

OPERACIONES DE PAZ Y UNIÓN EUROPEA

Susana Sanz Caballero

SUMARIO: Introducción.- 1. Base jurídica y evolución de la PESD.- 1. Los años cincuenta: el proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED) y la creación de la Unión Europea Occidental (UEO).- 2. Evolución a partir del TUE de 1992. 3. El avance de la PESD a través de los Consejos Europeos.- 4. La Estrategia Europea de Defensa y los Objetivos Generales.- 2. Los instrumentos de la UE para la prevención de conflictos. Especial referencia a las misiones Petersberg. 1. Mecanismos de la UE para la prevención de conflictos.- 2. Las misiones Petersberg. 3. Las operaciones desplegadas.- 4. Retos y dificultades para el futuro. 1. No todos los Estados miembros de la UE comparten la misma visión sobre la PESD. 2. La PESD cuenta con escasos medios (humanos, financieros y materiales). 3. Existe una rivalidad en el seno de la UE entre los órganos con competencias en la gestión de crisis.- Conclusiones.

Introducción

En 1986, España entró (junto con Portugal) en las CCEE. En aquel momento resultaba impensable que las CCEE llegaran a desplegar operaciones de paz propias. Las CCEE eran por aquel entonces un gran invento a nivel económico, pero a nivel político no tanto, incluso pese a que la reforma de los Tratados llevada a cabo ese mismo año por el Acta Única Europea había pretendido precisamente incluir en la agenda comunitaria la Cooperación Política Europea. Sin embargo, esa Cooperación Política Europea excluía expresamente los temas de defensa¹.

En 1992 se produjo la reforma más importante que hasta el momento ha habido de los Tratados constitutivos de las CCEE, la reforma de Maastricht. En ella, se creó la Unión Europea, formada por las tres CCEE más unas formas de cooperación nuevas, de carácter intergubernamental, que eran la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.

¹ Artículo 30 del Acta Única Europea.

El nuevo TUE establecía, aunque con un texto muy en condicional, muy tímido, que en un futuro quizá se podría desarrollar una defensa común. El artículo B del TUE establecía que uno de los objetivos de la UE era²:

afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, *en el futuro*, la definición de una política de defensa común que podría conducir, *en su momento*, a una defensa común³.

En 1997 se consensuó la reforma de los Tratados de Ámsterdam. Incluso entonces, hablar de operaciones de paz o de gestión de crisis de la UE, era hablar de ciencia ficción. Pese a los avances políticos que ya se estaban viendo en la UE, la idea de que los miembros de la UE se pudieran poner de acuerdo en desplegar hombres bajo bandera de la UE para ayudar a resolver crisis internacionales, se antojaba a la mayoría de las personas como imposible.

Como indica Cebrián Carbonell, durante mucho tiempo la UE fue incapaz de traducir su enorme influencia económica en peso político internacional, ni era capaz de exportar seguridad más allá de sus fronteras⁴. Durante ese tiempo se acuñó una frase que se hizo célebre que decía que la UE era un gigante político, un enano económico y un gusano militar⁵.

De hecho, durante esos años la UE veía desarrollarse el conflicto bélico que desde el punto de vista geográfico jamás haya sufrido más cerca de sus fronteras: el con-

² Como indica PÉREZ VILLALOBOS, el diseño de la PESC que se hizo en Maastricht reflejaba las inquietudes de una UE joven, que manifestaba una voluntad más declarativa que operativa de asumir los desafíos en materia de seguridad. Por ello los aspectos de la PESC con repercusiones en el ámbito de la defensa no se asumían directamente (PÉREZ VILLALOBOS, M. C.: "La política exterior y de seguridad común en el Tratado Constitucional de la UE", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2005, nº 3, accesible en: www.ugr.es/redce/ReDCE3/perezvillalobos.htm).

³ La cursiva es de la autora. Resalto esas expresiones para recalcar lo condicional del establecimiento de la política de defensa común.

⁴ CEBRIÁN CARBONELL, L.: "La Política Europea de Seguridad y Defensa. Situación actual y perspectivas de futuro", en *Papeles para leer*, IUGGM, 2004.

⁵ CHURRUCÁ MUGURUZA, C.: "Strengthening the EU's common foreign policy: the European Council's decision to develop an autonomous military crisis management capability in the context of Petersberg tasks", en *Humanitäres Völkerrecht*, 2000, pp. 206-220, p. 206.

flicto que se produjo tras la disolución de la antigua Yugoslavia. Pero era incapaz de reaccionar. Sus miembros ni siquiera se ponían de acuerdo en la toma de decisiones políticas en el seno de la PESC. Así, por ejemplo, fueron incapaces de reconocer todos a una la independencia de Macedonia, Eslovenia, Croacia o Bosnia.

Tras las reformas en el TUE llevadas a cabo en Ámsterdam en 1997 y en Niza en 2000, el antiguo artículo B del TUE, que hoy día es el artículo 2 del TUE, no dice nada muy diferente de lo que decía en 1992. Sólo el tono es más contundente y firme que el de 1992. Ya no se usan las expresiones "en el futuro" o "en su momento" la UE contará con una defensa común, pero su contenido tampoco se va mucho del de Maastricht, es decir, del texto acordado en 1992. Sigue usando una forma verbal condicional. El actual artículo 2 del TUE establece en su segundo párrafo como objetivo de la UE:

afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que *podría conducir* a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17,

Quién nos iba a decir que el drama de la crisis de Kosovo, que se produjo en 1999 y que supuso la primera operación de la OTAN fuera de sus fronteras y sin mandato de la ONU, sería el acicate para que la UE reaccionara y decidiera dar un impulso, pero un impulso de verdad, a la política de defensa de la UE.

La UE desplegó su primera operación de paz en 2003. Aunque las operaciones de paz son una herramienta imprescindible utilizada por la comunidad internacional para dirimir enfrentamientos armados y estabilizar situaciones de post conflicto, los Estados europeos durante muchos años dudaron de su capacidad para poder desplegarlas por sí mismos⁶.

A día de hoy, la UE ha llevado a cabo operaciones de paz en los Balcanes, en el Cáucaso, en Oriente Medio, en Asia, y en África hasta un total de 20 operaciones. De ellas, 9 ya han finalizado. Algunas han sido y son de carácter militar, otras civiles, y algunas civiles y militares a la vez.

⁶ MENESES, R. y AGUIRRE, M.: "Presente y futuro de las operaciones de paz", *Conference Report*, 02, junio de 2007, FRIDE, p. 1.

La UE se ha desplegado en:

- Bosnia (y aquí con más de una operación, con una civil y militar, y otra civil),
- en Kosovo,
- tres misiones en Macedonia
- en Georgia (donde hubo una primera operación civil hace varios años y ahora mismo durante este mes de octubre de 2008 se está desplegando una nueva y diferente de la anterior, producida por los intentos de independencia de Abjasia y de Osetia del Sur)
- en Moldavia y Ucrania, una misión de asistencia fronteriza
- en los territorios palestinos (dos operaciones, una misión de policía y otra de asistencia fronteriza en Rafah)
- en Afganistán
- en la región de Aceh (Indonesia)
- en Guinea Bissau
- en Chad y República Centroafricana
- en la República Democrática del Congo, el antiguo Zaire (cinco misiones en este país, algunas ya acabadas, otras no, algunas militares, otras civiles)
- otra en Darfur (Sudán)
- y, también últimamente se ha establecido una acción que más que una operación de la UE propiamente dicha, es una acción de coordinación militar de apoyo a la ONU para evitar la piratería en aguas somalíes, pero parece ser que en la UE se está reclamando la creación de una verdadera operación militar de la UE.

A lo largo de las siguientes páginas, analizaremos en primer lugar la base jurídica para las operaciones de gestión de crisis de la UE, así como la evolución que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) ha tenido en el seno de la UE. En segundo lugar, apuntaremos cuáles son los mecanismos de prevención de conflictos con los que cuenta la UE para pasar a analizar inmediatamente unos de los más importantes de entre ellos, las operaciones de gestión de crisis, o misiones Petersberg. Seguidamente, analizaremos las características y los detalles más destacables de cada una de la veintena de operaciones de paz que hasta el momento ha lanzado la UE. Finalizaremos planteando los principales retos y escollos que aún sufre la UE a la hora de desplegar estas misiones y enumerando una serie de conclusiones finales.

