

# DE LAS DECLARACIONES A LOS HECHOS: LAS PRIMERAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA

Por LUIS NORBERTO GONZÁLEZ ALONSO \*

## SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS BALKANES, UN ESCENARIO A LA MEDIDA DE UNA PESD TODAVÍA INCIPIENTE.—III. LA PUESTA A PRUEBA DE LOS NUEVOS MECANISMOS DE GESTIÓN DE CRISIS. 1. LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES. 2. LA FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES.—IV. REFLEXIONES FINALES.

## I. INTRODUCCIÓN

Es casi un tópico ilustrar la evolución del proceso de integración europea con la imagen de un cortejo que cubre su recorrido avanzando «dos pasos adelante y uno hacia atrás». Si uno contempla, en cambio, el contexto en el que la Unión Europea ha asumido por primera vez la responsabilidad de dirigir sobre el terreno sendas operaciones de gestión de crisis, una en Bosnia y la otra en la ex República Yugoslava de Macedonia<sup>1</sup>,

---

\* Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Salamanca. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación «¿Hacia una refundación europea? El debate sobre la reforma de 2004?» (SEC 2002-0071), financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

<sup>1</sup> La primera de ellas, la Misión de Policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, tiene carácter civil y sustituyó el 1 de enero de 2003 a la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas (IPTF), que venía desarrollando su labor en este territorio desde la entrada en vigor del Acuerdo de Dayton/París. La segun-

los términos de aquella fórmula imaginativa y generalmente válida parecen invertirse sin remedio. Tal ha sido el desgarró que la «cuestión iraquí» ha provocado en la política exterior europea a comienzos del año 2003, poniendo incluso en solfa sus rudimentos cooperativos más elementales<sup>2</sup>, que ha eclipsado por completo la iniciativa adoptada por la UE en el marco de su política de seguridad y defensa (PESD). El paso adelante, que desde luego se ha producido y que se ha visto reforzado poco después con el establecimiento de una tercera misión militar en la República Democrática del Congo<sup>3</sup>, ha ido acompañado en este caso de un retroceso paralelo de igual o mayor calado.

Más allá de las particularidades que presenta cada una de ellas, el estudio conjunto de estas operaciones entraña, a mi modo de ver, un doble interés: desvela, por un lado, de forma inmejorable la filosofía global que inspira el proyecto de la política europea de seguridad y defensa inmediatamente después de que sus nuevas capacidades hayan sido declaradas operativas<sup>4</sup>; permite, por otro, contrastar la consistencia del dispositivo

---

da es de naturaleza militar, la denominada *Operación Concordia*, y también remplazó, en este caso a partir del 31 de marzo de 2003, a la operación dirigida por la OTAN en la ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM) como contribución a la plena aplicación del Acuerdo Marco de Ohrid.

<sup>2</sup> Como señala E. BARBÉ refiriéndose a esta crisis, «[l]a existencia de posiciones diferentes en materia internacional entre los miembros de la Unión Europea es moneda corriente... Ahora bien, este momento es especial, ya que estamos viendo una Unión Europea en la que el mínimo común denominador, a menudo frustrante, ha sido sustituido por un auténtico *tour de force* entre grupos de países, situación mucho más peligrosa» («Las primeras víctimas de la crisis irakí: el prestigio de Europa como actor internacional y la capacidad negociadora de España en el marco de la UE», *Revista General de Derecho Europeo* ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)), n.º 1, mayo 2003).

<sup>3</sup> La *Operación Artemis*, desplegada desde el 12 de junio de 2003 en la ciudad congoleña de Bunia a petición del Secretario General de Naciones Unidas con el objetivo de garantizar la seguridad mientras se refuerza el dispositivo de mantenimiento de la paz presente en la zona.

<sup>4</sup> En efecto, el Consejo Europeo de Laeken (14-15 de diciembre de 2001) aprobó la denominada «Declaración de operatividad de la política europea de seguridad y defensa» (Anexo II a las Conclusiones de la Presidencia). En ella se afirma que, «[g]racias a la continuación del desarrollo de la PESD, al fortalecimiento de sus capacidades, tanto civiles como militares, y a la creación en su seno de estructuras adecuadas, la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis». No obstante, a renglón seguido se añade que, «[e]l desarrollo de los medios y capacidades de los que dispondrá la Unión le permitirá asumir progresivamente operaciones cada vez más complejas». Se trata, por tanto, de una «operatividad parcial», li-

institucional e instrumental puesto en pie en los últimos años para garantizar su desarrollo. Estos son los dos ejes temáticos en torno a los cuales giran las reflexiones que siguen a continuación.

## II. LOS BALCANES, UN ESCENARIO A LA MEDIDA DE UNA PESD TODAVÍA INCIPIENTE

Desde que en 1999 se decidió fortalecer la capacidad de acción exterior europea mediante el desarrollo de la PESD, ha estado fuera de toda duda que los Balcanes constituirían, llegado el momento, su banco de pruebas natural, como también habían constituido previamente la fuente fundamental de frustración que, en última instancia, estuvo en el origen de aquella iniciativa<sup>5</sup>. Esta convicción se ha ido fortaleciendo paulatinamente como consecuencia del afianzamiento del liderazgo de la UE en la zona a través del proceso de estabilización y asociación, que le ha permitido además contribuir de modo satisfactorio a la prevención del estallido de nuevos conflictos, tanto en la ex República Yugoslava de Macedonia como en, lo que hoy ya es, el nuevo Estado de Serbia y Montenegro<sup>6</sup>. En este

---

mitada en aquel momento a las operaciones *Petersberg* de menor intensidad. Esta declaración, cuya conveniencia ya se ponía de manifiesto en el Informe de la Presidencia sueca (doc. 9526/1/01, p. 14) aprobado por el Consejo Europeo de Gotemburgo, se precipitó como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la consiguiente necesidad de la UE de dotarse de instrumentos más incisivos en la lucha contra el terrorismo internacional. Entre ellos, las Conclusiones del Consejo Europeo Extraordinario de Bruselas, de 21 de septiembre de 2001, aluden a una PESD operativa lo antes posible. (Vid. con carácter general, a propósito de la «Declaración de operatividad de la PESD», los comentarios de J. SOLANA: «La politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est devenue opérationnelle», *Revue de Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 457, avril 2002, pp. 213-215).

