

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS RELACIONES CON LAS NACIONES UNIDAS: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO TRAS EL TRATADO DE LISBOA?

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CUESTIONES GENERALES EN TORNO A LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS PRIMEROS PASOS DE COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN Y LAS NACIONES UNIDAS.
 1. LA CUESTIÓN DE LAS CAPACIDADES DE LA UNIÓN Y EL PROBLEMA DE LA DIVISIÓN ENTRE SUS ESTADOS MIEMBROS A LA HORA DE AFRONTAR LAS CRISIS INTERNACIONALES.
 2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN HASTA EL TRATADO DE LISBOA.
 3. LOS INICIOS DE COLABORACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES.
- III. LAS HERRAMIENTAS DEL TRATADO DE LISBOA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA ¿REFUERZAN EL MULTILATERALISMO?
 1. LAS HERRAMIENTAS JURÍDICAS DEL TRATADO DE LISBOA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA.
 2. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL.
 3. ¿PERMITEN ESTAS HERRAMIENTAS REFORZAR SU CAPACIDAD DE ACCIÓN Y EL MULTILATERALISMO?
- IV. ¿ES POSIBLE MEJORAR LA COLABORACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LA UE EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS TRAS EL TRATADO DE LISBOA?
 1. UNA APRECIACIÓN CRÍTICA EN RELACIÓN CON ALGUNAS MISIONES DE LA UNIÓN.
 2. ¿ES POSIBLE VISLUMBRAR NUEVAS Y MEJORES PERSPECTIVAS DE FUTURO?
- V. CONCLUSIÓN.

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Departamento de Derecho Público, Universidad de León, España.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) viene desde hace ya más de dos décadas manifestando su voluntad de participar en la gestión de conflictos y crisis internacionales. En teoría, se podría decir incluso que esta vocación surge ya a partir del momento en que los Estados miembros deciden aunar sus esfuerzos en el ámbito exterior recurriendo al mecanismo de la Cooperación Política Europea (CPE). No conviene olvidar que la CPE nace ya en la Cumbre de La Haya de diciembre de 1969, aunque con un contenido material menor, ya que ni el Informe Davignon de 1970 ni posteriormente el de Copenhague hacen alusión a las cuestiones de seguridad y defensa. En el Informe de Londres de 1981 sí que se mencionan los aspectos políticos de seguridad, aunque hay que esperar al Acta Única Europea para que se recojan los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Sin embargo, la sensibilidad del tema y las susceptibilidades de los Estados miembros que suscitaba cualquier cuestión relacionada con la esfera internacional trajo consigo que fuera difícil encauzar la CPE de forma que la UE hablara con una sola voz a nivel internacional, debido sobre todo al freno que pusieron algunos Estados partidarios de que el interlocutor único fuera la OTAN. Esto que acabamos de apuntar mirando al pasado no debe hacernos olvidar que incluso hoy en día esta única voz todavía no se ha conseguido, como lo han puesto de manifiesto no sólo la Guerra de Irak de 2003, a la que se alude en general como un ejemplo de división, sino tampoco en la crisis libia, a pesar de que la iniciativa de la intervención militar que se llevó a cabo en 2011 fuera europea. Es más, la división europea ha quedado también patente a la hora de abordar en los últimos tiempos el tema israelo-palestino, tanto con ocasión de la adhesión de Palestina a la UNESCO en 2011 como a la hora de votar en la Asamblea General de las Naciones Unidas la Resolución 67/19, de 29 de noviembre de 2012, por la que se admite a Palestina como «Estado Observador no Miembro en las Naciones Unidas»¹. Por lo tanto, mucho queda por hacer todavía en esta materia, a pesar de que se hayan hecho progresos notables que han reforzado considerablemente el papel de la UE en eso que se denomina, quizás con demasiada generosidad, actor global de las relaciones internacionales.

¹ Sobre esta última cuestión, véase los estudios de GUTIÉRREZ ESPADA y CERVELL HORTALL, LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, BERMEJO GARCÍA y FERNÁNDEZ LIESA, en *REDI*, 2013, nº 1 (en prensa).

A pesar de estas y otras muchas dificultades, el camino que llevaría a la UE por las sendas que conocemos en la actualidad parecía ya estar trazado, al incluirse en el Tratado de Maastricht el Título V en el Tratado de la Unión Europea, es decir, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Este paso fue sumamente importante, pues permitiría que poco a poco las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa se abrieran camino entre las preocupaciones de la UE, entre ellas todo lo relacionado con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, como no podía ser de otra manera. Esto implicaba también que se reforzara el concepto de «seguridad» en su sentido amplio, dando así cabida poco a poco a una Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) e incluso a una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en los términos que encontramos hoy en día en el Tratado de Lisboa². El camino recorrido para ello ha sido sinuoso y no exento de serias dificultades, de ahí que como ya es conocido, la PESD encontró sus bases y fundamentos en el denominado II pilar, aunque siguiendo un procedimiento propio. Y es que el contenido de la PESD se ha centrado en dos aspectos fundamentales: por un lado, la prevención de conflictos y la gestión de crisis; y por otro, el reforzamiento del aspecto estrictamente militar, mucho más difícil, ya que se trataba ni más ni menos de dotar a la Unión de unas capacidades militares propias para la gestión de crisis, sin que esto significara que, llegado el caso, no se recurriera a la OTAN³. Este ha sido el dilema en el que la UE ha estado inmersa en los últimos quince años, sin que hasta el momento se haya resuelto esta cuestión⁴.

² Para un estudio sobre esta materia, cfr. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (Coord.), *La política europea de seguridad y defensa en Europa*, Eunsa, 2006, 245 pp., con trabajos de GUTIÉRREZ ESPADA, BERMEJO GARCÍA, LÓPEZ-JACOISTE, DE CASTRO RUANO y POZO SERRANO.

³ Como se sabe, la seguridad no es un concepto estrictamente militar, sino mucho más amplio. Y es que en muchos casos de crisis internacionales, estas se pueden resolver sin recurrir a medios militares, aunque conviene dejar claro que otras no, de ahí la importancia de contar con estos medios. Desde nuestro punto de vista, en la UE se ha dado mucha importancia a un concepto de seguridad relacionado con los medios preventivos y con medios civiles, pero se han descuidado los militares, incapacitando así a la Unión de desempeñar realmente el papel de actor global que le correspondería. Esta es la brecha que se descubre entre muchos analistas jurídicos y políticos, más volcados en ese concepto de seguridad preventiva y civil, y los militares, que claman por más capacidad militar que les permita recurrir a ellos, llegado el caso. Inútil de señalar que el papel de «actor global» sólo se puede desempeñar *realmente* con medios militares.

⁴ BERMEJO GARCÍA, R., «Cuestiones en torno a la seguridad y defensa en la OTAN y la Unión Europea», en: *Posibles escenarios de actuación de los Battlegroups de la Unión Europea. Documentos de Seguridad Nacional y Defensa*, nº 9, CESEDEN, abril 2007, pp. 71-75.

En las páginas siguientes abordaremos en primer lugar los aspectos relacionados con la seguridad y defensa de la Unión, así como los inicios de la cooperación entre la Unión y las Naciones Unidas. En un tercer apartado expondremos esa cooperación tras el Tratado de Lisboa, examinando si ha supuesto un cambio importante o si pura y simplemente es continuación de la cooperación ya iniciada. Por último, en el apartado cuarto abordaremos si es posible mejorar esa colaboración en las operaciones de mantenimiento de la paz teniendo en cuenta las capacidades civiles y militares con las que cuenta la Unión. Nuestra perspectiva dista mucho de ser conformista, al partir de la premisa de que la Unión, para ser creíble, puede hacer más de lo que está haciendo, si es que sigue siendo válida su voluntad de ser realmente un gran actor de las relaciones internacionales.

II. CUESTIONES GENERALES EN TORNO A LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS PRIMEROS PASOS DE COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN Y LAS NACIONES UNIDAS

Como se sabe, a finales de la década de los noventa, y tras el fiasco que supuso tanto para la Unión como para las Naciones Unidas el conflicto en la antigua Yugoslavia, la Unión buscaba resarcirse impulsando su papel a nivel internacional.

Desde esta perspectiva no es extraño que se incluyeran en el Tratado de Ámsterdam las famosas operaciones *Petersberg* que como se sabe no tienen su origen en la UE, sino en la Unión Europea Occidental (UEO), permitiendo así un buen «feeling» institucional entre ambas Organizaciones por aquellos tiempos. Sin embargo, poco a poco la UE fue alejándose de la UEO y en realidad, sustituyéndola, como queda evidente ya en el Tratado de Niza, en donde en el ámbito de la PESD se omite ya cualquier referencia a la UEO, y sólo se la menciona cuando se trata de desarrollar una cooperación reforzada fuera del pilar PESC. La UEO conservaba sin embargo ciertas competencias residuales que la han mantenido formalmente en vigor hasta su desaparición total en junio de 2011⁵.

Pero las operaciones *Petersberg*, muy analizadas y comentadas por la doctrina,⁶

⁵ A este respecto, cfr. DUMOULIN, A., «La fin de l'UEO et l'avenir de l'interparlementarisme», *Défense Nationale*, juin 2011, n° 741, pp. 161-166.

⁶ Véase, entre otras muchas, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*, Dickinson,

no han dejado de plantear problemas de todo tipo a la hora de insertarlas en las operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al mantener la UE un posicionamiento muy restrictivo en torno a ellas, considerando sólo como operaciones *Petersberg* las estrictamente militares⁷, y excluyendo las acciones de carácter civil, así como aquellas que conllevan acciones civiles y militares. La UE ha pasado así de hablar de misiones *Petersberg* a hablar de operaciones de la UE u operaciones PCSD. En estos aspectos la semántica es importante, ya que si se habla de operaciones, esto implica que son de naturaleza militar, mientras que las misiones implican otros componentes. Sin embargo, esta distinción no ha impedido que a partir de 2003, la voluntad de demostrar que la UE es un actor global, ha generalizado el uso del término operaciones, confundiendo unas y otras. Esto ha planteado un serio problema, pues las operaciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales comprenden tanto unas como otras. Y es que, como ya hemos apuntado, la noción de seguridad se ha ido ampliando, de forma que la *seguridad* ya no puede limitarse estrictamente a los puros aspectos militares. Es más, hay países, como Suiza, que ya desde la década de los sesenta, e incluso antes, venía considerando determinados aspectos civiles como parte integrante de su seguridad. Así las cosas, es evidente que la denominada «gestión de crisis internacionales», comprende tanto acciones de naturaleza civil como militar.

1. LA CUESTIÓN DE LAS CAPACIDADES DE LA UNIÓN Y EL PROBLEMA DE LA DIVISIÓN ENTRE SUS ESTADOS MIEMBROS A LA HORA DE AFRONTAR LAS CRISIS INTERNACIONALES

Uno de los aspectos que viene siempre a colación cuando se trata de ver cuál puede ser el papel de la Unión a la hora de actuar en la gestión de crisis internacionales es el de sus capacidades. En realidad, aunque es una cuestión de todos conocida no se termina de darle la importancia que tiene: se trata de la debilidad estructural de la UE a la hora de alcanzar una auténtica capa-

Madrid, 2008, 435 p., con una amplia bibliografía nacional y extranjera. En nuestra opinión, esta obra es una de las más completas que han estudiado la PESD y las operaciones *Petersberg*. Ver también, HERRERO DE LA FUENTE, A., «La participación de la Unión Europea en la gestión internacional de crisis», *Revista de Estudios Europeos*, nº 52, 2009, pp. 9-46.

⁷ Es decir, las operaciones Concordia, Artemis, Althea y Eufor RD Congo. Conviene apuntar sin embargo que estas operaciones *Petersberg* tienen un componente militar bajo para que sean aceptadas por los Estados, ya que si se supera, corresponde a la OTAN o a coaliciones llevarlas a cabo.

cidad autónoma para la gestión de crisis a nivel internacional, debiendo recurrir, en general a los medios de la OTAN, incluso en la actualidad, como lo ha demostrado la intervención militar en Libia⁸. Nada nuevo bajo el sol, se dirá, y en efecto es así. Todo lo que se ha hecho desde el conflicto en la antigua Yugoslavia, en el que la UE mostró al mundo su incapacidad para resolver ese conflicto, que surgió en su patio trasero, mostró al mundo su endémica debilidad en esta materia, debilidad que se intentó paliar con los acuerdos de Colonia de 1999 y los posteriores «Headline Goals» militares y civiles.

Pero no sólo se trata de capacidades militares sino también de falta de consenso a la hora de salvaguardar unos determinados intereses de la Unión.

⁸ En efecto, la intervención en Libia ha puesto de manifiesto dos cosas que nos parecen importantes. Por un lado, que los países grandes y pequeños pueden cooperar eficazmente en una crisis, como se ha hecho en Libia. Aquí ha habido una serie de países, denominados OP4, término heredado de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad, que se han comprometido a llevar a cabo acciones ofensivas aéreas, es decir: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, el Reino Unido y los Estados Unidos. Esta cooperación no ha estado sin embargo exenta de una cierta tensión entre las capitales de dichos Estados. Pero la crisis libia también ha puesto de una forma cruelmente clara las grandes y numerosas lagunas de la estructura de defensa europea en campos tan importantes como son el transporte estratégico, la comunicación por satélite, el ya conocido avituallamiento en vuelo, los medios de captar información, de vigilancia y de reconocimiento, los denominados UAV (unmanned aerial vehicles) y la vigilancia marítima. Evidentemente, una vez más, los «odiados» medios americanos han sido pues decisivos para el éxito de las operaciones aéreas llevadas a cabo por los aviones de combate de los países europeos. Y es que se critica en muchas ocasiones el gasto en defensa de los Estados Unidos, pero se recurre sin rubor y sin vergüenza a ellos en caso necesario. En algo se debe de notar la diferencia en el gasto de defensa entre los Estados miembros de la Unión y los Estados Unidos, gastando los primeros entre un 30 y un 40% menos que los Estados Unidos. Sobre estos aspectos, cfr. DUMOULIN, A. y STRUYS, W., «Conflit libyen et crise de l'euro: conséquences sur l'Europe de la défense», *Défense Nationale*, Mai 2012, n° 75, pp. 29 y 33. Por otro lado, aunque se ha insistido mucho en los beneficios de una cooperación entre los Estados en la industria armamentística, no hay que ignorar que ésta también causa problemas industriales, institucionales, financieros y políticos. Y es que a día de hoy, se pone en duda esa afirmación tan difundida de que una producción conjunta permite producir a un coste y a un plazo menor. El ejemplo más evidente es el *Eurofighter*, un avión producido en cooperación, que tiene un coste mayor que el *Rafale* francés, sin que técnicamente sea superior. Así las cosas, no es extraño que el país que más apoya una capacidad autónoma europea, Francia, no participe en la construcción del *Eurofighter*, y sí el Reino Unido. Sobre estos aspectos, cfr. LEFEEZ, S., «L'Europe de la défense, la solution aux problèmes budgétaires actuels?», *Défense Nationale*, Mai 2012, n° 75, pp. 37-42.

Esto ya se vio en la guerra de Afganistán que se toleró por muchos Estados, se criticó en voz baja por algunos (aunque nadie se opuso) y fue apoyada por otros, lo que revelaba la desestructuración de la que casi siempre ha hecho gala la Unión. Algo similar, aunque aquí agravado, ocurrió con la guerra de Irak de 2003⁹, con una mayoría de Estados apoyando la intervención, frente a cuatro que abiertamente se opusieron (Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo). Tampoco ha habido consenso en relación con la cuestión de Kosovo y su independencia, lo que no ha dejado de ser un auténtico varapalo para aquellos que han defendido siempre el respeto a la legalidad internacional de la UE, por oposición a los Estados Unidos¹⁰. Y la lección no se ha aprendido, como ha sido puesto de manifiesto, con la intervención militar en Libia, absteniéndose abiertamente Alemania en el Consejo de Seguridad, frente a Francia y el Reino Unido que eran los paladines de la intervención militar¹¹.

⁹ Sobre este aspecto, cfr. DE CASTRO RUANO, J.L., «La política europea de seguridad y defensa (PESD) y la evolución de las relaciones transatlánticas en el contexto de la crisis de Irak», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2005, pp. 145 y sgs.

¹⁰ Han sido numerosas esta clase de afirmaciones del estricto respeto al Derecho internacional por parte de la Unión en su acción exterior, que ha sido enarbolado como un gran estandarte por parte de aquellos dispuestos no sólo a beatificar la Unión, sino incluso a canonizarla, haga lo que haga.