1. Base jurídica y evolución de la PESD

El origen de la PESD está en lo que ocurrió en la UE durante los años noventa: en el reconocimiento por parte de la UE de su fracaso a la hora de tomar decisiones y actuar de manera unánime para frenar la guerra de los Balcanes. O por mejor decir,

las guerras de los Balcanes, puesto que se produjeron varias, a medida que luchaban por su independencia las ex repúblicas de Macedonia, Eslovenia, Croacia y Bosnia, y luego la provincia serbia de Kosovo. La guerra causada por la desmembración de la ex Yugoslavia comenzó en 1991 y se prolongó hasta los acuerdos de Paz de Dayton de 1995, y durante todo ese tiempo la UE fue incapaz de actuar, pero luego el conflicto resurgió en 1999 cuando la provincia serbia de Kosovo comenzó una lucha por su independencia y ahí tampoco la UE fue capaz de actuar.

Así como en las primeras guerras de los Balcanes, es decir, hasta 1995 hubo acuerdo en el marco de Naciones Unidas y fue una operación de Naciones Unidas la que ayudó a poner fin a los combates, en cambio en esta última guerra, la de Kosovo, no hubo consenso en el seno de Naciones Unidas, de modo que fue la OTAN la que puso fin a la guerra con una operación militar sin autorización de Naciones Unidas. Cabe plantearse si el fin justifica los medios y si la OTAN puede actuar fuera de zona, esto es, fuera de los Estados miembros de la OTAN y sin mandato de Naciones Unidas. Pero esta polémica, aún siendo como es muy interesante, se escapa del objeto de nuestro análisis.

Por tanto, el fracaso de la UE frente al conflicto yugoslavo a lo largo de los años noventa fue el revulsivo que hacía falta para que la UE empezara a tomar conciencia de que debía dotarse de una política común en el ámbito de la gestión de crisis internacionales.

1. Los años cincuenta: el proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED) y la creación de la Unión Europea Occidental (UEO)

Ya antes de los años noventa, las CCEE habían mostrado interés por la seguridad y la defensa. De hecho, hubo un intento en 1952 de crear una Comunidad Europea de Defensa. Si se llega a crear, hubiese sido, junto a la CECA que se creó en 1951 y a las futuras CEE y CEEA que se crearon en 1957, una de las Comunidades Europeas, en cuyo seno los Estados participantes habrían cedido soberanía -en este caso, en temas de defensa-, incluso con la creación prevista de un ejército europeo. Pero la propuesta era demasiado revolucionaria en 1952 (e incluso me atrevería a decir que hoy día) y fracasó. Desde mediados de los años cincuenta del pasado siglo quedó claro que la defensa y la seguridad iban a estar separadas de la iniciativa de integración supranacional que representaban las tres Comunidades Europeas⁷.

⁷ TRYBUS, M.: "The new European Defence Agency: a contribution to a Common European Security and Defence Policy and a challenge to the Community acquis?", en *CMLR*, 2006, vol. 43, pp. 667-703, p. 670.

En 1954, el llamado Pacto de Bruselas derivó en una organización internacional de defensa, la Unión Europea Occidental (UEO). El fracaso de la CED demostró a los Estados europeos que debían dejar las cuestiones de seguridad a esta organización, que era independiente y diferente de las CCEE, aunque todos sus miembros lo fueran también de las CCEE.

De todas formas, el tiempo demostró que si no existe voluntad de los Estados, las organizaciones internacionales por sí mismas nada pueden: la UEO ha sido durante décadas una organización dormida, en estado de hibernación, cuyos órganos ni siquiera se reunían. La razón no es otra que el desarrollo paralelo de la OTAN, con la participación de EEUU y Canadá, que daba a los Estados europeos muchas más garantías de seguridad y protección, ya que gozaba de muchos más medios personales, presupuestarios y materiales que la débil UEO.

La UEO fue durante muchos años, en palabras del General Martínez Esparza, la Bella Durmiente de las organizaciones internacionales⁸. Curiosamente, fue el Tratado de Maastricht de 1992 el que quiso revitalizar esta organización, utilizarla al servicio de la UE, aprovechando para ello el hecho de que todos los Estados miembros de la UEO lo eran de la UE aunque no todos los Estados miembros de la UE lo eran de la UEO.

2. Evolución a partir del TUE de 1992

El TUE de Maastricht de 1992 creó la PESCE como segundo pilar intergubernamental de la UE, con un procedimiento de toma de decisiones en su seno por unanimidad, pero establecía la posibilidad de una defensa común como opción futura, no como realidad actual.

Ya tras la primera guerra de los Balcanes, el Tratado de Ámsterdam de 1997 retomó el tema de la capacidad de la UE en temas de defensa incluyendo en su seno un mecanismo de actuación que era la cuadratura del círculo: asumía que la UE podía llevar a cabo misiones que, a partir de ese momento, se han llamado misiones Petersberg, por el nombre de la ciudad alemana donde se reunieron los líderes europeos. Estas misiones podrían ser de carácter humanitario y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones con fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas misiones de restablecimiento de la paz (esto es, lo que la UE denomina operaciones de imposición de la paz).

⁸ Palabras pronunciadas en una alocución en el marco del Curso "El futuro de la UEO", organizado por la Universidad Complutense de Madrid en julio de 1994.

La cuadratura del círculo se debe a que el artículo 17.3 del TUE, en su dicción de 1997, establecía que aunque las decisiones sobre ese tipo de operaciones las adoptaría y supervisaría la UE, en realidad quien llevaría a cabo en la práctica las misiones sería la UEO porque la UE carecía de la estructura necesaria para hacerlo ella misma. La UEO, por su parte, aceptaba esta relación jerarquizada por la que se ponía al servicio de la PESC de la UE.

Ésta era la solución menos mala ya que en el seno de la UE hay Estados que se declaran neutrales políticamente, o Estados que no desean desarrollar su ejército más allá de lo anecdótico, que no desean que sus hombres participen en operaciones, ni siquiera humanitarias, fuera de sus fronteras. Entre ellos podemos comentar los casos de Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia y de Dinamarca. Y, en cambio, en la UEO estaban como miembros los diez Estados miembros de la UE (que entonces contaba con quince miembros únicamente) que sí deseaban comprometerse militarmente por mejorar la seguridad mundial y ayudar a solventar crisis internacionales.

Sin embargo, apenas la UE pudo cumplir su promesa de convertir a la UEO de Bella Durmiente en Rey León, y sigo usando las palabras del General Martínez Esparza, puesto que la única misión que cumplió la UEO durante esa época fueron la operación de vigilancia en el mar Adriático, para evitar que las partes en la guerra de los Balcanes consiguieran armas por vía marítima, y el despliegue de un destacamento de policía en Mostar.

Fueron Francia y Reino Unido los Estados que retomaron la situación, convencidos de que la UE debía desarrollar su propia capacidad defensiva. Hubo una cumbre bilateral en Saint Malo, en diciembre de 1998 en la que los dos participantes instaron a toda la UE para que se dotara de una capacidad para llevar a cabo acciones militares de respuesta a crisis internacionales y adoptaron la Declaración franco-británica sobre defensa europea⁹. Ese fue el punto de arranque del actual desarrollo de la PESD. Conviene resaltar que Reino Unido fue uno de los dos impulsores de la PESD, pese a ser un país que tradicionalmente parece preferir reforzar los lazos trasatlánticos en temas de seguridad y defensa más que los puramente europeos.

3. *El avance de la PESD a través de los Consejos Europeos*

La reunión de Saint Malo no fue en vano, puesto que después de la misma los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE, se fueron reuniendo en

⁹ Declaración franco-británica sobre la defensa europea (Saint Malo 4 de diciembre de 1998), accesible en GAUTIER, : "L'Europe de la defense au portant", en *Politique Étrangere*, 1999, n. 2, pp. 242-243.

el seno de distintos Consejos Europeos celebrados en Colonia (en junio de 1999), en Helsinki (en diciembre de ese mismo año) y en Santa María de Feira (julio de 2000), y adoptaron unas Conclusiones en las que asumieron la necesidad de desarrollar capacidades de defensa puramente europeas, y fueron modulando una PESD autónoma, que no requiriera de subarriendos de la UEO ni de responsabilidades subsidiarias de la OTAN¹⁰. Estos Consejos Europeos marcaron el fin de la separación artificial entre el principio estático de la seguridad (encomendada a la UEO) y el concepto dinámico de la defensa (encomendada a la UE a través de su PESC). En realidad, se puede afirmar que la PESD se ha ido edificando a golpe de Consejo Europeo.

En el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 los Jefes de Estado y de Gobierno asumieron el reto de la cumbre de Saint Malo aprobando una Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa, en la que tomaban la decisión de dotar a la UE de una capacidad de acción autónoma al margen de la OTAN, esto es, sin participación de EEUU.

