

# LA EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES *PETERSBERG* DE LA UE: LA OPERACIÓN *ALTHEA* EN BOSNIA Y HERZEGOVINA

MIGUEL Á. ACOSTA SÁNCHEZ\*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMO CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO.
- III. EL LANZAMIENTO DE LA OPERACIÓN.
- IV. LA OPERACIÓN MILITAR *ALTHEA*: FUNCIONES Y ESTRUCTURA.
  1. FUNCIONES.
    - A. *Marco General: reenvío al Acuerdo de Paz de Dayton.*
    - B. *La coordinación con otros instrumentos civiles.*
  2. ESTRUCTURA.
- V. APORTACIONES ORIGINALES DE *ALTHEA*.
  1. LA PARTICIPACIÓN DE TERCEROS ESTADOS.
    - A. *Régimen general de participación previsto en la Acción Común 2004/570/PESC de creación de Althea.*
    - B. *La necesaria igualdad de derechos y obligaciones en el seno del Comité de Contribuyentes.*
  2. LA FINANCIACIÓN: PRIMERA APLICACIÓN DEL MECANISMO PERMANENTE ATHENA.
  3. EL ESTATUTO DE LAS FUERZAS.
    - A. *El carácter funcional del Estatuto de Althea.*
    - B. *La aplicación del Derecho Internacional Humanitario a la operación Althea: una evolución en el contexto internacional.*
  4. EL NOVEDOSO COMPONENTE CÍVICO-MILITAR EN *ALTHEA*.
- VI. CONCLUSIONES.

---

\* Doctor en Derecho, Profesor del Área de Derecho Internacional Público del Centro de Derecho de Algeciras, adscrito a la Universidad de Cádiz.

## I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2004, la Unión Europea procedía a dar inicio a la operación *Althea*, misión de carácter militar para la gestión de crisis en Bosnia y Herzegovina y que sustituye a la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la Alianza Atlántica. Esta misión, que se enmarca en la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), representa la tercera en su género, tras las operaciones militares *Concordia* en la antigua República Yugoslava de Macedonia, y *Artemis* en la República Democrática del Congo<sup>1</sup>, y la segunda en la región de los Balcanes. El objetivo del presente estudio es analizar dicha operación *Althea* en cuanto representa, en nuestra opinión, una clara evolución respecto a las anteriores operaciones, no sólo por su envergadura sino igualmente por su mandato y funcionamiento, particularmente al aplicar por primera vez el mecanismo permanente de financiación denominado ATHENA y alcanzar una igualdad plena en derechos y obligaciones de todos los Estados participantes sin excepción. Del mismo modo, *Althea* constituye un primer caso paradigmático de la contribución global a la gestión de crisis por parte de la UE, al establecer una capacidad cívico-militar más acorde con la complejidad de las actuales amenazas en las relaciones internacionales y de acuerdo a lo establecido en la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003. A partir de esta Estrategia, se toma conciencia de que la respuesta militar no es, de ningún modo, la única vía para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad. Por ello, se promueve, actualmente, la conjugación de numerosos instrumentos, ya sean civiles, militares, políticos o económicos, y con la finalidad de dar una respuesta que abarque todos los aspectos de una situación de crisis determinada.

El presente estudio comienza con un análisis del considerado marco jurídico-político de las operaciones de gestión de crisis, y que no es otro que la Política Europea de Seguridad y Defensa. Su significado, contenido y desarrollo nos darán las claves para entender la evolución de las operaciones militares de la UE. Esta evolución se pondrá de manifiesto

---

<sup>1</sup> Ver, Acción Común 2003/92/PESC, sobre la operación militar de la UE en la antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOUE*, L 34, 11.02.2003, pp. 26-29; Acción Común 2003/423/PESC, sobre la Operación Militar de la UE en la República Democrática del Congo, *DOUE*, L 143, 11.06.2003, pp. 50-52.

en el estudio que realizamos sobre el mandato y estructura de la operación *Althea*, así como en las principales novedades que aporta en relación con las anteriores operaciones *Concordia* y *Artemis*. De este modo, se procederá al análisis del régimen jurídico de la participación de terceros Estados, el procedimiento de financiación y, finalmente, la sinergia institucional, a todos los niveles, que provoca la coordinación de instrumentos civiles y militares ante una crisis internacional. Con las conclusiones finales queremos dejar patentes los importantes avances que en estas materias se ha producido en el seno de las operaciones *Petersberg* de la UE.

## II. LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA COMO CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO

El conflicto yugoslavo acaecido a lo largo de los años noventa<sup>2</sup>, ha representado, sin lugar a dudas, el germen de una clara voluntad por parte de los Estados miembros de la UE en desarrollar y aproximar los aspectos relativos a la seguridad y la defensa en el continente. En efecto, la guerra que enfrentó a las distintas repúblicas yugoslavas demostró la falta de instrumentos operativos por parte de la Europa comunitaria<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Sobre el conflicto yugoslavo, ver, AA.VV., *Los cascos azules en el conflicto de la ex Yugoslavia*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1996; FERÓN, B., *Yugoslavia, orígenes de un conflicto*, Salvat, Barcelona, 1995; GALLAGHER, T., *The Balkans after the Cold War: from tyranny to tragedy*, Routledge, London, 2003; GLENY, M., *The fall of Yugoslavia: the third Balkan war*, Penguin Books, London, 1996; ISAKOVIC, Z., *Identity and security in former Yugoslavia*, Ashgate, Aldershot, 2000; LLEONART ANSELEM, A. J., *Yugoslavia contra Yugoslavia. Un diario crítico de la guerra (1991-1995)*, Orto, Madrid, 1999; MARTÍN DE LA GUARDIA, R. M., PÉREZ SÁNCHEZ, G. A., *La Europa balcánica, Yugoslavia, desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*, Síntesis, Madrid, 1997; ORTEGA TEROL, J. M., *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Septem, Oviedo, 2001; PÉREZ UNCETA, J. A., *La actuación de las Naciones Unidas en el conflicto de la antigua Yugoslavia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000; RUPNIK, J., *International perspectives on the Balkans*, Canadian Peacekeeping Press, Clementsport, 2003; TAIBO, C., *La desintegración de Yugoslavia*, Catarata, Madrid, 2000; VINUESA, A., *El conflicto de los Balcanes y la seguridad común europea*, Fundamentos, Madrid, 2002.

<sup>3</sup> La referencia a la Europa comunitaria era la habitual dentro de la Cooperación Política Europea (CPE) cuando surge el conflicto yugoslavo, en un intento de dejar claro que la CPE pretendía ser la expresión de la política exterior de los Estados europeos pertenecientes a las Comunidades pero en la que éstos actuaban de forma totalmente soberana. A partir de la entrada en vigor del TUE, se hace sólo referencia a la UE.

para responder a crisis internacionales que eran fronterizas con el territorio comunitario. El efecto reactivo, que no preventivo, fue la instauración de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como segundo pilar del TUE firmado en Maastricht<sup>4</sup>. En esta PESC se esta-

<sup>4</sup> Para un análisis de la PESC desde Maastricht hasta el Tratado de Niza, inclusive, entre otros, ver, BERMEJO GARCÍA, R., «La PESC y el Tratado de Ámsterdam», *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n.º 3, junio 1998, pp. 2-19; DANIELE, L., «Il ruolo dell'Unione Occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune», *Il Diritto dell'UE*, 1998, n.º 4, pp. 797-815; DEHOUSSE, F., «After Amsterdam: A Report on the CFSP of the European Union», *European Journal of International Law*, 1998, vol. 9, n.º 3, pp. 525-539; De WILDE, T., «La réforme de la PESC», en, LEJEUNE, Y. (dir.), *Le Traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 365-381; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. J., «El Tratado de Ámsterdam y la PESC de la Unión: análisis crítico desde la óptica del PE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, pp. 79-111; GARCÍA PÉREZ, R., *Política de Seguridad y Defensa de la UE*, UNED, Madrid, 2003, pp. 31-45; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, n.º 9, pp. 197-238; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., «El Proceso de Toma de Decisiones en el Ámbito de la PESC», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, n.º 8, pp. 383-415; GONZÁLEZ VEGA, J., «Los «Acuerdos de Niza», la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa», *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 2001, n.º 9, pp. 11-28; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Tratado de Ámsterdam (1997) y la Defensa de Europa», en, PELÁEZ MARÓN, M. (ed.), *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo IV*. Cuadernos de Derecho Internacional, Universidad de Córdoba, 1998, n.º 9, pp. 159-175; HERRERO DE LA FUENTE, A., «La PESC tras la cumbre de Niza. La PESC», *Noticias de la UE*, 2003, n.º 218, pp. 63-78; «La PESC», en, OREJA AGUIRRE, M. (coord.), *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 325-359; LIÑÁN NOGUERAS, J., «La cooperación en materia de política exterior», en, RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., LIÑÁN NOGUERAS, J. (dir.), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 327-370; ID., «La Política Exterior y de Seguridad Común», Capítulo 24 de, MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, J., *Instituciones y Derecho de la UE*, 5.ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pp. 681-713; MARINO MENÉNDEZ, F., «La política de seguridad y defensa comunes», en, OREJA AGUIRRE, M. (coord.), *El Tratado de Ámsterdam... cit.*, pp. 359-378; NOVI, C., «La novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune», *Il Diritto dell'UE*, 1998, n.º 2/3, pp. 463-479; REMIRO BROTONS, A., «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia*, 1998, D-21, pp. 71-104; STAVRIDIS, S., «European Security and Defence after Nice», *The European Law Review*, 2001, vol. 6, n.º 3, pp. 97-118; URBINA, J., «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, n.º 10, pp. 439-472; WHITE, B., *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, London, 2001, pp. 94-117.

blecían una serie de objetivos que guardaban una estrecha relación con la seguridad y la defensa. En concreto, podemos citar la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión y, especialmente, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Estos objetivos pretendían ser alcanzados a través de Acciones y Posiciones Comunes así como mediante el recurso operativo a la Unión Europea Occidental (UEO) para llevar a cabo acciones en el ámbito militar y de la defensa (ex artículo J.4.2 TUE).

Tras la firma de la paz en los Balcanes a través del Acuerdo de Dayton de 1995<sup>5</sup>, será un nuevo conflicto en los Balcanes, la crisis de Kosovo de 1999, el que demuestre nuevamente la ineficacia del esquema europeo en cuestiones de seguridad y defensa. Esta ineficacia se produce más por carencia de voluntad política por parte de los Estados, que por inaplicación de los instrumentos jurídicos previstos en el TUE. De este modo, la falta de consenso provocó una ausencia total de respuesta. Ello conllevó numerosas críticas y la apertura de un profundo debate en las instituciones comunitarias y Gobiernos europeos a fin de establecer las bases de una estructura óptima de gestión de crisis internacionales.

La consecución de una mayor presencia en esta gestión de crisis y la creación de un marco válido para superar el fiasco yugoslavo, halla su punto de partida en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, en el que se van a fijar las bases de la denominada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)<sup>6</sup>. La misma se inscribe en el ámbito de la

---

<sup>5</sup> Bosnia and Herzegovina - Croatia - Yugoslavia: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (Dayton Agreement), 14.12.1995, *International Legal Materials*, 1996, vol. XXXV, n.º 1, pp. 75-169.

<sup>6</sup> Sobre la evolución de la Política Europea de Seguridad y Defensa a través de los Consejos Europeos, ver, en general, ARTEAGA, F., «La Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD)», en, DE CUETO, C., JORDÁN, J. (coords.), *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Política y Sociedad, Granada, 2001, pp. 199-202; BACOT-DÉCRIAUD, M., «Vers une politique européenne commune de sécurité et de défense», en, BUFFOTOT, P. (dir.), *La Défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, La Documentation Française, Paris, 2001, n.º 5136-37, pp. 257-262; BAQUES QUESADA, J., «La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2002, n.º 57-58; CORIO, M., «Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la PESD», *Revista de Estudios Políticos*, 2003, n.º 119, pp. 356-362; GARCÍA PÉREZ, R., *Política de Seguridad y Defensa...cit.*, pp. 59-93; GNESOTTO, N. (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-*

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), por lo que, en nuestra opinión, no estamos ante una nueva política. Así, podemos definirla como el desarrollo tanto normativo como operativo de las cuestiones de seguridad y defensa, en el marco de la PESC, y tendente a hacer frente a la gestión de crisis y la prevención de conflictos internacionales. La singularidad de esta Política Europea de Seguridad y Defensa se halla en su nula previsión en el TUE, creándose todo un procedimiento propio y paralelo al recogido en el Título V TUE. De este modo, se establecen una serie de órganos en el seno del Consejo especializados en la materia: Comité Político y de Seguridad, Comité Militar y Estado Mayor de la UE<sup>7</sup>. Igualmente, en el ámbito procedimental se siguen las *Sugerencias de Procedimiento*, Documento aprobado en el seno del Consejo, renovable periódicamente, y sin valor jurídico obligatorio<sup>8</sup>.