¹¹ En la crisis libia, esta ha sido la división más visible, sobre todo después de que los dos países fueran de la mano en la oposición a la guerra de Irak e incluso en relación con la independencia de Kosovo, aunque no ha sido la única. Ya durante la intervención llevada a cabo mediante la Operación *Unified Protector*, que duró 204 días, y en la que se detectaron numerosas debilidades de todo tipo, se suscitaban también varias divisiones sobre cómo se estaba llevando a cabo la intervención. Es más, se intentó convencer a la opinión pública de que tal y como se estaban llevando a cabo las operaciones militares, era el ejemplo a seguir en el futuro, partiendo de la premisa de la regla de «tolerancia cero» en torno a las bajas. Sin embargo, todo apunta a que esto no fue así. Y es que cada día que pasa se sabe más sobre el conflicto, y se empieza a reconocer una realidad que algunos ya pusimos de manifiesto en su momento (ver *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011) en torno al desarrollo del conflicto y a las violaciones de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad. A este respecto, en el país galo, uno de los paladines de la intervención, y del respeto al Derecho internacional se ha apuntado lo siguiente: «L'OUP (Opération Unified Protector) avait été annoncée comme un conflit 'propre', conduit uniquement depuis les airs et la mer, tel que l'avait spécifié la Résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies qui excluait toute 'force d'occupation étrangère sous quelque forme que ce soit'. Lors de l'opération, l'Otan n'a effectivement déploré aucune victime et sa puissance aérienne a permis de protéger de nombreux civils (la puissance navale y a aussi participé directement mais a été utilisée

Es más, los países se dividieron sobre el plan de operaciones para poner en marcha la non nata misión Eufor en Libia. Pero es que las divergencias entre los Estados miembros de la Unión han estado también presentes en torno a la denominada «Primavera Árabe»¹², expresión que, como se sabe, parece ser

principalement pour faire appliquer l'embargo sur les armes). On en a alors conclu que l'intervention en Libye préfigurait les conflits de demain, en concrétisant la 'tolérance zéro' professée par les pays occidentaux en matière de pertes humaines. Si l'on comprend aisément qu'une telle idée ait pu se répandre, elle n'en reste pas moins erronée. La faille de ce raisonnement est de laissez croire que le combat des rebelles libyens contre les forces du régime n'a pas été remporté du fait de la supériorité aérienne atlantique alors qu'elle en a bien été un élément décisif. La vraie bataille a été menée au sol par les éléments armés relevant du Conseil national de transition (CNT) de Libye et son important, bien que tenu secret, déploiement de troupes au sol qui ont préféré ignorer la Résolution 1973. À titre d'exemple, on peut citer les troupes envoyées par le Qatar, partenaire de l'Otan dans l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI), mais aussi pour l'OUP, qui a reconnu avoir dépêché plusieurs centaines d'hommes pour appuyer les rebelles, en menant des opérations de formation et de communication. Mais surtout, le président du CNT, Mustafa Abdel-Jalil, a déclaré que les batailles décisives qui ont conduit à la victoire ont été préparées par les officiers qataris dans la mesure où les rebelles, pour la plupart des civils sans expérience militaire, étaient incapables d'organiser des forces professionnelles». Cfr. GAUB, F., «Six enseignements stratégiques de l'opération *Unified Protector* de l'OTAN en Libye», *Défense Nationale*, juin 2012, n° 751, pp. 71-72.

¹² No cabe duda de que la «Primavera Árabe» ha suscitado esperanzas en algunos y desconfianza en otros. Entre los primeros, cabe citar al Profesor Jean-Philippe Bras, entre otros muchos, quien piensa que esta «Primavera Árabe» constituye una especie de vuelta del Islam a la política bajo el signo de la moderación, amparándose e imitando las virtudes del modelo turco del KP (Adalet ve Kalkinma Partisi), partido del actual Presidente turco Erdoğan. Señala además que estas son las premisas que están presentes en el partido de la Justicia y el Desarrollo de Marruecos, en el partido Ennahda de Túnez, en el de los Hermanos Musulmanes de Egipto e incluso en las instancias del Consejo Nacional de Transición de Libia. De este autor, cfr. «Partis islamiques et questions constitutionnelles dans les <<Printemps arabes>>», *Défense Nationale*, février, 2012, n° 747, pp. 73 y sgs. Para un estudio sobre la Unión Europea y la crisis libia, ver también FERRER LLORET, J., «La Unión Europea ante la crisis libia: ¿Derecho internacional, democracia y derechos humanos en las relaciones euromediterráneas?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, pp. 13-56; y «La Unión Europea y la responsabilidad de proteger», en GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (Dir.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz*, Iustel, 2011, pp. 217-267. A nuestro entender, la visión de este autor es demasiado optimista. Y es que, como gran desconocedor del Islám que soy, no sé si aplicar la *sharía*, como señaló el Presidente del Consejo de Transición de Libia, es muy democrático o no. Es evidente que para muchos parece que no, incluidos muchos musulmanes. Sobre la «Primavera Árabe», ver también PASQUIER, D., «Un <<Printemps arabe>> sur les routes de la soie?», *Défense Nationale*, février 2012, n° 747, pp. 89 y sgs. Un cierto

demasiado benévola para lo que ha ocurrido y lo que sigue sucediendo todavía en varios países árabes. Y es que, en general, en el seno europeo se ha presentado la «Primavera Árabe» como si fuera algo compacto y homogéneo, cuando en realidad estamos asistiendo a un fenómeno fragmentado y multipolar, con velocidades de democratización divergentes. Además, hay muchos indicios que apuntan a que europeos y norteamericanos están perdiendo el casi monopolio de la influencia que desde hace ya bastante tiempo ejercían sobre el Mediterráneo, con un cierto peso de Rusia que poco a poco lo fue perdiendo para recuperarlo en la actualidad. Hoy en día, países como Turquía, Irán, los países del Golfo y China están cada vez más desempeñando un importante papel en términos diplomáticos, económicos, estratégicos y políticos, por lo que el número de actores en juego se multiplica¹³.

Y quizás, los casos más significativos de división en el seno de la Unión hayan sido últimamente la admisión de Palestina en la UNESCO a finales de 2011, y el reconocimiento de Palestina como «Estado Observador no Miembro» por la Resolución 67/19, de 29 de noviembre de 2012, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Respecto a la admisión de Palestina en la UNESCO, hay que recalcar que fue imposible no sólo de adoptar un posicionamiento más o menos compartido sino que la división era patente, existiendo varias y diversas tesis de los Estados en torno a cómo abordar la cuestión¹⁴. Si nos trasladamos un año más tarde a las Naciones Unidas con ocasión de la solicitud presentada por Palestina ante la Asamblea General para que se le reconociera como «Estado Observador no Miembro» estamos ante una situación similar¹⁵. También hubo división entre los cinco Miembros

optimismo se ve también en BLANC ALTEMIR, A., «La comunidad internacional ante la llamada ‘Primavera Árabe’», en GUTIÉRREZ ESPADA, C. (Dir.) y CERVELL HORTAL, M.J. (Coord.), *Nosotros y el Islám*, Diego Marín, Murcia, 2012, pp. 46-84. Este optimismo del autor ha sido mitigado después al constatar que la actuación de la Unión ha sido lenta y desdibujada, sobre todo si se toma en consideración el interés que presenta la zona para la seguridad de la Unión. De este mismo autor, cfr. *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros acuerdos a la Primavera Árabe*, Tecnos, 2012, 284 p.

¹³ Cfr. MOVILLAS, P./SOLER I LECHA, E., «La Unión Europea y la ‘Primavera Árabe’», *El País* (sección opinión), de 18 de julio de 2012.

¹⁴ A este respecto, cfr. DE RIVIÈRE, N. y GORJESTANI, T., «La question de la Palestine aux Nations Unies et dans les organisations internationales», *Revue générale de droit international public*, 2012, pp. 549 y sgs.

¹⁵ Así han apuntado el Profesor CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA y la profesora MARÍA JOSÉ CERVELL HORTAL «La Unión Europea demostró (de nuevo) que su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es menos ‘común’ de lo que su denominación proclama,

permanentes del Consejo de Seguridad pues mientras China, Francia y Rusia votaban a favor, el Reino Unido se abstuvo y los Estados Unidos votaron en contra. Obsérvese que los dos Estados miembros permanentes de la Unión en el Consejo de Seguridad votan de forma dispar.

Y algo similar ocurre en general en relación con el conflicto israelo-palestino, por mucho que en nuestro país muchos medios de comunicación intenten hacer ver que la manera de ver el conflicto en nuestro país, por cierto bastante tergiversada, es la tesis más compartida¹⁶.

Evidentemente, esto demuestra que falta en el seno de la Unión un posicionamiento común cuando se trata de ver realmente los auténticos intereses de la Unión, si es que estos existen. Y es que seguimos constatando una gran brecha entre las corrientes euro-optimistas, que transcurren con relativa facilidad recurriendo a una gran retórica, y la realidad internacional, en donde algunos ponen seriamente en duda a la UE para desempeñar la responsabilidad que incumbe a todo «actor global internacional», aunque esto se lleve a cabo siempre en el marco de las Naciones Unidas.

La reciente intervención francesa en Mali lo pone bien de manifiesto. Basta con ver las distintas reacciones de algunos Estados en torno a esta intervención, y el silencio de otros, para darse cuenta de la realidad que acaba-

pues 14 de sus 27 Estados miembros votaron a favor (Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Austria, Suecia, Finlandia, Chipre y Malta), 12 se abstuvieron (Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumania, Bulgaria) y 1 votó en contra (República Checa)». De este autor, cfr. «Sobre el reconocimiento de Palestina por la Asamblea General de Naciones Unidas como Estado Observador no Miembro», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2013, nº 1 (en prensa). Sobre esta cuestión, véase también LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., «El reconocimiento de Palestina como ‘Estado Observador no Miembro’ en las Naciones Unidas y sus efectos jurídico-políticos», *Idem*; y BERMEJO GARCÍA, R. y FERNÁNDEZ LIESA, C., «El futuro de Israel y Palestina tras el reconocimiento de ésta como ‘Estado Observador no Miembro’ en las Naciones Unidas», *Idem*.

¹⁶ No es en un trabajo de estas características el lugar para abordar en detalle las complejas relaciones de la Unión Europea con el conflicto israelo-palestino. Para un estudio sobre esta cuestión, cfr. BERMEJO GARCÍA, R., «La Unión Europea ante las recientes crisis en Medio Oriente: ¿Es Europa creíble?», en LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (Coord.), *La política de seguridad y defensa en Europa*, Eunsa, Pamplona, 2006, pp. 65-160; BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La Unión Europea y el conflicto israelo-palestino desde la Conferencia de Madrid hasta la actualidad», en DE CASTRO, J. L. (Dir.); BERMEJO GARCÍA, R.; GUTIÉRREZ ESPADA, C.; UGALDE, A., *La contribución de la Unión Europea a un Acuerdo definitivo de paz israelo-palestino*, Eurobask, VI Premio de Investigación Eneko Landaburu, 2007, 264 p., especialmente pp. 141-264.

mos de apuntar. De ahí que en Francia se haya hablado abiertamente de la soledad francesa en Mali¹⁷, al mismo tiempo que se hacía hincapié en la cicatería de los Estados europeos a la hora de proporcionar medios, entre los cuales está España. Y es que según diversas fuentes, si otros Estados europeos proporcionaron espontáneamente sus pequeños apoyos logísticos, España tuvo que ser solicitada para que lo proporcionara. Al final, se ha decidido proporcionar un avión de transporte Hércules C-130¹⁸. Ni que decir tiene que esta cicatería española nos parece un craso error que más pronto o más tarde pagaremos. Como se sabe esta ingrata situación la expuso con claridad el eurodiputado Cohn-Bendit, frente a C. Ashton en el Parlamento Europeo¹⁹. Evidentemente esto pone de relieve no sólo la insolidaridad europea sino también un cierto caos europeo²⁰.

2. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN HASTA EL TRATADO DE LISBOA

Quizás haya sido la guerra de Irak, a pesar de la división que esta generó entre los Estados miembros de la Unión, la que suscitó un mayor afán de superar estas dificultades²¹. Y es que algo empezó a cambiar, sobre todo en

¹⁷ Por ejemplo, ver el artículo de GILLES KEPEL con el título «L'intenable solitude française au Mali», en *Le Monde*, 17.01.2013.

¹⁸ Cfr. GONZÁLEZ, M.: «España planea enviar un avión militar a Mali», *El País*, 14 de enero de 2013.

¹⁹ «Madame Ashton, usted ha dicho que (esta guerra) nos concierne a todos. Todo el mundo nos dice lo mismo. Pero no hay más que soldados franceses allí. Y lo que se dice a los franceses es: «Nosotros os mandamos unas enfermeras y a vosotros que os maten». MORA, M.: «Hollande solo logra forjar una alianza francófona para intervenir en Mali», *El País*, 17 de enero de 2013.

²⁰ Para más detalles sobre esta intervención en Mali y la escasa reacción europea, ver los interesantes comentarios de ARTEAGA MARTÍN, F. «España, Mali y la operación Serval de Francia: ¿qué hacer y qué no? ¿sólo, o en compañía de otros?» *Comentario Elcano* 4/2013-14/1/2013; y SORROZA, A.: «La guerra en Mali y las responsabilidades europeas», *Comentario Elcano* 11/2013-22/1/2013.

²¹ Hay que recalcar que desde el punto de vista estrictamente militar la guerra de Irak fue todo un éxito, ya que en tres semanas las tropas americanas llegan y toman Bagdad, mientras que las británicas se hacen con el control de Basora, en el sur del país. Lo que vino después es harina de otro costal. Esta operación relámpago sorprendió tanto a Francia como a Alemania que no esperaban que el régimen iraquí se desplomara con tanta rapidez. Sorprende también que Francia se opusiera a una acción militar contra Irak,

lo que atañe a la percepción de cómo se debían abordar determinados conflictos o situaciones, pasando de una cierta pasividad a parámetros más activos. Esto ya se vio a primeros de mayo de 2003 durante la reunión informal de los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión, acompañados por aquel entonces de los todavía diez Ministros de los países candidatos, en la isla de Kasterlorizo (Grecia). En esta ocasión, los precitados Ministros debatieron un concepto europeo de seguridad que debía englobar la posición de la UE en materia terrorista, entre otras cuestiones. Esa preocupación les llevó a dar un mandato al Alto Representante de la PESC, J. Solana, para que elaborara un documento con la Unidad de Planificación Estratégica que debía ser presentado a los líderes europeos en la cumbre de 19-20 de junio de 2003, en Salónica, como así se hizo, con el título «Una Europa segura en un mundo mejor», que constituye un instrumento básico para comprender las nuevas líneas de la Unión en materia de seguridad y defensa.

Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la Estrategia Europea de Seguridad, supuso un nuevo e importante jalón en el camino del afianzamiento de la PESD, y también del concepto de respuesta rápida²². Su relevancia residía en que, por primera vez, Europa dejaba claro su deseo de contar con una estrategia que le permitiera influir en el resto del mundo desde una perspectiva europea, esto es, sin la necesidad de recurrir a los tradicionales vínculos transatlánticos.

Hay que resaltar, sin embargo, que la nueva Estrategia Europea de Segu-

governada por un sátrapa, y se convierta 8 años después en el paladín de la intervención en Libia. ¿Acaso era más sátrapa Gadafi que Sadán Hussein? Otra diferencia importante es que el primero ha sido detenido y asesinado vilmente, mientras que el segundo fue detenido, juzgado en un proceso que el mundo siguió, y condenado a muerte por un tribunal iraquí. En realidad, casi nadie en Europa vaticinaba que la guerra durara tan poco tiempo, ya que la prohibición turca al paso de tropas por su territorio para abrir lo que se denominó el frente norte, fue interpretado como un revés importante para el éxito de la intervención. Sin embargo, pronto se vio que no sería así, pues ese frente se abrió con el lanzamiento de unos 2000 paracaidistas que ayudaron a los kurdos iraquíes y proporcionaron los objetivos a ser bombardeados por las fuerzas aéreas estadounidenses.

²² Como señala Félix ARTEAGA MARTÍN, el Consejo Europeo aprobó esta Estrategia «aprovechando la ola de estrategias de seguridad surgidas tras el 11-S, en la que se presentaba una visión de la UE como actor global en materia de seguridad y defensa». De este autor, cfr. «La política europea de seguridad y defensa», en: *La política europea de seguridad y defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, Cuadernos de Estrategia*, nº 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, marzo 2010, p. 37. Para el texto en español de esta Estrategia, ver: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf.

ridad no planteaba en ningún momento prescindir de la OTAN, sino que no dejaba duda a la lógica colaboración que debía presidir sus relaciones bilaterales y, sobre todo, los estrechos lazos con los aliados norteamericanos. Pero el mensaje de la Estrategia Europea de Seguridad iba más allá, al dejar claro que el entorno de seguridad se había modificado, y si Europa quería asumir progresivamente un papel más activo en ese entorno, necesitaba dotarse de las herramientas adecuadas e imprescindibles²³.

Y es que, aparte de la diplomacia internacional, era necesario dotarse de nuevas capacidades que le permitieran, llegado el caso, materializar sobre el terreno las líneas maestras de sus decisiones políticas en el ámbito de la seguridad y la defensa. La actuación militar requería capacidades para poder dar respuesta en un plazo mucho más reducido a las previsibles crisis del futuro. Por lo tanto, lo de que Europa es un «actor global» está bien decirlo pero para serlo con una cierta dosis de eficacia, es necesario que ese actor disponga de las herramientas necesarias, ya que sino es muy fácil caer en las trincheras de la retórica, algo que ha sucedido en muchos casos²⁴.