<sup>5</sup> Como ha escrito J. CLOOS a este respecto, «[l]es Balkans ont cessé d'être un enjeu de la lutte de pouvoir et d'influence des puissances européennes. Sa stabilisation est au contraire devenue un défi pour l'Union en tant que telle. Aujourd'hui, la convergence de vues des Européens sur le problème du Kosovo ou de la Macédoine est pratiquement totale». («L'Union a-t-elle besoin d'une politique européenne de sécurité?», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 452, octobre-novembre 2001, p. 582).

<sup>6</sup> Me refiero, obviamente, al importante papel desempeñado por la UE, en particular a través de las gestiones de su Alto Representante para la PESD, tanto en el proceso de pacificación y conciliación entre los grupos étnicos de la ERYM que culminó con la firma del Acuerdo de Ohrid en agosto de 2001, como en la gestación

sentido, eligiendo los Balcanes Occidentales como primer escenario para contrastar su reforzada, aunque todavía limitada, capacidad de gestión de crisis la UE hacía una apuesta segura: al margen de evitar riesgos innecesarios, podría mostrar inequívocamente desde un principio cuáles son las potencialidades y los rasgos que definen a la PESD; o, dicho de otro modo, qué pretende la UE al dotarse de estos nuevos instrumentos de actuación.

A mi juicio, este objetivo se ha conseguido plenamente, por cuanto a través del análisis de las dos operaciones puestas en marcha a comienzos de 2003 se percibe con absoluta nitidez, no sólo la filosofía global que inspira el proyecto, sino también algunas de sus señas de identidad básicas. Dadas sus características específicas, la misión militar en la República Democrática del Congo ha venido de modo inesperado a confirmar y realzar aquella percepción. Veamos cuáles son esos rasgos distintivos.

1) *La PESD no es sólo un proyecto de naturaleza militar* y, por ello, la UE decidió lanzar de forma casi simultánea dos operaciones, una de carácter civil y otra de naturaleza militar. De hecho, el establecimiento de la MPUE en Bosnia precedió en unos meses a la *Operación Concordia*, debido a la imposibilidad de asumir el relevo de las fuerzas bajo mando de la OTAN en la ERYM sin haber alcanzado antes un acuerdo definitivo con aquella Organización sobre el acceso a sus medios y capacidades por parte de la UE<sup>7</sup>. Pero, independientemente de esta circunstancia, aquel planteamiento de fondo ha presidido desde un principio el proceso de construcción de la PESD. No en vano, como ya se apuntaba en el Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Niza, en di-

---

del pacto constitucional de 14 de marzo del mismo año, que fue precisamente presentado en el Consejo Europeo de Barcelona de esas mismas fechas y, en virtud del cual, se ha creado un nuevo Estado entre las dos Repúblicas que todavía formaban parte de la antigua Yugoslavia. En relación con estos acontecimientos, puede consultarse el trabajo de JOHANSSON, E.; SOLÉ I PADRÓ, M.: «Los Balcanes Occidentales: ¿Tema de oportunismo español?», en BARBÉ, E. (coord.): *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Quaderns de treball, n.º 40, agosto 2002, IUEE, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 127 ss.

<sup>7</sup> Sobre las circunstancias en las que se produjo la aprobación de la *Operación Concordia*, vid. los comentarios de CORNAGO PRIETO, N.: «Unión Europea y ex República Yugoslava de Macedonia», *Revista General de Derecho Europeo* ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)), n.º 1, mayo 2003. Al Acuerdo UE-OTAN me referiré con detalle más adelante.

ciembre de 2000, la ventaja comparativa de la UE en este ámbito reside precisamente «en su capacidad para movilizar una amplia gama de recursos e instrumentos tanto civiles como militares, que le otorga una capacidad global de gestión de crisis y de prevención de conflictos»<sup>8</sup>.

Ciertamente, la intensidad de los esfuerzos desplegados para dotar de una capacidad operativa a ambas vertientes de la PESD ha sido distinta y, sin duda, mucho más visible en la faceta militar de la que hasta ahora había carecido por completo la UE<sup>9</sup>. Baste recordar, a este respecto, la celebración en un corto espacio de tiempo de tres conferencias sucesivas de compromiso de capacidades militares que, pese a todo, no satisfacen plenamente las exigencias que pueden llegar a plantear las misiones *Petersberg* más complejas<sup>10</sup>; mientras que en el ámbito policial fue suficiente una

<sup>8</sup> Informe de la Presidencia francesa sobre la política europea de seguridad y defensa (doc. 14056/2/00), Introducción.

<sup>9</sup> Una reflexión más amplia a este respecto puede encontrarse en GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «La política europea de seguridad y defensa después de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 9, 2001, pp. 211 ss. Igualmente, en otros trabajos sobre el desarrollo de la PESD en los últimos años, como los de BARBÉ, E.; GONZÁLEZ BONDÍA, A.: «La política europea de seguridad y defensa en el escenario internacional actual», *Arbor*, n.º 678, junio 2002, pp. 357-382; GONZÁLEZ VEGA, J. A.: «Los “Acuerdos de Niza”, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (Suplemento)*, n.º 9, diciembre 2001, pp. 11 ss.; HERRERO DE LA FUENTE, A.: «La política exterior y de seguridad común de la UE tras la “cumbre” de Niza. La política europea de seguridad y defensa», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 218, marzo 2003, pp. 63-78 (en particular, 75 ss.); HOWORTH, J.: «European Defense and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n.º 4, november 2001, pp. 765-789; URBINA, J. J.: «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 10, julio-diciembre 2001, pp. 439-471.