2004), IESUE, París, 2004; GONZÁLEZ VEGA, J., «Los «Acuerdos de Niza»,...», *op. cit.*, pp. 17-19; GUIDI, P., «La PESC de Maastricht à Laeken: l'UE devient opérationnelle», *Défense Nationale*, 2002, n.º 2, pp. 147-153; LÓPEZ-ARANDA, R., «La Identidad Europea de Defensa», *Política Exterior*, 2000, n.º 73, pp. 9-20; PÉREZ CALDENTEY, I., «La necesidad de un concepto estratégico europeo: una revisión del papel de la UE en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis», *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n.º 12, octubre 2001, pp. 4-17; POZO SERRANO, P., «La operatividad de la UE en la gestión de crisis: evolución y futuro en los trabajos de la Convención», *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 2003, n.º 11, pp. 30-32; REMIRO BROTONS, A., «Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden Internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1999, vol. LI, n.º 1, pp. 38-44; SHEPERD, A., «Top-Down or Bottom-Up: Is Security and Defence Policy in the EU a Question of Political Will or Military Capability?», *European Security*, 2000, vol. 9, n.º 2, p. 17; STAVRIDIS, S., «European Security and Defence...», *op. cit.*, pp. 97-107; URBINA, J. J., «Reflexiones en torno a la configuración...», *op. cit.*, pp. 450-456; WALCH, J., «L'Europe de la Défense après Washington et Cologne», *Défense Nationale*, 1999, n.º 8/9, pp. 168-169.

<sup>7</sup> Decisión 2001/78/PESC, relativa a la creación de un Comité político y de seguridad, *DOCE*, L 27, 30.01.2001, pp. 1-3; Decisión 2001/79/PESC, relativa a la creación del Comité militar de la UE, *DOCE*, L 27, 30.01.2001, pp. 4-7; Decisión 2005/395/PESC, por la que se modifica la Decisión 2001/80/PESC relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea, *DOUE*, L 132, 26.05.2005, pp. 17-24.

<sup>8</sup> La última versión de este procedimiento en, Doc. Consejo 11127/03, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 03.07.2003, accesible en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int). Sobre todo el procedimiento, en general, ver, DUKE, S., *The EU and Crisis Management: Development and Prospects*, EIPA, Maastricht, 2002, pp. 91-132; DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., *La politique européenne de sécurité et défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 285-347.

El contenido de esta Política Europea de Seguridad y Defensa se limita a la prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales, actuando de forma global sobre los mismos. Así, a las acciones tradicionales en el campo diplomático se les añade otras acciones, tanto de naturaleza civil como militar, para el mantenimiento de la paz. Estas últimas acciones militares son las denominadas operaciones *Petersberg* y recogidas en el actual artículo 17.2 TUE<sup>9</sup>.

Centrándonos en estas operaciones *Petersberg*, la finalidad de la UE es disponer de una capacidad autónoma a través de la transferencia de competencias e infraestructuras situadas en el seno de la UEO<sup>10</sup>, y sin perjuicio del posible recurso a la OTAN mientras la Unión no se refuerce adecuadamente desde un punto de vista material<sup>11</sup>. Así, se hace patente la doble posibilidad que disfruta la UE actualmente, al poder

<sup>9</sup> Artículo 17.2 TUE: «Las cuestiones a las 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». Estas operaciones *Petersberg* serían definidas como «aquel conjunto de acciones operativas que la UE lleva a cabo en el seno de la Política Europea de Seguridad y Defensa para la prevención de conflictos y la 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». Sobre la definición jurídica de las mismas, nuestro trabajo, *Las operaciones Petersberg de la UE en la gestión de crisis internacionales*, Tesis Doctoral, inédita, Universidad de Cádiz, 2005, pp. 217-231.

<sup>10</sup> Esta transferencia de competencias se observa en la redacción del TUE en su versión dada en Niza, y en la cual hay una nula referencia a la UEO en el Título V, salvo en lo referente a la posibilidad de establecer una cooperación reforzada en el seno de la UEO (artículo 17.4 TUE). Debemos considerar esta opción de dudosa aplicación práctica. Ver, HERRERO DE LA FUENTE, A., «LA PESC tras la «cumbre» de Niza...», *op. cit.*, pp. 72-73.

<sup>11</sup> Así, en el ámbito de la UE siguen existiendo deficiencias en los siguientes ámbitos: suministro de carburante aire-aire; búsqueda y salvamento en combate; Cuarteles Generales; protección nuclear, biológica y química; fuerzas de operaciones especiales; defensa contra misiles balísticos en el teatro de operaciones; aeroplanos no tripulados; transporte aéreo estratégico; recursos espaciales; tema de interoperabilidad y procedimientos de trabajo para evacuación y operaciones humanitarias. Ver, Doc. Consejo 9419/04, Capability Improvement Chart 2004, 13.05.2004; *European Defence. A Proposal for a White Paper*. Report of an Independent Task Force, IESUE, Paris, may 2004, pp. 99-124. Igualmente, Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2004, *Boletín UE*, n.º 12-2004, puntos I.1 y ss.

llevar a cabo acciones autónomas de la UE (operación militar *Artemis* en la República Democrática del Congo), o bien acciones de gestión de crisis recurriendo a medios y capacidades de la OTAN (operaciones militares *Concordia* en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y *Althea* en Bosnia y Herzegovina). Esta última situación implica que la UE tendrá que acudir, en todo caso, a una Organización de corte defensivo para la realización de operaciones de envergadura. Si en un primer momento esta Organización era la UEO, tras la transferencia de competencias en la materia, se ha potenciado las relaciones con la Alianza Atlántica. La necesidad de lograr el apoyo material de la OTAN, requería unos acuerdos entre las dos Organizaciones sobre los aspectos relativos a la cesión, uso y devolución de estos medios. Estos acuerdos, conocidos como «Berlín Plus»<sup>12</sup>, se lograron en diciembre de 2002, y los mismos permitieron la primera operación militar de la UE, operación *Concordia*<sup>13</sup>, la cual, y buscando un paralelismo con *Althea*, procedió a sustituir a la misión «Allied Harmony» de la OTAN.

Finalmente, es necesario destacar que si bien la Política Europea de Seguridad y Defensa hace una distinción entre acciones civiles y militares, se ha planteado, desde su origen, una coordinación de todos los instrumentos a disposición de la UE<sup>14</sup>. Así, pretende dar una respuesta

<sup>12</sup> Sobre los Acuerdos «Berlín Plus», ver, NATO Press Release (2002) 142, EU-NATO Declaration on ESDP. 16.12.2002, [www.nato.int](http://www.nato.int). Igualmente, ANDRÉS ORTEGA, J. L., «La nueva asociación estratégica entre la OTAN y la UE», *Documento del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 27.03.2003, pp. 7 y ss; DE WITTE, P., «Taking EU-NATO relations forward», *NATO Review*, 2003, n.º 3; LINDLEY-FRECH, J., «The Ties that bind», *NATO Review*, 2003, n.º 3; QUILLÉ, G., «Making European Defence Work: Copenhagen, Berlin Plus and ECAP», *European Security Review*, 2002, n.º 15, pp. 3-5; REICHARD, M., «Some Legal Issues Concerning the EU-NATO Berlin Plus Agreement», *Nordic Journal of International Law*, 2004, vol. 73, n.º 1, p. 37-67; SOLANA, J., «Politique européenne de sécurité et de défense: de l'opérationnalité aux opérations», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2003, n.º 466, p. 149.

<sup>13</sup> Las funciones de la operación *Concordia* eran, entre otras, asistir al Gobierno macedonio con objeto de mantener la paz y la seguridad, reuniéndose con sus autoridades y apoyando la labor de los observadores internacionales. Ver, CORNAGO PRIETO, N., «La UE y la ARYM», *Revista General de Derecho Europeo*, 2003, n.º 1; CORRAL SUÁREZ, M., «La operación militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, vol. LV, n.º 1, pp. 560-563.

<sup>14</sup> Ver, Estudio sobre objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis, Apéndice 3 del Informe de la Presidencia sobre el refuerzo de la Po-

global ante una crisis determinada, conjugando, si es necesario, ámbitos civiles y militares a través de una sinergia institucional y procedimental. En nuestra opinión, esta capacidad cívico-militar, que se ha ido desarrollando en el seno del Consejo durante 2004, ha encontrado un claro campo de pruebas con la operación militar *Althea*.

### III. EL LANZAMIENTO DE LA OPERACIÓN

El éxito de la operación militar *Concordia* en la antigua República Yugoslava de Macedonia, provocó un incremento de la confianza de los Estados miembros ante la posibilidad de perfeccionar una capacidad de gestión de crisis en el ámbito internacional. Así, se busca un mayor desarrollo en este tipo de operaciones *Petersberg*, centrándose en la posible activación de una nueva operación que sustituyera a la Fuerza de Estabilización (SFOR) de la OTAN en Bosnia y Herzegovina. Ello exigía una continua consulta entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica así como una disponibilidad de todas las partes implicadas<sup>15</sup>.

En nuestra opinión, la evolución de estas operaciones, representada por *Althea*, se manifestará, principalmente, en el *enfoque integrado / respuesta global* de la acción de la UE en la región. Así, la finalidad de la Unión a la hora de emprender una nueva acción militar era la de continuar apoyando una situación de seguridad y estabilidad en la re-

---

lítica Europea Común de Seguridad y Defensa, presentado en el Consejo Europeo de Santa Maria da Feira, junio de 2000, *Boletín UE*, n.º 6-2000, puntos I.2 y ss. Ver, igualmente, Estrategia Europea de Seguridad: *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Bruselas, 12.12.2003, accesible en, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int). Un comentario de esta Estrategia Europea de Seguridad, en, BISCOP, S. (ed.), «Audit of European Strategy», *Egmont Paper* 3, december 2004; DUKE, S., «The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances in a Better World?», *European Foreign Affairs Review*, 2004, vol. 9, n.º 4, pp. 459-481; FERNÁNDEZ SOLA, N., «La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la UE», *Revista General de Derecho Europeo*, 2003, n.º 2; SOLANA, J., «Multilateralismo eficaz: una Estrategia para la UE», *Política Exterior*, 2003, n.º 95, pp. 37-45.

<sup>15</sup> Ver, GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «De las Declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la UE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, n.º 15, pp. 666-667. Igualmente, Conclusiones de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, presentadas en el Consejo Europeo de Copenhague, diciembre de 2002, *Boletín UE*, n.º 12-2002, puntos I.1 y ss; Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 24.02.2003; Doc. Consejo 11845/03, Framework for an enhanced NATO-EU dialogue and a concerted approach on security and stability in the Western Balkans, 29.07.2003.

gión, incluyendo el compromiso de una futura integración de Bosnia y Herzegovina. Esta postura se incardina en la Estrategia Europea para la región, aprobada en junio de 2004<sup>16</sup>, en tres aspectos esenciales: a) político y diplomático, a través del papel jugado por el Representante Especial de la UE, que es a la vez Alto Representante para Bosnia y Herzegovina, y de la conclusión de un Acuerdo de Estabilización y Asociación<sup>17</sup>; b) económico, por medio de la iniciativa CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) y el Mecanismo de Reacción Rápida<sup>18</sup>; c) y seguridad, representado por el despliegue en la zona de la Misión de Policía (MPUE) y de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en los Balcanes<sup>19</sup>. Y todo ello en consonancia con una acción global frente a las complejas amenazas actuales<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Doc. Consejo 10099/04, Estrategia Europea de Seguridad: Bosnia y Herzegovina, 15.06.2004. Ver, igualmente, Doc. Consejo 6574/04, Initial Public Master Messages on possible ESDP mission, including a military component, in Bosnia and Herzegovina, 20.02.2004; Doc. Consejo 12576/04, Concepto de la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (BiH) – Operación ALTHEA, 29.09.2004. Ver, CALIC, M.-J., «The EU military operation in Bosnia and Herzegovina», *CFSP Forum*, 2005, vol. 3, n.º 2, pp. 12-14.