²³ En realidad, como ha señalado el Profesor DE CASTRO RUANO, el esqueleto básico de la Estrategia Europea de Seguridad se articula sobre estos tres pilares: 1. Extender la zona de seguridad alrededor de Europa —de las Balcanes al Cáucaso— desarrollando instrumentos de estabilización; 2. Asegurar un multilateralismo eficaz bajo la piedra angular de la ONU; 3. Responder a las amenazas globales del terrorismo, de la proliferación de armas de destrucción masiva y de la criminalidad organizada. De este autor, cfr. «La política europea de seguridad y defensa...», *loc. cit.*, p. 147.

²⁴ A pesar de los elogios que en general ha recibido esta Estrategia Europea de Seguridad, consideramos muy acertadas las opiniones que en torno a esta cuestión expresa F. ARTEAGA MARTÍN, cuando dice lo siguiente: «Para evaluar lo conseguido por la EES, hay que tener en cuenta, una vez más, las limitaciones de la UE como actor estratégico debido a la pluralidad de actores e intereses que concurren en su elaboración y ejecución y al confinamiento de su diseño dentro del ámbito de la gestión de crisis. El principal valor añadido por la EES a la UE es el de reconocer la vocación de la UE como actor internacional aunque al elaborarse desde el ámbito de la PESD su visión se centra más en los elementos de seguridad y defensa que en el resto de sus instrumentos potenciales. Con la EES, la UE rompió con la tradición de potencia civil que tuvo siempre la UE aunque sus Estados miembros siguen mostrando su preferencia por los instrumentos blandos de seguridad (*soft security*) ya que la UE no está madura para *comunitarizar* los instrumentos militares y policiales más duros». Comparada con las estrategias nacionales, la EES tiene una naturaleza atípica fruto de los condicionantes mencionados que no menguan su aportación a la PESD pero que debe tenerse en cuenta para no magnificar su impacto. Primero, la EES no debe considerarse una estrategia de seguridad porque la decisión del uso de la fuerza depende de los Estados miembros; por las diferencias de cultura estratégica entre ellos; porque no explica cómo y para qué se usará la fuerza

Este dinamismo europeo en materia de seguridad y defensa forzosamente debía influir sobre la Convención que elaboró el proyecto de Tratado constitucional, introduciéndose en éste unos elementos hasta entonces desconocidos, siendo recogidos expresamente en el Tratado: se trata de la cooperación estructurada permanente (artículo 28 A.6), de la cláusula de defensa mutua (artículo 28 A.7) y de la cláusula de solidaridad (artículo 188 R del Tratado de Funcionamiento). Ni que decir tiene que estos tres elementos constituyeron una perspectiva de progreso hasta entonces nunca vista en el ámbito de la Unión, por lo que era conveniente que se mantuvieran en el Tratado de Lisboa, como así ha sucedido y de lo que nos felicitamos. Sin embargo, no nos parece muy adecuado que se mantuviera la cooperación estructurada permanente y la cláusula de defensa mutua en el Tratado de la UE, y que hayan sacado de aquí la cláusula de solidaridad para llevarla al Tratado de Funcionamiento, ya que se pierde coherencia.

Ni que decir tiene que toda esta evolución interna de la UE en esta materia influiría en las acciones de la Unión en el exterior tanto a título propio como con las Naciones Unidas. En efecto, en el propio ámbito de la UE se era consciente de que quedaba mucho por hacer, como ya se reconoció en el Consejo Europeo de junio de 2004, en donde quedó patente que el «Objetivo Global de Helsinki 2003» no se había alcanzado, adoptándose el nuevo «Objetivo Global 2010», cuyos objetivos tampoco se cumplieron²⁵.

militar; porque se emplea como un sustituto para una doctrina estratégica que no tiene la PESC o porque no indica cuál debe ser la interacción entre la EES y la PESD. La EES tampoco aclaró cómo pretendía conseguir el ‘multilateralismo eficaz’, si apoyándose en su capacidad normativa para reformar las organizaciones multilaterales en las que participan sus miembros o aportando los recursos necesarios para ello. Otra característica de la EES es la del desfase entre los medios y misiones. Si se repasa el listado de riesgos se observa, por un lado, que los instrumentos más adecuados para hacerles frente no tienen una naturaleza exclusivamente militar, sino que se precisa la concurrencia de otros instrumentos diplomáticos, policiales, judiciales, aduaneros que caen fuera del ámbito de la PESD. Pero incluso en relación con los instrumentos de seguridad y defensa que deben emplearse para conseguir sus objetivos, la UE no cuenta con los recursos propios de un actor global, ya que sólo dispone de los medios que puedan cederles sus Estados miembros, con lo que su talla de actor global queda siempre en manos de la voluntad y capacidad de sus miembros. De este autor, cfr. «La Política Europea de Seguridad y Defensa», *loc. cit.*, pp. 37-39, quien cita a numerosos autores en los que basa estas ideas.

²⁵ Este consistía sobre todo en dotar a la Unión, no más tarde del año 2010, de las capacidades necesarias para proporcionar una respuesta rápida y eficaz a toda la posible gama de misiones de gestión de crisis contempladas en el Tratado, integrando y coordinando los aspectos civiles y militares. Entre los retos presentes en este «Objetivo Global»

Respecto a la creación de una célula cívico-militar, conviene apuntar que a pesar de lo simple que sea crear un centro de este tipo, los países de la UE han mostrado siempre graves reticencias al respecto. Como ejemplo de estas reticencias a crear estructuras de este tipo, basta citar el hecho de que la idea de crear un Estado Mayor permanente de las operaciones para la Europa en aspectos relacionados con la defensa, es decir un Cuartel General, fueron rechazados en dos ocasiones, en 2002 y en 2011²⁶. En este marco eran imprescindibles los eventuales escenarios de intervención, considerando que podían ser los siguientes: separación de las partes por la fuerza; estabilización; reconstrucción y asistencia militar a terceros países; prevención de conflictos; operaciones de evacuación; y operaciones humanitarias. Plasmados los escenarios, era imprescindible prever las capacidades militares necesarias para poder llevar a cabo con éxito la misión. Por eso, en 2005 se constituyó el denominado «Catálogo de Capacidades», en el que aparecía el listado de capacidades militares que se requerían para poder abordar con éxito una misión en cualquiera de los escenarios anteriores. El siguiente paso fue solicitar a los Estados que aportaran los medios y fuerzas que permitirían cubrir las capacidades identificadas. El resultado fue el Catálogo de Fuerzas 2006 en el que se disponían las distintas aportaciones nacionales, aunque, como era de esperar, éste no logró satisfacer todas las necesidades previstas.

La diferencia entre el Catálogo de Capacidades 2005 y el Catálogo de Fuerzas 2006 llevó a la definición de un nuevo inventario, el denominado Catálogo de Progreso 2007, en el que se ponen de relieve las carencias de la Unión Europea para alcanzar el Objetivo Global 2010. El Catálogo de Progreso identifica, por tanto, el conjunto de áreas en las que la Unión Europea debe actuar para ser coherente con sus ambiciones y metas, entre ellas el completo desarrollo del concepto de respuesta rápida y de los *battlegroups* como uno de sus instrumentos imprescindibles²⁷. Sin embargo, el concepto de

se encontraban los siguientes: —creación de una célula cívico-militar dentro del EMUF; —creación de la Agencia Europea de Defensa (AED); —activación de nuevas estructuras que permitieran la coordinación del transporte estratégico europeo; —creación de un mando de transporte aéreo estratégico; —desarrollo del concepto de *battlegroups*; —disponibilidad de un portaaviones y sus correspondientes unidades aéreas; —mejora de la compatibilidad y conectividad de los medios de telecomunicaciones; desarrollo de un sistema de evaluación de las fuerzas ofrecidas por los Estados a la Unión Europea.

²⁶ A este respecto, cfr. FONTANGES (de), N., «Un état-major permanent des opérations pour l'Europe de la défense», *Défense Nationale*, Mai 2012, n° 750, pp. 41-44. Ver también *infra*.

²⁷ Sobre los *battlegroups*, ver entre otros muchos BERMEJO GARCÍA, R., «Los *Battle-groups* de la Unión Europea: ¿un medio creíble y eficaz de su política exterior?», *Athena*

battlegroup nunca se ha llevado a la práctica a pesar de haber sido durante un tiempo el medio más mencionado y que ha estado en la boca de todos. La intervención en Mali reunía todos los ingredientes para haber reenviado a este medio, pero se ha prescindido de él, al no contar con los medios logísticos imprescindibles.

3. LOS INICIOS DE COLABORACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

Así las cosas, esta evolución influiría también en el ámbito de la colaboración con las Naciones Unidas. Y es que es evidente que para participar de una forma eficiente en la gestión internacional de crisis, los Estados miembros debían dotarse de unas mínimas capacidades militares, aunque dicha gestión se llevara a cabo, obviamente, bajo el mandato de las Naciones Unidas²⁸. A este respecto, no conviene olvidar que las fuerzas en cuestión no dependen de la UE sino de los Estados miembros, algo que en muchas ocasiones se olvida. Por lo tanto, puestas en funcionamiento las capacidades militares, sólo quedaba adoptar el marco de colaboración entre ambas organizaciones, lo que se hizo mediante la *Declaración conjunta sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en la gestión de crisis*, firmada el 24 de septiembre de 2003²⁹.

Conviene dejar claro que esta Declaración no surge de forma intempestiva, pues ya desde el año 2000 se viene manteniendo ciertos debates en torno a esa colaboración³⁰ sin que hubiera siempre mucha sintonía entre ambas

Intelligence Journal, vol. 3, nº 2, abril-junio 2008 (www.athenaintelligence.org) y BISCOP, S., «Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration», *European Foreign Affaire Review*, vol. 13, 2008, pp. 431-448.

²⁸ Para un estudio sobre la relación de las Naciones Unidas y la Unión Europea en esta materia, ver CARDONA LLORENS, J., «La relación Naciones Unidas-Unión Europea en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas», en GONZÁLEZ ALONSO, N. (Dir.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz...*, op. cit., pp. 21-49.

²⁹ Cfr. Doc. 12730/03.

³⁰ No hay que olvidar que el antiguo artículo 11 del TUE recogía ya como objetivos de la PESC «el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas», además de mencionar también los principios del Acta Final de Helsinki y los de la Carta de París.

Organizaciones, debido sobre todo a que algunos Estados miembros de la Unión hicieron saber que el desarrollo de la PESD podría acarrear recortes en sus contribuciones a las operaciones de mantenimiento de la paz. Evidentemente esto traería consigo su contraparte en el seno onusiano, en donde se empezó a ver con cierto recelo y desconfianza a la PESD³¹. Todo esto era en realidad un contrasentido, ya que el desarrollo de la PESD sólo podía beneficiar a las Naciones Unidas, sobre todo en un momento en que esta pasaba por serios apuros, casi como siempre, como bien puso de manifiesto el llamado *Informe Brahimi*³², al poner en duda la eficacia de las operaciones de mantenimiento de la paz por falta de capacidad operativa, mala organización, etc. Esto no impediría, sin embargo, que poco a poco se fuera estableciendo un marco de cooperación entre ambas organizaciones³³ que terminaría con la adopción de la citada Declaración Conjunta. Es más, a comienzos de 2003, ya se da en la realidad esa colaboración, ya que la Misión de Policía de la UE en Bosnia³⁴ tomó el 1 de enero de 2003 el relevo de la «International Police Task Force» de las Naciones Unidas, y la Operación Artemis fue desplegada por la UE entre junio y septiembre de 2003, a petición, se dice, del propio Secretario General de las Naciones Unidas, K. Annan³⁵. La realidad quizás sea otra, ya que ambas operaciones se realizan por el estricto deseo del Alto Representante, Sr. Solana, de mostrar a la UE como un actor global importante. Y es que es él en realidad el que pide al Secretario General de

³¹ Sobre estos aspectos, cfr. NOVOSSELOFF, A., *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*, International Peace Academy Policy Paper, junio 2004, p. 7.

³² Cfr. Doc. A/55/305-S/2000/809.

³³ La colaboración activa entre la UE y la ONU se empieza a fraguar ya en junio de 2000, cuando el Alto Representante, Javier Solana, fue invitado a participar en una de las sesiones del Consejo de Seguridad, por aquel entonces, bajo presidencia francesa. Y es que en esa reunión se presentaba un informe del Enviado Especial del Secretario General para los Balcanes, el sueco Carl Bildt. Por aquel entonces el asunto de Kosovo continuaba dando quebraderos de cabeza, a pesar de la intervención en 1999 de los países de la OTAN.

³⁴ A este respecto, ver la Resolución 1392, de 5 de marzo de 2002, del Consejo de Seguridad, mediante la cual se aprueba la operación, así como la Acción Común del Consejo de la UE 2002/210/ PESC, de 11 de marzo de 2002 (DO L 70, de 13 de marzo de 2002). Los preparativos de la Operación se llevan pues a cabo con bastante antelación, de forma que el relevo se hizo sin ninguna dificultad el 1 de enero de 2003.

³⁵ A este respecto, cfr. GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «De las declaraciones a los hechos. Las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, pp. 653-682.

las Naciones Unidas, Kofi Annan, que traspase la misión policial a la UE, mientras que la operación Artemis es en realidad la operación francesa «Mamba», que se europeíza en el último momento a iniciativa del Presidente Francés, después de que K. Annan se lo pidiera a todos, pero obteniendo sólo la respuesta positiva francesa.

Desde esta perspectiva, es evidente que a partir de estas fechas, la cooperación entre ambas Organizaciones iba a reforzarse. Sorprende, sin embargo, que esa colaboración reforzara más el lado militar de la gestión de crisis que la vertiente civil, sobre todo cuando siempre se ha insistido en que la UE era una Organización más volcada en el segundo aspecto que en el primero³⁶. Así las cosas, no es extraño que el Consejo Europeo adoptara el 18 de junio de 2004 un documento³⁷ relacionado con estos aspectos bajo el título «Cooperación entre la UE y las Naciones Unidas en las operaciones militares de gestión de crisis...»³⁸, en el que de forma general se desarrollaban las vertientes militares de esa cooperación, estableciendo los límites que los Estados miembros de la Unión consideraban imprescindibles para su actuación. No hay que olvidar que las operaciones de mantenimiento de la paz no han sido en muchos casos un ejemplo a seguir desde el punto de vista militar, como se demostró en la antigua Yugoslavia y en otros varios casos en África, por lo que había que tomar las precauciones pertinentes. Estos mismos planteamientos serían unos meses después suscitados en materia de gestión civil de crisis, al aprobar el Consejo Europeo, el 13 de diciembre de 2004, un marco de cooperación en este ámbito³⁹.

Pero el marco de cooperación entre la Unión y las Naciones Unidas seguiría su curso, continuando así con las directrices marcadas por la preciada Declaración Conjunta de 2003. Desde esta perspectiva, el 7 de junio de 2007, se hizo público mediante un comunicado de prensa el denominado «Joint Statement on UN-EU Cooperation in Crisis Management», cuyo alcance, tanto jurídico como político, revela las malas formas de hacer las cosas en esta

³⁶ Esto se comprobaría unos años después lanzando dos operaciones de estas características, que fueron la EUFOR República Democrática del Congo entre junio y noviembre de 2006, y la EUFOR Chad/República Centro Africana, iniciada en marzo de 2008, y que se prolongaría durante un año.

³⁷ Cfr. Doc. 10226/04.

³⁸ Este Documento que figura en el Anexo II del Informe de la Presidencia sobre la PESD, completa este título con otra frase: «Aspectos de la aplicación de la Declaración conjunta de la UE y las Naciones Unidas».

³⁹ Cfr. Doc. 16062/04.

materia⁴⁰. Y es que el hecho de adoptar este documento mediante un simple «Statement» (Comunicado de prensa) revela en sí la falta de rigor y de seriedad a la hora de tratar temas tan importantes para la UE como este que estamos tratando. Es cierto que su contenido es muy superficial, pues no añade ninguna novedad importante en relación con la Declaración Conjunta de 2003, centrándose sobre todo en cómo mejorar aquellos aspectos cuyas deficiencias se habían puesto de manifiesto, y en la evaluación de las medidas ya adoptadas de una forma periódica. Esta Declaración Conjunta de 2007 sería completada por unas *Recomendaciones* para su desarrollo⁴¹. El origen de estas Recomendaciones se encuentra ahora en la Secretaría General del Consejo y en la Comisión, siguiendo directrices del Comité Político y de Seguridad (COPS), debiendo la Secretaría General del Consejo rendir cuentas semestralmente a este último sobre la ejecución de esas Recomendaciones.