<sup>10</sup> Las dos primeras conferencias de compromiso de capacidades militares se celebraron, respectivamente, en noviembre de 2000 y de 2001, siendo aprobados sus resultados mediante sendas declaraciones anejas a los informes presentados por las presidencias francesa y belga a los Consejos Europeos de Niza y Laeken. En este último caso, la Declaración también define el denominado Plan de Acción Europeo sobre Capacidades que «recoge todos los esfuerzos, inversiones, avances y medidas de coordinación, tanto nacionales como multinacionales, abordados o previstos para mejorar los medios existentes y desarrollar progresivamente las capacidades necesarias para las acciones de la Unión» (doc. 15193/01, Anexo I). En su reunión de 20 de mayo de 2003 en la que también participaron los ministros de Defensa de los Estados miembros, el Consejo de Relaciones Exteriores acogió con satisfacción los

conferencia de estas características para alcanzar el «objetivo general» y disponer de los medios operativos que requería la puesta en marcha de la MPUE en Bosnia<sup>11</sup>. Ello no quiere decir, sin embargo, que no se estén encontrando importantes dificultades en el resto de sectores prioritarios para la gestión civil de crisis identificados por el Consejo Europeo de Feira, en junio de 2000, tal y como demuestra, por ejemplo, la falta de concreción del objetivo fijado en materia de administración civil<sup>12</sup>. Todo ello al

---

resultados de la tercera conferencia sobre compromiso de capacidades, celebrada el día antes en Bruselas, que ha permitido actualizar el catálogo de fuerzas disponibles y colmar algunas de las lagunas existentes. Ello ha llevado al Consejo a proclamar que la UE dispone ya de capacidad operativa para asumir todo el abanico de las *misiones Petersberg*, aunque con ciertas limitaciones todavía por lo que se refiere a las operaciones más exigentes, sobre todo si se llevan a cabo de forma simultánea con otras misiones, así como, con carácter general, en lo que atañe a la celeridad en el despliegue de las fuerzas. Del mismo modo, en esta sesión del Consejo fueron examinados los informes de los 19 grupos de trabajo activados en la primera fase de ejecución del Plan de Acción Europeo sobre Capacidades con el objetivo de analizar las lagunas fundamentales que presenta la vertiente militar de la PESD. Sobre la base de las conclusiones de esos informes, el Consejo ha decidido crear una serie de «Grupos de Proyectos» en los principales sectores afectados, dirigido cada uno de ellos por un Estado miembro y en los que se invita a participar a todos los Estados miembros interesados, a fin de ir colmando aquellas lagunas.

<sup>11</sup> La conferencia ministerial de compromiso de capacidades de policía se celebró en Bruselas el 19 de noviembre de 2001, y su Declaración fue aprobada en tanto que anexo II del Informe de la Presidencia belga sobre la PESD por el Consejo Europeo de Laeken. Recuérdese que el «objetivo general» fijado por los Estados miembros en este ámbito consistía en que, antes de 2003, la UE debería ser capaz de destacar hasta 5.000 agentes de policía para misiones internacionales que abarcasen toda la gama de operaciones de prevención de conflictos y de gestión de crisis, incluida la capacidad de desplegar hasta 1.000 agentes en un plazo de treinta días. Este objetivo general fue alcanzado de modo satisfactorio, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, a través de contribuciones voluntarias de los Estados miembros, e incluso superado por lo que se refiere a esta última capacidad de despliegue rápido.

<sup>12</sup> Junto al ámbito de la policía, los otros tres sectores prioritarios en materia de gestión civil de crisis son: el Estado de Derecho, la administración civil y la protección civil. Mientras que en relación con el primero de ellos se ha celebrado ya una conferencia de compromiso de capacidades (16 de mayo de 2002) que ha permitido reunir un contingente de 282 funcionarios judiciales y penitenciarios disponibles para participar en operaciones civiles de gestión de crisis (Anexo I, Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Sevilla, junio de 2002; doc. 10160/2/02), en el ámbito de la administración civil ni siquiera se ha cuantificado el objetivo, sino que simplemente se está trabajando en la constitución de una re-

margen de los problemas que a partir de ahora, una vez que están disponibles las capacidades, suscitará la definición de procedimientos adecuados para movilizarlas conjuntamente en el marco de crisis complejas, que requieran la utilización tanto de medios civiles como militares.

2) Sin perjuicio de ulteriores desarrollos que pudieran conducir a mayores cotas de integración en el ámbito de la defensa<sup>13</sup>, *el objetivo fundamental de la PESD consiste en completar el arsenal de instrumentos de acción exterior de la UE dotándola de plena capacidad para la gestión de conflictos*. De tal suerte que ésta pueda explotar al máximo sus potencialidades y el valor añadido que su intervención comporta en este ámbito en relación con la de otros actores tradicionales. Todo ello, claro está, al servicio y conforme a los principios que inspiran el proceso de integración europea.

En este sentido, tanto la MPUE en Bosnia como la *Operación Concordia* en la ERYM han sido diseñadas como contribuciones tendentes a reforzar, y por tanto en plena sintonía, con el conjunto de esfuerzos desplegados por la UE en la zona a través del proceso de estabilización y asociación<sup>14</sup>. Como es bien sabido, este proyecto tiene un componente estrictamente europeo (apoyo financiero a través del Reglamento CARDS, preferencias comerciales, negociación de acuerdos específicos...) <sup>15</sup>, pero

---

serva de expertos nacionales que «tendrá carácter dinámico» y cuyo «número irá en aumento a medida que se refuercen las capacidades» (Anexo III del Informe de la Presidencia sobre la PESD aprobado por el Consejo Europeo de Gotemburgo, junio de 2001; doc. 9526/1/01). En materia de protección civil, los avances que se han producido hasta la fecha se centran en la determinación del papel que debe desempeñar el «Mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil» dentro del dispositivo general de gestión civil de crisis en el marco de la PESD (Anexo III del Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Sevilla).