<sup>17</sup> Actualmente existen Acuerdos de Estabilidad y Asociación firmados con la antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) y Croacia. Ver, Decisión 2004/239/CE, EURATOM, relativa a la celebración del Acuerdo de Estabilidad y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la ARYM, por otra, *DOUE*, L 84, 20.03.2004, pp. 1 y ss; Decisión 2005/40/CE, EURATOM, relativa a la celebración del Acuerdo de Estabilidad y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Croacia, por otra, *DOUE*, L 26, 28.01.2005, pp. 1 y ss. Estos Acuerdos prevén una futura integración en la UE.

<sup>18</sup> Reglamento 2000/2666/CE, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Federativa de Yugoslavia y la ARYM (CARDS), *DOCE*, L 306, 07.12.2000, pp. 1-6; Reglamento 2001/381/CE, por el que se crea un Mecanismo de Reacción Rápida, *DOCE*, L 297, 27.02.2001, pp. 5-9.

<sup>19</sup> Sobre la MPUE, ver, NOWAK, A., «L'Union en action: la mission de police en Bosnie», *IESUE, Occasional Papers*, n.º 42, janvier 2003; OSLAND, K., «The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina», *International Peacekeeping*, 2004, vol. 11, n.º 3, pp. 544-560. Sobre la MOUE, nuestro trabajo, *Las operaciones Petersberg... cit.*, pp. 539-568. La presencia de la MOUE se concentra en Kosovo y Serbia y Montenegro, revisándose en 2006 su presencia en Bosnia y Herzegovina. Ver, Acción Común 2005/870/PESC, por la que se prorroga y modifica el mandato de la MOUE, *DOUE*, L 303, 22.11.2005, p. 61.

<sup>20</sup> En este aspecto, la Estrategia Europea de Seguridad es clara al indicar que: «...ninguna de las amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con

Por su parte, en los círculos internos de la OTAN, se auspiciaba el cese de su operación en Bosnia y Herzegovina, fundamentalmente con el objetivo de centrar sus esfuerzos en nuevas amenazas tales como el terrorismo internacional. Ello representaba un claro apoyo a la voluntad europea de crear una operación militar en la zona<sup>21</sup>. Además, se contaba con el beneplácito del Gobierno bosnio, el cual no veía con buenos ojos una total retirada de las fuerzas militares multinacionales justo cuando se estaban asentando numerosos logros en materia de seguridad y defensa.

Es en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados aliados celebrada en Estambul, en junio de 2004, donde la OTAN dio, finalmente, el visto bueno a la finalización de la SFOR y celebró su sustitución por una operación militar de la UE, basada en los Acuerdos «Berlín Plus» y en el marco del *Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas*. Esta última referencia implicaba la necesidad de una Resolución del Consejo de Seguridad aprobando la continuidad entre la SFOR y *Althea*, que buscaba, igualmente, el apoyo de las Naciones Unidas<sup>22</sup>. Este apoyo se produce apenas dos semanas después con la Resolución 1551 (2004), de 9 de julio, y en la cual el Consejo de Seguridad observa con satisfacción el fin de la operación aliada y el inicio de una misión de la UE, con un componente militar, a partir de diciembre de 2004.

---

medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos... En los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden y medios humanitarios para hacer frente a crisis inmediatas. Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios medios militares e intervenciones policiales eficaces en la fase posterior al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el gobierno civil. La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas soluciones multidimensionales». Ver, Estrategia Europea de Seguridad: *Una Europa Segura...cit.*, en nota 14.

<sup>21</sup> Ya incluso en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 26.04.2004, se adoptó el concepto general de la misión de la UE, el cual definía los objetivos a corto, medio y largo plazo, así como la cadena de mando y un cierto número de aspectos estratégicos, y siempre a la espera de la decisión de la OTAN en la Cumbre de Estambul, de junio de 2004, y que pondría término a su misión en Bosnia y Herzegovina. Comunicado del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores accesible en, [http://ue.eu.int/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2004&BID=71&LANG=7&cmsid=349](http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=2004&BID=71&LANG=7&cmsid=349).

<sup>22</sup> Podemos encontrar un antecedente de esta exigencia con ocasión de las operaciones *Concordia* y *Artemis*, que fueron avaladas por el Consejo de Seguridad a través de sus Resoluciones 1371 (2001) de 26 de septiembre, y 1483 (2003) de 30 de mayo, respectivamente.

La operación *Althea* viene a sustituir a una fuerza existente con anterioridad. En nuestra opinión, esta situación, al igual que sucedía con la operación *Concordia*, facilita el establecimiento de la propia acción, al contar con una infraestructura y un conocimiento del terreno idóneo para la consecución de sus objetivos. Además, el hecho de que la SFOR estuviera formada en su mayoría por personal europeo, implicaba que apenas se veían alterados los contingentes, de tal modo que la sustitución representaba únicamente el relevo de una fuerza europea desplazada en el marco euro-atlántico por otra fuerza europea de la UE. Ello liberaba a la OTAN para misiones de mayor envergadura en Afganistán o en otras zonas del mundo.

Finalmente, tanto el mandato como el papel de la operación, han sido establecidos y avalados por el Consejo de Seguridad en su Resolución 1575 (2004), de 22 de noviembre. En la misma, el Consejo de Seguridad reconoce a *Althea* la principal función de estabilización para la paz en relación con los aspectos militares y civiles del Acuerdo de Dayton. Además, se autoriza la continuación de una presencia de la OTAN mediante el establecimiento de un Cuartel General para seguir prestando asistencia. Igualmente, el Consejo de Seguridad autoriza a los Estados miembros de la ONU a adoptar todas las medidas necesarias en defensa de *Althea* o de la nueva misión de la OTAN, y reconoce el derecho de ambas operaciones a tomar las medidas necesarias para defenderse en caso de ataque o amenaza de ataque<sup>23</sup>. Finalmente, pide a los Estados miembros que participan sea en *Althea* sea en la misión de la OTAN, que informen al Consejo de Seguridad al menos cada tres meses<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Según el Concepto de la Operación *Althea* (CONOPS), las medidas de uso de la fuerza se basarán en el «concepto del uso de la fuerza en las operaciones militares de gestión de crisis dirigidas por la UE» (no publicado), incluido su compendio de reglas de intervención anejo. Las medidas de uso de la fuerza reflejarán la autoridad de recurrir a la fuerza necesaria adecuada al cumplimiento de la misión, la autodefensa, los principios de necesidad y proporcionalidad y la observancia del Derecho Internacional. Ver, Doc. Consejo 12576/04, Concepto de la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (BiH) – Operación ALTHEA, 29.09.2004.

<sup>24</sup> Hasta enero de 2006, los informes del Alto Representante para la PESC sobre la operación *Althea* y presentados a las Naciones Unidas, aparecen recogidos en Doc. Consejo 6713/2/05 REV 2, Operation ALTHEA – Quarterly Report to the United Nations, 07.03.2005 (periodo comprendido entre 02.12.2004 y 28.02.2005); Doc. Consejo 9684/05, operation ALTHEA – Quarterly Report to the United Nations, 06.06.2005 (01.03.2005 a 30.05.2005); Doc. Consejo 12421/1/05 REV 1, Operation ALTHEA - Quarterly Report to the United Nations, 04.10.2005 (01.06.2005 a

Este apoyo expreso de Naciones Unidas, conlleva, en nuestra opinión, un reconocimiento legal a la labor llevada a cabo por la UE en las cuestiones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, dentro del Capítulo VIII de la Carta. Ello, además, demuestra la importante actuación que está desarrollando la Unión en la región de los Balcanes, y en la cual está aplicando todo el elenco instrumental de que dispone, tanto desde un punto de vista civil como militar. Por tanto, nos encontramos ante una manifestación clara, a escala internacional, de la existencia de la UE como institución apta y eficaz para dar una respuesta global ante una situación determinada de gestión de crisis o prevención de conflictos.

#### IV. LA OPERACIÓN MILITAR *ALTHEA*: FUNCIONES Y ESTRUCTURA

La Acción Común 2004/570/PESC<sup>25</sup> establece formalmente la operación militar *Althea* de la UE en Bosnia y Herzegovina, para la cual se ha recurrido a los medios y capacidades comunes de la OTAN, sobre la base de los compromisos alcanzados con ésta en relación con los Acuerdos «Berlín Plus». Cabe destacar que no se ha fijado una duración precisa de la misión, indicándose que a más tardar el 31.12.2005, el Consejo evaluará su continuación.

La operación forma parte de la acción global de la Política Europea de Seguridad y Defensa en la región, por lo que completa las funciones de la Misión de Policía de la UE, de la Misión de Observación de la UE, del Alto Representante para la PESC y de la Comisión Europea,

---

15.09.2005); Doc. Consejo 15481/1/05, Operation ALTHEA - Quarterly Report to the United Nations, 09.12.2005 (16.09.2005 a 30.12.2005).

<sup>25</sup> Acción Común 2004/570/PESC, sobre la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 252, 28.07.2004, pp. 10-14. El artículo 1 de la Decisión 2004/803/PESC, relativa al comienzo de la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 353, 27.11.2004, pp. 21-22, indica que «La Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, ALTHEA, dará comienzo el 02.12.2004». La misión está compuesta por unos 7.000 hombres, procedentes de 22 Estados miembros y de 11 terceros Estados. La aportación de España asciende a 467 hombres. Ver, OJANEN, H., «Operation Althea: healing, testing, or testing the healing?», *CFSP Forum*, 2005, vol. 3, n.º 1, pp. 11-13; QUILLE, G., «ESDP takes over from NATO: Operation ALTHEA, coherent, effective and democratically accountable?», *European Security Review*, 2004, n.º 24, pp. 3-5.

en particular a través de la negociación para la conclusión de un Acuerdo de Estabilización y Asociación.

## 1. FUNCIONES

### A. Marco General: reenvío al Acuerdo de Paz de Dayton

Para analizar las funciones de la operación *Althea*, es necesario acudir al artículo 1 de la Acción Común 2004/570/PESC, el cual se limita a reenviar esta cuestión al Acuerdo de Paz de Dayton, en particular a los Anexos 1A y 2<sup>26</sup>. Este anclaje en un texto internacional, no es novedoso en relación con las anteriores operaciones militares. Así, las funciones de la operación *Concordia* en la antigua República Yugoslava de Macedonia se hallaban en el Acuerdo Marco de Ohrid<sup>27</sup>, como continuadora de la labor desarrollada por la operación «Allied Harmony» de la

<sup>26</sup> Según establece el artículo 1.1 de la Acción Común «A reserva de una decisión del Consejo para lanzar la operación cuando se hayan tomado todas las operaciones pertinentes, la Unión Europea dirigirá una Operación Militar en Bosnia y Herzegovina denominada «ALTHEA» con el objeto de dar su aportación a la disuasión y al cumplimiento continuado de la responsabilidad de asumir la función especificada en los Anexos 1 A y 2 del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina, así como contribuir al entorno seguro y protegido, en línea con su mandato, requerido para efectuar las tareas centrales del Plan de Aplicación de la Misión de la Oficina del Alto Representante (OAR) y del Proceso de Asociación y Estabilización (SAP). Esta operación formará parte de la misión global de la PESC en Bosnia y Herzegovina». Sobre las funciones de *Althea*, ver, Doc. de l'Assemblée de l'UEO, n.º 1882, Les déploiements de forces européennes dans les Balkans, 09.11.2004; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, n.º 1919, L'Union européenne dans les Balkans : Althea et autres opérations, 07.12.2005, accesible en, [www.assembly-weu.org](http://www.assembly-weu.org). Igualmente, Doc. Consejo 12576/04, Concepto de la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (BiH) – Operación ALTHEA, 29.09.2004.

