiers to improve security in Iraq: an update of EU and NATO efforts", *ESR*, Number 25, March 2005, pp. 1-3.
- MURPHY, R., "The European Union and Developments in Crisis Management Operations and Peacekeeping", *Connections, The Quarterly Journal*, vol. VIII, Number 1, Winter 2008, pp. 58- 91. En <http://www.pfpconsortium.org/file/the-european-union-and-developments-in-crisis-management-operations-and-peacekeeping-by-ray-murphy>
- NAERT, F., "European Security and defence in the EU Constitutional Treaty", *Journal of Conflict & Security Law* (2005) Vol. 10 N° 2, pp.187- 207.
- NOGUIER, A., « La gestion civile des crises par l'Union européenne: l'intégration des Etats-majors et des forces de police », *RMCUE*, n° 452, octobre- novembre 2001, pp. 614- 617.
- NOVOSSELOFF, A., « La Coopération entre l'organisation des Nations Unies et les institutions européennes de Sécurité: Principes et perspectives », en *Théories et doctrines de Sécurité*, AFRI 2001, volume II, pp.594- 612. En <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/novo2001.pdf>
- NOWAK, A., "L'Union en action: la mission de police en Bosnie" *EU ISS, Occasional Papers*, n ° 42. Janvier 2003, p.1- 35.
 - « Civilian crisis management within ESDP », en NOWAK, A. (Ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Papers, n° 90, Paris, EU ISS, June, 2006, pp15-37.
- NUTTALL, SIMON J., *European Political Co-Operation*, Clarendon Press: Oxford, 1992.
- ORDANZA, N. VON, "EU Military Deployment- An Executive Prerogative? Decision- making and parliamentary control on the use of force by the EU", Paper, 23, April 2008. En http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_IX_2_vonOndarza.pdf

- ORSINI, D., "Future of ESDP: lessons from Bosnia", *ESR*, nº 29, June 2006, pp. 9- 12.
- ORTEGA, M., « The EU, the Petersberg Missions and intervention », en *Military intervention and the European Union. EU ISS, Chaillot Papers*, Nº 45, Paris, March 2001, pp. 1- 145. En <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp045e.pdf>
- ORTEGA TEROL, J. M., "Una panorámica sobre la política exterior y de seguridad común de la UE en la perspectiva de la Constitución europea: a vueltas entre querer y (no) poder", *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* nº 49, Valencia, 2004, pp.69- 80.
- PAGANI, F., "A new gear in the CFSP machinery: Integration of the Petersberg tasks in the Treaty on European Union", *EJIL* Nº 9 (1998), pp. 737- 749. En <http://ejil.oxfordjournals.org/content/9/4/737.full.pdf+html>
- PAUWELS, N., "EUPOL Kinshasa": testing EU coordination, coherence and commitment to Africa", *ESR*, nº 25, March 2005, pp. 3- 5.
- PERAL, L., "The EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) ", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris: 2009, pp. 325-337. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf
- PERAL FERNÁNDEZ, L., "Gestión de crisis y consolidación de la paz: ¿un nuevo marco europeo de acción civil y militar?" en TORROJA MATEU, H. (Dir.), GÜELL PERIS, S. (coord.), *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007, pp. 141-155.
- PÉREZ BERNÁNDEZ, C., "Organizaciones Internacionales", en V. M. SÁNCHEZ (Dir.), *Derecho Internacional Público*, Ed. Huygens: Barcelona, 3ª edición 2012, pp.175-193.
 - "Relaciones Exteriores de la Unión Europea", en V.M. Sánchez (Dir.), *Derecho de la Unión Europea*, Ed. Huygens, 2010, pp.265-277.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. (Dir.), *Diccionario de Acción humanitaria y Cooperación al desarrollo*, Ed. Icaria y Egoa, 2000. En <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/1>
- PÉREZ-PRATS DURBAN, L., "Sanciones económicas comunitarias. Dos casos paradigmáticos: la crisis yugoslava y libia", *Gaceta Jurídica de las Comunidades Europeas*, Vol. D-16, 1992, p.207.
- PÉREZ SALOM, R., "La agencia europea de defensa", en RAMÓN CHORNET, C. (coord.), *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional*, Instituto universitario "general Gutiérrez mellado" de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa, Tirant lo Blanch: Valencia, 2005, pp. 135-158.
- PERRET, Q., "The European Union and Crisis Management », Fondation Robert Schuman, *European Issues* nº 22, 13th March 2006. En http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe- 22
- PIGRAU SOLÉ, A., "La evolución de la prohibición del uso de la fuerza armada y de sus excepciones", en TORROJA MATEU, H. (Dir.), GÜELL PERIS, S. (coord.), *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007, pp. 15-42.