<sup>13</sup> Recuérdese que, conforme al enunciado del artículo 17.1 del TUE, «La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo.»

<sup>14</sup> Una presentación sistemática y actualizada del estado de desarrollo de este proceso puede encontrarse en el segundo Informe anual de la Comisión sobre el proceso de estabilización y asociación a favor de los países de Europa Sudoriental, *COM (2003) 139 final*, de 26.3.2003.

<sup>15</sup> Además del documento citado en la nota anterior, vid. a este respecto SOBIESKI, Th.: «L'Union européenne et les pays des Balkans. Le processus de stabilisation et

también está permitiendo a la UE liderar el grueso de las iniciativas internacionales en la región mediante el denominado «Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental»<sup>16</sup>. Se trata, pues, del ámbito geográfico en el que mejor puede percibirse, hoy por hoy, la capacidad de la UE para proyectar seguridad más allá de sus fronteras.

Por otro lado, ambas misiones han sido concebidas con un planteamiento muy ambicioso, partiendo de la premisa de que su interacción con el resto de instrumentos desplegados por la UE en la zona les permitirá alcanzar mejor y más eficazmente que a sus predecesoras los objetivos fijados. Así, y aunque su naturaleza es sensiblemente distinta, en un caso policial y en el otro militar, las correspondientes Acciones comunes aluden de un modo casi mimético en sus exposiciones de motivos a la amplitud del enfoque con el que se abordan las respectivas misiones, cuyas actividades abarcarán «todos los aspectos del Estado de Derecho, incluidos los programas de desarrollo institucional y la función de policía, que deberán apoyarse y reforzarse entre sí», con el objetivo final de «contribuir a la aplicación global de la paz» en los territorios afectados, «así como a la consecución de la política general de la Unión en la región, en particular del Proceso de estabilización y asociación»<sup>17</sup>.

Esta confianza en el efecto benéfico que pueda ser capaz de generar la complementariedad entre el conjunto de actuaciones de la UE explicaría, por ejemplo, el que, pese a la amplitud de su mandato, el número de efectivos que integra la MPUE en Bosnia sea aproximadamente un tercio del contingente que durante siete años se mantuvo sobre el terreno en el marco de la IPTF<sup>18</sup>. A esta misma lógica obedece la iniciativa de nom-

---

d'association», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n.º 458, mai 2002, pp. 299 ss.

<sup>16</sup> En relación con esta iniciativa y el papel de la UE en su seno, vid. CREMONA, M.: «Creating the New Europe: the Stability Pact for South-Eastern Europe in the Context of EU-SEE Relations», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2, 1999, pp. 463-506.

<sup>17</sup> Acción Común del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (DO L 70 de 13.3.2002, p. 1, considerando n.º 3); Acción Común del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre la operación militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia (DO L 34 de 11.2.2003, p. 26, considerando n.º 2).

<sup>18</sup> A propósito de esta misión de Naciones Unidas, vid. los comentarios de NOWAK, A.: «L'Union en action: la mission de police en Bosnie», *Occasional Papers*, n.º 42, Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, enero 2003, pp. 22 ss. (dispo-

brar Representante Especial de la UE en Bosnia y Herzegovina a la persona designada para ocupar el puesto de Alto Representante internacional, aprovechando la sustitución en este último cargo del Sr. Petritsch por Lord Ashdown y previo acuerdo de la Junta Directiva del Consejo de Aplicación de la Paz. De este modo, el máximo responsable directo de las actividades de la UE en Bosnia es también quien coordina los programas de todas las organizaciones y agencias civiles, tal como se establece en el Acuerdo de paz de Dayton/París<sup>19</sup>.

3) *La PESD es un proyecto abierto* a la participación de terceros Estados que quieran asociarse a la UE en la gestión de determinadas crisis. Ésta es sin duda una de sus características fundamentales que, si bien complica el operativo de las misiones como veremos en el próximo epígrafe, también refuerza notablemente la credibilidad de la UE en este terreno, no tanto en razón de los medios concretos que esos Estados puedan aportar como por la confianza que la actitud cooperativa de la Unión genera en su entorno más cercano y en los escenarios de crisis.

Es cierto que esta vocación abierta de la PESD viene condicionada en gran medida por sus propios antecedentes y carencias congénitas. No está de más recordar, a este respecto, que la UE ha desarrollado sus nuevas capacidades militares a partir de los logros alcanzados por la Unión Europea Occidental (UEO), que durante los años noventa se convirtió en un foro de seguridad ampliada en Europa del que participaban un buen número de Estados no miembros de la UE. Del mismo modo, su dependencia de los medios y capacidades de la OTAN para la realización de determinadas misiones hace que, al menos en estos casos, sea obligado

---

nible en [www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)); igualmente, y desde un punto de vista institucional y más exhaustivo, el *Informe final del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la Misión de Policía en Bosnia*, presentado el 2 de diciembre de 2002 (S/2002/1314).

<sup>19</sup> Acción Común del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa al nombramiento del Representante Especial de la UE en Bosnia y Herzegovina (DO L 70 de 13.3.2002, p. 7). Tal y como se señala en la exposición de motivos de esta Acción Común, mediante su adopción la UE pretende transmitir «un mensaje claro de que el futuro de Bosnia y Herzegovina pasa por la integración en las estructuras europeas, basándose en el proceso de estabilización y asociación». En todo caso, «[l]a función del REUE no prejuzgará en ningún modo el mandato del Alto Representante en Bosnia y Herzegovina, incluida su función de coordinación de las actividades de todas las organizaciones y agencias civiles...» (Art. 2.1).

reconocer a los aliados europeos no miembros de la Unión un derecho de participación en las mismas<sup>20</sup>.