<sup>27</sup> A través del Acuerdo de Ohrid (13.08.2001), los distintos partidos macedonios alcanzaron un compromiso de estabilidad en la región. Este Acuerdo incluía reformas constitucionales, modificaciones legislativas y modalidades de colaboración internacional. En cuanto al aspecto de seguridad, el compromiso político fue acompañado por un Acuerdo de desarme entre la ARYM y la OTAN por la que ésta se comprometía a enviar una misión para recoger y destruir las armas y para observar la situación general y, en particular, el mantenimiento del alto el fuego. Ver, The Ohrid Agreement, 13.08.2001, accesible en [www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/police\\_and\\_internal\\_security/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/OHRID%20Agreement%2013august2001.asp). Ver, en general, FLORES JUBERÍAS, C., «Macedonia: el Acuerdo de paz de Ohrid y su problemática implementación», *Afers Internationals*, 2002-2003, n.º 60, pp. 61-92.

OTAN. Por su parte, la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo ejecutaba el mandato designado por la Resolución del Consejo de Seguridad 1484 (2003), de 30 de mayo.

En nuestra opinión, lo expuesto en el Acuerdo de Dayton pone claramente de manifiesto la respuesta global que está llevando a cabo la UE a través de *Althea*. Así, la misma es responsable de asegurar una presencia militar para contribuir a un ambiente seguro y en aplicación de los aspectos militares del Acuerdo de Paz. Además, debe dar apoyo a las medidas relativas a los aspectos civiles (lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, Estado de Derecho) y colaborar en todo momento con el Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia, entre otros<sup>28</sup>. En definitiva, nos encontramos ante una prueba de la sinergia instrumental europea frente a crisis internacionales.

Respecto al contexto de estas funciones, es necesario hacer una interesante observación. Vemos que las funciones de la operación presentan un carácter cerrado, además de haber sido establecidas en Dayton, marco jurídico ajeno a la UE. Todo ello denota una cierta dificultad a la hora de modificar / ampliar el mandato. Debemos partir del hecho que la acción de la Unión secunda los preceptos de un Acuerdo de Paz, por lo que la extensión o modificación de las funciones de la operación vendrá marcada, en todo caso, por una decisión de modificación de dicho Acuerdo. Incluso sería posible pensar que la vinculación de una Resolución del Consejo de Seguridad, fuera amplificativa o modificativa de las funciones establecidas en Dayton, podría estar precedida por una propuesta de alguno de los Estados permanentes que son, a la vez, miembros de la UE<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Como complemento, y según el «Concepto de la Operación», cabe destacar que *Althea* y los países que aportan tropas son responsables colectivamente de la protección del medio ambiente en el ejercicio de sus funciones. No obstante, cada país tiene el mando orgánico sobre sus tropas, por lo que es responsable en última instancia de la acción de las mismas. En nuestra opinión, este interés por el medio ambiente es consecuencia del desarrollo en los últimos años de la normativa en este ámbito y de la preocupación mundial por salvaguardar la naturaleza de las posibles consecuencias negativas de un conflicto armado.

<sup>29</sup> De este modo, Reino Unido o Francia, Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad, podrían presentar una propuesta de Resolución a este órgano para aumentar o modificar el papel de la misión de la UE en Bosnia y Herzegovina, y a partir de sus anteriores Resoluciones 1551 (2004), de 9 de julio, y 1575 (2004), de 22 de noviembre.

Finalmente, y en el ejercicio de estas funciones, visto que se recurre a medios y capacidades aliadas, se debe tener informada en todo momento a la OTAN<sup>30</sup>. Junto a estos contactos, la sustitución en la operación de la OTAN no implica, de ningún modo, la retirada total de la Alianza, la cual sigue manteniendo una pequeña presencia a través de su Cuartel General en Sarajevo<sup>31</sup>. La co-existencia de la OTAN y de la UE requiere una coherencia en la acción entre ambas Organizaciones, en el contexto de los Acuerdos «Berlín Plus». Además, la dependencia material que sufre la Unión demuestra una cierta pre-eminencia de la Alianza, la cual, por otra parte, se resiste a perder peso en la región.

### B. *La coordinación con otros instrumentos civiles*

El hecho de que la operación *Althea* forme parte de la respuesta global de la Política Europea de Seguridad y Defensa en Bosnia y Herzegovina, explica, en nuestra opinión, la importancia dada a la coordinación de la acción a través de instrumentos civiles y militares. Por ello se exige una sinergia con otras funciones desarrolladas por diversos órganos de la UE así como diferentes organismos internacionales. En particular, destaca la existencia de una unidad civil de policía en la propia *Althea*. Junto a ella, debemos exponer las funciones del Alto Representante para la PESC así como el Representante Especial de la UE y de la Misión de Policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina.

<sup>30</sup> Ver, en general sobre la cuestión, ÁLVAREZ VERDUGO, M., «La relación de cooperación y consulta entre la UE y la OTAN», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, vol. 12, pp. 471-487; HAINE, J.-Y., «La PESC y la OTAN», en, GNESOTTO, N. (ed.), *Política de Seguridad y Defensa...cit.*, pp. 143-157.

<sup>31</sup> Tres son las funciones principales de la OTAN en la región: apoyar a las autoridades locales en el desarrollo de la reforma del sector de la seguridad, adaptándolos a los estándares de la Alianza; encargarse de las actividades anti-terroristas; y perseguir y detener a personas acusadas de crímenes de guerra. Ver, DE HOOP SCHEFFER, J., «Triumph of Principle, Patience and Persistence», *NATO Review*, 2004, n.º 4; MÓNACO, A., «Bosnia: The litmus-test for the NATO-EU strategic partnership?», *NATO Notes*, abril 2004, vol. 6, n.º 2, pp. 3-5. Además, según la Resolución del Consejo de Seguridad 1575 (2004), de 22 de noviembre, se «reconoce el apoyo prestados por las autoridades de Bosnia y Herzegovina a la fuerza de la UE y la continuación de la presencia de la OTAN y que han confirmado que ambas son sucesoras legales de la SFOR en relación con el cumplimiento de sus misiones para los fines del Acuerdo de paz...». De esta forma, no debemos considerar el mantenimiento de la Alianza en la región como una continuación de la SFOR, sino, más bien, como una nueva operación aliada de gestión de crisis.

Y es que, a las funciones señaladas para *Althea* en el Acuerdo de Paz de Dayton, se añaden las desarrolladas por el componente policial existente en la propia operación. En efecto, inicialmente se ha constituido una capacidad de tipo «Unidad Integrada de Policía» (UIP), como parte de la operación militar, y que dispone de poderes ejecutivos —a diferencia de la Misión de Policía (MPUE)—, por lo que no se limita a vigilar y formar a otros policías sino que realiza auténticas labores de intervención<sup>32</sup>. El elemento policial, por tanto, desarrolla las tareas para las cuales los contingentes militares no están capacitados, además de estar circunscrito a funciones de naturaleza civil.

Junto a la propia operación *Althea*, ostentan una función esencial el Alto Representante para la PESC y el Representante Especial de la UE. Ambas figuras, y en el contexto de sus mandatos respectivos, actúan como puntos de contacto principales con las autoridades bosnias en asuntos relativos a la ejecución de la operación *Althea*, manteniendo periódica y puntualmente informada a la Presidencia. Más en concreto, el Alto Representante para la PESC es autorizado por el Consejo para entregar a la OTAN y terceras partes asociadas información y documentos relativos a la operación<sup>33</sup>.

En la Acción Común de creación de *Althea*, se indica que la función del Consejo y de la Comisión, además del Representante Especial de la UE (REUE), es la de garantizar la coherencia de toda la presencia de la UE en la República, y en consonancia con la actuación de otros actores internacionales en la región. El Representante Especial de la UE, que es a la vez Representante Especial de la Comunidad Internacional y depende jerárquicamente del Alto Representante para la PESC, presta

<sup>32</sup> Otro ejemplo de «Unidad Integrada de Policía» lo encontramos en la operación EUPOL «Kinshasa», desarrollada en la República Democrática del Congo. Ver, 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»), *DOUE*, L 367, 14.12.2004, pp. 30-34. Sobre las competencias de los contingentes policiales en el ámbito internacional, ver, MARTÍNEZ GUILLEM, R., «La actuación policial en un contexto internacional: algunas reflexiones sobre la IPTF y la policía de UNMIK», *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, vol. XVII, pp. 317-350.

<sup>33</sup> Ver, Decisión 2003/211/PESC, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la OTAN sobre la seguridad de la información, *DOUE*, L 80, 27.03.2003, pp. 35-38; Decisión 2004/731/CE, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y Bosnia y Herzegovina sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada, *DOUE*, L 324, 27.10.2004, pp. 15-19.

asesoramiento político local incluso sobre actividades pertenecientes al Título VI TUE, especialmente en lo referido a Europol<sup>34</sup>.

Finalmente, la preexistente Misión de Policía de la UE (MPUE), como acción de gestión civil de crisis dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa, debe coordinar sus funciones con *Althea*. Así, tendrá como función el establecer un servicio de policía duradero, profesional y multiétnico, que actúe de acuerdo con las mejores prácticas europeas e internacionales y todo ello en el marco de la Estrategia Europea para Bosnia y Herzegovina<sup>35</sup>. Además, se coordinará con *Althea* a través del Comandante de la Fuerza de ésta y siendo consultado por el Comité Político y de Seguridad para cualquier modificación orgánica o funcional de la citada «Unidad Integrada de Policía».

## 2. ESTRUCTURA

En cuanto a la estructura de la operación<sup>36</sup>, debemos tener en cuenta la aplicación de los Acuerdos «Berlín Plus», entre la UE y la OTAN y referidos al nombramiento de los Comandantes y de los Cuarteles Generales. A través de este procedimiento, el Consejo del Atlántico Norte puso a disposición el Vicecomandante Aliado Supremo para Europa (*Deputy Supreme Allied Commander Europe - DSACEUR*) como comandante de la operación UE<sup>37</sup>, y acordó que el Cuartel General operativo de la

<sup>34</sup> En particular, el Representante Especial mantiene contactos fluidos e intercambia información con el Comandante de la Fuerza de la UE, el Jefe de Policía de Bosnia y Herzegovina y la Misión de Policía (MPUE). Sobre las funciones del Representante Especial de la UE, ver, Acción Común 2006/49/PESC, por la que se nombra al Representante Especial de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 26, 31.01.2006, pp. 21-23. Igualmente, KEANE, R., «EUFOR Mission for Bosnia by the end of 2004», *European Security Review*, 2004, n° 23, pp. 1-2.

<sup>35</sup> Ver, Acción Común 2005/824/PESC, relativa a la Misión de Policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 307, 25.11.2005, pp. 55-58. Ver, igualmente, Doc. Consejo 10099/04, Estrategia Europea de Seguridad: Bosnia y Herzegovina, 15.06.2004.

<sup>36</sup> Ver, en general, Doc. Consejo 12576/04, Concepto de la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (BiH) – Operación ALTHEA, 29.09.2004.

<sup>37</sup> La Acción Común 2004/570/PESC, en sus artículos 2 y 4, nombraba al Almirante R. FEIST, como Comandante de la Operación, y al Teniente General A. D. LEAKEY, como Comandante de la Fuerza. Estos nombramientos fueron posteriormente modificados por, Decisión BiH/2/2004, sobre el nombramiento del Comandante de la Operación de la UE para la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*,

UE debía situarse en Cuartel General Supremo de la OTAN (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe* - SHAPE) situado en Mons (Bélgica). A la vez que el Consejo procedía a nombrar estos cargos, nombró al Comandante de la Fuerza de la UE. La dependencia material aliada, conlleva, tal y como hemos indicado, una fluida relación operacional y orgánica entre ambas Organizaciones. Así, en este contexto, se ha situado una unidad de enlace de la UE en el Cuartel General aliado en Nápoles<sup>38</sup>, y el Cuartel General de la Fuerza está situado en Sarajevo, junto al Cuartel de la OTAN.

Por otra parte, la operación *Althea* se caracteriza, estructuralmente, por encontrarse organizada en unidades regionales que cubren Noroeste, Norte y Sudeste de Bosnia y Herzegovina. Cada una de las unidades está comandada por un Estado miembro (Reino Unido, Finlandia y España, respectivamente), disponiendo estos de su propio Cuartel General regional. De este modo, podemos afirmar que nos hallamos ante un claro ejemplo de recurso al concepto de *Estado marco*, ya aplicado en las anteriores operaciones militares, si bien con carácter múltiple en esta ocasión<sup>39</sup>. Esta afirmación aporta una novedad importantísima a la operación *Althea*, dado que requiere una amplia coordinación entre los Estados miembros – *Estados marco* a través del Cuartel General operacional.