En el Consejo Europeo de Helsinki de final de ese mismo año se confirmaba que la UE lanzaría y lideraría operaciones militares en respuesta a crisis internacionales en las que la OTAN no actuara y se definía lo que se ha dado en llamar el "Objetivo General de Helsinki" o *Headline Goal* (esto es, un mapa de ruta para hacer frente a los retos que planteaba la puesta en marcha de la PESD). En ese Objetivo General de Helsinki los Estados miembros se comprometían a disponer a partir de 2003, a través de aportaciones voluntarias, de unas fuerzas militares capaces de desplegarse rápidamente, en 60 días, y operar al menos un año para llevar a cabo cualquier tipo de misiones Petersberg, hasta un total de 60000 hombres.

En Helsinki se tomó también la decisión de crear órganos políticos y militares de carácter permanente que permitieran desplegar estas misiones (el Comité Político y de Seguridad COPS, que es el órgano encargado de tomar las decisiones para operaciones concretas y de su dirección estratégica), el Comité Militar (CMUE, que asesora al COPS, ejerce la dirección militar de las actividades militares de la UE y tiene bajo su mando directo a un grupo multinacional de colaboradores) y el Estado Mayor de la UE (EMUE, que actúa bajo la autoridad del CMUE, y ejerce funciones de alerta temprana, evaluación de la situación y planeamiento estratégico). Como la función

¹⁰ Sobre las relaciones entre la OTAN y la PESD: ÁLVAREZ VERDUGO, M.: "La relación de consulta y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN", en *RDCE*, 2002, n. 12, pp. 471-487.

del Consejo Europeo sólo es dar las orientaciones generales a la UE, pero no tomar decisiones concretas, estos órganos se fueron creando en el año 2000 a través Decisiones del Consejo de Ministros¹¹.

El Consejo Europeo de Helsinki de 1999 captó a la perfección la lógica de la PESD en una frase: "El Consejo Europeo subraya su determinación de desarrollar una capacidad autónoma para tomar decisiones y, cuando la OTAN no se involucre, para lanzar y dirigir operaciones militares de la UE en respuesta a crisis internacionales. Este proceso evitará duplicaciones innecesarias y no implica la creación de un ejército europeo".

La originalidad de las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Santa María de Feira fue que se introdujo la idea y el concepto del elemento civil de la gestión de crisis, sobre todo la necesidad de crear efectivos o capacidades policiales. Si hasta el momento había primado el desarrollo militar de la PESD, ahora los Estados miembros de la UE caen en la cuenta de que puede haber una parte no militar en la gestión de las crisis. Por otro lado, en este Consejo Europeo también se puso sobre el tapete el espinoso tema que se acabó resolviendo y plasmando en los acuerdos "Berlín Plus", esto es, la necesidad de que la OTAN de acceso a la UE a los medios y capacidades de la OTAN (que son financiados también por Estados miembros de la UE) cuando la UE quiera colaborar en la resolución de una crisis en la que la OTAN no quiera o no pueda involucrarse¹².

Resulta llamativo que aunque uno de los más importantes hitos en el desarrollo de la PESD fue el Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000, sin embargo muy poco de lo que allí se aprobó en materia de gestión de crisis ha pasado a formar parte del Tratado de Niza. En otras palabras: los líderes europeos prefirieron que el desarrollo de la PESD se hiciera al margen de los Tratados. Y aunque la clave de esa nueva PESD está en la nueva redacción de los artículos 2, 11, 17 y 25 del TUE en su versión del Tratado de Niza, las referencias del TUE a la PESD constituyen el mínimo imprescindible. Estos cuatro artículos del TUE certifican de modo

¹¹ Decisiones del Consejo 2000/143/PESC, 2000/144/PESC y 2000/145/PESC de 14 de febrero de 2000.

¹² Desde diciembre de 2002, la UE lleva a cabo acciones autónomas de la UE o bien acciones de gestión de crisis en virtud de los acuerdos Berlín Plus, usando medios y capacidades de la OTAN (por ejemplo, en este último caso, se puede mencionar las operaciones Concordia en Macedonia y Althea en Bosnia Herzegovina).

implícito el nacimiento de una capacidad operativa propia de la UE, evitan al máximo las referencias a la UEO, y mencionan, aunque sólo sea de soslayo, al Comité Político y de Seguridad¹³, pero no a otros órganos de gestión de crisis.

¹³ Art. 2 del TUE: "La Unión tendrá los siguientes objetivos: [...] afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17 [...]".

Art. 11 del TUE: "1. La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes: -la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; -el fortalecimiento de la seguridad de la Unión 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, incluidos los relativos a las fronteras exteriores; -el fomento y a consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

2. Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua.

Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. El Consejo velará por que se respeten estos principios".

Artículo 17. "1. La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, de conformidad con el párrafo segundo, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

La política de la Unión con arreglo al presente artículo no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco.

La definición progresiva de una política de defensa común estará respaldada, según consideren adecuado los Estados miembros, por la cooperación entre sí en el sector del armamento.

En realidad, todo el grueso de la elaboración y puesta en marcha de la PESD se hizo a través de un Informe que ha sido bastante poco publicitado y que se aprobó en el Consejo Europeo de Niza, el mismo que dio carta de naturaleza al Tratado de Niza¹⁴. El Consejo Europeo de Niza definió la composición y competencias de los nuevos órganos, esto es, el COPS, el CMUE y el EMUE. También dio cabida en las nuevas operaciones a Estados terceros que voluntariamente quieran ayudar a la UE y definió la relaciones con la OTAN. Incluso entendió que la característica que puede diferenciar a la UE de otras organizaciones en este ámbito reside en su capacidad global, en que puede movilizar una amplia gama de recursos, que no sólo tienen porqué ser militares, sino también civiles.

La conclusión es que si bien la PESD actúa a través de los mecanismos y órganos que menciona escuetamente el TUE en su capítulo V, sin embargo todo esto lo hace

2. Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

3. Las decisiones a que se refiere el presente artículo que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa se adoptarán sin perjuicio de las políticas y obligaciones a que se refiere el segundo párrafo del apartado 1.

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 bilateral, en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la OTAN, siempre que está cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente título.

5. Con vistas a promover los objetivos del presente artículo, las disposiciones del presente artículo se revisarán de acuerdo con el artículo 48".

Artículo 25. "Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, un Comité Político y de Seguridad seguirá la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común y contribuirá a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo supervisará la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión.

En el marco del presente Título, el Comité ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

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, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 47".

¹⁴ GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: "La política europea de seguridad y defensa después de Niza", en RDCE, 2001, n. 9. pp. 197-238, p. 207.

a través de un procedimiento propio y paralelo no recogido en el Tratado¹⁵. Se puede criticar este proceder, pero igualmente se puede argumentar que gracias a él se desvinculó la puesta en marcha de la PESD del hecho de que entrara en vigor (o no) el Tratado de Niza¹⁶. Pero en todo caso, aun con la escasa base en los Tratados, se alcanzaba el objetivo de reunir la gestión europea de crisis bajo un único techo, el de la UE¹⁷. En todo caso la gestión europea de crisis no implica la creación de un ejército europeo permanente y plenamente integrado. A lo más que se ha llegado es a que, sobre una base *ad hoc*, los Estados miembros interesados en participar en una operación destinen unidades nacionales para una formación militar específica.

La PESD sigue siendo hoy día la política menos común de la UE. El hecho de poder enviar misiones Petersberg no configura per se una verdadera política de defensa. Estas misiones son resultado de un mínimo común denominador. Son misiones en las que no participan los Estados miembros de la UE declarados neutrales. Y cada Estado puede decidir si participa o no. Es más, a las operaciones de la UE se pueden sumar terceros Estados. Además, en la toma de decisiones se aplica el principio de la abstención constructiva, esto es, puede haber Estados miembros que se desliguen de la opinión general pero que con su negativa no bloqueen la decisión de los demás, adjudicándose el resultado final a la UE en su conjunto¹⁸.

4. La Estrategia Europea de Seguridad y los Objetivos Generales

Pero lo que le hacía falta a estas alturas a la PESD era unos objetivos claros, una línea estratégica clara. Esto se le proporcionó a través de un documento de 2003 del Alto Representante para la PESC, denominado *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, que fue aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003. En él, Javier Solana apunta que las principales amenazas del siglo XXI son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción ma-

¹⁵ ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: "La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: la misión de observación de la UE en los Balcanes", en *REEI*, 2008, n. 14, p. 5.

¹⁶ BLÁZQUEZ PEINADO, M. D.: "La política europea de seguridad y defensa", en *Cuadernos de Derecho Internacional*, 2009, en prensa.

¹⁷ ARGUMOSA PILA, R.: "Aproximación al modelo de seguridad europeo del inicio del siglo XXI", en *Cuadernos de Estrategia*, 2000, n. 108.