Ahora bien, este planteamiento, que inicialmente pudo resultar de los imperativos reseñados, se ha convertido en un principio general de actuación de la PESD que ha inspirado la puesta en marcha de las tres operaciones de gestión de crisis analizadas. Desde luego, la participación de terceros Estados era casi obligada en la misión de sustitución de las fuerzas de la OTAN en la ERYM, para cuya ejecución la UE ha recurrido además a la cadena de mando así como a los medios de planificación y de control aliados<sup>21</sup>; resultaba muy aconsejable en el caso de la MPUE en Bosnia, en la medida en que también se trataba de tomar el relevo de una operación en curso, a la que otros Estados, miembros de la OTAN y de la OSCE, venían prestando una valiosa contribución<sup>22</sup>. Pero en el supuesto de la *Operación Artemis* en la República Democrática del Congo, la invitación a terceros Estados obedece principalmente a la voluntad política explícita de la UE en ese sentido, ya que ni se ha recurrido a los medios y capacidades de la OTAN para su realización, ni todos los Estados invitados forman parte del grupo de socios con los que la Unión ha

<sup>20</sup> Vid., a este respecto, una explicación más amplia en GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «La política europea de seguridad y defensa...», *loc. cit.*, pp. 230 ss.

<sup>21</sup> En esta operación, al igual que en la MPUE, es superior el número de Estados terceros (14) que el de Estados miembros participantes (13; todos excepto Dinamarca, acogida al estatuto específico que a este respecto le reconoce el Protocolo correspondiente, e Irlanda). Entre los Estados terceros se encuentran los candidatos a la adhesión, incluida Turquía pero con la excepción de Malta y Chipre, así como otros tres miembros de la OTAN: Canadá, Islandia y Noruega. No obstante, en alguno de estos casos la participación es meramente testimonial puesto que el contingente total de la operación es de 350 militares.

<sup>22</sup> Así se reconoce tanto en la exposición de motivos como en el art. 8 de la Acción Común de 11 de marzo de 2002, relativa a la MPUE. En este caso, al tratarse de una operación de carácter civil, participan todos los Estados miembros y 18 Estados terceros (además de los mencionados en la nota anterior, Chipre, Rusia, Suiza y Ucrania). Desde un punto de vista práctico, la aportación concreta de cada uno de los Estados terceros a estas operaciones de gestión de crisis se regula en virtud de acuerdos concluidos sobre la base del artículo 24 del TUE. (La lista de estos acuerdos así como, en su caso, la referencia a su publicación en el DO puede consultarse en la web del Consejo, bajo la rúbrica *Política Exterior y de Seguridad Común, Legislación y textos adoptados*). Sobre esta práctica convencional, vid. FERRER LLORET, J.: «La celebración de acuerdos internacionales por la Unión Europea», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (Suplemento)*, n.º 11, abril, 2003, pp. 36 ss.

establecido dispositivos permanentes de consulta y cooperación en el ámbito de la PESD<sup>23</sup>.

A propósito de esta última cuestión, conviene subrayar que la oferta para participar en misiones de gestión de crisis dirigidas por la UE no responde a la lógica de las «coalitions of the willing», sino que descansa en esquemas de cooperación estables, que permiten incluso a los terceros Estados implicados destacar con carácter permanente funcionarios de enlace en las instancias pertinentes de la UE, aunque evidentemente todo ello no menoscabe la capacidad de decisión autónoma de esta última sobre el lanzamiento o la terminación de una misión concreta. El dispositivo más perfeccionado a este respecto es, sin duda, el denominado «formato 15+6», en virtud del cual los aliados europeos que no son miembros de la UE gozan, entre otras prerrogativas, de la posibilidad de designar interlocutores permanentes ante el Comité Político y de Seguridad (CPS) y el Comité Militar de la UE (CMUE). La adopción de las modalidades concretas de colaboración que configuran este dispositivo por parte del Consejo Europeo de Bruselas<sup>24</sup>, en octubre de 2002, constituyó un factor determinante para que la UE y la OTAN pudieran alcanzar después, en diciembre de ese mismo año, un acuerdo definitivo sobre el acceso a las capacidades aliadas, una vez satisfechas parte de las pretensiones que habían llevado

<sup>23</sup> En efecto, el art. 10 de la Acción común 2003/423/PESC de 5 de junio de 2003, sobre la Operación Militar de la UE en la República Democrática del Congo (*DO L* 143 de 11.6.2003, p. 50), contempla la posibilidad de invitar a terceros países a participar en la misión. Aunque en el momento de cerrar la redacción de este trabajo aún no se había concretado oficialmente esa participación, en su comparecencia ante el PE de 18 de junio de 2003 el Secretario General/Alto Representante de la PESC agradeció públicamente el anuncio por parte de diversos países de África, Asia y América del Sur, al margen de Canadá y algunos de los candidatos a la adhesión, de su voluntad de participar en la operación.