Este marco de cooperación entre la UE y las Naciones Unidas elaborado antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa trajo consigo, al fin y al cabo, un reforzamiento de la PESD, pues ha permitido entre los distintos Estados miembros poner a prueba determinadas capacidades en distintas regiones, demostrando al mismo tiempo la capacidad de la Unión a asumir un cierto papel a nivel internacional, aunque sólo sea dentro de unos determinados límites. Ni que decir tiene que esto reforzaba también ese multilateralismo, del que tanto se habla. Sin embargo, todo apunta a que las esperanzas que las Naciones Unidas pusieron en la Unión en esta materia, no siempre fueron satisfechas, así que la brecha entre una y otra Organización seguía abierta. Y es que no conviene olvidar que ni la UE ni la OTAN son organizaciones regionales en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, lo que acarrea que la UE decida caso por caso por caso sin delegación ni subordinación, sabiendo que si se le ofrecen

⁴⁰ Esta Declaración fue promovida por la Presidencia del Consejo que, por aquel entonces, la representaba Alemania. No hay que olvidar que por esas fechas el tema de Darfur estaba de rabiosa actualidad, ya que la misión que allí estaba desempeñando la fuerza de la Unión Africana dejaba mucho que desear, y se buscaba el apoyo de la UE. Sobre el tema de Darfur, ver la interesante monografía de GUTIÉRREZ ESPADA, C. (Dir.) y CERVELL HORTAL, M.J. (Coord.), *Darfur, el conflicto inacabable*, Aranzadi, 2012, 436 p.; en esta monografía, ver sobre todo los estudios de LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., «La ONU y el conflicto de Darfur», pp. 23-52; PIERNAS LÓPEZ, J.J., «Regionalismo o universalismo en acción? Unión Africana, Unión Europea y Naciones Unidas en Sudán», pp. 53-94; y GARCÍANDÍA GARMENDIA, R.: «La Unión Africana en Darfur. Hacia una mayor implicación?», pp. 95-130.

⁴¹ A este respecto, cfr. *Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Cooperation in Crisis Management* de 14 de enero de 2008 (doc. 5293/08), siendo revisadas después en julio de este mismo año.

los medios a la ONU, esta en general está dispuesta a darte el mandato. Esto conlleva el riesgo de que las Naciones Unidas caigan en la trampa de legitimar la operación que interesa a la UE.

En realidad, hay que poner de relieve que la Unión ha sido muy exigente con las Naciones Unidas a la hora de comprometerse tanto a nivel financiero como en el ámbito de las capacidades civiles y militares cuando se trata de hacer frente a una crisis concreta, algo que a nuestro entender parece razonable, dada la historia que en este ámbito nos proporcionan las Naciones Unidas. No hay que olvidar que en materia de capacidades, tanto civiles como militares, son las Naciones Unidas las que piden ayuda para organizar determinadas misiones, y en algunos casos son los propios Estados miembros los que sugieren a la ONU que las pida. Si hay acuerdo entre los Estados miembros, la UE se va a encargar de la misión, en la que las Naciones Unidas pierden en realidad el control, aunque esté informada de lo que ocurre. Son pues los Estados miembros los que deciden ponerlas a disposición de la Unión⁴² para que esta a su vez las pueda desplegar a favor de las Naciones Unidas, cuestión que no es fácil dada la propia estructura de la Unión⁴³. Esto fue lo que ocurrió precisa-

⁴² No conviene ignorar a este respecto el tema de la financiación de estas misiones, ya que hasta 2004 no se pudo solventar el problema del coste de las operaciones. Fue precisamente entonces cuando se adoptó el mecanismo *Athena* para establecer el reparto de gastos, ya que antes las operaciones podían retrasarse hasta que se acordara, caso por caso, la forma de financiación. Además, como los gastos comunes cubiertos no pueden sobrepasar el 10 % del coste real de cada operación, los propios quedan a cargo de los participantes, mientras los administrativos corren a cargo de la Comisión. Ver Decisión 2004/197/CFSP, de febrero de 2004. Para las misiones civiles, la Unión creó un instrumento financiero de reacción rápida (Reglamento CE 381/2001) que le permite desplegar misiones de prevención y de reconstrucción, aunque limitado a un plazo de 6 meses.

⁴³ Para un análisis sobre cómo activar el sistema de gestión de la UE para estas misiones, cfr. ARTEAGA, F., «La Política Europea de Seguridad y Defensa», *loc. cit.*, pp. 54 y sgs. Conviene apuntar sin embargo que la complejidad que encierra todo este sistema de activación de las fuerzas no ha impedido que, en 2009, los países de la UE desplegaran un total de 70.000 soldados, de los cuales 26.000 en Afganistán y 8.000 en el Líbano. Es cierto que muy pocos de estos se despliegan en misiones de combate, lo que permite a los Estados ser a este respecto más generosos a la hora de participar. No obstante, si comparamos esta cifra con la de 2006, durante el cual la UE desplegó unos 17.000 soldados, el incremento es notable. Desde esta misma perspectiva, hay que poner de relieve que desde 2003 hasta 2010, la Unión desplegó 22 misiones, de las cuales 6 eran de carácter militar, 13 civil y 3 mixtas, empleando capacidades civiles y militares propias y de países terceros. Hay que destacar, sin embargo, que si el incremento en términos cuantitativos ha sido notable, no se puede decir lo mismo en cuanto a sus resultados, en donde hay «luces y sombras». *Ibid.*, pp. 57 y sgs. Ver también, *infra*.

mente con la EUFOR CHAD, en la que a pesar de que Francia ya había ofrecido contribuciones importantes, se tardó casi un año y medio en poder configurar la operación, dadas las reticencias de los otros Estados.

Este era, *grosso modo*, el marco de cooperación existente entre la UE y las Naciones Unidas antes de que entrara en vigor el Tratado de Lisboa. Cabe preguntarse ahora si este Tratado, tras el fracaso del Tratado constitucional, cuenta con los mimbres necesarios para fortalecer esta cooperación o si meramente se ha hecho una reforma puramente cosmética en esta materia.

III. LAS HERRAMIENTAS DEL TRATADO DE LISBOA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA ¿REFUERZAN EL MULTILATERALISMO?

La entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009 del Tratado de Lisboa después de varias peripecias, pues todo hay que decirlo, ha vuelto a suscitar grandes esperanzas no sólo para el tema que nos ocupa en estas páginas, sino en general para toda la acción exterior de la Unión. Es evidente, sin embargo, que una vez más esas esperanzas son exageradas, bien porque no corresponden jurídicamente hablando con lo previsto en el Tratado o bien porque políticamente hablando son inalcanzables, por lo que una cierta dosis de realismo es necesario. Ni que decir tiene que esto es aplicable también a una materia sensible como es la cooperación entre la UE y la ONU en materia de operaciones de mantenimiento de la paz.

1. LAS HERRAMIENTAS JURÍDICAS DEL TRATADO DE LISBOA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El Tratado de Lisboa presenta desde el punto de vista jurídico e institucional un conjunto de herramientas cuyo objeto es el de intentar responder al menos a algunas de las cuestiones que se suscitaron durante el proceso de reflexión que se inició ya con la Convención Europea que elaboró el Tratado constitucional, y que ha continuado después en el período que ha precedido al propio Tratado de Lisboa⁴⁴. Cuestión muy distinta es saber si en el futuro

⁴⁴ A este respecto, cfr. *L'Union européenne après le Traité de Lisbonne. Visions de décideurs politiques, d'académiques et de journalistes*, Luxemburgo, Publications office of

veremos la puesta en marcha de estas herramientas en toda su plenitud o sólo en parte de ellas, aunque es obvio que esto es evidentemente de naturaleza pura y simplemente política. Y es que, por ejemplo, en el ámbito de la cooperación internacional son varias las disposiciones que aluden a ella de una forma clara, así como al estricto respeto al Derecho internacional y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, aunque esto no es una novedad del Tratado de Lisboa, pues ya se encontraba anteriormente en los Tratados⁴⁵. Tampoco es nuevo lo previsto en el artículo 34.1 y 2 *in fine* en relación con la coordinación entre los Estados miembros con otras organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales, así como en el seno del Consejo de Seguridad. Sin embargo, sí que es nueva la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)⁴⁶, aunque las instituciones encargadas de tomar parte en el proceso decisorio no difieren de lo establecido hasta ahora en el ámbito de la PESD⁴⁷.

Dicho esto, sí que conviene recalcar el contenido de algunas disposiciones, como el artículo 42.1⁴⁸. Esta disposición deja bien claro que la PCSD

the European Union, 2011, Cap. V, pp. 197-239, en las que se pueden ver comentarios y reflexiones de ANNE DEIGHTON, YACEK SARYUSZ-WOLSKI, FINM CAURSEN, XINNING SONG y DENNIS KEFALAKOS.

⁴⁵ Este es el caso, por ejemplo, del Preámbulo, cuando dice «RESUELTOS a desarrollar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común de acuerdo con las disposiciones del artículo 42, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo», mientras que el art. 3, párrafo 5 del TUE se refiere a contribuir a la paz..., la protección de los derechos humanos..., «así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional», como hemos ya apuntado.

⁴⁶ Artículo 42-46.

⁴⁷ A este respecto, ver el estudio de URREA CORRES, M., «Los nuevos instrumentos jurídicos de la Política Común de Seguridad y Defensa», en: *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, op. cit., pp. 71-100, y bibliografía allí citada. Ver también MENON, A., «European Defence Policy from Lisbon to Libya», *Survival*, 2011, pp. 75-90; CAMMILLERI-SUBRENAT, A., *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du Traité de Lisbonne*, Editions Tec-Lavoisier, 2010, 292 p.; y BLOCKMANS, S. y WESSEL, R.A., «The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty make the EU more Effective?», *Journal of Conflict and Security Law*, 2009, Vol. 14, pp. 265-308.

⁴⁸ «La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la preven-

tiene que dotarse de una capacidad operativa, tanto civil como militar, pudiendo utilizar dichos medios en misiones fuera de la Unión, *no dentro*, siempre y cuando se trate de garantizar el «mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Puesto el objetivo, el Tratado recoge en el artículo 43 una serie de actuaciones que se podrán llevar a cabo siempre que se respeten los objetivos y los principios establecidos en el artículo 42.1⁴⁹. Es más, el artículo 42.5 señala que el «Consejo podrá encomendar la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros a fin de defender los valores⁵⁰ y favorecer los intereses de la Unión», reenviando esta disposición al artículo 44, según el cual el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. Es evidente que en el marco de estas misiones los ya citados *Battlegroups* hubieran podido jugar un papel relevante, aunque hoy por hoy han sido descartados por varias razones, como hemos apuntado. Tampoco conviene olvidar el papel que en esta materia puede desempeñar la «cooperación estructurada permanente», recogida en el artículo 42.6 y en el Protocolo correspondiente, así como la denominada «cláusula de defensa mutua»⁵¹ y la «cláusula de solidaridad»⁵², representando ambas un elemento de apoyo importante a pesar de que hoy en día este elemento de «solidaridad» sea puesto en duda desde el punto de vista económico, al menos por algunos países que están siendo zarandeados por la crisis. Habrá que

ción de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros».

⁴⁹ Esta perspectiva reza así: «Las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares; las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio».

⁵⁰ Para los valores de la Unión, ver el art. 2 del TUE.

⁵¹ Art. 42.7 del TUE.

⁵² Art. 222 del TFUE. Sobre la «cláusula de solidaridad», que en el Tratado constitucional estaba en el TUE, se ha criticado que ahora se la haya colocado en el TFUE como es obvio, dejándola un poco aislada y quitando coherencia al sistema.

reconocer, sin embargo, que los abusos se pagan, sobre todo por aquellos que los han cometido, algo que no siempre se deja claro...

Dicho esto, no hay que olvidar el contexto político en el que se ha puesto en marcha el Tratado de Lisboa. Y es que, dejando al margen las peripecias políticas que estuvieron presentes durante la preparación del Tratado constitucional, incluido su fracaso, hay que poner de relieve que desde el punto de vista jurídico e institucional la adopción del Tratado de Lisboa, y especialmente algunas de las disposiciones relativas a la PESC y a la PCSD, sólo se pudo llevar a cabo después de que se concedieran ciertas garantías importantes a los Estados miembros, algo que no siempre se trae a colación sobre la mesa del debate, pero que desde nuestro punto de vista es esencial⁵³. En efecto, dejando al margen la cuestión de la primacía del Derecho de la Unión que no se encuentra recogida en el texto del Tratado, sino en la Declaración número 17, lo que no deja de ser extraño, lo que señala esta Declaración es sólo recordarnos que según una jurisprudencia constante de la Corte de Justicia de la Unión, los Tratados y el derecho adoptados por la Unión con base en los Tratados, priman sobre el derecho de los Estados miembros, en las condiciones definidas por dicha jurisprudencia. Por otro lado, en el ámbito de las competencias compartidas, el Protocolo número 25 recoge que incluso cuando la Unión haya adoptado una acción, el ámbito de aplicación del ejercicio de dicha competencia sólo cubre los elementos regidos por dicho acto en cuestión, y no el resto.

Pero en la materia que nos ocupa especialmente en este trabajo hay que recalcar las Declaraciones 13 y 14, ya que aclaran algunos aspectos importantes⁵⁴. Desde esta misma perspectiva, hay que hacer notar que el artículo

⁵³ A este respecto, ver las interesantes reflexiones que hace MARHIC, G., «Le contexte institutionnel et juridique de la PSDC après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne», en: *L'Europe de la défense post-Lisbonne: Illusion ou défi?*, bajo la dirección del General JEAN-PAUL PERRUCHÉ, Etudes de l'IRSEM, nº 11, Ministère de la Défense, París, 2011, pp. 89-102.

⁵⁴ En efecto, la Declaración número 13 sobre la PESC señala que las disposiciones del TUE «relativas a la política exterior y de seguridad común, como la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación de un servicio europeo de acción exterior, se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales», y que las disposiciones referentes a la PCSD «se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros». En realidad, esto significa que los que quieren ejer-

352 del TFUE que recoge la «cláusula de flexibilidad» no puede servir de base para alcanzar un objetivo en el ámbito de la PESC. Estas disposiciones previstas en el Tratado de Lisboa (TUE y TFUE) encontrarían después un cierto eco en una «Declaración» anexada a las conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de junio de 2009, referente a las preocupaciones del pueblo irlandés en relación con el Tratado de Lisboa⁵⁵. Por lo tanto las modalidades que permitieron tanto a la Conferencia intergubernamental como al Consejo Europeo llegar a un consenso en esta materia dejan bien claro las condiciones que se tuvieron que adoptar para salvaguardar las competencias estatales.

Esta misma preocupación iba a estar detrás del Tribunal Constitucional alemán en la decisión que emitió al 30 de junio de 2009 en torno a la constitucionalidad del acto que debía aprobar el Tratado de Lisboa, con sus consecuencias a nivel interno alemán, tanto sobre la Ley Fundamental como sobre el *Bundestag* y el *Bundesrat* en torno a la cuestiones relacionadas con la

cer esa autodefensa pueden hacerlo por la vía de la OTAN, los más, o por la de la UE, que parece que son los menos. En esta Declaración se hace también hincapié en que tanto la Unión como sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, especialmente, por la responsabilidad primordial que incumbe al Consejo de Seguridad y a sus Estados miembros en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Por su parte, la Declaración número 14 apunta algo que nos parece esencial al señalar que las disposiciones relativas a la PESC «no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias de cada Estado miembro en la materia.

⁵⁵ A este respecto, cfr. Doc. 11225/09 REV 2, de 10 de julio de 2009, Anexo 3, pp. 22-23. Esta «decisión» empezó a tener efecto el 1 de diciembre de 2009, por lo tanto el mismo día en que entró en vigor el Tratado de Lisboa. El anexo 3 de esta Declaración señala lo siguiente: «[...] La politique commune de sécurité et de défense de l'Union fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune et assure à l'Union une capacité opérationnelle pour mener des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations unies. Elle n'affecte ni la politique de sécurité et de défense de chaque État membre. Le traité de Lisbonne n'affecte pas la politique traditionnelle de neutralité militaire de l'Irlande. [...] Il appartient également à chaque État membre de décider, conformément aux dispositions du traité de Lisbonne et à ses éventuelles règles juridiques internes, s'il participe à la coopération structurée permanente ou à l'Agence européenne de défense. Le traité de Lisbonne ne prévoit pas la création d'une armée européenne ni de conscription pour une quelconque formation militaire. Il n'affecte pas le droit de l'Irlande ou de tout autre État membre de déterminer la nature et le volume de ses dépenses de défense et de sécurité ni la nature de ses capacités de défense. Il appartiendra à l'Irlande ou à tout autre État membre de décider, conformément à ses éventuelles règles juridiques internes, s'il participe ou non à une opération militaire».

UE⁵⁶. En esta decisión, a la que quizás no se le ha dado la importancia que tiene, se recoge expresamente que la identidad constitucional alemana es inalienable⁵⁷ y que la Ley Fundamental de Alemania no permitiría a este país convertirse en un miembro de un Estado federal, sino sólo en una asociación de Estados soberanos.

Pero el *Bundesverfassungsgericht* no termina con estas advertencias, sino que quiere dejar algunos puntos claros, como que «los Estados miembros siguen siendo los señores de los Tratados»⁵⁸ y que, por lo tanto, la Unión debe respetar el principio de las competencias de atribución. Por eso, en relación con el artículo 352 del TFUE, el Tribunal considera que no respeta el famoso principio según el cual los Estados miembros conservan «la competencia de la competencia», y que cualquier acto adoptado en virtud de esta disposición debe pues estar subordinado a la ratificación del *Bundestag* y del *Bundesrat*.