- PIROZZI, N., HELLY, D., "Aceh Monitoring Mission: a new challenge for ESDP", *ESR*, n° 27, October 2005, pp. 3- 5.
- PNEVMATICOU, L., "Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et de défense", EU ISS- WEU, Publications occasionnelles, N° 31, Novembre 2001, pp. 1- 24.
- PONS, X., SAURA, J., GILABERT, G., *La Comissió de consolidació de la pau*, Col·lecció "Recerca per la Pau", 3, Barcelona, octubre de 2009.
- POPESCU, N., "The EU in Moldova, Settling conflict in the neighbourhood", EU ISS, *Occasional Paper*, N° 60, October 2005, pp. 1- 46.
- POZO, F. DEL, "Aspectos operacionales de la lucha contra la piratería en Somalia", Real Instituto Elcano, ARI n° 18/2009, de 27.1.2009, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI18-2009
- PORTELA, C., "El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español", Documento de Trabajo Observatorio de política exterior (Opex) 2009, Fundación alternativas. En <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>
- POZO SERRANO, P., "La ampliación de las misiones de la Unión Europea en el ámbito de la política de seguridad y defensa", en C. Ramón Chornet (coord.), *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional*, Instituto universitario "general Gutiérrez mellado" de investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa. Tirant lo Blanch: Valencia, 2005, p.49.
- POZO SERRANO, P., PEÑA RAMOS, J. A., "La gestión militar de crisis por la Unión Europea: evolución de los objetivos y resultados alcanzados", *REE*, n° 52, 2009, pp.75- 96.
- PRIEGO MORENO, A., "Georgia: ¿Otra revolución de terciopelo?", *UNISCI Discussion Papers*, Enero de 2004, pp. 1- 20.
- QUILLE, G., "ESDP takes over from NATO: operation ALTHEA, coherent, effective and democratically accountable?" *ESR*, n° 24, October 2004, pp. 3- 5.
- RAMET, S. P., "War in the Balkans", *Foreign Affairs*, vol.71, N° 4, 1992, pp. 79- 91.
- RAUX, J., "Les sanctions de la Communauté Européenne et des États Membres contre l'Afrique du Sud pour cause d'apartheid", *RMC*, 323, 1989, p. 36.
- REMIRO BROTONS, A., BLÁZQUEZ NAVARRO, I. (coord.), *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch- alternativa: Valencia, 2006.
- REMIRO BROTONS, A., "La publicación de los tratados", en *Derecho internacional público. 2 Derecho de los tratados*, Ed. Tecnos: Madrid, 1987, pp.266-273.
- "De los Tratados a los Acuerdos no normativos", en *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990, pp. 23-48.
- Prólogo a la obra de J. Díez Hochleitner, *La posición del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico comunitario*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. XIII.