<sup>24</sup> Anexo II («PESD: Aplicación de las disposiciones de Niza sobre la participación de aliados europeos que no son miembros de la UE»), Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 24 y 25 de octubre de 2002. Como indica la propia denominación de este documento, los principios básicos de estos esquemas de cooperación fueron definidos en el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) y, más concretamente, en el Anexo VI del Informe sobre la PESD presentado por la Presidencia francesa («Dispositivos relativos a los Estados europeos miembros de la OTAN no pertenecientes a la UE y otros países que son candidatos a la adhesión a la UE»). Por lo que se refiere a estos últimos, la culminación de las negociaciones de adhesión y la próxima incorporación a la Alianza Atlántica de los candidatos con los que todavía se sigue negociando (Bulgaria y Rumania) ha hecho innecesario un desarrollo específico de aquel dispositivo inicial.

a Turquía a bloquear estas negociaciones<sup>25</sup>. Aunque menos elaborados, los esquemas de cooperación con otros socios, como Canadá, Rusia y Ucrania, contemplan por ejemplo la acreditación de funcionarios de enlace ante el Estado Mayor de la UE (EMUE)<sup>26</sup>.

Por lo que se refiere a la vertiente civil de la PESD, se ha arbitrado un marco único de colaboración a fin de facilitar las consultas y las modalidades a través de las cuales los Estados no miembros de la UE interesados puedan realizar contribuciones a las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la Unión<sup>27</sup>.

4) *El desarrollo de la PESD ha sido concebido como un proceso gradual*, sin plazos concretos más que en su fase inicial, que debería conducir a la UE a disponer de una capacidad autónoma para la realización de cualquiera de las *misiones Petersberg*. En este sentido la «declaración de operatividad», tanto en su versión inicial de Laeken como la posterior de mayo de 2003, no representa más que un primer paso, que responde de modo significativo, aunque todavía incompleto, al objetivo general de capacidad fijado en Helsinki, habida cuenta que la UE experimentaría notables dificultades para asumir con sus medios actuales las misiones de gestión de crisis más exigentes y, desde luego, en ningún caso podría hacerlo de forma autónoma<sup>28</sup>. Para tratar de paliar esta dependencia de la Alianza

<sup>25</sup> Vid., a este respecto, los comentarios de ÁLVAREZ VERDUGO, M.: «La relación de consulta y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 12, 2002, pp. 484-485; igualmente y con carácter general, el estudio más amplio de ANDRÉS MARTÍN, J. L.: «La nueva Asociación Estratégica entre la OTAN y la UE», *Documento del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 27 de marzo de 2003, pp. 7 ss. (disponible en [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

<sup>26</sup> Los dispositivos de consulta y cooperación entre la UE y Rusia, Canadá y Ucrania en materia de gestión de crisis fueron aprobados por el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002 (Anexos IV, V y VI, respectivamente, del Informe de la Presidencia sobre la PESD).

<sup>27</sup> Conforme a los principios fijados por el Consejo Europeo de Gotemburgo para las operaciones de policía (Anexo II del Informe de la Presidencia sueca sobre la PESD), este dispositivo fue aprobado por el Comité Político y de Seguridad en su reunión de 3 de diciembre de 2002 («Consultas y modalidades de la contribución de Estados no miembros de la UE a la gestión civil de crisis de la UE en el marco del título V del TUE», doc. 15072/1/02), y posteriormente refrendado por el Consejo en su sesión de 10 de diciembre.

<sup>28</sup> Declaración sobre Capacidades Militares de la UE, aprobada por el Consejo de Relaciones Exteriores en su reunión de 19-20 de mayo de 2003.

Atlántica, se ha puesto en marcha sin constreñimientos temporales demasiado precisos *el Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (PAEC)*, cuya ejecución demandará en los próximos años, tal vez décadas, no sólo compromisos financieros sino, sobre todo y fundamentalmente, una sólida voluntad política por parte de sus principales actores<sup>29</sup>.

Pero, mientras estos esfuerzos se van concretando en la práctica, la UE ha comenzado a contrastar sobre el terreno sus nuevas capacidades a través de operaciones cuya modestia, frente a la magnitud de los nuevos desafíos que plantea la seguridad internacional, no puede ni debe servir como coartada para desacreditarlas. Sólo a la luz del concepto de progresividad antes apuntado puede valorarse en sus justos términos esas actuaciones, sin caer en sentimientos de frustración del todo desaconsejables cuando se aborda un proyecto de estas características<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Vid. *supra* nota n.º 10. A esta iniciativa se ha unido, tras el Consejo Europeo de Salónica (19-20 junio de 2003), la creación de la Agencia Europea de Capacidades de Defensa, a la que también se alude en el artículo III-207 del Proyecto de Constitución elaborado por la Convención (CONV/802). En concreto, los Jefes de Estado o de Gobierno, sin esperar a la próxima reforma de los tratados, han encomendado a las instancias competentes del Consejo que emprendan las acciones necesarias con miras a la creación, en el transcurso de 2004, de una «agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. Dicha agencia, que estará bajo la autoridad del Consejo, y abierta a la participación de todos los Estados miembros, tendrá por objetivo el impulso de las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento, el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa europea y la creación de un mercado europeo competitivo de material de defensa, así como el fomento, en relación con las actividades de investigación comunitarias, en su caso, de una investigación que permita alcanzar una posición de vanguardia en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de defensa y seguridad, fortaleciendo así el potencial industrial de Europa en este ámbito». (Conclusiones del Consejo Europeo de Salónica, punto n.º 65).

<sup>30</sup> La frustración aflora sistemáticamente en este terreno cada vez que la realización de una operación militar pone de manifiesto el espectacular desfase tecnológico entre las capacidades estadounidenses y europeas en este terreno. Ahora bien, la PESD no tiene como objetivo inmediato tratar de compensar ese desequilibrio militar, sino dotar a la UE de los instrumentos necesarios para poder desarrollar su propia política de gestión de conflictos. Como ha escrito A. DEIGHTON a este respecto, «[t]here is no immediate demand that the Union should simply try to balance US power. However, it is in the Union's own interests to create strategic space for itself in a world in which US strategies and tactics begin to seem very different from those that have been so assiduously cultivated in the Union over time». («The

No debe extrañar, pues, que estas primeras misiones hayan supuesto el despliegue de contingentes policiales o militares muy limitados (531 efectivos en el caso de la MPUE y apenas 350 en el de la *Operación Concordia*), en el marco de procesos de pacificación ya consolidados, tras un prolongado periodo de preparación previa que ha permitido ajustar los detalles de la sucesión respecto de las organizaciones predecesoras de la UE en la gestión de esas crisis, y contando además con la plena colaboración de las autoridades de los Estados en cuyos territorios han de desarrollarse las operaciones<sup>31</sup>. Esta última circunstancia se ha puesto de manifiesto principalmente mediante la conclusión de sendos acuerdos formales destinados a regular con suficiente antelación tanto el estatuto como las actividades de las fuerzas de la UE en Bosnia y en la ERYM<sup>32</sup>.