Si esto que acabamos de apuntar del Tribunal Constitucional alemán es ya importante, en la materia que nos ocupa no se queda atrás, dejando claras las competencias de los Estados al respecto y en qué condiciones podrían utilizarse sus fuerzas por la Unión⁵⁹. Sorprende, sin embargo que el Tribunal alemán lo recuerde, aunque ya se saben las reticencias de todo tipo que siempre ha tenido Alemania a la hora de proporcionar fuerzas para actuar en el exterior⁶⁰.

⁵⁶ Sobre esta sentencia, cfr. CAMISÓN YAGÜE, J.A., «La sentencia del Bundesverfassungsgericht sobre el Tratado de Lisboa como ‘hoja de ruta constituyente’ de la Unión Europea», *Revista Universitaria Europea*, nº 14, 2011, pp. 95-128, y la bibliografía citada.

⁵⁷ Cfr. Párrafo 219 y sgs.

⁵⁸ Párrafo 298.

⁵⁹ Desde esta perspectiva, el Tribunal señala que «el Tratado de Lisboa no permite a la Unión utilizar las fuerzas armadas de los Estados miembros sin el acuerdo del Estado o de su Parlamento», algo que es evidente, por otro lado. Párrafo 381.

⁶⁰ Plasmado este principio, sus consecuencias iban a ser evidentes en materia de PCSD, y el propio Tribunal deja clara la primera, estimando que «el Tratado de Lisboa no impone a los Estados miembros ninguna obligación para proveer de contingentes nacionales a las intervenciones militares de la Unión». A este respecto, conviene apuntar que este posicionamiento del Tribunal no rompe con lo previsto en el Tratado, pues el artículo 44, como ya hemos apuntado, habla de que «el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión». Lo mismo ocurre con la cooperación estructurada permanente. La otra consecuencia que deduce el Tribunal, a nuestro entender mucho más polémica, es aquella según la cual «tanto en el estado actual del Derecho como con base en el Tratado de Lisboa, la Unión no da el paso todavía hacia un sistema mutuo de seguridad colectiva». Párrafos 384 y 390.

Todos estos comentarios que acabamos de apuntar ponen de relieve que el Tratado de Lisboa no ha sido adoptado a la ligera, algo que se quería hacer con el fracasado Tratado constitucional. Y es que durante las negociaciones que han permitido adoptar el Tratado de Lisboa, se pueden citar muchos momentos en los que al menos algunos Estados, y Alemania ha sido uno de ellos, se han preocupado de que el respeto a las competencias de los Estados sean preservadas. Es evidente que en materia sobre todo de PCSD, esto es una realidad, por lo que la idea de un «auténtico» ejército europeo sigue siendo todavía una utopía, y esto influye, como no podía ser de otra manera, en las relaciones que la UE puede mantener con las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Y es que no conviene ignorar que el debate entre los atlantistas, que consideran a la OTAN como el meollo duro de su seguridad y defensa, y los más europeístas sigue vivo, aunque en realidad el peso de los primeros es mayor⁶¹. Ni que decir tiene que el peso de estos se ha incrementado considerablemente desde la ampliación de la Unión a los antiguamente denominados países del Este, entre los que Polonia puede considerarse como un ejemplo de esto que acabamos de apuntar⁶².

⁶¹ Sobre esta cuestión, cfr. *infra*.

⁶² Sobre el caso de Polonia, ver el interesante estudio de PARZYMICZ, S., «Entre atlantisme et européisme: l'approche stratégique polonaise», *Défense Nationale*, février 2011, n° 737, pp. 65-76. Para este autor, Profesor de Relaciones internacionales en la Universidad de Varsovia, lo que acabamos de apuntar es una realidad que no se puede ocultar, y lo corrobora con ideas como las siguientes: «Les principaux éléments constitutifs de la sécurité de la Pologne, conformément à sa stratégie de sécurité de 2007, sont les suivants: son propre potentiel défensif, les garanties de l'Otan, la participation à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC de l'UE), et la coopération avec les États-Unis. Les éléments supplémentaires à considérer sont la participation active aux systèmes de la sécurité collective de l'OSCE et de l'ONU, aux régimes de contrôle de l'armement ainsi qu'une bonne coopération avec ses voisins dans ce domaine», p. 67. «La Pologne est un pays européen qui voit son avenir dans l'Union européenne, dans toutes ses politiques et tous ses programmes. Elle accepte pleinement la politique européenne de sécurité et de défense commune, mais elle ne souhaite pas qu'elle nuise au rôle de l'Otan comme le premier garant multilatéral de sa sécurité. Plus d'une décennie de développement de la PSDC a permis à l'Union européenne de réunir des expériences qui font qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne la réalisation de cette politique devienne une réalité». Ver p. 69.

2. LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

Siguiendo este mismo hilo conductor, no conviene olvidar el aparato institucional previsto en el Tratado de Lisboa, que refuerza en varios aspectos, como con el Alto Representante de la Unión o, el Servicio Europeo de Acción Exterior⁶³, la capacidad en la materia, así como las relaciones de la Unión con los Estados terceros y con las organizaciones internacionales, aunque siga siendo el Consejo el que continúa adoptando las medidas relativas a las capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos por el definidos, tal y como prevé el artículo 42.3. También la Agencia Europea de Defensa estará bajo la autoridad del Consejo⁶⁴ quien guarda además la competencia para excluir a un Estado de la cooperación estructurada permanente, cuando «ya no cumple con los criterios o ya no pueda asumir los compromisos». Pero en otros aspectos, a pesar de que el Consejo tenga competencia para asumir las decisiones, como para definir el objetivo y alcance, así como las normas de ejecución de las misiones civiles y militares, será el Alto Representante de la Unión el que las coordine, en contacto estrecho y permanente con el COPS⁶⁵. Esto es así para las misiones en las que el aspecto militar tiene un papel reducido, ya que si este elemento militar es importante, la misión estará bajo el control del Comandante Militar.

En el ámbito de la PCSD, es también el Consejo el que adopta las decisiones por unanimidad, pero a propuesta del Alto Representante o a iniciativa de un Estado miembro⁶⁶.

⁶³ Sobre este Servicio, cfr. ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., «Nace la diplomacia común de la UE», *Política Exterior*, 2010 (XXIX), julio/agosto, nº 136, pp. 62-74; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El Servicio Europeo de Acción Exterior: ¿sólo una hermosa fachada para la inanidad?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 44/2011, pp. 63-92; STOFFEL VALLOTTON, N., «El Servicio europeo de acción exterior ¿un elemento de cohesión en el marco institucional de la acción exterior», en *Estudios de Derecho Internacional y Derecho europeo en homenaje al Profesor M. Pérez González*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2012, T-II, pp. 1837-1854. CASTRO-RIAL GARRONE, F., «La puesta en marcha del Servicio de Acción Exterior», *Idem*, pp. 1419-1452.

⁶⁴ Art. 45.

⁶⁵ Art. 43.2.

⁶⁶ En este caso, además, el Alto Representante «podrá proponer que se recurra a medios nacionales y a los instrumentos de la Unión en su caso conjuntamente con la Comisión. Art. 42.4. Por otro lado, en el caso del artículo 44, según el cual «el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias», la gestión de estas misiones «se acordará entre dichos Estados miembros en asociación con el Alto Representante». Art. 44.

El Alto Representante sale muy reforzado con el Tratado de Lisboa, siempre que sus tesis coincidan con los intereses de los grandes países de la Unión, que le van a utilizar para hacer pasar por europeos sus intereses particulares. Esto ha sido en realidad lo que ha ocurrido en el caso libio con la Alta Representante y Francia y el Reino Unido. Desde esta perspectiva, desde diciembre de 2010, casi en todos los ámbitos de las relaciones exteriores hay un delegado del Alto Representante encargado de presidir los diferentes grupos de trabajo y comités del Consejo, como es el caso en el COPS, en el Comité para el control de armas y el desarme global (CODUN), en el Comité de exportación de armas convencionales (COARM), y en el Comité de no proliferación (CONOP)⁶⁷. Además, como ya se notificó en su día a Estados terceros y a organizaciones internacionales⁶⁸ con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la *representación local* de la UE será unificada bajo la autoridad del Alto Representante, reagrupando así las tareas asumidas hasta entonces por las delegaciones de la Comisión, así como las funciones y el papel que eran desempeñados por el Estado miembro que ejercía la Presidencia rotatoria semestral.

Este posicionamiento era importante, ya que simplificaba y unificaba la complejidad de la representación tal y como estaba configurada. Es más, a esta nueva situación se alude expresamente en el Preámbulo de la Resolución 65/276 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 3 de mayo de 2011, en donde se toma nota de que los Estados miembros de la Unión han delegado las funciones de representación exterior que antes estaban confiadas a los representantes del Estado miembro que ejercía la Presidencia en el Presidente del Consejo Europeo, en el Alto Representante, en la Comisión Europea y en las delegaciones de la UE⁶⁹. Unos meses más tarde, el 22 de septiembre de 2011, el Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, señalaba en sus agradecimientos que no era el primer Presidente del Consejo Europeo en dirigirse a la Asamblea, pero sí el primero en hacerlo sin ser al mismo tiempo el Jefe de Estado o de Gobierno de su país, lo que le daba como misión trabajar a tiempo completo a reunir las tesis de los 27, dando así a la Unión una mayor con-

⁶⁷ A este respecto, cfr. GILLE, M., «Qui dirige l'Europe de la défense?», *Défense Nationale*, février 2011, n° 737, p. 62-63.

⁶⁸ A este respecto, cfr. Doc./654/1/09, REV 1, de 27 de noviembre de 2009.

⁶⁹ Sobre esta cuestión y su previa negociación, cfr. PÉREZ BERNÁRDEZ, C., «Respuestas del sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea en la Asamblea General de las Naciones Unidas», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2011, n° 44, pp. 111 y sgs.

tinuidad y coherencia. Por último, desde un punto de vista formal, el Tratado de Lisboa también simplifica el abanico de instrumentos que puede adoptar el Consejo, ya que las «estrategias comunes», «acciones comunes» y «posiciones comunes» han desaparecido, adoptando sólo «decisiones»⁷⁰.

3. ¿PERMITEN ESTAS HERRAMIENTAS REFORZAR SU CAPACIDAD DE ACCIÓN Y EL MULTILATERALISMO?

Con esta arquitectura que proporciona el Tratado de Lisboa, no parece que todo aquello relacionado con la PCSD y las eventuales misiones en el exterior salgan reforzados. Y esto es lo que parece que se puede deducir de la práctica y de la realidad internacional, ya que si el año 2011 ha sido un año importante en todo lo referente a las acciones y compromisos militares, la Unión precisamente ha estado bastante ausente. Esto resulta en parte, según varios analistas militares, por la falta de un instrumento especializado y permanente para dirigir las operaciones militares (OHQ en siglas inglesas o EMO en siglas francesas), privando así a la Unión de planificar ella misma las eventuales operaciones bajo el prisma único de la Unión⁷¹. El tema es, obviamente, candente, y suscita diversas susceptibilidades no existiendo pues, unanimidad al respecto. Y es que esta cuestión levanta ampollas desde que en 2003, en plena guerra de Irak, los cuatro países europeos que se opusieron a ella propusieran instalarlo en Tervuren para acabar con la dependencia de la OTAN. Es cierto que esta carencia se puede suplir en parte con OHQ de los Estados miembros, o con los de la OTAN, aunque en nuestra opinión no es lo mismo. Desde esta perspectiva, se piensa, sobre todo desde la óptica francesa, que sin esta herramienta la UE no podrá desarrollarse militarmente hablando ni reforzar su posición como actor global a nivel internacional⁷².

⁷⁰ Cfr. Art. 26.2.

⁷¹ Esto no quiere decir que la Unión no se dotara de centros de asesoramiento o conducción de algunas misiones sobre todo civiles, puestos en marcha sobre todo por el Alto Representante. A este respecto, cfr. ARTEAGA, F., «La Política de Seguridad y Defensa», *loc. cit.*, pp. 53-56.

⁷² Sobre estos aspectos, cfr. por ejemplo, FONTANGES (de), N., «Un état-major permanent des opérations pour l'Europe de la défense», *Défense Nationale*, mai 2012, n° 750, pp. 41-44; y COT, J.P., «L'Europe de la Défense... et après?», *idem*, pp. 45 y sgs. especialmente p. 46.

Como apunta Félix ARTEAGA, la PESD fue articulando órganos de asesoramiento civil y militar para asesorar al Consejo, pero «no contó con un cuartel general operacional que

Conviene apuntar, sin embargo, que la idea de un «Estado Mayor permanente de las operaciones» no es nueva, pues ya se presentaron a este respecto dos propuestas en 2002 y 2011 que fueron rechazadas⁷³, estimando que era inútil crear una nueva estructura cuando ya se contaba con las de la OTAN, y, sobre todo, su Estado-mayor estratégico permanente, es decir el SHAPE. En este sentido, los británicos eran contundentes y hacían de esta cuestión una especie de *línea roja* que no había que pasar. Otros eran sólo escépticos oponiéndose a un tal proyecto pura y simplemente por razones presupuestarias. Estas divergencias no deben hacer olvidar que la Unión sigue siendo la Organización que, a pesar de todo sigue presentando una mayor convergencia de intereses entre sus miembros si la comparamos con la ONU o incluso la OTAN.

Así las cosas las estructuras de mando defendidas en el Tratado de Lisboa no dan mucho de sí. Es más, algunas ya han sido utilizadas sin que el resultado no haya estado exento de problemas. En efecto, la primera fórmula a la que se podría acudir consiste en recurrir a un EMO nacional como se hizo acudiendo a Francia para la operación *Artemis* en 2003, Alemania en la *Eufor RDC* en 2006, y a Grecia, Italia y Reino Unido en la *Atalanta* en 2009. Esta figura fue retenida también en 2011 para lanzar una operación de envergadura en Libia⁷⁴. Sin embargo, esta posibilidad no está exenta de problemas, al acarrear una mayor responsabilidad al país que proporciona el OHQ o EMO, viéndose obligado *in extremis* a tener que completar los mandos y medios necesarios en el caso de que el resto de Estados no respondan positivamente para llevar a cabo la misión⁷⁵. Esta situación puede también traer consigo que el plazo requerido para su puesta en marcha sea excesivo, como ocurrió con la *Eufor Chad*, que se tardó 16 meses desde que se adoptó la decisión política hasta que se desplegó⁷⁶.

La segunda posibilidad consiste en invocar los acuerdos de Berlín plus de 2002, que permiten utilizar las capacidades y los medios de la OTAN por par-

le permitiera asegurar y visualizar su autonomía para planificar y conducir operaciones». De este autor, cfr. «La Política Europea de Seguridad y Defensa», *loc. cit.*, p. 52.

⁷³ Los países que lo propusieron fueron Alemania, Francia y Polonia, entre otros, sin descontar la propuesta hecha por Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo durante la Guerra de Irak de 2003 en Bélgica.

⁷⁴ Sobre esta operación en Libia, que nunca se llevó a cabo, cfr. *infra*, pp. 54-55.

⁷⁵ En la *Eufor Chad*, de los 3700 soldados desplegados, 2000 eran galos.

⁷⁶ La decisión política se adoptó en mayo de 2006 y su despliegue tan sólo se hizo en septiembre de 2007.

te de la UE, tomando en consideración la situación real en lo que se encontraría la Unión tanto a nivel de recursos como de presupuesto⁷⁷. Como se sabe esto es posible siempre y cuando que se den dos condiciones: a) que la OTAN no esté dispuesta a intervenir asumiendo la operación; y b) aprobación por unanimidad de todos los miembros de la OTAN. Esta última condición ha sido la que ha permitido a Turquía bloquear en algunos casos la consecución de un acuerdo o su aplicación⁷⁸, lo que ha generado serías dificultades por los problemas greco-turcos, y más aún tras la entrada de Chipre en la Unión en 2004. Otro elemento importante del recurso a estas capacidades OTAN es la designación como Comandante de la operación al Adjunto del Comandante supremo de las fuerzas aliadas en Europa, es decir el DSACEUR.

Esta opción de «Berlín plus» podría parecer, al menos sobre el papel, plenamente satisfactoria, aunque en la práctica existen varios inconvenientes. Uno de ellos es precisamente algo que se ha detectado también en muchas operaciones de mantenimiento de la paz, como en la FINUL en Líbano, que consiste en los diferentes procedimientos utilizados por la Unión y por la OTAN, e incluso diversas «culturas» a la hora de actuar⁷⁹. Así las cosas, no es de extrañar que la UE se empeñara en reforzar su presencia en el Cuartel General de las Naciones Unidas en Nueva York para atender la fuerte presencia europea en esta misión, entre los que se encontraban oficiales españoles de enlace. Tampoco conviene olvidar que la presencia en algunos casos de oficiales procedentes de países europeos, pero que no son miembros de la OTAN, limita en algunos casos de una manera importante el acceso a ciertas

⁷⁷ El contenido de «Berlín plus» no se limita sólo a esto, sino que va más lejos, comprendiendo además los siguientes elementos: el intercambio de información clasificada bajo el principio de reciprocidad de protección, el acceso a capacidades OTAN de mando y control y a cuarteles generales para planificar las operaciones; y procedimientos para la puesta a disposición, control, retorno y retirada de los medios y capacidades puestos a disposición; las competencias de DSACEUR y las opciones de mando europeo para OTAN; normas de requisitos coherentes y recíprocos para la capacidad de refuerzo, sobre todo para las capacidades de planificación y las militares necesarias que pueden ser requeridas para las operaciones lideradas por la UE; los acuerdos para las consultas entre UE y OTAN en el contexto del uso de medios y capacidades de la OTAN. Cfr. MARSAL MUNTALA, J., «Las relaciones trasatlánticas», en: *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, op. cit., pp. 188-189.