El concepto de *Estado marco* no es originario de la UE, sino de la UEO. De acuerdo con este concepto, el *Estado* que actúa como *marco*, es aquel Estado que por cercanía con el lugar de las operaciones (no necesariamente geográfica) y por capacidad militar posee un marcado interés y una posibilidad real de intervención en la crisis. De esta forma, este Estado tiene el encargo de organizar la constitución y el lanzamiento de la fuerza, a través, en particular, del establecimiento del Cuartel General de la operación. La utilidad del concepto de *Estado marco* re-

---

L 324, 27.10.2004, p. 22, por la que se nombra a Sir J. REITH; y Decisión BiH/6/2005, 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, *DOUE*, L 173, 06.07.2005, p. 14, por la que se nombra a G. M. CHIARINI.

<sup>38</sup> Ver, Decisión BiH/7/2005, sobre el nombramiento del Jefe del Elemento de Mando UE de Nápoles para la operación militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 271, 15.10.2005, p. 41. Ver, QUILLE, G., «ESDP takes over from NATO:...», *op. cit.*, p. 4.

<sup>39</sup> Tanto en *Artemis* como en *Concordia*, el *Estado marco* fue Francia, si bien en la operación en la antigua República Yugoslava de Macedonia se limitaba al Cuartel General de la Fuerza. Sobre la cuestión, nuestro trabajo, *Las operaciones Petersberg... cit.*, pp. 381-383 (*Artemis*), pp. 408-409 (*Concordia*).

side en dar flexibilidad a la acción emprendida, además de una mayor centralización en un Estado íntimamente comprometido y que activa los primeros pasos de la operación militar<sup>40</sup>.

Respecto a la cadena de mando, el organigrama es prácticamente similar al existente en el seno de las anteriores operaciones militares, si bien con los rasgos específicos de una operación en la que se recurre a medios y capacidades de la Alianza, al igual que sucedía con la operación *Concordia*. Se busca una coherencia operacional a través de la sinergia de distintos órganos, los cuales se entrelazan entre sí, aplicando los preceptos establecidos en la Estrategia Europea para Bosnia y Herzegovina.

En nuestra opinión, podemos identificar hasta tres niveles orgánicos:

- En la cúspide jerárquica debemos situar el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, quien adopta las decisiones sobre el Comandante de la operación, el «Plan de Operaciones», las normas de intervención, el Cuartel General de la operación y el Comandante de la Fuerza.
- En el segundo nivel, se sitúa el Comité Político y de Seguridad, que ostenta el control político y la dirección estratégica de la operación. Previa autorización del Consejo, puede adoptar las decisiones correspondientes referidas a la modificación del «Plan de Operaciones», la cadena de mando y las normas de intervención<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Ver, Reunión del Consejo de Ministros de la UEO, París, 13.05.1997, [www.weu.int](http://www.weu.int); GRASSI, S., «L'introduzione delle operazioni di peace-keeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche», *La Comunità Internazionale*, 1998, vol. LII, n.º 2, p. 316. Este concepto también ha sido utilizado por la OTAN con ocasión de la operación «Amber Fox» en la antigua República Yugoslava de Macedonia.

<sup>41</sup> De este modo, el Comité Político y de Seguridad ha sido quien ha adoptado las Decisiones relativas al nombramiento de los Comandantes militares, la aceptación de terceros Estados y la creación del Comité de Contribuyentes. Ver, BiH/1/2004, sobre la aceptación de contribuciones de terceros Estados a la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 324, 27.10.2004, pp. 20-21; Decisión BiH/3/2004, sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 325, 28.10.2004, pp. 64-66; Decisión BiH/2/2004, sobre el nombramiento del Comandante de la Operación de la UE para la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 324, 27.10.2004, p. 22; Decisión BiH/6/2005, 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, *DOUE*, L 173, 06.07.2005, p. 14.

Igualmente, este órgano determina todo cambio que deba hacerse respecto al tamaño, el mandato y las tareas de la misión, así como del componente policial, en consulta con la Misión de Policía de la UE en este último caso.

- Finalmente, en el tercer nivel jerárquico, el Comité Militar de la UE vigila la ejecución de la operación militar, recibiendo informes del Comandante de la operación. Éste último tiene la responsabilidad en la ejecución de la acción informando en todo momento a sus superiores jerárquicos (Comité Político y de Seguridad y Comité Militar), los cuales, a su vez, informan a la OTAN de la evolución de la situación, incluido la decisión de finalización de la operación. Nada se dice, en cambio, sobre el Estado Mayor de la UE<sup>42</sup>.

## V. APORTACIONES ORIGINALES DE *ALTHEA*

Junto a la importante relevancia del recurso al concepto de *Estado marco múltiple*, en la operación militar *Althea* podemos destacar tres significativas evoluciones: la igualdad plena en derechos y obligaciones entre todos los Estados participantes, el régimen de financiación y, finalmente, el elemento cívico-militar de la misma. Junto a ellas, debemos hacer referencia al régimen jurídico relativo a los privilegios e

<sup>42</sup> Al igual que en las anteriores operaciones militares, existe una ausencia total de previsión de la labor desarrollada por el Estado Mayor en *Althea*. De acuerdo con la actual Decisión 2005/395/PESC, por la que se modifica la Decisión 2001/80/PESC de creación del Estado Mayor de la UE, y con las *Sugerencias de Procedimiento* —*vid.* nota 8—, durante el desarrollo de la operación, este órgano procede a un seguimiento continuo de la misma, asistiendo al Comité Militar y al Comandante de la operación en sus funciones. Así, debemos incardinar al Estado Mayor entre ambas figuras. La explicación de esta ausencia, la podemos hallar en la propia existencia del recurso al concepto de *Estado marco*. En efecto, el hecho de que los Cuarteles Generales regionales de la operación se encuentren bajo control de un Estado miembro, implica que desarrollen las mismas funciones que el Estado Mayor, en particular en sus relaciones con los Comandantes regionales. Si bien podemos considerar que esta similitud de funciones entre los Cuarteles Generales regionales y el Estado Mayor, ha implicado la ausencia de referencia a este último órgano del Consejo, esto no debe conllevar su no participación en la operación, al menos como órgano de comunicación entre los Cuarteles Generales regionales de los *Estados marco* y los órganos superiores jerárquicos, en particular el Comandante de la Operación de la UE y el Comité Militar.

inmunidades, el cual encuentra su base jurídica en el Acuerdo de Paz de Dayton.

## 1. LA PARTICIPACIÓN DE TERCEROS ESTADOS

### A. Régimen general de participación previsto en la Acción Común 2004/570/PESC de creación de Althea

El régimen general de participación de terceros Estados encuentra su precedente en las anteriores operaciones militares, estando previsto en el artículo 11 de la Acción Común 2004/570/PESC de creación de *Althea*, y basándose en las decisiones adoptadas con ocasión de los Consejos Europeos de Santa María da Feira, de junio de 2000, Niza, de diciembre de 2000, y, finalmente, Bruselas, de octubre de 2002<sup>43</sup>.

La vinculación de estos terceros Estados en la operación de la UE se establece a partir de Acuerdos adoptados con cada uno de ellos y basados en el artículo 24 TUE. No obstante, el apartado tercero de este mismo artículo 11 de la Acción Común señala, de forma novedosa, que:

«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 civil de crisis de la UE, lo dispuesto en dicho acuerdo será aplicable en el contexto de la presente operación».

Este marco general para la participación en operaciones de gestión civil de crisis se ha producido con Bulgaria, Noruega, Rumanía y Cana-

<sup>43</sup> Art. 11: «—los miembros europeos de la OTAN no pertenecientes a la UE y Canadá podrán participar en la operación militar de la UE si lo desean; —los países que son candidatos a la adhesión a la Unión Europea podrán ser invitados a participar en la operación militar de la UE con arreglo a las condiciones convenidas; —se podrá invitar asimismo a socios potenciales y otros terceros Estados a que participen en la operación». Los terceros Estados participantes han sido aceptados por, Decisión BiH/1/2004, sobre la aceptación de contribuciones de terceros Estados a la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 324, 27.10.2004, pp. 20-21. Albania se ha sumado a la lista por medio de, Decisión BiH/5/2004, por la que se modifica la Decisión BiH/1/2004, sobre la aceptación de contribuciones de terceros Estados a la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina y la Decisión BiH/3/2004, sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 357, 02.12.2004, pp. 39-40.

dá, habiéndose adoptado Acuerdos *ad hoc* para el resto de Estados participantes<sup>44</sup>.

Respecto a todos ellos, y tomando como base los Acuerdos alcanzados para la participación de terceros Estados en las anteriores operaciones militares, debemos indicar algunas novedades que muestran, en nuestra

<sup>44</sup> Ver, Decisión 2005/134/PESC, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Bulgaria por la que se crea un marco para la participación de la República de Bulgaria en las operaciones de la UE de gestión de crisis, *DOUE*, L 46, 17.02.2005, pp. 49-65; Decisión 2005/191/PESC, relativa a la celebración de los Acuerdos entre la UE y la República de Islandia, el Reino de Noruega y Rumanía, por la que se crea un marco para la participación de la República de Islandia, el Reino de Noruega y Rumanía en las operaciones de la UE de gestión de crisis, *DOUE*, L 67, 14.03.2005, pp. 1-19; Decisión 2005/851/PESC, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y Canadá por el que se crea un marco para la participación de Canadá en las operaciones de la UE de gestión de crisis, *DOUE*, L 315, 01.12.2005, pp. 20-26. Estos Acuerdos hacen referencia tanto a operaciones civiles como militares.

Respecto a los Acuerdos *ad hoc*, ver, Decisión 2004/44/PESC, 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), *DOUE*, L 20, 22.01.2005, pp. 41-45; Decisión 2005/109/PESC, 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), *DOUE*, L 34, 08.02.2005, pp. 46-50; Decisión 2005/199/PESC, 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), *DOUE*, L 65, 11.03.2005, pp. 34-38; Decisión 2005/386/PESC, 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), *DOUE*, L 127, 20.05.2005, pp. 27-31; Decisión 2005/447/PESC, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Argentina sobre la participación de la República de Argentina en la operación militar de gestión de crisis de la UE en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea), *DOUE*, L 156, 18.06.2005, pp. 21-25; Decisión 2005/593/PESC, 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), *DOUE*, L 202, 03.08.2005, pp. 39-43.

En el caso de Turquía, habría que recurrir a la Decisión 2003/663/PESC, relativa a la celebración de acuerdos entre la UE y Bulgaria, República Checa, Chipre, 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 UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 239, 25.09.2003, pp. 1-46, la cual mantiene el esquema general de participación.

opinión, una mayor evolución y coherencia en la regulación. Así, se recoge la obligación de adoptar una Declaración relativa a la renuncia a presentar reclamaciones, por daños a su personal y/o bienes, contra cualquier Estado que participe en la operación, salvo que exista negligencia grave o dolo. No se hace referencia alguna a las contribuciones de los costes comunes, lo cual encuentra su explicación en el recurso al mecanismo ATHENA para la financiación de la operación, al menos en su componente militar y de defensa. Y se acudirá a la vía diplomática para cualquier controversia relativa a la interpretación y aplicación del Acuerdo con el tercer Estado. Esto último ya era recogido en *Artemis*, dejando claro una cierta madurez práctica de las partes en el momento de negociar los términos del Acuerdo, siendo, además, práctica habitual preexistente en el contexto internacional.

Siguiendo con el artículo 11 de la Acción Común de creación de *Althea*, su apartado cuarto recoge una disposición ya repetida con ocasión de las anteriores operaciones militares, y por la cual aquellos terceros Estados que aporten contribuciones significativas tendrán, en relación con la gestión diaria de la operación, los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros de la UE que participen en ella. Podemos indicar, en este caso, la posición de aquellos Estados que no hayan aportado una contribución considerada *significativa*, dificultando su propia participación en la gestión de *Althea*. Por otra parte, nada se dice qué debe entenderse por *contribución significativa* ni, tan siquiera, el órgano que decide tal cuestión, si bien es necesario precisar esta situación en relación con la composición y funcionamiento del Comité de Contribuyentes.