El hecho de que prácticamente ninguno de estos aspectos concorra en la *Operación Artemis*, aprobada el 5 de junio de 2003<sup>33</sup>, revela su singularidad y el salto cualitativo que representa respecto de las anteriores. En realidad, la UE preveía dar un paso suplementario en su política de gestión de crisis liderando, probablemente a partir del año 2004, una operación militar que continuase la labor desarrollada hasta ahora en Bosnia por las Fuerzas de Estabilización (SFOR) de la OTAN, lo cual habría supues-

European Security and Defense Policy», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 4, 2002, p. 737).

<sup>31</sup> Tanto en uno como en otro caso las operaciones fueron precedidas de una invitación formal por parte de las autoridades nacionales para que la UE asumiese el relevo de las misiones que ya estaban sobre el terreno, y se han visto respaldadas por las correspondientes resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Res. 1371, de 26 de septiembre de 2001, en el caso de la FUE en la ERYM; y, Res. 1396, de 5 de marzo de 2002, por lo que se refiere a la MPUE en Bosnia). En el marco de esta última, el Consejo aprobó incluso la creación de un Grupo de planeamiento que durante varios meses (abril-diciembre de 2001) preparó su despliegue sobre el terreno.

<sup>32</sup> Decisión del Consejo de 30 de septiembre de 2002, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y Bosnia y Herzegovina sobre las actividades de la Misión de Policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina (DO L 293 de 29.10.2002, p. 1); Decisión de 21 de marzo de 2003, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la ex República Yugoslava de Macedonia sobre el estatuto de las fuerzas dirigidas por la UE (FUE) en la ERYM (DO L 82 de 29.3.2003, p. 45).

<sup>33</sup> Acción común 2003/423/PESC, ya mencionada. El despliegue de la misión se produjo efectivamente el 12 de junio, tras la adopción por parte del Consejo de la Decisión 2003/432/PESC de 12 de junio de 2003, relativa al comienzo de la Operación Militar dirigida por la Unión Europea en la República Democrática del Congo (DO L 147 de 14.6.2003, p. 42).

to ya un notable avance, no tanto en cuanto a la naturaleza y el contexto de la misión, como a la importancia del contingente desplegado, unos 10.000 efectivos<sup>34</sup>. Sin embargo, la situación en la República Democrática del Congo, en particular en la ciudad de Bunia, ha movido a algunos Estados miembros de la UE a dar una rápida respuesta a la petición del Secretario General de Naciones Unidas para constituir una fuerza militar de emergencia capaz de garantizar la seguridad en la zona mientras se refuerza el propio operativo de Naciones Unidas (MONUC)<sup>35</sup>. Y digo que han sido algunos Estados miembros los que han respondido positivamente, porque, si bien la misión es asumida por la UE en su conjunto y, si tiene éxito, contribuirá sobremanera a fortalecer su credibilidad en materia de gestión militar de crisis, su realización sólo ha sido posible por la disposición de Francia a asumir el grueso del despliegue logístico y operativo.

### III. LA PUESTA A PRUEBA DE LOS NUEVOS MECANISMOS DE GESTIÓN DE CRISIS

Al margen de todo tipo de ensayos internos y del primer ejercicio global de gestión de crisis (CME 02) realizado en mayo de 2002<sup>36</sup>, las tres

<sup>34</sup> El Consejo Europeo de Copenhague manifestó su clara voluntad en este sentido, encargando a la Presidencia griega y al Secretario General/Alto Representante el inicio de consultas oficiales a tal fin con las autoridades de Bosnia y Herzegovina (Conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, 12-13 de diciembre de 2002, punto 29). En su reunión de 24 de febrero de 2003, el Consejo de Relaciones Exteriores conoció el informe elaborado sobre el particular por la Presidencia y el Alto Representante, en el que se destaca la necesidad de que esta misión tenga un mandato sólido y se llama la atención sobre las oportunidades que ofrecería en cuanto al enfoque integrado en relación con el país en el que ya opera la MPUE.

<sup>35</sup> El mandato concreto aparece recogido en la Resolución 1484 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 30 de mayo de 2003, adoptada sobre la base del Capítulo VII de la Carta.

<sup>36</sup> El objetivo de este ejercicio consistía en probar los procedimientos de toma de decisiones de la PESD y la coordinación de la totalidad de sus instrumentos militares y civiles en la fase anterior a la decisión. Para ello se diseñó un escenario virtual: una isla en el océano en la que la UE tenía que velar por el mantenimiento de la paz («Salvar Atlantia»). A tenor del Informe sobre la PESD presentado por la Presidencia española al Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002; punto n.º 24), este ejercicio «demostró el funcionamiento y la interacción de las estructuras establecidas para permitir a la UE llevar a cabo operaciones de gestión de crisis», permitió extraer «un primer conjunto de lecciones para el futuro desarrollo de los meca-

operaciones aprobadas durante el primer semestre de 2003 están constituyendo el banco de pruebas inicial de los nuevos mecanismos de los que se ha dotado la UE en el marco de la PESD. A la hora de valorarlos conviene distinguir, en mi opinión, entre el dispositivo institucional, cuyo funcionamiento ha sido en general satisfactorio, y la financiación de las operaciones, cuestión todavía no resuelta adecuadamente.