¹⁸ AGONZÁLEZ SÁNCHEZ, E.: "El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, n. 8, pp. 383-415, p. 389. También GONZÁLEZ ALONSO estudia la abstención constructiva, a la que denomina como situación esperpéntica (GONZÁLEZ ALONSO, cit., p. 227).

siva, los conflictos regionales, la descomposición de algunos Estados, y la delincuencia organizada. Solana propone como objetivos estratégicos¹⁹:

1) hacer frente a dichas amenazas, tanto las cercanas como las lejanas, porque en época de globalización, todas ellas resultan inquietantes;

2) crear seguridad en los Estados limítrofes, porque unos vecinos bien gobernados siempre serán más estables y seguros, a través de iniciativas como la política europea de vecindad;

3) y luchar por un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz en las relaciones internacionales, en el marco de las Naciones Unidas.

Las implicaciones que todo ello tienen para la UE son:

1) *La necesidad de ser más activos* aplicando el abanico completo de instrumentos de gestión de crisis y prevención de conflictos de los que la UE dispone, sean actividades políticas, diplomáticas, militares, civiles, comerciales o de desarrollo²⁰.

2) *Ser más capaces*, esto es dedicar más recursos a defensa, y aquí menciona Javier Solana que se va en buen camino con la creación de una Agencia Europea de la Defensa.

3) *Ser más coherentes*, para que las actividades militares casen con las diplomáticas, y éstas con las civiles, y éstas con las de desarrollo, también con las del Estado de Derecho, con la ayuda humanitaria, etc. Es necesario que todas ellas tengan la misma lógica, la misma filosofía, para no emitir distintos mensajes. Hay una necesidad imperiosa de que las respuestas que se dan a las distintas dimensiones de una crisis sean coherentes y coordinadas²¹.

¹⁹ Especialmente crítico con este documento se muestra: OBERG, J.: "Does the European Union promote peace? Analysis, critique and alternatives", en *New Agenda Think Tank*, 2006, n. 2, *passim*.

²⁰ Hans Bernard WEISSERTH, Jefe de la Unidad de Task Force de la PESD, indica que ello significa que la UE debe ser capaz de mantener varias operaciones al mismo tiempo y, además, que impliquen capacidades civiles y militares (WEISSERTH, H. B.: "The European Union Perspective", en Center for Strategic Research SAM, 2003).

²¹ La experiencia de los Balcanes, Irak o Sudán demuestra que la aplicación aislada de uno de los elementos del poder nacional o internacional –bien sea el militar, la ayuda al desarrollo o las sanciones económicas, por poner algunos ejemplos– desemboca en el fracaso (PAREJA RODRÍGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G.: "El enfoque integral (comprehensive approach) a la gestión de crisis internacionales", en *ARI. Real Instituto Elcano*, 2008, n. 115).

4) *Colaborar con los socios de la UE*, dado que con problemas globales no caben respuestas en solitario. La UE en estas operaciones ha colaborado hasta el momento con organizaciones como son la ONU, la Unión Africana, la OTAN y la ASEAN.

A resultas de la exigencia de este documento para que la UE pudiera reaccionar más rápidamente y durante más tiempo, el Consejo Europeo de Bruselas de 2004 aprobó el Objetivo Principal actual en el ámbito militar, que completa al *Headline Goal* de Helsinki, denominado Objetivo Principal 2010 (HGL-2010), que cubre hasta 2010. En él se indica que los retos son mejorar la interoperabilidad, despleabilidad y sostenibilidad de las fuerzas. A tal fin, se han creado Agrupaciones Tácticas integradas por 1500 soldados capaces de desplegarse en 10 días fuera de Europa y mantenerse en el teatro de operaciones al menos 120 días.

En el ámbito civil, el Objetivo Principal 2008 se adoptó en el Consejo en diciembre de 2004 y cubre hasta final de 2008. En él se acordó crear una reserva de 5.000 policías, de los cuales 1400 son capaces de desplegarse en un mes, un catálogo de 300 oficiales del sistema judicial y penitenciario y una reserva de funcionarios de la administración civil y 100 miembros del personal de protección civil, con capacidad éstos últimos para desplegarse en 24 horas en caso de catástrofes o desastres naturales.

2. Los instrumentos de la UE para la prevención de conflictos. Especial referencia a las misiones Petersberg

1. Mecanismos de la UE para la prevención de conflictos

La UE tiene a su disposición un amplio catálogo de mecanismos para la prevención de conflictos. El concepto de seguridad que maneja la UE es amplio. No sólo es la ausencia de guerra sino la remoción de toda causa que pueda llevar en un futuro a una controversia²². Por eso la UE ha huido del enfoque miope que sólo considera dentro de los mecanismos de prevención de conflictos las medidas a corto plazo. La UE destaca por su denuedo por combatir las raíces profundas de los conflictos, sean éstas económicas, sociales, culturales o políticas. Para ello contribuye con políticas comerciales y de cooperación económica, con la asistencia al desarro-

²² SANZ CABALLERO, S.: "Las Naciones Unidas y la diplomacia preventiva: ¿adaptación o reforma?", en *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI*, Cardona Llorens, J. (ed.), Tirant, 2008, pp. 59-84, p. 63; AGIRRE, M y TAYLOR, M.: "Is Europe adrift in the Middle East?", en *US/ME Policy Brief*, 2007, n. 10, p. 2.

llo, la promoción de los derechos humanos y la democracia y hasta con la promoción de políticas medioambientales, con medidas estructurales.

Pero la UE también cuenta con instrumentos a corto plazo, que emplea cuando las medidas a largo plazo o estructurales han fallado o simplemente no se han aplicado, con la intención de reducir tensiones, prevenir la intensificación de la violencia, o evitar el estallido del conflicto.

En un principio, el acercamiento al tema de la gestión de crisis por parte de la UE se circunscribió a la concesión de fondos y ayudas en caso de crisis humanitarias, al envío de alimentos y medicamentos, la protección civil y todo lo que se considera como ayuda de emergencia. Pero este enfoque apolítico varió sustancialmente a medida que la UE fue desarrollando su PESC y, dentro de ella, la emergente PESD. Hoy día ya es habitual que la UE active medidas como las siguientes²³:

- la UE hace declaraciones, visitas de alto nivel, nombra enviados especiales, apoya el trabajo de otras organizaciones internacionales, hace propuestas de paz, esponsoriza conferencias de paz o de recaudación de fondos²⁴,

- también la UE impone sanciones

- y despliega operaciones Petersberg.

2. Las misiones Petersberg

Con respecto a las misiones Petersberg, se proyectan fuera del territorio de la UE con el fin de gestionar determinadas crisis internacionales. No tienen en cuenta la propia defensa intracomunitaria. Son operaciones que se limitan a determinados campos, no son omnicomprendivas. Según el artículo 17.2 del TUE, se circunscriben a los campos humanitario, de rescate, mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), y fuerzas de combate en gestión de crisis, incluida la imposición de la paz (*peace-enforcing*, en los términos de la ONU).

Sin embargo, tal y como sea ha adelantado, el desarrollo de la PESD se ha hecho al margen de los Tratados, en paralelo al TUE pero no dentro del TUE. Y esta afirmación también se aplica a lo que ha ocurrido con las operaciones Petersberg por-

²³ NIÑO PÉREZ, J.: "EU instruments for conflict prevention", *FRIDE Working Papers*, abril 2005, p. 3.

²⁴ Conferencias de donantes como la que la UE ha convocado en Bruselas a 15 de octubre de 2008 para Georgia.

que éstas han ido creciendo y extendiéndose a más temas de los inicialmente mencionados en el artículo 17.2 del TUE. Las misiones se han extendido al ámbito civil, no sólo militar, desde el Consejo Europeo de Feira de junio de 2000, cuando se incluyeron cuatro nuevos ámbitos en las operaciones Petersberg: las operaciones de policía, las de fortalecimiento del Estado de Derecho, las de fortalecimiento de la administración civil y las de protección civil. A su vez, a resultas de lo pactado en el Consejo Europeo de Helsinki de 2001, se creó un Mecanismo de Reacción Rápida que ha aumentado el campo de misiones que desplegar la UE hasta la reconciliación tras un conflicto. Y, en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 se introdujo en la agenda de las misiones Petersberg la lucha contra el terrorismo. Por su parte, en la Conferencia sobre las capacidades en gestión civil de crisis que se celebró en Bruselas en noviembre de 2004, los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE añadieron una nueva área prioritaria de carácter civil: la de supervisión u observación. Ello ha aumentado de nuevo el catálogo de operaciones. Éstas últimas suelen desplegarse con el fin de comprobar el cumplimiento de acuerdos adoptados por las partes en conflicto, o para vigilar un cese el fuego, o para velar por la limpieza de procesos electorales. Por su parte, el COPS ha creado un nuevo tipo de misión: las misiones fronterizas civiles en el marco de la PESC.