#### B. *La necesaria igualdad en derechos y obligaciones en el seno del Comité de Contribuyentes*

En nuestra opinión, la evolución en esta materia, se hace, finalmente, patente, en el régimen jurídico del Comité de Contribuyentes, órgano destinado a controlar la gestión diaria de la operación. En esta cuestión, observamos una participación más integrada de los terceros Estados en la operación *Althea*. De este modo, estos Estados disfrutarán de una igualdad plena de derechos y obligaciones con respecto a los Estados miembros, superando lo previsto para las anteriores operaciones militares. Esta nueva regulación facilita, sin duda, la participación de todos ellos.

El quinto apartado del citado artículo 11 de la Acción Común de creación de *Althea*, refleja la posibilidad de establecer, por parte del Comité Político y de Seguridad, un Comité de Contribuyentes, en el caso de que los terceros Estados aporten contribuciones significativas. Vemos una doble condición para el establecimiento de este Comité. En primer lugar, la existencia de terceros Estados participantes, disposición lógica puesto que en caso contrario, se actuaría directamente a través del Comité Político y de Seguridad. En segundo lugar, que sus contribuciones sean significativas, con la consiguiente crítica expuesta anteriormente. Este Comité de Contribuyentes ha sido creado por Decisión BiH/3/2004<sup>45</sup>, y su régimen toma como base el aplicado para las operaciones *Concordia* y *Artemis*. De cualquier modo, es necesario realizar algunas observaciones sobre su marco jurídico y que demuestran, en nuestra opinión, una evolución en este tipo de operaciones, garantizando la igualdad plena en derechos y obligaciones.

Respecto a la composición del Comité, la Decisión BiH/3/2004 hace referencia, en primer lugar, a todos los Estados miembros que participan, a los que habrá que añadir, de forma expresa, a Dinamarca, que actuará únicamente como observador<sup>46</sup>. En segundo lugar, representantes de los terceros Estados, enumerados en el anexo, que participan en la operación y aportan contribuciones militares significativas. En tercer lugar, y esta es la novedad, representantes de otros terceros Estados enumerados, igualmente, en el anexo. Esta composición, además de citar expresamente a Dinamarca, altera lo previsto en las anteriores operaciones militares, las cuales únicamente incluían a terceros Estados con contribuciones significativas, dejando fuera a *otros terceros Estados*. Así, en nuestra opinión, la operación *Althea* amplía la composición del Comité, dando cabida a todos los terceros Estados, con independencia de la calificación de su contribución. Esta interpretación, supera el texto del apar-

<sup>45</sup> Decisión BiH/3/2004, sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 325, 28.10.2004, pp. 64-66.

<sup>46</sup> Y ello a pesar que el Considerando 19 de la Acción Común 2004/570/PESC de creación de *Althea* indica que «De conformidad con el artículo 6 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Dinamarca no tomará parte en la ejecución de la presente Acción común y, por tanto, no participará en la financiación de la operación».

tado quinto del artículo 11 de la Acción Común 2004/570/PESC, siendo más acorde con los principios democráticos básicos de igualdad de participación y evita la existencia de terceros Estados reticentes a participar, al existir un foro donde poder gestionar directamente los asuntos relativos a sus contribuciones<sup>47</sup>. Además, este nuevo esquema impide toda situación en la cual la equidad existente entre los distintos contingentes nacionales, no corresponda a la que hallemos a nivel de representantes gubernamentales en los órganos de deliberación y decisión.

Finalmente, en cuanto al régimen procedimental del Comité de Contribuyentes, basándose en *Artemis*, el artículo 6 de la Decisión BiH/3/2004, dispone que las decisiones del Comité sobre la gestión diaria de la operación son adoptadas por *unanimidad de los representantes de los Estados que contribuyen a la operación*. Igualmente, es necesaria la *unanimidad de los miembros del Comité de contribuyentes* cuando se formulen recomendaciones sobre posibles ajustes del «Plan de Operaciones», y en particular de los objetivos. En cambio, las cuestiones de procedimiento son adoptadas por mayoría simple de los miembros presentes. En ningún caso, la abstención de un miembro impedirá la unanimidad. En las anteriores operaciones militares, la diferente composición del Comité de Contribuyentes, que excluían a terceros Estados sin contribuciones significativas, parecía exigir una doble unanimidad: aquella adoptada por todos los representantes de los Estados participantes, fueran o no miembros de la UE, tuvieran o no contribuciones significativas; y una segunda unanimidad adoptada por aquellos Estados que participasen en el Comité. Si bien se podría haber aportado mayor claridad al articulado, es loable que con *Althea* se unifica el procedimiento por unanimidad, partiendo de una composición global del Comité de Contribuyentes, formado por todos los Estados que participan, en cualquier medida, en la operación.

---

<sup>47</sup> Otros ejemplos de esta nueva composición del Comité de Contribuyentes, los encontramos en la Misión de Policía de la UE y en la operación policial *Próxima* en la antigua República Yugoslava de Macedonia. Ver, Decisión MPUE/1/2005, sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la Misión de Policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, L 72, 18.03.2005, pp. 23-24; Decisión *Próxima/3/2005*, sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la Misión de Policía de la UE (EUPOL *Próxima*) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOUE*, L 72, 18.03.2005, pp. 25-26.

## 2. LA FINANCIACIÓN: PRIMERA APLICACIÓN DEL MECANISMO PERMANENTE ATHENA

La dificultad que ha presentado las cuestiones de financiación de las operaciones militares, se ha puesto de manifiesto en el propio esquema seguido en las operaciones *Concordia* y *Artemis*. En efecto, en estas acciones lanzadas en 2003, se aplicaron procedimientos de financiación diferentes, a través, sea de la creación de un «mecanismo operativo de financiación» (*Concordia*), sea un «procedimiento de financiación anticipada» (*Artemis*) para cubrir los costes considerados comunes entre todos los Estados participantes. Estos costes comunes se encontraban, de cualquier modo, excluidos del presupuesto comunitario<sup>48</sup>.

La existencia de distintos sistemas de financiación para operaciones militares no es habitual en el ámbito nacional. En efecto, a nivel estatal, se tiende más a establecer una institución con personalidad jurídica propia y duradera en el tiempo. La creación de una institución similar en el ámbito de la UE facilitaría la estimación de los gastos comunes en las distintas fases de la operación. A partir de esta idea, se ha ideado la creación de un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros. Este fondo, creado por Decisión 2004/197/PESC, y bajo la denominación de ATHENA, ha procedido a ampliar los costes comunes<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Los costes comunes eran los recogidos en el Doc. Consejo 10155/02, Financiación de operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE con aspectos militares o de defensa, 18.06.2002, reproducido en Anexo II, Financiación de operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE con aspectos militares o de defensa, Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, presentado en el Consejo Europeo de Sevilla, junio de 2002, *Boletín UE*, n.º 6-2002, puntos I.2 y ss. Estos costes comunes eran: gastos de transporte, administración, personal contratado localmente, comunicaciones, transporte y viajes (excluidas las dietas) dentro de la zona de operaciones del Cuartel General, Cuarteles e infraestructuras de alojamiento, información al público, representación y hospedaje, material adicional esencial, marcas de identificación y gastos médicos. Sobre la financiación de las operaciones militares *Concordia* y *Artemis*, ver, respectivamente, Doc. Consejo 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 UE en la ARYM, 10.02.2003, *Boletín UE*, n.º 1/2-2003, punto 1.6.105; Doc. Consejo 11416/03, Decisión del Consejo relativa a la financiación de los costes comunes de la operación *Artemis*, 16.07.2003, *Boletín UE*, n.º 7/8-2003, punto 1.6.164.

<sup>49</sup> Ver, Anexos I a IV de la Decisión 2004/197/PESC, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los gastos comunes de las operaciones

La idea de crear este fondo permanente se ha visto reflejada, igualmente, en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en su artículo III-313.3<sup>50</sup>.

En cuanto al régimen jurídico de financiación de la operación *Althea*, el artículo 12 de la Acción Común 2004/570/PESC nos indica claramente que «Los costes comunes de la operación militar de la UE serán administrados por ATHENA». Nos encontramos, por tanto, con la primera ocasión en la cual se dispone de este mecanismo permanente de financiación, y sin necesidad de esperar la entrada en vigor del Tratado Constitucional. Además, la existencia de un fondo previo al surgimiento de una operación puede facilitar enormemente una respuesta urgente por parte de la UE ante una situación de crisis inminente.

De cualquier modo, ATHENA no ha resuelto los problemas jurídicos identificados en la práctica. En particular, en el Comité Especial, creado para gestionar la financiación y aprobar el presupuesto, los terceros Estados participantes no pueden intervenir en la adopción de las decisiones que poseen un carácter vinculante. En nuestra opinión, una posible solución es que tanto la composición como el funcionamiento del Comité Especial sean análogos al Comité de Contribuyentes existente. Cabe, incluso, la posibilidad de que sea este Comité de Contribuyentes el competente en la gestión financiera, evitando, de esta forma, una multiplicación de órganos. Ello contribuiría a favorecer la transparencia de la operación y mejoraría la participación de terceros Estados.

---

de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, *DOUE*, L 63, 28.02.2004, pp. 68-82. Estos Anexos hacen referencia a los costes de auditoría, gastos de misión contraídos por el Comandante de la operación y su personal para presentar las cuentas de una operación al Comité Especial, indemnizaciones por daños y costes que resultan de reclamaciones y acciones que deben pagarse a través de ATHENA, costes bancarios y costes derivados de cualquier decisión de almacenar el material que se adquirió en común para la operación; los gastos adicionales de transporte y alojamiento necesarios para las misiones de exploración y los preparativos (en particular las misiones de investigación y reconocimiento) realizados por las fuerzas militares con miras a una operación específica de la UE; los costes de transporte y los costes de Cuarteles e infraestructuras de alojamiento, si bien siempre sujeto a una Decisión por parte del Consejo; los costes generales para dar destino final a los equipos y las infraestructuras financiadas en común y los costes adicionales para establecer las cuentas de la operación.

<sup>50</sup> Art. III-313.3: «...Los preparativos de las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo I-41 y en el artículo III-309 que no se imputen al Presupuesto de la Unión se financiarán mediante un fondo inicial constituido por contribuciones de los Estados miembros...».

### 3. EL ESTATUTO DE LAS FUERZAS

Toda operación militar, en el contexto internacional, cuenta con un régimen jurídico particular que facilita la realización de su mandato. Este régimen, que es objeto de un Acuerdo Internacional entre el sujeto que crea la operación y el Estado de acogida, recoge los privilegios e inmunidades disfrutados tanto por la propia operación como por el personal de la misma. Tal fue el caso de la operación *Concordia* de la UE a través de un Acuerdo UE – antigua República Yugoslava de Macedonia. En la operación *Artemis*, el régimen jurídico tuvo su fundamento en un Acuerdo entre la República Francesa, *Estado marco*, y la República de Uganda, siendo posteriormente extendido su aplicación a territorio congoleño<sup>51</sup>.

En cambio, respecto al Estatuto de los componentes de la operación militar *Althea*, tanto la Resolución del Consejo de Seguridad 1551 (2004) de 9 de julio, como el Considerando 8 de la Acción Común 2004/570/PESC, establecen que se aplicará, *de forma provisional*, el contenido del Apéndice B del Anexo 1-A del Acuerdo de Dayton y referido a la IFOR/SFOR<sup>52</sup>. Por tanto debemos recurrir a este Instrumento Internacional para determinar el estatuto y los privilegios de la operación militar de la UE. Y ello, en la medida en que no se adopte un régimen propio a partir de un Acuerdo UE-Bosnia y Herzegovina. Esta situación, provoca que los privilegios e inmunidades, tanto de la operación *Althea* como de su personal, reflejen la práctica internacional de la época —1995—, sin tener en cuenta las evoluciones de las actuales relaciones internacionales. De cualquier modo, es interesante observar la confianza expresa de las Naciones Unidas a la acción de la UE, otorgándole un estatuto previsto en un Acuerdo de paz, además de demostrar la clara coordinación entre la ONU y la Unión en aras del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

---

<sup>51</sup> Ver, respectivamente, Acuerdo entre la UE y la antigua República Yugoslava de Macedonia sobre el estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE (FUE) en dicha República, *DOUE*, L 82, 29.03.2003, pp. 45-51; Agreement between the Government of the Republic of Uganda and the Government of the French Republic concerning the Status of the French Armed Forces participating in the deployment of the Interim Emergency Multinational Force and other Provisions relating to their Presence in the Republic of Uganda, 18.06.2003 (Acuerdo Uganda-Francia), Texto mecanografiado y no publicado.