⁷⁸ Hasta ahora se han llevado a cabo tan sólo dos operaciones de conformidad con «Berlín plus»: a) la Operación *Concordia* en Macedonia y b) la Operación *Eufor Althea* en Bosnia y Herzegovina.

⁷⁹ A este respecto, cfr. BALLEÑILLA Y GARCÍA DE GAMARRA, M., «Operación Kaffer Chouva. La Resolución 1701 sobre el terreno», *Revista Ejército*, nº 796, 2006, pp. 53-58.

capacidades. Y si a esto añadimos los problemas que se han vivido en algunas situaciones con Turquía⁸⁰, suscitando tensiones que nada tienen que ver con el objeto de la operación, es evidente que convertir «Berlín plus» en algo usual para la UE no parece recomendable⁸¹. Y es que, como se sabe, Chipre, al no firmar los acuerdos de «Berlín plus», Turquía se opone a compartir información con este país, con alegría de los atlantistas, todo hay que decirlo,

La tercera figura podría ser la de poner en marcha un «Centro de operaciones temporal» en el Estado Mayor de la Unión (EMUE) que dentro del seno del Servicio Europeo de Acción Exterior, pueda analizar, asesorar y planificar temas a nivel militar para el Comité militar. En realidad, esto ya existe desde 2004, aunque con efectivos limitados. Además, su integración en el EMUE puede acarrear una cierta fusión entre el nivel político-militar y el estrictamente estratégico. A pesar de todo esto, el Consejo de Asuntos Exteriores del 1 de diciembre de 2011 decidió ponerlo en marcha a partir de enero de 2012, activándolo por primera vez para la Operación EUTM Somalia (EU Training Misión). Habrá pues que ver cuáles son los resultados. Sin embargo, todo apunta a que un «Centro de Operaciones Permanente» tan sólo requeriría entre 150 y 200 expertos suplementarios, cifra que parece ridícula si se la compara con los

⁸⁰ Es conocida la importancia de Turquía en la zona caucásica y en el Medio Oriente debido sobre todo a su situación geoestratégica entre Europa y Asia. Sin embargo, tenemos la impresión de que en algunos casos, y sobre todo en los últimos años, muchas de las afirmaciones que se han hecho al respecto deberían matizarse. Tal es el caso, por ejemplo, de lo que afirma JORDI MARSAL MUNTALA, cuando dice lo siguiente: «La UE debe solucionar la situación de Turquía en función de intereses estratégicos fundamentales, en los que pueden jugar aspectos internos y aspectos geoestratégicos. No podemos olvidar la situación geoestratégica central de Turquía entre Europa y Asia, y no únicamente por el paso de los oleoductos y los gaseoductos; entre Europa y Oriente Próximo donde puede jugar un papel importante en relación con el conflicto árabe-israelí, pero también su posición en relación con la conflictiva zona del Cáucaso y su posición y conexiones con países de Asia Central, con varios de los cuales comparte aspectos culturales y lingüísticos, y también su posición respecto al área iraní; además deben tenerse en cuenta aspectos relacionados con el agua en una zona en la que este elemento juega un papel potencialmente conflictivo. Y es un país de cultura islámica pero constitucionalmente laico». De este autor, cfr. «Las relaciones trasatlánticas», *loc. cit.*, pp. 200-201. Es evidente que con el nuevo Gobierno turco no se puede decir que pueda jugar un papel importante en el conflicto árabe-israelí, ni con el tema nuclear de Irán. Dicho esto es obvio que es una potencia regional importante tanto a nivel económico como estratégico y político, pero que suscita graves preocupaciones en otros Estados, como Arabia Saudí, por ejemplo.

⁸¹ A este respecto, cfr. FONTANGES (de), N., «Un état-major permanent des opérations pour l'Europe de la défense!», *loc. cit.*, p. 42.

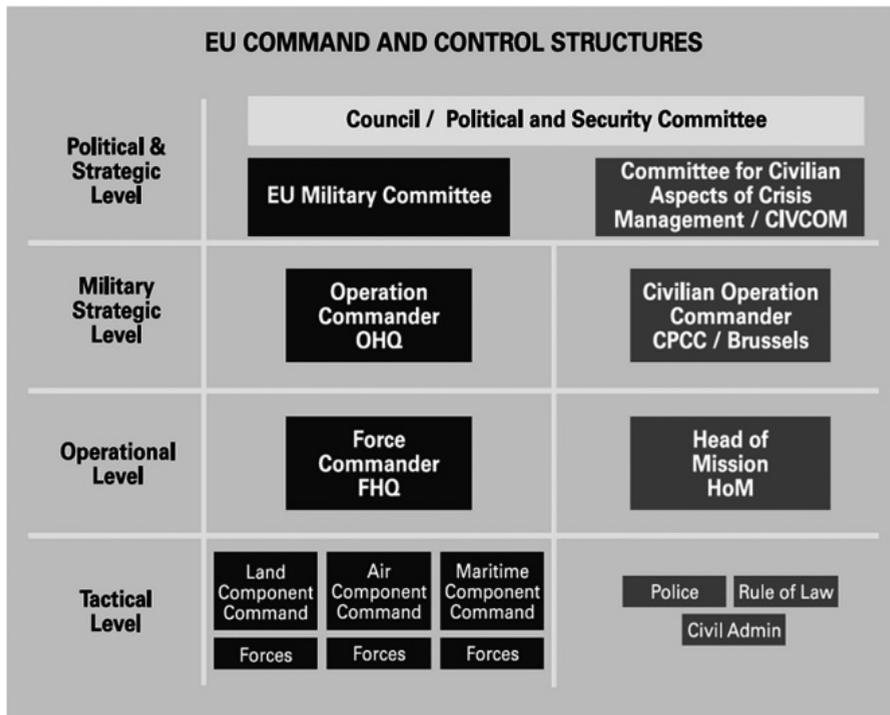
10.000 de la OTAN y de los 900 que Francia ha proporcionado a la OTAN tras su vuelta a la estructura militar con el Gobierno de Sarkozy⁸².

Desde esta perspectiva, y a la luz de la falta de claridad respecto a las líneas políticas que se deben adoptar y a una eficacia más que relativa de las estructuras actuales de las que dispone la Unión, la creación de un «Centro de Operaciones Permanente», o lo que es lo mismo, un «Cuartel General de la UE» se revela no sólo necesario sino imprescindible. En España también se han alzado voces que reclaman su creación, como en el estudio sobre «la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa» ya citado en este trabajo, y que ha sido preparado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos⁸³.

Este es, pues, uno de los pasos importantes que habría que dar para optimizar las capacidades de las estructuras de mando así como la eficacia de las unidades desplegadas. Es más, si el SEAE tiene ya a su disposición una «estructura permanente de mando único» para las operaciones civiles denominada la «Capacidad para la Planificación y Gestión de Crisis Civiles» (CPCC) o «Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción», que se creó en 2007, en la que un mando de operaciones, el Comité para la Gestión Civil de Crisis (CIVCOM) (Civilian Commander) refuerza la coherencia del conjunto, es evidente que un «Centro de Operaciones Permanente» consolidaría una visión global de la gestión de crisis, civil y militar, dando así cabida a un examen global de cada situación.

⁸² Aunque comparar siempre es un poco odioso, porque las operaciones de la UE no tienen la envergadura de aquellas que planifica la OTAN, lo que pretenden los partidarios de esta opción es crear un centro para luego crecer e ir desplazando poco a poco a la OTAN y a los Estados miembros. Algunos militares franceses no han dejado pasar esta ocasión para mostrar su extrañeza por el hecho de que Francia no haya planteado esta cuestión como condición *sine qua non* para su vuelta a la estructura de mandos de la OTAN. Tal es el caso, por ejemplo, del conocido General francés JEAN COT, antiguo Comandante de la FORPRONU durante los años 1993-1994. De este autor, cfr. «L'Europe de la défense... Et après?», *loc. cit.*, p. 46.

⁸³ Entre sus recomendaciones, Enrique Mora Benavente, señala en torno a esta cuestión lo siguiente: «La dependencia de Cuarteles Generales externos supone un serio lastre para el pleno desarrollo de la vertiente militar de la PCSD. La creación y dotación del Centro de Operaciones supuso un avance positivo en la dirección correcta. Sin embargo, su reducido tamaño y las limitaciones impuestas en su funcionamiento por diversas decisiones del COPS hacen que carezca del mínimo indispensable para el planeamiento y dirección de operaciones militares de cierta envergadura. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ofrece la oportunidad de revisar esta situación. Debería por ello encargarse al Estado mayor de la Unión Europea el estudio de las diversas posibilidades de creación de un Cuartel General de la UE». Cfr., p. 254.



Como se ve en esta figura, en caso de una operación militar, la UE dispone de un comandante de la operación, pero no del Cuartel General Operativo propio. ¿Quiere esto decir que no puede planificar la operación? En teoría no, porque ese planeamiento se hace a varios niveles. En el estratégico, al carecer de ese elemento, la UE no puede hacer planeamiento anticipado de operaciones, pero podría planificar una operación a partir de la decisión de hacerla. El problema está en que si es una operación militar, ese OHQ estará controlado por el Cte. Militar de la UE —y no por el Estado Mayor de la UE. Así las cosas, lo que quiere Francia es un OHQ para controlarlo desde la cadena gubernamental (CM-CPS-COREPER), no desde la europea (AR-SEAA-EMUE)⁸⁴.

⁸⁴ Esto permitiría una mejor utilización de todos los medios disponibles para poder actuar en distintos ámbitos, como el de seguridad, el de la gobernanza y el de desarrollo económico o reconstrucción. Actuar con todas estas herramientas daría a la Unión, siempre y cuando fuera en representación de los 27 Estados miembros, una credibilidad mayor desde el punto de vista diplomático y podría ser utilizado para hacer ver en los Estados

Por último, el Centro en cuestión podría ser, pues, una especie de *alter ego* del Shape, garantizando a los gobiernos europeos una alternativa estratégica propia sin que esto quiera decir que se constituye una estructura concurrente o paralela a la de la OTAN. Es cierto que algunos dirán que ahora quizás no sea el momento, ya que la crisis económica y financiera aprieta. Invocar este criterio sería una especie de coartada, pues ya hemos apuntado que no se requeriría un número importante de expertos. Además invocar ahora la crisis cuando llevamos en torno a unos quince años durante los cuales la mayoría de los países miembros de la Unión han venido reduciendo considerablemente su presupuesto para defensa, por oposición a los Estados Unidos, no parece que sea muy convincente⁸⁵. Es más, algunos líderes europeos,

Unidos que puede garantizar su seguridad y defensa en una determinada zona de influencia. La intervención en Libia ha puesto sobre la mesa la realidad de una situación que, aunque ya conocida, ha revelado que Europa no podía hacer frente sola al reto propuesto, teniendo que recurrir, una vez más, al Tío Sam. Cfr. FONTANGES (de), N., «Un état-major permanent des opérations pour l'Europe de la défense», *loc. cit.*, p. 44.

⁸⁵ A este respecto, ARTEAGA MARTÍN nos ofrece unos datos actualizados a diciembre de 2009, proporcionados por la Agencia Europea de Defensa, que son los siguientes: «la UE gastó 200.000 millones de euros frente a los 466.000 de Estados Unidos, con una media de gasto del 1,63% del PIB (4,7% en EEUU) y 406 euros *per capita* (1.532 en EEUU). La diferencia es mayor en la inversión por soldado, 111.200 euros en la UE por 332.700 en EEUU, o en equipamiento e I+D por soldado: 23.274 frente a 127.296 euros. Mientras EEUU invirtió en personal el 19,9% de su presupuesto en 2008, en la UE llegó al 53,1%, siendo el de operaciones y mantenimiento del 37,2% en los EEUU y del 21,6% en Europa. Finalmente, Estados Unidos puede mantener desplegados permanentemente hasta el 15% de su personal, mientras la UE sólo puede hacerlo con 4%». Estas cifras demuestran claramente para el autor «que el gasto europeo se invirtió mal bajo la PESD porque los presupuestos no se dedicaron a transformar y mejorar las capacidades o aumentar el adiestramiento de las fuerzas sino a preservar estructuras de fuerzas poco útiles para las misiones que se deben acometer bajo la PESD». De este autor, cfr. «La Política Europea de Seguridad y Defensa», *loc. cit.*, p. 46. Aunque el autor no dice nada sobre España, sólo queremos apuntar que las diferencias financieras y presupuestarias que desde hace tiempo viene padeciendo nuestro país no son sólo alarmantes, sino que pueden acarrear consecuencias graves, por mucho que la cúpula militar siga manteniendo un disciplinado silencio. Otra cifra preocupante proporcionada por el General francés, ROBERT CARMONA es que los Estados Unidos cubren el 75% de los gastos de la OTAN y que sólo cuatro países europeos (Reino Unido, Francia, Grecia y Albania) dedican en torno al 2% de su PIB en defensa. Evidentemente, estas cifras ponen por sí mismas de relieve no sólo quién manda sino quien debe mandar en esta Organización. Y es que en Europa se sigue sin dar la importancia que tiene a esta realidad. Así las cosas, no es extraño que en la última Conferencia de Munich, de 4 de febrero de 2012, se hayan hecho patentes las demandas americanas en que Europa invierta en los sectores que la intervención en Libia ha sacado a la luz revelando las graves y serias deficiencias europeas. De este autor, cfr. «L'Europe de la défense... en 'hibernation'?', *loc. cit.*, p. 21.

cuando desempeñan puestos en la Unión, reclamarán más capacidades y recursos para esta materia, pero en sus países respectivos no sólo se han mostrado recalcitrantes al respecto, sino que incluso han defendido posiciones rayando el antimilitarismo. Evidentemente, así las cosas, es normal que sigamos teniendo en la Unión una cierta «retórica» o, lo que es lo mismo, un cierto voluntarismo exento de realismo. Basta con contemplar el complejo sistema del que dispone la UE para activar una misión, para darse perfectamente cuenta de ello, de forma que puede ocurrir que cuando la misión ya esté dispuesta para lanzarse, la crisis ya no exista, o que haya cambiado tanto la situación sobre el terreno que la misión ya no esté adaptada. El actual caso de Mali podría servir de ejemplo.

Las preguntas que se suscitan al hilo de este razonamiento son las siguientes: ¿para qué se quiere un OHQ potente si la mayoría de Estados miembros son reticentes a usar la fuerza y a involucrarse en aventuras militares? ¿Para qué un OHQ cuando la mayoría de los Estados miembros se fían más de la OTAN que de la UE? Si a esto añadimos la limitada entidad militar de las operaciones emprendidas por la UE, el debate sobre esta cuestión parece un poco superfluo.....Dicho esto, sí que pensamos que al fin y al cabo daría a la Unión una autonomía y una entidad propias.

IV. ¿ES POSIBLE MEJORAR LA COLABORACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DE LA UE EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS TRAS EL TRATADO DE LISBOA?

Lo primero que habría que ver a este respecto es si la UE puede considerarse satisfecha con las 23 misiones puestas en marcha hasta finales de 2009 o si existen más sombras que luces cuando se trata de dar una respuesta a esta cuestión. Pues bien, como la UE no ha configurado un sistema eficaz de evaluación de las misiones, estableciendo unos ciertos parámetros que pudieran perfilar o precisar el éxito o no de la operación, no se dispone de unos elementos de juicio objetivos, por decirlo de alguna manera. Esto ya lo ponen de relieve algunos autores, impidiendo así, o al menos dificultando, la autocrítica oficial y el aprendizaje de lo que se ha hecho bien o mal⁸⁶. Como

⁸⁶ A este respecto, ver los comentarios de ARTEAGA MARTÍN, F., «La necesidad de un sistema abierto de evaluación en las misiones PCSD de la Unión Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI* 69/2011 – 14.04.2011.

se sabe, esto ha sido una constante en Israel de forma que cuando se han detectado irregularidades en el funcionamiento de la operación, no han dudado en crear una comisión de expertos de diverso tipo para aclarar y poner en evidencia los errores cometidos. Esto fue lo que se hizo, entre otros muchos casos con la Guerra de Yom Kippur de 1973, con la matanza de Sabra y Shatila en Libano en 1982, con la Guerra con Hezbollah en 2006, con la Operación Plomo Fundido en Gaza a finales de 2008 y principios de 2009 y últimamente con la flotilla, mal llamada de la liberación, a últimos de mayo de 2010, que generó el grave problema israelo-turco⁸⁷.