Pese a este desarrollo extraconvencional, las misiones Petersberg siguen siendo limitadas, un *numerus clausus*, porque se describen y se explicitan los motivos por los que pueden ser lanzadas. Además, no incluyen las operaciones de defensa colectiva en caso de ataque contra uno de los Estados miembros, labor que queda reservada a la OTAN. Por tanto, la asistencia mutua en el territorio de la UE no está contemplada. Eso sí sería una defensa común²⁵. El Tratado de Lisboa sí incluye un compromiso de ayuda mutua entre Estados miembros en caso de agresión contra uno de ellos, pero aún no está en vigor.

Conviene indicar que el desarrollo de las operaciones de gestión de crisis de la UE ha ido siempre de la mano de la ONU. La mayoría de las operaciones que ha desplegado ha sido a petición de la ONU o bajo el paraguas de una resolución habilitadora del Consejo de Seguridad. Desde operaciones militares de emergencia como la

²⁵ JORGE URBINA, J.: "Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea", en *RDCE*, 2001, n. 10, pp. 439-471, p. 443; URIBE OTALORA, A.: "Cambios orgánicos y operacionales en la OTAN tras la guerra fría", en *IV Jornadas Cultura de Defensa Nacional. La estrategia como componente esencial de la Política de Seguridad y Defensa*, Ed. Ministerio de Defensa, 2007, pp. 31-57, p. 49.

operación Artemis en el Congo en 2003, hasta pequeñas misiones de entrenamiento policial. Richard Gowan publicó un artículo en el *EU Observer* en el que indicaba que la ONU era el Obélix y la UE el Astérix de la seguridad internacional, con la ONU ocupándose del despliegue de grandes pero lentas misiones mientras que la UE se concentra en las operaciones pequeñas pero flexibles²⁶. En cambio, las operaciones desplegadas en territorio de Europa, por ejemplo la operación CONCORDIA en Macedonia y EUMM en Georgia, han sido lanzadas en la mayoría de los casos a petición de las autoridades del país.

Con respecto al contenido de las operaciones Petersberg, Graf indica que su significado no es claro. Las hay de varios tipos. Entre las militares, las más consolidadas y extendidas son²⁷:

1) Misiones humanitarias y de rescate

Normalmente son de corta duración. Suelen estar en los niveles más bajos de intensidad militar. Su objetivo es la protección de civiles. No tienen como fin acabar con el conflicto, sino cubrir las necesidades mínimas de la población que sufre el conflicto (en el caso de las misiones humanitarias) o evacuar a personas en peligro, normalmente nacionales, aunque también podría tratarse de nacionales de terceros Estados (ya que no se especifica nada en contra en la normativa de la PESD). Sólo usan la fuerza como último recurso.

2) Misiones de mantenimiento de la paz

El concepto de las operaciones de mantenimiento de la paz surgió en las Naciones Unidas. Este término ha sido adoptado por la UE. Consisten en el despliegue de hombres que se interponen entre los contendientes sin volverse ellos mismos contendientes en ese conflicto. Se despliegan con el consentimiento del Estado afectado y no pueden usar la fuerza salvo en caso de legítima defensa. Por tanto, tienen un valor persuasivo. Son tropas neutrales, en el sentido de que no toman partido por ninguna facción del conflicto. Naciones Unidas las encuadra dentro del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas al considerar que no implican, salvo en casos extremos, el uso de la fuerza y por tratarse, por tanto, de un modo más de tratar de resolver el conflicto.

²⁶ GOWAN, R.: "The EU still needs UN peackeepers", en *EU Observer*, de 21 de mayo de 2008, accesible en www.ecfr.eu/content/entry/commentary_gowan

²⁷ GRAF VON KIELMANSEGG, S.: "The meaning of Petersberg: some considerations on the legal scope of the ESDP operations", en *CMLR*, 2007, n. 44, pp. 629-648, p. 631 y ss.

3) Misiones de combate en gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz (esto es, misiones para la gestión de crisis)

Aunque el tenor del artículo 17.2 del TUE cuando se refiere a este tipo de misión es confuso, queda claro que el término principal es el de gestión de crisis, y que dos subgéneros dentro de la misma serían las misiones de combate y las de restablecimiento de la paz. Éstas son misiones que acuñó Naciones Unidas cronológicamente más tarde que las de mantenimiento de la paz. Su despliegue suscita muchos más problemas que el de las operaciones anteriores. Puede tratarse de operaciones que, o bien no han sido autorizadas por los Estados donde van a desplegarse, o bien tienen mandato de usar la fuerza, o bien ambas cosas. Por tanto, no cumplen las características necesarias para ser consideradas como operaciones clásicas de mantenimiento de la paz. Se encuadran más bien en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas porque los soldados desplegados se convierten en unos contendientes más que, siguiendo instrucciones en este caso de la UE, pretenden poner fin al conflicto o a la violencia. Las operaciones Artemis en Congo, EUFOR RD Congo y la operación Althea en Bosnia pueden ser calificadas como misiones de gestión de crisis. Son operaciones ambiciosas y a gran escala.

4) Misiones para combatir el terrorismo

Cuando se idearon en 1997 las operaciones Petersberg, no estaba aún en la agenda de la UE el tema del terrorismo. Acontecimientos posteriores de terrorismo a gran escala obligaron al Consejo Europeo de Sevilla de 2002 incluir misiones para combatir el terrorismo dentro de las tareas de la UE. *La Estrategia Europea de Seguridad* de Solana, aprobada en 2003, confirmó que éste iba a ser un tema importante para la gestión de crisis de la UE.

El objetivo de la lucha contra el terrorismo está en la base de la acción coordinada conjunta que acaba de desplegar la UE cerca de las costas de Somalia en septiembre de 2008, que, sin ser una verdadera misión propia de la UE, viene a luchar contra las actividades de piratas que intentan desestabilizar la región. Y otro tanto se puede decir de algunas de las operaciones lanzadas en la RDC, o la lanzada en el Chad, en Darfur, o en la región indonesia de Aceh.

La lucha contra el terrorismo muchas veces está dentro del ámbito de una operación de la UE que de hecho se califica de otra forma, como una operación de rescate, o una de mantenimiento de la paz, o de restablecimiento de la paz. Esto es, la lucha contra el terrorismo muchas veces no es el nombre o título que se le da a la operación, sino que, por el contrario, se organizan operaciones de rescate, o de mantenimiento de la paz, o de combate, en las que hay elementos para luchar contra el terrorismo.

3. Las operaciones desplegadas²⁸

Las operaciones Petersberg no cubren todo el espectro posible de la PESD, pero sí que nos proveen con el único catálogo específico de actividades militares (y civiles) de la UE. Han sido una veintena las operaciones desplegadas por la UE hasta el momento. A continuación exponemos la base legal y las características de cada una de ellas:

EUMP

- Desplegada en Bosnia Herzegovina.
- Fue la primera operación de la UE.
- Fue creada a petición de la ONU (resolución del Consejo de Seguridad 1396 de 5 de marzo de 2002)
- Base jurídica: Acción Común del Consejo 2002/210/PESC de 11 de marzo de 2002.
- Comenzó el 1 de enero de 2003, casi un año después de la petición del Consejo de Seguridad.
- Sustituyó a otra operación de la ONU
- Su mandato inicial era de 3 años pero continúa.
- Misión de carácter civil (policial)
- Se desplegó con muy pocos medios
- Formada por 500 agentes de policía desplegados, 70 expertos civiles y 300 contratados locales
- Función: instruir a la policía del país y a las instituciones públicas
- Sigue a día de hoy.

CONCORDIA

- Desplegada en la ex República yugoslava de Macedonia
- Creada a petición del presidente del país y del Consejo de Seguridad
- Sustituía a una operación de la OTAN
- Fue creada a través de la Acción Común 2003/92/PESC del Consejo de 27 de enero de 2003
- Fue la primera operación militar de la UE (y supuso el primer despliegue de la Fuerza de Reacción Rápida)
- Su mandato fue desde 31 marzo 2003 a diciembre de ese año
- Misión formada por 500 militares

²⁸ Se puede consultar información sobre estas misiones en: THE HENRY L. STIMSON CENTER: "Review of European Union Field Operations", en *Peace Operations Factsheet Series*, 2004, marzo.