<sup>52</sup> Ver, nota 5.

### A. El carácter funcional del estatuto de Althea

El estatuto contemplado en el Acuerdo de Dayton tiene la clara finalidad de garantizar la misión de la operación militar, por lo que podemos indicar que posee un contenido funcional. En general, este estatuto apenas altera los contenidos —en particular, privilegios e inmunidades—, eso sí mínimos, de otros existentes en el ámbito internacional, como el modelo de Estatuto elaborado por el Secretario General de Naciones Unidas<sup>53</sup>.

El régimen comienza con una serie de definiciones que son utilizadas a lo largo de todo el texto. Así, se definen los términos «Operación», «Personal de la OTAN», «OTAN» e «Instalaciones»<sup>54</sup>. En este contexto, las definiciones recogidas en los estatutos de las operaciones *Concordia*

<sup>53</sup> Ver, UN Doc. A/45/594, Model Status-Of-Forces-Agreement for Peace-Keeping Operations, Report of the General Secretary, 09.10.1990. A este modelo se le debe añadir la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, 13.02.1946. Respecto a esta última Convención de 1946, en el estatuto recogido en Dayton se indica que «2. *The provisions of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations of 13 February 1946 concerning experts on mission shall apply mutatis mutandi to NATO personnel involved in the Operation. Moreover NATO, its property and assets shall enjoy the privileges and immunities specified in that convention and as stated in the presente agreement*». El estatuto de la operación *Althea* debe ser completado con el Acuerdo entre los Estados miembros de la UE relativo al estatuto del personal militar y civil destacado en las Instituciones de la UE, de los Cuarteles Generales y de las fuerzas que pueden ponerse a disposición de la UE en el marco de la preparación y ejecución de las operaciones previstas en el apartado 2 del artículo 17 del Tratado de la UE, incluidos los ejercicios, y del personal civil y militar de los Estados miembros puesto a disposición de la UE para que actúe en ese contexto (EU-SOFA), *DOUE*, C 321, 31.12.2003, pp. 6-16. Este Acuerdo EU-SOFA, diferencia el régimen jurídico del personal militar o civil destacado en las Instituciones de la UE, el régimen jurídico de los Cuarteles Generales en un Estado miembro y las fuerzas, así como el personal militar y civil que trabaja en ellos.

<sup>54</sup> «1. *For the purposes of the present agreement, the following expressions shall have the meanings hereunder assigned to them: «the Operation» means the support, implementation, preparation and participation by NATO and NATO personnel in a peace plan in Bosnia and Herzegovina or a possible withdrawal of U.N. Forces from former Yugoslavia; «NATO personnel» means the civilian and military personnel of the North Atlantic Treaty Organisation with the exception of personnel locally hired; «NATO» means the North Atlantic Treaty Organisation, its subsidiary bodies, its military Headquarters and all its constituent national elements/units acting in support of, preparing and participating in the Operation; «Facilities» mean all premises and land required for conducting the operational, training and administrative activities by NATO for the Operation as well as for accommodations of NATO personnel*».

y *Artemis*, eran más numerosas y específicas al ámbito de la UE, al incluir los términos de «Gobierno», «Territorio», «Fuerzas dirigidas por la UE (FUE)», «Operación», «Comandante de las FUE», «Cuartel General militar de la UE», «Elementos y Unidades nacionales», «Personal de las FUE», «Instalaciones» y «Autoridades Competentes», si bien apenas cabe destacar alteración en los contenidos paralelos.

En lo que respecta al personal de *Althea*, estos deberán respetar en todo momento el Ordenamiento Jurídico de Bosnia y Herzegovina, sin poder realizar ninguna acción incompatible con la naturaleza de la operación. Todo ello pone de relieve, nuevamente, la finalidad funcional del estatuto, destinado, en definitiva, a contribuir a que Bosnia y Herzegovina forme parte de una región próspera y en paz. En el modelo de Estatuto de Naciones Unidas, esta obligación del respeto al Ordenamiento nacional, se hace bajo la responsabilidad del Representante Especial del Secretario General o del Comandante de la Fuerza. Por ello, cabe considerar que en el seno de las misiones de la UE, esta responsabilidad recae sobre el Comandante de la Fuerza que responde, a su vez, ante el Alto Representante para la PESC.

Finalmente, en el estatuto de *Althea* se indica que todo tipo de reclamaciones por daños, deben ser remitidas por las autoridades bosnias a los representantes designados de la UE. Este enunciado delata un evidente vacío legal ante este tipo de quejas, pues no indica el procedimiento a seguir. Además, no se prevé la participación de las autoridades bosnias, máxime cuando en la operación *Concordia* se estableció un Comité Conjunto de Reclamaciones formado por autoridades del Estado anfitrión y de la UE, y en la operación *Artemis* se creó un Comité de Reclamaciones que funcionaba de acuerdo con la legislación de la República de Uganda, si bien la República Francesa podía enviar un representante ante el comité con voz pero sin voto. Por otra parte, en el régimen de *Althea*, para el caso de cualquier controversia relacionada con la aplicación o interpretación del Estatuto, se acudiría a medios diplomáticos entre ambas partes, siendo esta la práctica habitual tanto en las anteriores operaciones militares de la UE como en la escena internacional.

#### B. *La aplicación del Derecho Internacional Humanitario a la operación Althea: una evolución en el contexto internacional*

Una interesante cuestión surge en relación con el Derecho Internacional Humanitario. Tanto el estatuto previsto en Dayton, como en los

estatutos de *Concordia* y *Artemis* y el modelo de Estatuto de Naciones Unidas, no hacen referencia alguna al respeto del Derecho Internacional Humanitario por parte de las Fuerzas. De cualquier modo, podemos entender que será observado por cuanto que ciertos preceptos de este Derecho están incluidos tanto entre las leyes y normas del Estado anfitrión como de los Estados participantes en la operación, y dada su condición de principios generales del Derecho Internacional. A ello, cabe añadir la naturaleza internacional e imparcial de la operación de la UE, lo que la vincula a toda la normativa existente en la materia.

En esta línea, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, haciendo referencia a la protección de los civiles en las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE, dejaba clara la importancia del pleno cumplimiento de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como las obligaciones aplicables en virtud de la legislación internacional sobre Derechos Humanos y del Derecho de refugiados<sup>55</sup>. De una forma más concreta, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores ha afirmado la obligación de respetar la normativa internacional sobre protección de civiles, especialmente de mujeres y niños, en las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE y en estrecha coordinación con la ONU<sup>56</sup>. Finalmente, en diciembre de 2005, esta misma formación del Consejo ha adoptado unas Directrices para fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario, en el cual se indica que los Comandantes de las operaciones militares, los Jefes de las operaciones civiles y los Representantes Especiales, elaborarán un estudio sobre la evolución de la situación en relación con el Derecho Internacional Humanitario. Además, en estas Directrices se propone que en los mandatos de las operaciones de gestión de crisis se incluya la recogida de información que pueda ser útil a la Corte Penal Internacional o para la investigación de otros crímenes de guerra<sup>57</sup>. Todas estas

<sup>55</sup> Doc. Consejo 14805/03, Draft Guidelines on Protection of Civilians in EU-led Crisis Management Operations, 14.11.2003. En este documento se indica que los Estados miembros que contribuyan con personal a la operación de gestión de crisis de la UE, deberán informar de cualquier violación de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario o del Derecho Penal Internacional.

<sup>56</sup> Ver, Doc. Consejo 15634/03, EU Guidelines on Children and Armed Conflict, 04.12.2003. Igualmente, Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 23.05.2005.

<sup>57</sup> Directrices para fomentar la observancia del Derecho Internacional Humanitario, *DOUE*, C 327, 23.12.2005, pp. 4-7.

Directrices deben ser consideradas como actos atípicos del pilar PESC, y sin un valor jurídico obligatorio claro. Más bien nos encontramos ante un manual de conducta que los Estados miembros asumen como propio a la hora de lanzar una operación de gestión de crisis.

En definitiva, y a través de todas estas referencias, la UE se compromete a sí misma a respetar y proteger una serie de derechos fundamentales en situaciones de conflicto armado, acudiendo no sólo a las disposiciones relevantes de Derecho Internacional Humanitario, sino igualmente a la propia aplicación del Derecho de los Derechos Humanos en el contexto del *ius in bello*.

---

En el contexto internacional, en los Acuerdos para activar una operación de las Naciones Unidas, es normal encontrar cláusulas del tipo «*shall conduct its operations...full respect for the principles and spirit of the general conventions applicable to the conduct of military personnel*». Así ha sucedido con el Estatuto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Ruanda (UNAMIR), Angola (UNAVEM II), Haití (UNMIH), Croacia (UNPROFOR, UNCRO, UNPF-HQ), Líbano (UNIFIL), ARYM (UNPREDEP) y República Centroafricana (MINURCA). Ver, CONDORELLI, L., «Le Statut des Forces de l'ONU et le Droit International Humanitaire», *Rivista di Diritto Internazionale*, 1995, vol. 78, n.º 4, pp. 898-899. Por otra parte, en 1995, el Comité Especial para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz pidió al Secretario General que diseñara un Código de Conducta para el personal de las Operaciones, incluyéndose el respeto del Derecho Internacional Humanitario (UN Doc. A/50/230, Sinopsis of the Committee of 34 Report on Peacekeeping Operations. 22.06.1995); el Comité Internacional de la Cruz Roja envió, en 1996, unas líneas directrices sobre el tema; en 1997, el Secretario General presentó el Informe a partir de estas directrices: *Directives for United Nations Forces Regarding Respect for International Humanitarian Law*. Posteriormente, en agosto de 1999, se transformaron en el *Bulletin on the Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law (ST/SGB/1993/13)*, el cual recogía los principios básicos de las Convenciones de 1949, siendo aplicable a todas las operaciones onusianas tengan o no el carácter de combatientes. Ver, BENVENUTI, P., «Le respect du Droit International Humanitaire par les forces des Nations Unies: la circulaire du Secrétaire General», *Revue Générale de Droit International Public*, 2001/2, pp. 355-372; CACHO SÁNCHEZ, Y., «Boletín del Secretario General relativo a la observancia del Derecho Internacional Humanitario por las Fuerzas de las Naciones Unidas», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2000, vol. LII, n.º 1, pp. 229-234; CARLEVARIS, A., «Recenti sviluppi nella prassi degli «Status-Of-Forces Agreements» per le Operazioni di Peace-Keeping delle Nazioni Unite», *La Comunità Internazionale*, 1998, vol. LII, n.º 4, pp. 669-691; CONDORELLI, L., «Le azioni dell'ONU e l'applicazione del diritto internazionale umanitario: il «bolletino» del Segretario generale del 6 agosto 1999», *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, vol. 82, n.º 4, pp. 1049-1053; GREENWOOD, C., «International Humanitarian Law and United Nations Military Operations», *Yearbook of International Humanitarian Law*, 1998, pp. 3-33.

Vemos, por tanto, que la protección y el estatuto de las Fuerzas europeas en Bosnia y Herzegovina, toman como base, de forma general, la experiencia desarrollada en otras sedes internacionales. De cualquier forma, y desde estas líneas, abogamos por el establecimiento de un Acuerdo marco sobre el Estatuto de las operaciones entre la UE y el Estado de acogida, tomando como base el previsto en sede de las Naciones Unidas. Ello vendría a institucionalizar lo aplicado hasta la fecha, además de facilitar las negociaciones con los Estados donde se fueran a desplegar los contingentes militares europeos<sup>58</sup>. En este Acuerdo marco debería hacerse mención expresa al respeto del Derecho Internacional Humanitario tanto por parte de la operación militar de la UE como por los contingentes que la formen, dotándoles de una protección adecuada para este tipo de acciones pacificadoras y comprometiéndoles en el respeto de unas normas mínimas de actuación.

#### 4. EL NOVEDOSO COMPONENTE CÍVICO-MILITAR DE *ALTHEA*

En nuestra opinión, la evolución más impresionante acaecida con la operación *Althea* se observa en su componente cívico-militar. Se produce, de este modo, una sinergia entre distintos instrumentos y órganos civiles y militares y en busca de una acción global de la UE en Bosnia y Herzegovina.