1. UNA APRECIACIÓN CRÍTICA EN RELACIÓN CON ALGUNAS MISIONES DE LA UNIÓN

Es de todos conocido la falta de capacidad estratégica que tiene la Unión, y el deseo que tenemos algunos de que la Unión sea realmente un actor creíble y eficaz en las Relaciones Internacionales. Pero al margen de esta cuestión, que no deja de ser importante, lo que sí que es cierto es que en algunas ocasiones la Unión parece haber llevado a cabo alguna misión más en plan de propaganda que para resolver los problemas que habían justificado la propia misión⁸⁸, lo que se denominaría «misión hunting», ya que de lo que se trataba era de hacer cuantas más misiones mejor, con el fin de ganar experiencia y visibilidad. Desde esta perspectiva, no es extraño que se hayan presentado en algunos casos determinadas operaciones militares como si fueran de gran trascendencia, cuando no era así, como ocurrió con la de la República Democrática del Congo en 2006. Si cambiamos de continente y nos trasladamos a Bosnia, es evidente que aquí se contó con el apoyo de la OTAN, sin la cual la operación también hubiera dado mucho que hablar, más en términos negativos que positivos. Y es que, como hemos ya apuntado, hay déficit en la Unión, tanto a nivel de las estructuras militares, como en el de la gestión, en donde hay dife-

⁸⁷ Sobre la «flotilla de liberación», cfr. PIERNAS LÓPEZ, J.J., «El abordaje de la Flotilla de Liberación por parte de Israel: algunas luces y muchas sombras tras siete investigaciones», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 523-553; y BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, Eunsa, 2011, pp. 357-358.

⁸⁸ Esta es también la opinión de KEOUNE y VALASSEK, en relación con la llevada a cabo en este país en 2006, opinión que es compartida por ARTEAGA MARTÍN, F., «La Política Europea de Seguridad y Defensa», *loc. cit.*, p. 59.

rentes cadenas de mando dentro de un sistema cuya complejidad dificulta considerablemente las operaciones. Es más, en el maremagnum del organigrama de la Unión en esta materia reina la burocracia y falta un enfoque estratégico global e integral, a pesar de que la PESD ya introdujo este «enfoque integral» (lo que se denominó «comprehensive approach») para la gestión internacional de crisis, sin llevarlo sin embargo a cabo.

Estas críticas que acabamos de apuntar no sólo se pueden hacer a las operaciones militares, sino también a aquellas en las que se utilizan medios civiles en la gestión de crisis. Y es que siempre se ha vendido el papel relevante de la Unión cuando se trata de poner en marcha estas misiones y a la hora de desarrollarlas, algo que no comparten algunos autores⁸⁹. Por ejemplo, siempre se ha hablado de que la UE era una «potencia civil»⁹⁰, actuando por lo tanto en consecuencia, lo que parece ponerse en duda. Así las cosas, uno se puede preguntar si no existen ciertos «lobbies» informativos, aparte evidentemente de las líneas oficiales de la Unión, que venden al ciudadano un producto de dudosa calidad bajo una imagen celestial.

Otro aspecto destacado de la PESD tras ya más de una década de implantación ha sido el de una cierta improvisación, sobre todo cuando se ha tratado de llevar a cabo el despliegue de algunas misiones. Esto es evidentemente un lastre que se deduce de las diversas situaciones a las que la Unión ha hecho frente⁹¹, en algunos casos con elementos políticos difíciles de prever, y en otros por la falta de capacidades, al depender de los Estados miembros para el despliegue de las misiones. La brecha que se ha generado en algunos casos entre los deseos de la Unión de llevar a cabo una misión y las reticencias de los Estados a la hora de poner los medios trajo consigo, por ejemplo, que no se pudieran llevar a cabo, como ocurrió con Darfur o con la República Democrática del Congo a fines de 2008⁹². También hubo problemas de este tipo a la hora de reunir el material de transporte para la Eufor Chad, ya

⁸⁹ Este es el caso de KORSKI, D. y GOWAN, R., *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, octubre 2009, 57 p.

⁹⁰ Para un estudio reciente sobre las capacidades civiles de la Unión, cfr. SÁNCHEZ PELÁEZ, L., «Las capacidades civiles», en: *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, op. cit., pp. 153-173.

⁹¹ Algunas de estas misiones han sido realmente innovadoras como las de control de la navegación marítima en lo que se denomina el Cuerno de África, Eunavfor y la ya citada Atalanta.

⁹² Cfr. WITNEY, N., *Re-Energizing Europe's Security and Defence Policy*, ECFR, 2008, 46 p.

que fueron necesarios unos 6 meses para reunir 16 helicópteros y 10 aviones de transporte. Sin embargo, cuando el proceso de generación de capacidades ha funcionado bien, las misiones se pudieron llevar a cabo sin grandes dificultades, como ocurrió con las operaciones Concordia o Atalanta.

Dicho esto, no hay que olvidar que poner en pie las misiones PESD ha sido para la Unión algo novedoso, a pesar de la experiencia que podían presentar algunos de sus miembros. Además, ha llevado a cabo una cierta diversificación de las misiones, y hoy en día dispone de unos instrumentos para responder a las crisis que eran imprevisibles hace 15 años, permitiendo así reaccionar antes y llevar a cabo ciertas acciones preventivas. Por lo tanto hay que ver en el funcionamiento de la PESD luces y sombras. El problema es que cuando se encienden demasiadas luces no siempre se ven mejor las cosas y eso es lo que ocurre en algunos casos. Si a esto añadimos que hay demasiados voceros *oficiales* y *suboficiales* en la Unión, la chispa eurooptimista salta: los primeros porque así se lo han enseñado; y los segundos porque esperan que algún día se les recompense. Es obvio que lo que se pretendía en Saint Malo no se ha conseguido, y que la Unión no dispone todavía de los medios necesarios⁹³ para ser un auténtico y eficaz actor global⁹⁴.

2. ¿ES POSIBLE VISLUMBRAR NUEVAS Y MEJORES PERSPECTIVAS DE FUTURO?

Así las cosas, y con los mimbres que nos proporciona el Tratado de Lisboa, las preguntas pueden ser varias y diversas. Una de ellas, que nos parece importante, es la siguiente: ¿podrá la PCSD responder a los nuevos retos y seguir cooperando y quizás mejorar su relación con las Naciones Unidas? Las

⁹³ Para un análisis reciente sobre las capacidades militares de la Unión, cfr. DE AYALA MARÍN, J.E., «Las capacidades militares», en: *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, op. cit., pp. 174-194.

⁹⁴ Esto es hoy en día una realidad innegable y, sin embargo, la doctrina oficial y los que la sostienen, se refieren a ella como si lo fuera. Sin embargo, no faltan voces que claramente lo niegan, como el chino XINNING SONG, que a este respecto señala lo siguiente: «In terms of security actor, the European Union is a security actor in Europe, it is the European integration and enlargement that makes Europe the most secure region in the world. But talking about the European Union as an international security actor, it is still troublesome». De este autor, cfr. «The European Union as an International and Security Actor», en: *L'Union européenne après le Traité de Lisbonne. Visions de décideurs politiques, d'académiques et de journalistes*, op. cit., p. 240.

respuestas a esta cuestión deben ser a nuestro entender matizadas ya que, aunque es cierto que en el Tratado de Lisboa se han dado pasos importantes, también lo es el hecho de que los Estados más poderosos de la Unión prefieren ir creando, según sus intereses, sus propios esquemas en la materia, eso sí llamándolos «partenariados europeos». Tal ha sido el caso del acuerdo firmado entre Francia y el Reino Unido en Lancaster House, el 2 de noviembre de 2010, que ha sido considerado como un acuerdo de cooperación sin precedentes en todo aquello relacionado con una mayor aproximación entre los ejércitos de ambos países y sus industrias de armamento, con el fin de hacer frente a los nuevos retos⁹⁵. La Cumbre franco-británica de 17 de febrero de 2012 ha confirmado esta buena relación al adoptarse acuerdos importantes en el ámbito de la tecnología nuclear civil, firmándose una serie de contratos con la empresa francesa AREVA para la construcción de reactores de nueva generación EPR en el Reino Unido⁹⁶.

Ni que decir tiene que todas estas medidas pueden reforzar la cooperación entre la Unión y las Naciones Unidas, al poder poner a su disposición nuevas capacidades más creíbles y eficaces. Esto permitiría incluso pasar de lo que se conoce en las Naciones Unidas como «peacekeeping» al «peacebuilding», con todo lo que esto significa. Esto es en realidad lo que pretenden las Naciones Unidas con su «New Horizon Initiative», planteada en 2009 por el

⁹⁵ Con este objetivo, se ha creado una fuerza expedicionaria conjunta, aunque no permanente de 3500 a 5000 militares, así como la puesta en común por ambos países de las tecnologías relativas a las pruebas nucleares en laboratorios a partir de 2015. Respecto a la industria armamentística, ambos países trabajarán juntos en la concepción de drones de vigilancia previstos para 2015-2020, algo de lo que los europeos adolecen. Es más, también se prevé que a partir de 2012 se lancen los preparativos para construir también drones de combate, que deberán entrar en servicio en 2030, así como un programa para construir un nuevo misil antibuque y un proyecto para construir un misil antiaéreo de corto alcance. Como no podría ser menos, al tratarse de una parte como el Reino Unido, también se reafirmó por parte de los dos países su compromiso con la OTAN y con la UE, al mismo tiempo que pedían un refuerzo de los vínculos entre las instituciones de ambas organizaciones. Sobre estos aspectos, cfr. CARMONA, R., «L'Europe de la défense... en hibernation?», *loc. cit.*, pp. 19-20. Para un estudio más exhaustivo sobre este Acuerdo, cfr. SKOPEC, P.G., «Le Traité franco-britannique et l'amélioration des capacités européennes?», en: *L'Europe de la défense post-Lisbonne: illusion ou défi?*, *op. cit.*, pp. 193-212; y ENTRAYGUES, O., «De l'Entente cordiale au Traité de Lancaster», *Défense Nationale*, janvier 2012, n° 746, pp. 73 y sgs.

⁹⁶ Conviene apuntar también que Francia ha reforzado su cooperación con Alemania y Polonia en el marco del Triángulo de Weimar, iniciativa a la que también se han unido España e Italia.

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz⁹⁷, y a esto debe aspirar también la UE. Y es que, a nuestro entender, la Unión no sólo debe poner entre sus objetivos la gestión civil de crisis que, como ya hemos apuntado, no somos tan eficaces como se dice, sino también las militares. Esto permitiría mejorar la imagen de la Unión en tanto que actor global, y abrir al mismo tiempo un nuevo marco estratégico de relación con las Naciones Unidas en un aspecto sumamente importante para ambas Organizaciones. Si a esto añadimos la acción que puede desempeñar el Servicio de Acción Exterior en esta materia, ciertas esperanzas de mejora pueden atisbarse⁹⁸

Desde esta perspectiva nos parece a este respecto un paso positivo el hecho de que una vez iniciada ya la intervención en Libia, la Unión aprobara una eventual misión militar de carácter humanitario, cuya puesta en marcha requería la solicitud de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, algo que nunca ocurrió a pesar de que se había designado para la operación un «cuartel general multinacional europeo» en Roma compuesto por 94 personas⁹⁹. Es la primera vez, sin embargo, que se lleva a cabo la activación de una operación de este tipo en el marco de la PESD, por lo tanto siguiendo el proceso de planificación y de adopción de decisiones de carácter preventivo y subordinada a una demanda de asistencia¹⁰⁰. Lo que no se ha dicho es que esta operación fue en realidad un montaje para intervenir militarmente en Siria bajo apariencia humanitaria. Se pretendió hacer creer que había un consenso sobre la operación, pero no lo había, lo que trajo consigo que no se aprobara el plan de operaciones, impidiendo así que la misión

⁹⁷ Esta iniciativa fue considerada como que abría nuevas posibilidades de cooperación por la Secretaría General del Consejo, en el documento titulado «EU Contribution to the Discussions on the UN New Horizon Initiative», doc. 6335/1/10, de 16 de febrero de 2010.

⁹⁸ A este respecto, cfr. GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «La gestión internacional de crisis en el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea: ¿más y mejor cooperación con Naciones Unidas?», en GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (Dir.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz...*, op. cit., pp. 94-95.

⁹⁹ A este respecto, cfr. DUMOULIN, A. y STRUYS, W., «Conflit libien et crise de l'euro: conséquences sur l'Europe de la défense», *Défense Nationale*, mai 2012, n° 750, p. 30. La supeditación de la operación a una demanda oficial de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU es considerada por los autores como «surrealista».

¹⁰⁰ A este respecto, cfr. Decisión 2011/210/PESC del Consejo, de 1 de abril de 2011, en, DO L 89 de 5 de abril de 2011. Para los problemas planteados por la intervención en Libia a nivel estratégico, cfr. GAUB, F., «Six enseignements stratégiques de l'opération Unified Protector de l'OTAN en Libye», loc. cit., pp. 71-77.

se pusiera en marcha. Es más, se condicionó la operación a la legitimación de la OCHA, que es imposible de conseguir porque, como se sabe, se opone a que se recurra a medios militares en operaciones civiles. Es decir todo un teatro tragicómico en el que la Unión es experta....

Desde otra perspectiva, no hay que olvidar que la Unión tendrá que actuar en los próximos años en un contexto estratégico y político distinto del que ha sido en la primera década del presente siglo, cuya complejidad a la hora de llevar a cabo las misiones será mayor¹⁰¹. El conflicto en Siria está poniendo de manifiesto con gran crudeza esta compleja realidad, agravada quizás por una mala aproximación a todo aquello relacionado con la denominada «Primavera Árabe» que ha generado una gran inestabilidad en la periferia europea. Esto es algo evidente tanto para las Naciones Unidas como para la Unión. Las preguntas que se suscitan en torno a esta situación son varias, y una de ellas es saber si la Unión estará dispuesta a llevar a cabo misiones más exigentes en estos escenarios de intervención que implicarán forzosamente mayores costes económicos¹⁰², sin olvidar las bajas militares que puedan producirse. Es evidente que en un contexto de crisis económica como el que estamos padeciendo, misiones como estas que acabamos de apuntar, pueden estar sometidas a serios problemas¹⁰³.

¹⁰¹ Para un estudio sobre esta cuestión pensando en 2025, cfr. GNESOTTO, N. y GIOVANNI, G. (Eds.), *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?*, Institute for Security Studies, París, 2006, 250 p.

¹⁰² Estos costes económicos no sólo se van a derivar del desarrollo de la operación en sí, sino también por todo lo relacionado con la eventual reconstrucción e incluso prevención, un ámbito en el que la colaboración UE y ONU se viene haciendo desde hace ya varios años vía el Instrumento de Estabilidad. Ni que decir tiene que esto es relevante en el ámbito de la construcción de la paz, como así ha sido reconocido por las propias Naciones Unidas. A este respecto, ver, por ejemplo el *Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos*, Doc. A/63/881-S/2009/304, nº 76, de 11 de junio de 2009.

¹⁰³ Habrá que ver, además, cómo se articula esta cuestión financiera, pues en la actual configuración corresponde al Alto Representante. No obstante, hay que hacer una distinción entre las partidas destinadas a responder estrictamente a la crisis, de las de asistencia, ya que las primeras están absolutamente bajo su control, mientras que las segundas están sometidas a un régimen de gestión no muy lejano al de la cooperación al desarrollo. Esta variable no parece que responda bien a ciertas dosis de homogeneización y de simplificación que reivindicamos en este y otros aspectos en el seno de la Unión, y puede resultar también engorroso para la cooperación con las Naciones Unidas. Esto es así hasta el inicio de 2014, cuando ya tendremos las nuevas perspectivas financieras. Sobre las nuevas perspectivas financieras de la Unión, cfr. *Un presupuesto para Europa 2020*, COM (2011) 500 final, de 29 de junio de 2011.

Todas estas dificultades, que no son pocas, tienen sin embargo ahora unas herramientas que, como ya hemos apuntado, pueden colmar algunas lagunas detectadas y evitar al menos disfunciones en la planificación y desarrollo de las misiones. Ni que decir tiene que la creación del SEAE puede ser un elemento muy positivo de cooperación en las Naciones Unidas¹⁰⁴, al quedar incorporadas en el mismo las nuevas delegaciones de la Unión en el exterior. Esta homogeneidad facilitará la gestión de crisis al mantener una presencia permanente en aquellos organismos onusianos que se ocupan de estos temas¹⁰⁵. Además al estar los Jefes de estas delegaciones bajo la responsabilidad del Alto Representante y de dirección del SEAE, ejercen su autoridad sobre todo el personal de su Delegación, poco importa su actividad o función. Es decir, en la actualidad, todo esto se encuentra unificado bajo la autoridad del Alto Representante. Cuestión distinta es que los jefes de las misiones, bien sean civiles o militares, cuando estas se encuentren desplegadas, sigan dependiendo directamente del COPS. Evidentemente, esta dualidad puede interpretarse ya como una disfunción¹⁰⁶, pero es a lo que se ha llegado.