- RESS, G., «Art. 53», en SIMMA, B., *The Charter of the United Nations*, Oxford University Press, Oxford, U. K., 1994, pp. 720- 735.
- RIPOL CARULLA, S., “Las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en la regulación del Tribunal de Justicia”, en BADIA MARTÍ, A.M., PIGRAU SOLÉ, A., OLESTI RAYO, A. (Coords.), *La Unión Europea ante los retos de nuestro tiempo*, Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia, Vol. II, Marcial Pons: Barcelona, 2009, pp. 191- 215.
- RIES, T. and VASCONCELOS, A. “Strategic ambitions and the political context: issues and answers”, en HEISBOURG, F., *European defence: making it work*, Paris, EU ISS, Chaillot Papers, N° 42, 2000. En <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp042e.pdf>.
- ROLDÁN BARBERO, F. J., “La justicia comunitaria y el control de legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”. Comentario a las sentencias *Yusuf/Barakat* y *Kadi*, de 21 de septiembre de 2005, del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas”, *REDI*, Vol. LVII (2005), N° 2, pp. 869- 891.
- ROYER, P.A., “Les accords externes européens: les limites de l’engagement conventionnel de l’Union Européenne”, *RDUE*, 4/2007, p. 880.
- RUBIO PLO, A., “La batalla diplomática de Kosovo: posiciones irreductibles e intereses compartidos” Real Instituto Elcano, ARI n° 91/2007. En http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI912007_RubioPlo_Kosovo_batalla_diplomatica.pdf
- RUIZ CAMPILLO, X., “La misión EUJUST THEMIS en Georgia”, *UNISCI Discussion Papers*, N° 7, Enero de 2005, pp.1-16.
 - “La Unión Europea y las misiones PESD”, *UNISCI Discussion Papers*, N° 11 Mayo de 2006, p.35.
 - *Las misiones civiles de la política europea de seguridad y defensa: evolución 2003-2006*, Tesis doctoral, Madrid, 2007.
 - “La evolución de las misiones civiles de la política europea de seguridad y defensa”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 16, Enero 2008, pp.61- 83.
- RUIZ GONZÁLEZ, F. J., “Las relaciones entre la UE y la OTAN y su contribución a la seguridad colectiva”, *REE*, n° 52, 2009, pp.97- 112.
- RUYS, T., “Background Paper on EU Crisis Management Operations”, Institute for International Law, Working paper n ° 108, 05/2007. En <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/wp/WP/WP108e.pdf>
- SABA, H., “Les accords régionaux dans la Charte de l'ONU”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Vol. 80, 1952, pp. 664- 666.
- SALAMANCA AGUADO, E., “La represión de la piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia: la acción de la Unión Europea en el marco de la política común de seguridad y defensa”, *REE*, n° 55, Jul. /Dic. 2010, pp.57-86.
- SALMON, T. C., SHEPHERD, A.J.K., “ESDP’s Institutions”, en *Towards a European Army, A military power in the making?* Lynne Rienner Publishers: London, 2003, pp. 87-112.

- SÁNCHEZ, V. M., "El artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas y la aplicación de medidas coercitivas económicas y políticas en la crisis de Liberia (1989- 2004)", *Agenda ONU*, nº/2003- 2004, pp.243- 292.

- *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales para el mantenimiento de la paz. Medidas que no implican el uso de la fuerza armada*, Bosch Editor: Barcelona, 2005.

- SÁNCHEZ, V.M., ORTEGA, M., "Sistema de seguridad colectiva de la ONU", en V. M. Sánchez (Dir.), *Derecho internacional público*. Ed. Huygens: Barcelona, 3ª edición 2012, pp-375-398.

- SÁNCHEZ PELÁEZ, L., "Las capacidades civiles", en VV.AA., *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, Cuadernos de Estrategia nº 145, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2010, pp.103-135. En http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf

- SÁNCHEZ RAMOS, B., "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras el Tratado de Niza", *Anuario da Faculdade de Dereito*, nº 5, 2001, pp. 833-834. En <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/2106/1/AD-5-35.pdf> (Fecha de consulta: 23 jun. 2011).

- SANTOS VARA, J., "El control judicial de la ejecución de las sanciones antiterroristas del Consejo de Seguridad en la Unión Europea", *REEI*, nº 15, marzo de 2008. En <http://www.reei.org/reei%2015/REEmarzo08%5B2%5D.pdf>

- SARI, A., "The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)" *Journal of Conflict & Security Law* (2009), Vol.13, Nº 3, pp. 353- 391.

- "The Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice", (2008) 19 *EJIL*, pp. 67- 100. En <http://www.ejil.org/pdfs/19/1/180.pdf>

- 'The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the ESDP', (2008) 56 *International and Comparative Law Quarterly*, pp. 53-86. En http://www.aurelsari.co.uk/documents/2008_2_Conclusion%20of%20Int%20Agreements%20in%20ESDP.pdf

- SCHREUER, C., "Regionalism v. Universalism", *EJIL*, Vol. 6, 3, 1995, pp. 477- 499.

- SEKULOSKI, M., "A New EU approach to Kosovo: Political context" *ESR*, November 29, June 2006, pp.1- 5.