- Fue también la primera vez que se aplicaron los acuerdos Berlín Plus y la UE pudo usar capacidades de la OTAN
- Fue un éxito, pero hay que tener en cuenta que se desplegó en un país sin guerra
- Misión finalizada.

ARTEMIS

- Fue la primera operación fuera de su territorio regional, en África (en la República Democrática del Congo).
- Se creó a petición de la ONU, a través de la Resolución del Consejo de Seguridad 1484 de 30 de mayo de 2003 bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas
- Función: estabilizar la situación en la ciudad de Bunia (por tanto, con un teatro de operaciones limitado).
- Fue creada a través de la Acción Común 2003/423 del Consejo de 5 de junio de 2003
- Fue la segunda operación militar de la UE
- Se desarrolló desde junio a septiembre de 2003 (corto intervalo de tiempo)
- Pero demostró que había un rol para la PESC en África
- Fue liderada por Francia
- La operación demostró que la UE estaba ya preparada para enviar misiones en un corto intervalo de tiempo y además haciéndolo en escenarios difíciles
- Estuvo formada por 1800 hombres
- Duró 6 meses de 2003, hasta que la ONU fue capaz de establecer una nueva misión
- Se usaron capacidades de la OTAN (Berlín Plus)
- Misión finalizada.

PROXIMA

- Desplegada también en Macedonia
- A petición del Presidente del país
- Sustituyó a la operación CONCORDIA en diciembre de 2003
- Pero, en esta ocasión, estamos ante una operación civil, la segunda operación civil de la UE
- Base jurídica: la Acción Común 2003/681/PESC del Consejo de 29 de septiembre de 2003
- Formada por 200 policías
- Función: dedicada a la consolidación del orden público a través de la formación de un cuerpo policial respetuoso de los estándares internacional y europeo, y capacitado para la lucha contra el crimen organizado. También reformó el Ministerio de Interior.
- Misión finalizada.

EUPOL KINSHASA

- Desplegada en la República Democrática del Congo
- A petición del gobierno del país
- Fue la primera operación civil en territorio africano
- Es una operación de policía
- Se inició en abril de 2005. Hasta diciembre de 2006
- Base jurídica: Acción Común 2004/947/PESC del Consejo de 9 de diciembre de 2004
- Formada por 30 agentes de policía
- Función: asesorar en la creación y funcionamiento de una unidad de policía integrada
- Misión finalizada.

EUSEC RD CONGO

- Desplegada en la República Democrática del Congo.
- Creada a través de la Acción Común 2005/355/PESC de 2 de mayo de 2005
- Creada a petición de las autoridades del país
- Formada únicamente por 8 personas
- Función: la reforma del sector de la seguridad (en concreto, la policía)
- Lanzada en junio 2005
- Sigue en principio hasta junio de 2009

EUPOL-COPPS

- Desplegada en los territorios palestinos
- A petición de la Autoridad Palestina
- Se trata de una operación civil de policía
- Base jurídica: Acción Común 2005/797/PESC del Consejo de 14 de noviembre de 2005
- Desplegada desde 1 de enero de 2006 y prevista hasta fin de 2008
- Objetivo: ayudar a la creación de un Estado independiente, democrático y viable.
- Supone la prueba de la apuesta política de la UE en favor de la creación de un nuevo Estado, el Estado palestino.
- Sigue en marcha

EU-BAM Rafah

- Desplegada en el límite entre Israel y la Franja de Gaza
- Operación desplegada a petición de la Autoridad Palestina y del gobierno de Israel
- Se trata de una operación civil de asistencia fronteriza
- Desplegada en el paso fronterizo de Rafah
- Función: supervisa el cruce de fronteras por este paso fronterizo

- Base jurídica: Acción Común 2005/889/PESC del Consejo de 12 de diciembre de 2005
- Continúa en principio hasta el 24 de noviembre de 2008

EU-BAM

- Desplegada entre Moldavia y Ucrania
- Operación de carácter civil, de asistencia fronteriza
- Creada en el marco de la política de vecindad
- Función: contribuir a la creación de un control fronterizo y aduanero eficaz
- Base jurídica: Acción Común 2005/776/PESC del Consejo de 7 de noviembre de 2005
- Sigue en marcha.

EUJUST THEMIS

- Desplegada en Georgia
- Creada a petición del Primer Ministro georgiano
- Empezó en 2004 y terminó en 2005
- Misión pionera para la UE en el ámbito del fortalecimiento del Estado de Derecho
- Formada por 10 personas expertas en cuestiones de Estado de Derecho
- Función: orientar la reforma de la justicia penal y apoyar las actividades contra la corrupción, asegurando el cumplimiento del standard internacional y europeo de derechos humanos²⁹
- Base jurídica: Acción Común 2004/523/PESC del Consejo de 28 de junio de 2004
- Misión finalizada

EUSEC RD Congo

- Desplegada en la República Democrática del Congo
- Fue la segunda operación de fortalecimiento del Estado de Derecho de la UE y la tercera en la RDC
- Misión de carácter civil para el fortalecimiento del Estado de Derecho
- Complementaria de EUPOL-Kinshasa. Se desarrollaron en paralelo hasta que ésta acabó
- Base jurídica: Acción Común 2005/355/PESC del Consejo de 2 de mayo de 2005
- Función: asegurar el cumplimiento de normas de derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, normas democráticas, transparencia y buena gobernanza.
- Sigue en marcha

²⁹ FERNÁNDEZ SOLA, N.: "La Unión Europea en el Cáucaso Sur y Asia Central: las limitaciones de la Política de Vecindad", en *ARI. Real Instituto Elcano*, 2007, n. 43, pp. 10-16, p. 12.

ALTHEA

- Desplegada en Bosnia Herzegovina.
- Creada a través de Acción Común 2004/570/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004
- Misión de carácter militar y civil a un tiempo.
- Es la misión más importante desplegada hasta el momento en cuanto a sus capacidades de actuación.
- Autorizada por Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a través de la resolución 1551 (2004) en el marco del Capítulo VII
- Transferida de la OTAN a la UE el 2 de diciembre de 2004
- Formada por 7000 militares y 500 policías
- Tenía un mandato inicial de 3 años
- Participan efectivos de 22 países de la UE (todos salvo Chipre, Malta y Dinamarca) y de 11 Estados terceros
- Funciones: proporcionar seguridad, aplicar los aspectos militares de los acuerdos de Dayton de 1995, y en su parte civil: colaborar con la Corte Penal Internacional, luchar contra crimen organizado y el terrorismo y a favor del Estado de Derecho³⁰.
- La misión continúa aunque España (a través de la Ministra de Defensa) quiere plantear este mes de noviembre su retirada o conversión en una misión puramente civil.

EUJUST-LEX

- Desplegada en Irak
- Creada a petición de las autoridades irakíes
- Misión de carácter civil
- Misión para mejorar el funcionamiento de la justicia penal
- Se enmarca en las misiones de fortalecimiento del Estado de Derecho (tercera en desplegarse de este tipo)
- Base jurídica: Acción Común 2005/190/PESC del Consejo de 7 de marzo de 2005
- Función: mostrar el compromiso de la UE en la reconstrucción de Irak tras la ocupación
- Sigue hasta marzo de 2009 en principio

³⁰ Sobre la operación ALTHEA: ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: "La evolución de las operaciones Petersberg de la UE: la operación ALTHEA en Bosnia y Herzegovina", en *RDCE*, 2006, n. 23, pp. 47-85.

AMM

- Desplegada en la región de Aceh (Indonesia)
- Misión de carácter civil. Se enmarca en las misiones de supervisión
- Es la primera misión de observación que realiza la UE
- Es también la primera operación en el sudeste asiático
- Misión: supervisar el alto el fuego y el cumplimiento del acuerdo entre el gobierno de Indonesia y el GAM (grupo revolucionario para la liberación de Aceh)
- Se desarrolló en colaboración con la ASEAN
- Participaron también Noruega y Suiza
- Base jurídica: Acción Común 2005/643/PESC del Consejo de 9 de septiembre de 2005
- Terminada el 15 de diciembre de 2006, cuando hubo elecciones locales

EUPOL AFGHANISTAN

- Desplegada en Afganistán
- A petición de las autoridades del país
- Creada a través de la Acción Común del Consejo 2007/369/PESC de 30 de mayo de 2007
- Lanzada desde junio de 2007
- Operación de carácter civil, de policía
- Función: asesora y forma al personal del Ministerio del Interior, de las regiones y provincias en cuestiones de sistema penal, policía e incluso asistencia fronteriza
- Creada para tres años al menos
- Formada por 274 miembros a 11 de septiembre de 2008 (184 internacionales, 90 locales)
- Sigue activa

DARFUR

- Desplegada en esta región sudanesa.
- Es una acción de apoyo civil y militar
- Creada a través de Acción Común 2005/557/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005
- Daba apoyo a la operación de la Unión Africana (AMIS)
- Funciones: entrenó a tropas africanas, ayudó con transporte táctico y estratégico, asistió a la policía, envió observadores militares, envió equipo y bienes, y dio asistencia técnica
- Terminada el 31 de diciembre de 2007, cuando la UE traspasó sus actividades a la UE y a una operación híbrida de Naciones Unidas.