Sin embargo, no parece que todos tengan demasiada confianza en estas herramientas. Y es que no han faltado declaraciones que, tomadas al pie de la letra, no dejan de ser preocupantes. Por ejemplo, la actual Alta Representante,

¹⁰⁴ Cfr. GONZÁLEZ ALONSO, L.N., «La gestión internacional de crisis en el nuevo modelo de acción exterior de la Unión Europea: más y mejor cooperación con Naciones Unidas?», en GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (Dir.), *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz...*, loc. cit., pp. 91-92.

¹⁰⁵ Esto ya ha ocurrido, como no podía ser de otra manera, en las Naciones Unidas, en donde la antigua Delegación de la Comisión y la ya también antigua Oficina de Enlace del Consejo, están ahora ya incorporadas en la nueva Delegación de la Unión. Esto acarrea ahora la posibilidad de que un funcionario de la Delegación presente un determinado posicionamiento de la Unión en los distintos órganos onusianos. A este respecto, y en torno al Consejo de Seguridad, cfr. MARCHESI, D., «The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination», *European Foreign Affairs Review*, 2010, pp. 108 y sgs. Sobre esta cuestión, conviene apuntar que para estos posicionamientos de la Unión en el seno del Consejo de Seguridad se requiere evidentemente que tanto Francia como el Reino Unido, miembros permanentes, y los no permanentes estén de acuerdo. Esto implica que quizás estos posicionamientos puedan llevarse a cabo en asuntos no muy trascendentales para la Unión, ya que en los trascendentales la práctica nos demuestra que esto no ha sido posible. Y esto ha ocurrido ya en el caso de la intervención militar en Libia, en donde Alemania se ha abstenido a la hora de adoptar la Resolución 1973, en plena vigencia del Tratado de Lisboa, mientras que otros Estados de la Unión miraban hacia otro lado.

¹⁰⁶ Esta disfunción se demuestra ya en los canales de financiación que son distintos.

Catherine Ashton, habría hecho una declaración un poco intempestiva el 22 de noviembre de 2011 ante el Comité Militar de la UE, según la cual la principal utilidad de la fuerza militar tendría por fin el desarrollo de operaciones militares humanitarias, como ha sido la presencia de un buque hospital en Haití. Pero es que tampoco hay que olvidar que son los Estados miembros los que tienen el control sobre sus fuerzas armadas, y no el Alto o Alta Representante¹⁰⁷.

No obstante, por esas mismas fechas, el por aquel entonces Ministro de Asuntos Exteriores francés, Alain Juppé, dejó claro el 21 de marzo que la Unión no podía ser sólo una ONG humanitaria, sino que debe tener, de conformidad con la PCSD, su propia fuerza de intervención, en complementariedad de la OTAN. Estas declaraciones revelan, pues, que a menudo hay un cierto caos a la hora de saber no sólo lo que se pretende hacer en esta materia a nivel de la Unión, sino además qué es lo que se quiere. No obstante, si uno quiere ser realista, es evidente que la PCSD sólo podrá desarrollarse y llevarse a cabo si existe una auténtica voluntad política por parte de los Estados miembros, sobre todo de Francia y el Reino Unido¹⁰⁸.

¹⁰⁷ A este respecto, el ya ex-Presidente francés Sarkozy, refiriéndose al Tratado de Lisboa, no tuvo reparos en poner las cosas en su punto, al declarar lo siguiente:

«Ce n'est pas la Haute Représentante qui a la main opérationnelle sur les forces armées, ce sont les États-membres. Puisqu'il n'y a pas d'armée européenne, ce n'est pas la Haute Représentante qui peut gérer l'intervention des armées, des forces européennes de la coalition...» Añadiendo lo siguiente: «M. Van Rompuy s'occupe de tout le volet politique pour s'assurer de l'unité. La Haute Représentante s'occupe de tout le volet humanitaire. Et un certain nombre d'États membres —notamment la Grande Bretagne et la France— mettent à la disposition leurs forces armées». A este respecto, cfr. «Nicolas S. revisite les structures du Traité de Lisbonne», *Le sabre et le goupillon*, Bruxelles, 26 de marzo de 2011.

¹⁰⁸ A este respecto, cfr. DUMOULIN, A. y STRAUYS, W., «Conflit libyen et crise de l'euro: conséquences sur l'Europe de la défense», *Défense Nationale*, mai 2012, n° 750, pp. 29-36, sobre todo p. 35. En este trabajo, sumamente interesante, se aborda la PCSD desde una perspectiva pragmática y realista, y los autores no dudan en afirmar que la intervención en Libia ha hecho ver rápidamente que la PCSD ha muerto rápidamente, al afirmar lo siguiente: «L'épisode libyen ne fut pas favorable à une bonne visibilité de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), quand bien même l'intervention franco-britannique soutenue par les Américains mit en lumière des capacités intra-européennes sous forme coopérative, dans le champ très contrôlé de la 'coalition des volontaires'. Face aux enjeux diplomatiques et géopolitiques, devant les tergiversations et l'argumentaire prudentissime allemand (le ministre des Affaires étrangères avait mis en avant la puissance de feu de Kadhafi et ses moyens aériens considérables), argument non crédible au vu de la connaissance que nous pouvons avoir des capacités réelles des forces libyennes, le processus de visibilité de la PSDC déjà grippé, est assez vite mort-né. Cette PSDC subit plusieurs gifles». Ver, p. 29.

V. CONCLUSIÓN

La UE lleva ya algún tiempo poniendo en marcha tanto misiones civiles como militares en colaboración y caso por caso con las Naciones Unidas en las que ha habido luces y sombras. Algunos se han ocupado de hacer resplandecer las luces, pero un análisis completo y pormenorizado de ellas, tanto a nivel de la planificación como del despliegue del operativo, ponen sobre la mesa muchas sombras. Las razones, como hemos apuntado, son varias y diversas, por lo que resulta imprescindible aclarar qué es lo que se quiere hacer y a dónde se quiere llegar, y poner los medios para ello, si es que la Unión quiere realmente ser creíble. A este respecto, la experiencia ya adquirida durante el desarrollo de las misiones PESD, tanto positiva como negativa, puede ser un instrumento adecuado para ir corrigiendo los errores, siempre y cuando que la Unión muestre una voluntad política clara de lo que quiere desempeñar como actor global internacional que dice que es. Y es que, en gran medida todavía, queda por demostrar realmente que la Unión puede en esta materia hacerlo mejor que los Estados mejor pertrechados de la Unión, por mucho que se diga de unir esfuerzos y capacidades. Esto es importante para la colaboración con las Naciones Unidas, ya que algunas de esas misiones se han podido llevar a cabo porque uno de esos Estados lideraba la misión no sólo en interés de la UE o de las propias Naciones Unidas, sino porque era él el que tenía sus propios intereses en juego. Esto, que desde un punto de vista pragmático y realista, es comprensible, no debe llevarnos a confundir las reglas del juego.

Por otro lado, es cierto que el Tratado de Lisboa aporta determinados elementos lo suficientemente sólidos como para poder avanzar en esta materia. La entrada en funcionamiento del SEAE y la figura del Alto (Alta) Representante es sumamente positivo, pero queda por ver si son capaces de llevar a buen puerto ese «enfoque global e integrado» en la gestión de crisis que es un concepto también compartido por las Naciones Unidas. Y es que, si planteamos estas dosis de realismo es porque muchos lo ponen en duda. En nuestra opinión, a este respecto conviene dejar bien claras dos cosas: una que el Tratado de Lisboa deja intactas las competencias estatales en este campo; y otra es que ese enfoque global necesita de unas capacidades que son costosas y que en algunos casos no se tienen. Como se sabe, en este último aspecto las deficiencias son notorias y comprenden materias tan complejas y diversas como sistemas de mando, comunicación y control, información estratégica,

vigilancia y protección de tropas, transporte estratégico, etc¹⁰⁹. Es más, algunos han dejado bien claro que los dirigentes europeos han exagerado tanto a la opinión pública europea como a los Estados Unidos las virtudes del Tratado, a pesar de que los mecanismos de cooperación previstos no están adaptados ni a los retos operativos ni a las necesidades armamentísticas¹¹⁰.

Un elemento que nos parece relevante en esta materia es la ausencia de un Centro de Operaciones Permanente o Cuartel General. Parece, pues, que no se ha aprendido la lección y que se vuelve a potenciar más el discurso que la realidad. Y es que con esta forma de proceder no se refuerza la defensa europea, algo que muchas veces se olvida en ese organigrama complejo de la Unión. Reforzar la defensa europea implica sobre todo que se deje de esperar de ella, en este caso de la PCSD, más que puede ofrecer, y hacer un ejercicio de realismo. Generar confusión en la opinión pública vendiendo lo que no se tiene, no sólo no la refuerza, sino que esa propaganda la debilita.

Por último, en este trabajo hemos hecho, al hilo de la exposición, algunos comentarios en torno a la «Primavera Árabe» y al conflicto israelo-palestino. Respecto a la denominada «Primavera Árabe», que sin lugar a dudas suscitó muchas esperanzas en Europa, cada día que pasa el panorama es más ensombrecedor, como lo acaba de reconocer H. Clinton. En Europa se sigue sin querer ver una cruda realidad. Y es que no se puede decir que en Libia tuviera éxito, y ahí tenemos el caso sangrante sirio. En Túnez hay un gobierno islamista, lo mismo que en Egipto, ambos muy alejados, como se sabe, de los parámetros democráticos normales que defiende la Unión. Desde

¹⁰⁹ Como es sabido, aunque no se ha difundido lo suficiente, la intervención en Libia, al principio liderada en realidad por franceses y británicos, los mejor dotados de la UE, puso al descubierto esta realidad. Desde esta perspectiva, no han faltado autores que han puesto de manifiesto esta cruda evidencia, señalando que aunque estos dos países son los mejor dotados, tienen muchas limitaciones. Tal es el caso de DUMOULIN, A. y STRUYS, W. quienes señalan lo siguiente: «À assister à cette campagne aéromaritime, otanienne pour l'essentiel, la PSDC est-elle morte, assommée, en panne, instrumentalisée? Celle-ci ne peut-elle donc s'exprimer que par les initiatives opérationnelles et capacitaires franco-britanniques, avec leur propre limite? Même dans leur politique d'intervention prudente, les États-Unis ont apporté aux Français et aux Britanniques, les renseignements, certaines munitions comme les missiles antiradars, le ravitaillement en vol, le ciblage, les drones de surveillance ou armés, les frappes par *Cruise missile*, le *PsyOps*, qui ont fait, il faut le dire, la différence au début et pour d'autres, par la suite; tout comme l'Otan avec sa machinerie centralisée de planification». De estos autores, cfr. «Conflit libyen et crise de l'euro: conséquences sur l'Europe de la défense», *loc. cit.*, p. 30.

¹¹⁰ Cfr. LELONG, G., «Relancer l'Europe de la défense: la voie du libéralisme», *loc. cit.*, p. 25.

esta perspectiva ¿puede considerarse la Unión contenta y feliz con esta situación y con su actuación en los distintos países que la han padecido? El resultado a día de hoy es evidente que no es positivo, salvo que se quiera mirar hacia otro lado y ser autocomplaciente. Los riesgos de la intervención en Libia tal y como se llevó a cabo fueron puestos de manifiesto por muchos analistas, mientras que las instituciones de la Unión y de las Naciones Unidas callaban con un silencio complaciente, al mismo tiempo que se ignoraba Siria. Después, el conflicto sirio ha ido de mal en peor, con una política de la Unión errática a todas luces, pues era evidente que tras el caso libio, y sus consecuencias que ahora tenemos en Mali, Siria sería diferente. Pero no se quiso reconocer, a pesar de que Rusia advertía que Siria no sería Libia.

En cuanto al conflicto israelo-palestino, es cierto que tanto la Unión como sus Estados miembros han estado en los últimos tiempos más activos, sobre todo en relación con algunas cuestiones específicas como la de los asentamientos, los refugiados palestinos o el tema del estatuto de Palestina en las Naciones Unidas, UNESCO, etc. Sin embargo, es obvio que en un tema de tanta complejidad y tan largo en el tiempo, las cosas no son tan simples como se ven en muchas ocasiones por la Unión y por varios de sus Estados miembros, por lo que una cierta prudencia se impone. Es cierto que la Unión desempeña un papel importante como gran donante de fondos que se dan a las autoridades palestinas con diversos objetivos, pero ¿cuándo la Unión ha tenido un papel crucial en el conflicto? La respuesta es clara: nunca, y basta con preguntar a los propios palestinos... Si a esto añadimos que Israel siempre ha manifestado una cierta desconfianza hacia la Unión, el cóctel es perfecto.

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS RELACIONES CON LAS NACIONES UNIDAS: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO TRAS EL TRATADO DE LISBOA?

RESUMEN: Desde hace ya más de dos décadas, la Unión Europea viene actuando a nivel internacional en la gestión de conflictos y crisis internacionales, aunque con luces y sombras. Es cierto que se ha insistido más en las luces, pero las sombras son incuestionables. Hay que partir de estas premisas realistas si es que se quiere reforzar el marco de colaboración con las Naciones Unidas. Y es que tanto la planificación como el despliegue de las misiones no siempre se han hecho como corresponde a alguien que quiere desempeñar un papel importante como «actor global internacional». Desde esta perspectiva, el Tratado de Lisboa aporta algunos elementos nuevos, como el Servicio Europeo de Acción Exterior», que pueden contribuir a dar un mayor enfoque global e integrado en la gestión de crisis, concepto que es compartido también por las Naciones Unidas. No obstante, también es cierto que el Tratado de Lisboa deja intactas las competencias esta-

tales en la materia, y que ese enfoque global necesita de unas capacidades cuyas deficiencias son notorias como sistemas de mando, comunicación y control, información estratégica, vigilancia y protección de tropas, transporte estratégico, etc. Así pues, es evidente que hay que reforzar estas capacidades si queremos hacer de esta colaboración con las Naciones Unidas algo creíble y eficaz.

PALABRAS CLAVE: Acción Exterior de la Unión Europea; Política Exterior y de Seguridad Común; Política Común de Seguridad y Defensa; Naciones Unidas; gestión de crisis; capacidades civiles y militares; Tratado de Lisboa.

THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE UNITED NATIONS: CONTINUITY OR CHANGE AFTER THE LISBON TREATY?

ABSTRACT: Twenty years ago, the European Union started intervening in crisis and conflict management, and also in international crises, with more or less success. If this contribution has focused specially in strengths, more than in weaknesses, those exist too. These realistic premises have to be taken as an origin if the collaboration framework with the United Nations is to be reinforced. The planning and deployment of missions have not always been made as would be expected from an organization that aspires to play an important role as an «international global actor». From this perspective, the Treaty of Lisbon provides the EU with some new elements, such as the European External Action Service, that could contribute to a more global and integrated approach of crises management, concept that is also shared by the United Nations. However, it is also true that the Treaty of Lisbon leaves untouched the sovereign competences in the subject, and also that global approach requires some specific capacities that are not well developed in the EU, such as command systems, communication and control, strategic information, surveillance and protection of troops, strategic transportation, etc. Therefore, it is evident that those capacities need to be reinforced if collaboration with the United Nations is to become believable and effective.

KEY WORDS: European External Action; Common Foreign and Security Policy; Common Security and Defence Policy; United Nations; Crisis Management: Civil and Military Capacities; Treaty of Lisbon.

LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE ET SES RELATIONS AVEC LES NATIONS UNIES: CONTINUITÉ OU CHANGEMENT APRÈS LE TRAITÉ DE LISBONNE?

RÉSUMÉ: Cela fait déjà un peu plus de vingt ans que l'Union Européenne intervient dans la gestion des crises et conflits et crises internationaux, avec ou sans succès ... Si cette contribution s'est centrée plus sur les succès que sur les échecs, il est incontestable que ces derniers l'emportent. Il faut partir de ce constat réaliste si l'on veut vraiment

renforcer le cadre de la collaboration avec les Nations Unies: tant il est vrai qu'aussi bien la planification que le déploiement des missions n'ont pas toujours été gérés comme il conviendrait à un «acteur global international» qui veut jouer un rôle significatif. A cet égard, le Traité de Lisbonne fournit quelques éléments nouveaux, comme le «Service européen d'action extérieure», qui peuvent contribuer à une nouvelle approche dans la gestion de crises, idée qui est aussi partagée par les Nations Unies. Cependant, il ne faut pas non plus oublier que ce Traité laisse intactes les compétences étatiques en la matière, qui requiert certaines capacités - comme les systèmes de commandement, de communication et de contrôle, l'information stratégique, la vigilance et la protection de troupes, le transport stratégique, etc - où l'Union Européenne reste très lacunaire. Dès lors il est nécessaire de renforcer ces capacités au sein de l'Union européenne si l'on veut que cette collaboration avec les Nations Unies soit vraiment crédible et efficace.

MOTS CLÉS: Action extérieure de l'Union Européenne; Politique extérieure et de sécurité commune; Politique commune de sécurité et défense; Nations Unies; gestion de crises; capacités civiles et militaires; Traité de Lisbonne.