- 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", Real Instituto Elcano, *ARI* Nº 55/2010, de 2/3/2010, p.7. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1194d68041db0058bfabbf7ab4baf5a3/ARI552010_Simon_Presidencia_espanola_PESD.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1194d68041db0058bfabbf7ab4baf5a3

- "Command and control? Planning for EU military operations", *EU ISS*, Occasional paper, number 81, January 2010, pp. 1-48. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf

- SOBRINO HEREDIA, J. M., "El tratado de Lisboa o la capacidad de Europa para reinventarse constantemente", *RGDE*, nº 19, octubre 2009.
- STEWART, E.J., *The European Union and Conflict Prevention. Policy Evolutions and Outcome* Lit Verlag: Berlin, 2005.
- SCHULZE, K. E., "The Aceh Monitoring Mission", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, Paris: EU ISS, 2009, pp. 265-274. En http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10- web.pdf
- SUR, S., "Quelques observations sur les normes juridiques internationales", *RGDIP*, nº 89, 1985, pp.901-928.
- TARDY, T., "Limits and opportunities of UN- EU relations in peace operations: implications for DPKO", External Study, United Nations peacekeeping in the service of peace, September 2003, p.9. En http://pksoi.army.mil/doctrine_concepts/documents/UN%20Policy%20Documents/UN%20EU.pdf
- THYM, D., "Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy", *EJIL*, vol. 10, nº 1. January 2004, pp. 5- 22.
- TOCCI, N., "The EU in conflict resolution", en S. WOLFF AND CH. YAKINTHOU (ed.), *Conflict Resolution: Theories and Practice*, London and New York: Routledge, 2011, p. 15. En <http://www.ethnopolitics.org/isa/Tocci.pdf>.
- TONDINI, M., BERTOLIN F., "La sentenza calipari: Volenti non fit iniuria?. (3 aprile 2008). En http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0036_tondini_bertolin.pdf
- "La cassazione e il caso Calipari: quelle "buone consuetudini" che salvano le "buone relazioni" (7 settembre 2008). En http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/giurisdizioni_ordinarie/0004_tondini_bertolin.pdf
- TORROJA MATEU, H., *La asistencia humanitaria en la organización de las Naciones Unidas. Fundamento y perspectivas actuales*, ed. Atelier: Barcelona, 2004.
- URREA CORRES, M., "La toma de decisiones en el ámbito de la PESC: la abstención constructiva como alternativa a la unanimidad", *REDUR*, nº 0 /Junio 2002.
- VEGA FERNÁNDEZ, E., "Los instrumentos de la Unión Europea para la intervención en emergencias", en *La Unión Europea frente a catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?* Documento de trabajo OPEX 58/2011, Fundación alternativas, Madrid 2011, pp.21-32.
- VILLANI, U., "The Security Council's Authorization of Enforcement Action by Regional Organisations", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 6, 2002, pp. 535- 557. En http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpunybvillani_6.pdf
- VIRCOULON, TH., "The EU police mission in Kinshasa- DRC (EUPOL Kinshasa) and the EU Police mission in RD Congo (EUPOL RD Congo)", en GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (Ed.), *European Security and Defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, EU ISS, Paris, 2009, pp. 221-230.

-
- WEIL, P., "Towards relative normativity in International Law", *AJIL*, n° 77, 1983, pp. 413-442.
- WELLER, M., "Current Developments: The International response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia", *AJIL*, Vol. 86, Number 3, 1992, pp. 569-607.
- WESSEL, R. A., "The International Legal Status of the European Union", *EFAR*, n° 2, 1997, pp.109- 129, en <http://www.utwente.nl/mb/legs/research/wessel/wessel29.pdf>
- Revisiting the International Legal Status of the UE", *EFAR*, n° 5, 2000, pp.507-537, en <http://www.utwente.nl/mb/legs/research/wessel/wessel1.pdf>
- "The State of Affairs in EU Security and Defence Policy: The breakthrough in the Treaty of Nice", *Journal of Conflict & Security Law* (2003), Vol. 8, N° 2, pp. 265-288, en <http://jcs.oxfordjournals.org/cgi/reprint/8/2/265>
- "Good Governance and EU Foreign Security and Defence Policy", Centre for European Studies (CES) working paper, n° 2/04, en <http://www.mb.utwente.nl/ces/research/WorkingPapers/WPaper2-04.pdf>
- "Fragmentation in the governance of EU External Relations: Legal Institutional Dilemmas and the New Constitution for Europe", CES working paper, n° 3/04, en <http://www.mb.utwente.nl/ces/research/WorkingPapers/WPaper3-04.pdf>
- "Differentiation in EU Foreign, Security and Defence Policy: Between Coherence and Flexibility", en TRYBUS M. and WHITE N. D., *European Security Law*, Oxford University Press, 2007, pp. 225- 248, en <http://www.utwente.nl/mb/legs/research/wessel/wessel11.pdf>
- "The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities", en DASHWOOD, A., MARESCEAU, M., (coord.) *Law and practice of EU external relations: salient features of a changing landscape*, Cambridge University Press, USA: 2008, pp. 152- 187, en <http://www.mb.utwente.nl/legs/research/wessel/wessel14.pdf>
- «Cross-Pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements", en HILLION, C., KOUTRAKOS, P., (Eds.), *Mixed Agreements in EU Law Revisited*, Oxford: Hart Publishing, 2010, pp. 30- 54, en <http://www.utwente.nl/mb/legs/research/wessel/wessel67.pdf>
- WOGAU, K. VON, RAPP- JUNG, B., "The case for a European System monitoring foreign investment in defence and security", *CMLR Number 45*, 2008, pp.47- 68.
- ZEHETNER, T., "Waiting in the wings, the civilian ESDP mission in Kosovo", *ESR*, N° 33, May 2007, pp. 4- 7.