EUPAT

- Desplegada en la ex república yugoslava de Macedonia
- Misión de carácter civil, de policía
- Función: asesoramiento policial
- Supuso la continuación de la operación PROXIMA, al expirar ésta en 2005
- Duración de 6 meses
- Base jurídica: Acción Común del Consejo 2005/826/PESC de 24 de noviembre de 2005
- Formada por 30 agentes de policía
- Operación terminada

UE SSR GUINEA-BISSAU

- Desplegada a petición de las autoridades del país
- Es la primera operación PESD que aúna la defensa (es operación militar), la justicia y la policía
- Creada a través de la Acción Común del Consejo 2008/112/PESC de 12 de febrero de 2008
- Formada por un pequeño número de expertos civiles y militares
- Función: apoyo al sector de seguridad
- Dirigida por un militar español: General Esteban Verástegui
- Sigue activa

EULEX KOSOVO

- Desplegada en Kosovo.
- Misión de carácter civil, de fortalecimiento del Estado de Derecho (para asegurar standards europeos en justicia y policía, para asegurar una representación multiétnica)
- Su misión es técnica
- Es la mayor misión civil lanzada por la UE hasta el momento
- Base jurídica: Acción Común del Consejo 2008/124/PESD de 4 de febrero de 2008
- Amparada por la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
- Función: especialmente trabaja para ayudar al gobierno en temas de policía, aduanas, justicia...
- Problema: el lanzamiento de esta misión supone tomar partido por el Estado de Kosovo aun cuando algunos Estados miembros de la UE no han reconocido su independencia
- Participan algunos Estados de la UE más Turquía, Noruega, Suiza y EEUU
- España participa en esta misión para la instauración de un Estado kosovar cuando, sin embargo, no ha reconocido la independencia del país
- Sigue activa

EUFOR CHAD/RCA

- Desplegada en Chad y la República Centroafricana
- Autorizada por Consejo de Seguridad a través de la resolución 1778 de 25 de septiembre 2007
- Establecida en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (autoriza el uso de la fuerza)
- Base jurídica: Acción Común 2007/677/PESC del Consejo de 15 de octubre de 2007
- Lanzada el 28 de enero de 2008 para un plazo de un año
- Misión de carácter militar, civil y humanitaria a la vez
- Supone un gran reto, por el vasto territorio y las condiciones de violencia e inseguridad
- Problema: a los 3 días después del comienzo se suspendió el despliegue porque hubo rechazo de la población, falta de información sobre el conflicto por la baja calidad de la inteligencia empleada (que no puede desligarse de conflictos en Darfur y la RCA), fallos del planeamiento, alta vulnerabilidad, riesgo guerra civil y guerra internacional
- Formada por 3500 soldados, mayoritariamente franceses (propulsor de la operación)
- Funciones: proteger a civiles e peligro y refugiados, facilitar la ayuda humanitaria y proteger al personal de Naciones Unidas y su equipo
- Se suspendió temporalmente y aún no está totalmente desplegada
- Expira el 15 de marzo de 2009
- Existe un acuerdo para que sea sustituida por una fuerza de Naciones Unidas³¹

EUPOL RD Congo

- Desplegada en la República Democrática del Congo
- Creada a través de la Acción Común del Consejo 2007/405/PESC de 12 de junio de 2007
- Continuada de la operación EUPOL KINSHASA
- Función: asistir a la República Democrática del Congo en la reforma del sector de la justicia
- Formada por 39 agentes policiales y expertos en justicia, igualdad, derechos humanos y derechos del niño
- Sigue hasta 30 de junio de 2009

³¹ Sobre esta operación: ARTEAGA, F.: "El conflicto de Chad, Naciones Unidas (Minurcat) y la Unión Europea (Eufor)", en *ARI. Real Instituto Elcano*, 2008, n. 51, pp. 16-22.

EUMM

- Desplegada en territorio de Georgia
- Es la última misión que ha sido lanzada (European Union Monitoring System)
- Misión civil de policía
- Dentro de las misiones civiles, es una misión de observación, supervisión o verificación
- Los observadores no portan armas
- Base jurídica: Acción Común 2008/736/PESC de 15 de septiembre de 2008
- Funciones:
 - verificar que se cumple el acuerdo alcanzado en septiembre de 2008 por el Presidente francés Sarkozy y el Primer Ministro ruso Medvedev (acuerdo de seis puntos): retirada tropas rusas, alto el fuego, retorno de los desplazados y refugiados, contribuir a reducir la tensión y adoptar medidas de confianza mutua
 - Problemas de interpretación del acuerdo: el principal escollo es la retirada de tropas rusas de territorio de Georgia. Como Rusia ha reconocido la independencia de Abjasia y de Osetia del Sur (las dos regiones independentistas) no se retiran de esos territorios ni dejan hacer su trabajo en esas zonas a los observadores de la UE
- Formada por 279 observadores de la UE + 25 de reserva
- Desplegados desde el 1 de octubre
- No tienen poder para inmiscuirse en el conflicto (de modo político o armado) ni para patrullar de noche
- Continúa su actividad.

4. Retos y dificultades para el futuro

El desarrollo futuro de la PESD, y por tanto, de las operaciones de gestión de crisis de la UE, no está exento de problemas, pese a los avances que pretende introducir el Tratado de Lisboa en esta materia. A efectos de claridad, esos retos y escollos los podemos agrupar en torno a tres ideas. La primera, la ausencia de una posición única y común de todos los Estados miembros en torno a la PESD. La segunda, y derivada de la anterior, la falta de compromisos y medios de todo tipo con la que los Estados miembros dotan a la PESD. Y la tercera, la incomprensible rivalidad interorgánica en el seno de las propias instituciones y órganos de la UE con competencias en la materia.

1.- No todos los Estados miembros de la UE comparten la misma visión sobre la PESD

Muchas veces las misiones son emprendidas por un grupo reducido de Estados, a los que los demás no perjudican en su decisión con la abstención constructiva. Pero resulta descorazonador que haya tantos *free riders* en la UE que miren hacia otro

lado cuando se trata de contribuir, con la posibilidad de pérdidas –y no sólo pérdidas materiales– a la resolución de conflictos.

Como consecuencia, falta coherencia: se requiere, como ya indicaba Javier Solana en su *Estrategia Europea de Seguridad*, una visión compartida sobre el objetivo final del proceso. La PESD está formada, a día de hoy, por una serie de decisiones pragmáticas pero sin una visión común sobre a dónde debe dirigirse. En este sentido, es un ejemplo típico de cómo se va haciendo la construcción europea.

2. La PESD cuenta con escasos medios (humanos, financieros y materiales)

A veces, la UE peca de improvisación o de ingenuidad, como demuestra el caso del despliegue de la operación en Chad, donde la inteligencia no funcionó y no se previó que las facciones podían ser hostiles a las fuerzas de paz de la UE. Por eso las misiones hasta ahora han sido muy limitadas y modestas en cuanto a su objetivo y su alcance. No hay una inteligencia integrada y la UE tiene problemas para mantener operaciones de larga duración³². Faltan estructuras, dependen de las de la OTAN, por ejemplo en temas como el transporte militar a larga distancia.

Hay una escasa implicación económica en la gestión de crisis. Hasta ahora, lo que se financia de las operaciones de paz de la UE con el presupuesto común es casi anecdótico, siendo en la mayoría de los casos los Estados que deciden participar en una misión los que deben correr con los gastos, lo que refleja un limitado espíritu europeo de esfuerzo y de solidaridad. Insuficiencia y precariedad del sistema de financiación, que persisten pese al acuerdo ATHENA de febrero de 2004, que a la hora de adjudicar el pago de los gastos, obliga a ir caso por caso, comprobando si la operación es civil, si es militar, si son gastos administrativos u operativos, si son comunes o si son costes individuales, etc³³.

³² FUENTE COBO, I.: "Interrogantes sobre la defensa europea", conferencia internacional de la Universidad de Granada sobre *La seguridad europea en el siglo XXI*, 5-9 de noviembre de 2001, p. 10.