Tanto las operaciones *Artemis* como *Concordia*, poseían una naturaleza puramente militar<sup>59</sup>. No obstante, la consecución de la Estrategia Europea de Seguridad de la UE en diciembre de 2003, puso de manifiesto, tal y como hemos visto, que las nuevas amenazas que surgen tras el fin de la Guerra Fría requieren el uso combinado de un amplio espectro de instrumentos operativos. Así, la respuesta que la UE debe ofrecer ante una situación de crisis varía según las necesidades, e incluso debe buscarse el recurso a distintos mecanismos recogidos en el TUE.

<sup>58</sup> Ya se ha adoptado un proyecto de Acuerdo modelo sobre el estatuto de la Fuerza de la UE. Ver, Doc. Consejo 8720/05, Proyecto de modelo de acuerdo entre la UE y un Estado Anfitrión sobre el estatuto de la Fuerza dirigida por la UE, 18.05.2005, no publicado. Igualmente, Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, junio de 2005, *Boletín UE*, n.º 6-2005, puntos I.1 y ss.

<sup>59</sup> Debemos, únicamente, hacer mención a la existencia en *Concordia* de un componente de policía militar, el cual se limitaba a garantizar el mantenimiento de la disciplina entre el personal de la misión.

A partir de esta nueva percepción de la realidad, se han incorporado una serie de cambios en el seno del Consejo y con objeto de reflejar la nueva perspectiva de acción global por parte de la Unión. En efecto, se ha procedido al establecimiento en el Estado Mayor de la UE de una célula con componentes civiles y militares. Esta célula asegurará, en particular, la coordinación y coherencia de los diferentes instrumentos de alerta rápida y facilitará el desarrollo del *know-how* en la organización y planificación estratégica de operaciones cívico-militares. En esta línea de coordinación, se ha modificado las funciones del propio Estado Mayor, incorporándole competencias en el ámbito de la gestión civil de crisis, además de las ya asumidas en el contexto militar. Este órgano militar deberá establecer un Centro de Operaciones cuando se requiera una respuesta cívico-militar, y prestará asistencia a la planificación estratégica de respuesta a las crisis<sup>60</sup>.

Respecto a la operación *Althea*, la innovación en este ámbito, desde un punto de vista estructural, se refleja en la coordinación que tiene lugar no solamente con el componente de la «Unidad Integrada de Policía», que recordemos posee competencias ejecutivas, sino igualmente con otras actuaciones de órganos europeos e internacionales. Así, y según el «Concepto de la Operación»<sup>61</sup>, en el ámbito interno de la UE, el Comandante de la Fuerza debe mantener una estrecha coordinación con todos los actores de la UE en la zona, en particular la Comisión Europea, y en el contexto global de actuación de la Unión. En el ámbito externo, unas fluidas relaciones con las autoridades bosnias, a todos los niveles, así como con Organizaciones Internacionales (especialmente la OSCE), ONGs y otras instituciones internacionales tales como el Tribunal Penal Internacional para Yugoslavia, se observan de vital importancia en la persecución de una respuesta unitaria a todas las amenazas que se ciernen sobre esta antigua República yugoslava.

<sup>60</sup> Ver, Doc. Consejo 13990/04, European Defence NATO/EU Consultation, Planning and Operations, 28.01.2005. Igualmente, Acción Común 2005/395/PESC, por la que se modifica la Decisión 2001/80/PESC relativa a la creación del EMUE, *DOUE*, L 132, 26.05.2005, pp. 17-24.

<sup>61</sup> Ver, Doc. Consejo 12576/04, Concepto de la Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (BiH) – Operación ALTHEA, 29.09.2004. Igualmente, Doc. de l'Assemblée de l'UEO, n.º 1882, Les déploiements de forces européennes dans les Balkans, 09.11.2004; y Resolución del PE, 17.11.2004, sobre la Operación Militar «ALTHEA» de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOUE*, C 201 E, 18.08.2005, pp. 77-80.

Finalmente, en nuestra opinión, es destacable un elemento emergente que no existía, al menos en esas proporciones, en las anteriores operaciones militares y que hemos ido desentrañando a lo largo del presente estudio. Nos referimos a la estrategia de información<sup>62</sup>. En efecto, para la UE es de suma importancia dar a conocer la globalidad de su acción en la región, tanto frente a poderes públicos nacionales e internacionales, como frente a los propios ciudadanos. Para ello, la UE a través, principalmente, de su Representante Especial en la región busca el apoyo de la población, presentando y promoviendo la credibilidad de la acción europea en Bosnia y Herzegovina.

## VI. CONCLUSIONES

Con *Althea*, el concepto de operación *Petersberg*, limitado en su origen a las acciones de naturaleza militar, se va a ver re-dimensionado de tal forma que dará cabida a otros componentes civiles con la finalidad de dar una respuesta global a una crisis o conflicto determinado. En efecto, esta operación militar constituye, sin duda, una importantísima evolución de las operaciones *Petersberg* desarrolladas hasta el momento por la UE.

*Althea* aporta una versión mejorada de las anteriores operaciones *Concordia* y *Artemis*. Y ello se puede observar en algunos aspectos esenciales que, hasta la fecha, eran claramente deficientes. En primer lugar, se produce una equiparación total, en derechos y obligaciones, entre todos los Estados participantes, sean o no miembros de la UE, en el seno del Comité de Contribuyentes. En segundo lugar, el establecimiento de un mecanismo permanente de financiación, denominado ATHENA, ha sido puesto en práctica, por primera vez, con *Althea*. En tercer lugar, la aplicación del concepto de *Estado marco múltiple*, conlleva una importante coordinación operacional entre los Estados miembros responsables de los distintos mandos y el Cuartel General de la operación. Finalmente, en cuarto lugar, debemos señalar la remisión a un Acuerdo de paz para el establecimiento del Estatuto de la fuerza, dejando patente la clara confianza mutua y sentido de la responsabilidad entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

---

<sup>62</sup> Ver, nota 61 *supra*.

Pero el elemento más relevante de esta operación militar, es la demostración de que la UE está capacitada para dar una respuesta global ante las complejas amenazas actuales, poniendo en práctica, de este modo, la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003. Este nuevo posicionamiento se traduce en una clara sinergia entre instrumentos civiles y militares al servicio de la Unión y que dan respuesta a todas las fases de desarrollo de una situación de crisis. Esta sinergia tiene lugar tanto de forma «interpilar» como respecto al resto de organismos e instituciones internacionales que operan en la región. Así, encontramos en *Althea* una operación militar que incluye un componente policial de naturaleza civil, y que se encuentra coordinada, en todos sus niveles, con distintas acciones internacionales y europeas en ámbitos políticos y económicos.

Esta voluntad de combinar medios civiles y militares ha sido, igualmente, reconocida en el propio Tratado Constitucional para Europa, cuyo artículo III-309.1 indica un nuevo elenco ampliado de las operaciones *Petersberg*. El mismo dispone lo siguiente:

«Las misiones contempladas en el apartado I del artículo I-41, 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, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio»<sup>63</sup>.

El texto menciona que la UE podrá recurrir a medios *civiles y militares*, reconociendo la posibilidad de acciones con componentes civiles

---

<sup>63</sup> Sobre este artículo, ver, GARCÍA PÉREZ, R., «La PESD en el Proyecto de Tratado Constitucional», en, PUEYO LOSA, J. (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Túrulo, Santiago de Compostela, 2004, pp. 297-299; ORTEGA, M., «Más allá de Petersberg: misiones para las fuerzas militares de la UE», en, GNESOTTO, N. (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea... cit.*, pp. 80-88.

y con la finalidad de actuar en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por otra parte, se hace expresa mención a *operaciones conjuntas en materia de desarme*, lo cual implica la necesidad del recurso a medios civiles y militares, conjuntamente, para este tipo de acciones. Finalmente, el articulado conlleva la posibilidad de llevar a la práctica el resto de las operaciones enumeradas a través de acciones operativas civiles, militares o cívico-militares.

En este contexto, tanto jurídica como políticamente, cabe resaltar que la puesta en marcha de la operación *Althea* posee un gran relieve práctico, dado que no ha sido necesario esperar a la entrada en vigor del Tratado Constitucional para aplicar sus novedosas previsiones. En nuestra opinión, ello demuestra una clara voluntad de los Estados miembros por apostar irremediabilmente por el proceso de integración política europea.

Finalmente, esta evolución y ejecución de las operaciones *Petersberg*, proporcionan a la Sociedad Internacional un instrumento apto y de reconocimiento universal para intervenir ante situaciones de graves crisis internacionales. Además, la UE se presenta como un proyecto político creíble, legítimo y real, constituyendo un proceso integrador destinado a asumir progresivamente una mayor presencia en las cuestiones de trascendencia mundial.

#### LA EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES PETERSBERG DE LA UNIÓN EUROPEA: LA OPERACIÓN ALTHEA EN BOSNIA Y HERZEGOVINA

RESUMEN: La operación militar *Althea* representa, sin duda, una importante contribución global a la gestión de crisis por parte de la Unión Europea. En efecto, el desarrollo de una capacidad cívico-militar, de acuerdo con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, constituye una herramienta apta y eficaz para la paz y seguridad internacionales. De este modo, la UE, a través del apoyo material de la Alianza, ha podido lanzar una operación de estas características en la región de los Balcanes, mostrando su compromiso con estas cuestiones. Lo más destacado de la operación *Althea* se centra en el claro abanico de funciones llevadas a cabo, y que tienen en la aplicación de los aspectos civiles y militares de los Acuerdos de Dayton su principal base jurídica. Además, la evolución de esta operación en relación con las operaciones *Petersberg* de la UE es patente en cuanto a la participación de terceros Estados, en completa igualdad de derechos y obligaciones con los Estados miembros; en la financiación de la misión, a través del mecanismo permanente denominado ATHENA; y, finalmente, en la sinergia interpilar alcanzada entre divergentes mecanismos. Todo ello,

pone de relieve una importante aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, así como demuestra una mayor presencia de la UE en la esfera internacional y en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad.

**PALABRAS CLAVE:** Política Europea de Seguridad y Defensa; Gestión de crisis internacionales; Operaciones *Petersberg*; Cooperación civil y militar.

#### THE EVOLUTION OF EUROPEAN UNION'S PETERSBERG TASKS: OPERATION ALTHEA IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

**ABSTRACT:** EU military operation ALTHEA represents, no doubt, an European Union's global contribution to the crisis management. In fact, the development of a civic-military capacity, in the framework of the European Strategy of Security, constitutes an effective mechanism for international peace and security. So, EU, requiring recourse to NATO assets and capabilities, is able to send an operation of these characteristics in the Balkan region, ensuring its political engagement to these questions. In addition, the evolution of this operation in relation to European Union's *Petersberg* tasks is significant in third States participation, and all the States will have the same rights and obligations as the EU participating Member States; financing the mission, through the permanent mechanism called ATHENA; and, finally, coordinating different interpillar instruments. All that demonstrates an important implementation of European Security Strategy, as well as an EU's greater presence in international framework and in the field of maintain peace and security.

**KEYWORDS:** European Security and Defence Policy; International crisis management; Petersberg tasks; Civil-military cooperation.

#### L'ÉVOLUTION DES OPERATIONS PETERSBERG DE L'UNION EUROPÉENNE: L'OPERATION ALTHEA EN BOSNIE ET HERZEGOVINA

**RÉSUMÉ:** L'opération militaire ALTHEA représente, sans aucun doute, une importante contribution globale à la gestion de crise par l'Union Européenne. En fait, le développement d'une capacité civile-militaire, selon la Stratégie européenne de sécurité 2003, constitue un moyen très efficace pour la paix et la sécurité internationales. De cette manière, l'UE, à travers l'appui matériel de l'Alliance, a pu lancer une opération de ces caractéristiques dans la région des Balkans, en montrant son compromis avec ces questions. Le plus important de l'opération ALTHEA est focalisé dans son mandat global et complexe. Les aspects civils et militaires des Accords de Dayton sont sa principale base juridique. En outre, l'évolution de cette opération par rapport aux opérations *Petersberg* de l'UE est très évidente, notamment la participation des États tiers, dans une complète égalité des droits et obligations avec les États membres; le financement de la mission, à travers le mécanisme permanent nommé ATHENA;

et, finalement, la synergie interpilier entre des mécanismes divergents. Tout cela souligne une importante application de la Stratégie européenne de sécurité, et il démontre une plus grande présence de l'UE dans la sphère internationale et dans le domaine du maintien de la paix et la sécurité.