BASES DE DATOS Y SITIOS WEB CONSULTADOS (última actualización: 13 junio 2011)

- Aceh Monitoring Mission: http://www.aceh-mm.org/english/info_menu/archive.htm
- Agencia Europea de Defensa: <http://www.eda.europa.eu/>
- Centre de Documentació Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus (UAB): <http://www.iuee.eu/index.asp?parent=0&ap=1>
- Centro de Documentación de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/documents/>
- Centre for European Studies (CES), University of Twente, Netherlands: <http://www.mb.utwente.nl/ces/>
- Consejo de la UE, Operaciones de la PCSD: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=es>
- Consejo de la UE. Registro Público de documentos: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1279&lang=ES>
- Centro Internacional de Toledo para la paz: <http://www.toledopax.org/es/index.html>
- Comisión Europea: http://ec.europa.eu/index_es.htm
- EPLO (European Peace building Liaison Office): <http://www.eplo.org/index.php?id=186>
- EUFOR- ALTHEA: <http://www.euforbih.org/>
- EULEX KOSOVO: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/front/>
- EUNAVFOR SOMALIA: <http://www.eunavfor.eu/>
- European Union Monitoring Mission in Georgia (EUMM): <http://www.eumm.eu/en/>
- EurActiv (La actualidad de la Unión Europea en España): <http://www.euractiv.es/>
- EUR- Lex. Diario Oficial de la Unión Europea: <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>
- European Union @ United Nations. Partnership in action: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_1005_es.htm
- European Union Institute for Security Studies (EU ISS): <http://www.iss.europa.eu/>
- European Union Satellite Centre: <http://www.eusc.europa.eu/>
- Fondation pour la Recherche Stratégique: <http://www.frstrategie.org/>
- FORNET: A network of research and teaching on European Foreign Policy (funded by the European Commission): <http://www.first-search.net/fornet.info.htm>
- Istituto Affari Internazionale (IAI): http://www.iai.it/index_it.asp
- International Civilian Office Kosovo: <http://www.ico-kos.org/>
- Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGGM), de Investigación sobre paz, seguridad y defensa: <http://www.iugm.es/>
- MAFUE en Rafah: <http://www.eubam-rafah.eu/>
- MEDOBS. Observatori de Polítiques Mediterrànies: <http://www.medobs.net/>
- Ministerio Federal alemán de relaciones exteriores: http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_769658/Internet/Content/
- European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina: <http://www.eupm.org/>
- Ministerio de Defensa de España: <http://www.mde.es/>
- Misión de las Naciones Unidas en la RD Congo (MONUC): <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/monuc/>
- Observatori de Política Exterior Europea. IUEE. Universitat Autònoma de Barcelona: <http://www.iuee.eu/presentacio.asp?parent=13&ap=21>
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Naciones Unidas: http://www.cinu.org.mx/temas/asun_hum/ocah.htm
- Oficina del REUE y de los representantes especiales: <http://www.ohr.int/>
- OTAN: <http://www.nato.int/issues/nato-eu/index.html>
- Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/>
- Política Europea de Vecindad: http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm

- Representación Permanente de España ante la UE: <http://www.es-ue.org/Default.asp?section=1423&lg=2>
- Registro público de documentos del Consejo de la Unión Europea <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1279&lang=EN>
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute): <http://www.sipri.org/>
- Université de Montréal. Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix: <http://www.operationspaix.net/>
- UN Peacekeeping: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>
- US Department of State: <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/62459.htm>
- TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States): http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/tacis/index_en.htm
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Buscador de jurisprudencia: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/
- ZIF (Zentrum für Internationale Friedenseinsätze): <http://www.zif-berlin.org/>