³³ GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: "De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea", en *RDCE*, 2003, n. 15, pp. 653-682, p. 675, quien nos habla de la costumbre de hacer juegos malabares para conseguir financiación para las operaciones de gestión de crisis; THE HENRY L. STIMSON CENTER: "Funding for post-conflict operations: NATO and EU", *Peace Operations Factsheet Series*, marzo de 2004.

En definitiva, se percibe un déficit de las capacidades entre los Estados miembros para atender los objetivos y misiones de la PESD³⁴.

3. Existe una rivalidad en el seno de la UE entre los órganos con competencias en la gestión de crisis

Un problema crónico de la UE es la falta de liderazgo político estratégico existente en la UE³⁵. A eso se añade la rivalidad política existente entre el Consejo, el Secretario General/Alto Representante de la PESC y la Comisión³⁶.

Hay una inflación orgánica, que lleva a dudas sobre el funcionamiento de la PESD, en la que destacan: el Consejo europeo, Consejo, COREPER, Comisión, Parlamento Europeo (estos dos con poderes residuales), Alto Representante/Secretario General, COPS (órgano gozne en la PESD), Comité Militar (foro de consulta y cooperación), CMUE (orienta los trabajos del COPS), EMUE (vínculo entre el CMUE y las tropas nacionales puestas a disposición de la UE), Unidad de Planificación de la Política y Alerta Rápida (UPPAR), Agencia Europea de Defensa³⁷ y para las misiones civiles el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM, que es un mecanismo de coordinación con carácter meramente informativo).

A eso se añade que a menudo las operaciones (sobre todo las militares) están integradas por personal que lleva tres sombreros (*triple-hatted*), el de la UE, la ONU y la OTAN. Simultánea o consecutivamente. Un ejemplo clásico de esta circunstancia lo encontramos con las tropas de la UE que sustituían a la operación de la OTAN en Macedonia. A los mismos soldados europeos que antes actuaban en nombre de la OTAN, se les utilizó para la operación posterior de la UE pero las siglas, reglas, normas y procedimientos cambiaron a partir del momento de la conversión de la misión OTAN en misión UE. Esta situación produce esquizofrenia jurídica y operacional.

³⁴ MARTÍ SEMPERE, C.: "La Agencia Europea de Defensa tras el Tratado de Lisboa", en *ARI. Real Instituto Elcano*, 2008, n. 53, pp. 11-15, p. 11; MOLINER GONZÁLEZ, J. A.: "De la PESD a la PCSD: la cooperación estructurada permanente", en *ARI. Real Instituto Elcano*, 2008, n. 55.

³⁵ FERNÁNDEZ SOLA, N.: "El impacto de un eventual Triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea", en *ARI. Real Instituto Elcano*, 2004, n. 10, pp. 9-12, p. 10.

³⁶ IKONEN, A. M.: "Política común de seguridad y defensa", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2005, n. 9, pp. 115-136, p. 129.

³⁷ Agencia Europea de Defensa, creada el 12 de julio de 2004 mediante una Acción Común del Consejo de Ministros (2004/551/PESC)

Todo ello aboca a la necesidad de coordinación, a fin de evitar que las capacidades de los Estados miembros lleguen a formar un conjunto incoherente con exceso de unas capacidades y lagunas en otras.

Conclusiones

En un contexto histórico globalizado, inestable, donde nada de lo que ocurra fuera de sus fronteras le es ajeno ni indiferente al Estado, en un proceso de mutación permanente, en el que los conflictos son cada vez más asimétricos, los europeos deben ser capaces de mantener la paz y la seguridad del continente y proyectar, de manera solidaria, estabilidad fuera de sus fronteras.

La UE no es el poder civil y pacifista que la gente tiene en la cabeza. A través de la PESD, como componente de la PESC, la UE ha lanzado misiones de gestión de crisis en Georgia, Irak, Indonesia, en Chad, Sudán, República Democrática del Congo, etc. Desde 2003, fecha de la primera misión lanzada por la UE y hasta abril de este año, más de 11000 europeos han sido desplegados en 20 misiones. En la mayoría de ellas, personal civil y militar han trabajado juntos. Y en algunos casos también han colaborado observadores en derechos humanos y en cuestiones de género³⁸.

Junto a despliegues militares de hasta 60000 hombres, la UE es ya capaz de lanzar operaciones civiles con más de 5000 policías, cientos de jueces, funcionarios y expertos en reformas de la administración en poco margen de tiempo, con poco tiempo de preparación y planificación³⁹. También ha demostrado poder sostener varias de estas operaciones simultáneamente en distintas partes del mundo.

Pero la PESD es una política que adolece de problemas estructurales. Hasta el momento, la política común de seguridad y defensa parece fragmentaria y limitada. La UE se ha desplegado sobre todo en conflictos de baja y media intensidad⁴⁰, esto es, a la altura de sus posibilidades. Sólo ahora empieza a adentrarse en gestión de crisis complejas. Y las operaciones civiles, aunque fueron las primeras en ser lanzadas, sin

³⁸ HUMAN SECURITY STUDY GROUP: "A European way of security: Madrid Report", de 8 de noviembre de 2007, accesible en www.lse.ac.uk/Depts/global/PDFs

³⁹ YOUNGS, R.: "What has Europe been doing?", en *Journal of Democracy*, 2008, vol. 19, n. 2, pp. 160-169, p. 168.

⁴⁰ BISCOP, S.: "Able and willing? Assessing the EU's capacity for military action", en *European Foreign Affairs Review*, 2004, vol. 9, n. 4, pp. 509-527, p. 515.

embargo se han desarrollado menos y cuentan con menos recursos. Por otro lado, se hace imprescindible combinar recursos y capacidades militares y civiles, ya que, según Javier Solana en su *Estrategia Europea de Seguridad*, en muchos casos, a la eficacia militar ha seguido el caos civil.

La UE ha cambiado, no tenía más remedio que contribuir de manera activa a la paz y seguridad internacionales. La UE debe ser un actor fundamental en la seguridad internacional, un actor con una dimensión no sólo política sino también estratégica. Pero debe resultar un actor creíble. Para ello necesita presupuesto, y la voluntad política de sus miembros. Hace falta más claridad sobre los objetivos políticos, que la UE sea capaz de elaborar una agenda propia. De momento sólo ha reaccionado ante peticiones de ayuda pero falta una visión política propia sobre sus objetivos y ambiciones a nivel mundial, un consenso sobre su papel internacional⁴¹. Pese a las operaciones desplegadas, todas ellas allende sus fronteras, falta la visión, el consenso y el liderazgo necesarios para que la UE pueda desarrollar todo el potencial de la PESD. No es sólo cuestión de tener las capacidades operativas necesarias (que también). Lo más importante es tener la voluntad colectiva para poder desplegarlas. Las misiones Petersberg por se no configuran una verdadera política de defensa.

La UE es percibida como un *soft power*. En muchas partes del mundo, la UE es vista como un modelo de cooperación pacífica tanto como un modelo de desarrollo económico y político⁴², pero la Unión se siente más cómoda (porque tiene más tradición en este campo) con operaciones civiles en las que trate de instaurar el Estado de Derecho, por ejemplo, que con operaciones muy exigentes desde el punto de vista militar (donde es más novata)⁴³. La percepción de la UE como *soft power*, como un poder blando, tiene también mucho que ver con el hecho de que sus operaciones deben desplegarse bien por acuerdo o petición de las Naciones Unidas, bien a solicitud del Estado donde vayan a desplegarse. La UE evita siempre comportamientos y despliegues unilaterales.

⁴¹ IKONEN, *cit.* p. 134.

⁴² SCHARIOOTH, K.: "The EU as a global peace force", 24 de septiembre de 2004 accesible en www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Infoservice/Presse/Rede/Archiv/2004/04092

⁴³ EARL, C. R.: "European Capacities for Peace Operations: taking stock", en *The Henry L. Stimson Center*, marzo de 2004, p. 17.

La PESD es una política que avanza con luces y con sombras, pero siempre por detrás de otras políticas de la UE. Pero la UE no tiene más remedio que actuar: ni puede quedarse aislada, ni pasiva. La UE entra ahora en su momento de debate sobre su futura identidad con el Tratado de Lisboa. Quizá sea el momento de convertir a esta política europea de Patito Feo en Tarzán de la Unión⁴⁴.

⁴⁴ La UE se autodenomina "un poder blando" en: COMISIÓN EUROPEA: *La UE en el mundo. La Política Exterior de la UE* (texto de la Dirección General de Comunicación), junio de 2007. También utiliza esta expresión: GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: "EEUU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia transatlántica en el 'Gran Asia Central'", en *ARI. Real instituto Elcano*, 2008, n. 52, pp. 4-8, p. 4.