## 1. LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES

La concepción y aprobación de las misiones de la UE en Bosnia y la ERYM no han sido excesivamente exigentes en términos institucionales, en la medida en que existía un notable grado de consenso entre los Estados miembros al respecto y cada uno de los órganos e instituciones que participa en el proceso de decisión ha disfrutado de un margen temporal bastante amplio para cumplir con su cometido. Tanto es así que incluso el anuncio formal de la disposición de la UE para relevar a la OTAN en la ERYM pudo realizarse al más alto nivel, en el Consejo Europeo de Barcelona; o, que las distintas instancias del Consejo dispusieron de prácticamente diez meses desde que se adoptó la decisión de principio acerca de la MPUE en Bosnia para poner a punto el inicio efectivo de la operación<sup>37</sup>.

Esta última circunstancia habría permitido, aunque no exista obligación formal de hacerlo<sup>38</sup>, consultar oficialmente al Parlamento Europeo

---

nismos de gestión de crisis de la UE» y, en particular, para seguir fortaleciendo la coordinación entre los aspectos civiles y militares. La celebración de un segundo ejercicio (CME/CMX 03), en este caso de forma conjunta con la OTAN, está prevista para el mes de noviembre de 2003.

<sup>37</sup> Aunque la Acción común relativa a esta operación fue aprobada el 11 de marzo de 2002, el Consejo ya había adoptado la decisión de principio sobre la misma en su reunión de 18 de febrero. Recuérdese que la MPUE en Bosnia asumió sus funciones sobre el terreno el 1 de enero de 2003. Coetáneamente a la aprobación de aquella Acción común se procedió al nombramiento tanto del Representante Especial de la UE en Bosnia como del Jefe de Misión/Jefe de Policía de la MPUE (Acción común y Decisión del Consejo, respectivamente, de 11 de marzo de 2002; *DO* L 70 de 13.3.2002, pp. 7-8).

<sup>38</sup> En efecto, el art. 21 del TUE tan sólo contempla una serie de obligaciones genéricas a cargo de la Presidencia, del Consejo y, en su caso, de la Comisión: consultar con el PE «sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior y de seguridad común» y velar por que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones, así como mantenerle «regularmente informado» sobre el desarrollo de la misma.

sobre la configuración de esta actuación pionera en materia de gestión de crisis, máxime cuando la institución parlamentaria se había mostrado muy receptiva a las demandas del Consejo a propósito de la financiación de la operación<sup>39</sup>, y ésta no comportaba el recurso a capacidades militares ni tenía repercusiones en el ámbito de la defensa. Sin embargo esa consulta no se produjo, tal vez con la intención de evitar precedentes incómodos de cara al futuro. Y es que el proceso de decisión de la PESD presenta un carácter intergubernamental aún más exacerbado que el de la PESC, del que en todo caso es tributario. Ello explica, por ejemplo, que las medidas de aplicación de la Acción común en virtud de la cual se establece la MPUE en Bosnia, al tratarse de una operación civil de gestión de crisis, hayan sido adoptadas sobre la base del artículo 23.2 del TUE que contempla el recurso a la mayoría cualificada en el ámbito de la PESC<sup>40</sup>.

En realidad, cuando el nuevo dispositivo institucional de la UE para la gestión de crisis se ha visto sometido por primera vez a una prueba exigente ha sido con motivo de la aprobación de la *Operación Artemis* en la República Democrática del Congo. Tanto el Alto Representante de la PESC, a quien los Estados miembros encomendaron la tarea de explorar las posibilidades de responder positivamente a la solicitud del Secretario General de Naciones Unidas, como el Comité Político y de Seguridad (CPS), bajo el impulso directo de aquél y con la asistencia de los órganos militares del Consejo, han sido capaces de adoptar en un breve espacio de tiempo, apenas un par de semanas<sup>41</sup>, el conjunto de decisiones que

<sup>39</sup> Tal como recuerda el PE, al tiempo que deplora que no se produjese esa consulta, en su *Informe sobre la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa: prioridades y lagunas*, de 27 de marzo de 2003 (A5-0111/2003; Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. Ponente: Philippe Morillon; punto n.º 17).

<sup>40</sup> Me refiero a la Decisión relativa al nombramiento del Jefe de la Misión, ya mencionada, y a la Decisión del Consejo, de 10 de diciembre de 2002, sobre la aplicación de la Acción común 2002/210/PESC relativa a la MPUE, mediante la que se fija el presupuesto definitivo de la operación para el año 2003 (*DO L 335* de 12.12.2002, p. 1). Conviene recordar que el último párrafo del art. 23.2 excluye de su ámbito de aplicación «las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa».

<sup>41</sup> En concreto, el 19 de mayo de 2003 el Consejo pidió al Secretario General/ Alto Representante que estudiase la viabilidad de una operación militar de la UE en la República Democrática del Congo. Como es bien sabido, la Acción común en virtud de la cual se establece efectivamente esta misión fue aprobada por el Consejo el 5 de junio. Una semana después se decidió el despliegue efectivo de la misma (Decisión del Consejo de 12 de junio de 2003; *DO L 147* de 14.6.2003, p. 42).

requiere la puesta a punto de una misión de estas características: la de mayor envergadura aprobada hasta ahora en cuanto al número de efectivos que la integran; la más compleja por las funciones que le han sido asignadas; la primera que se desarrolla fuera del continente europeo y, además, sin recurrir a los medios y capacidades de la OTAN. Evidentemente esta celeridad, que se refleja también en el hecho de que el acto formal de establecimiento de la operación haya sido adoptado por el Consejo reunido en su formación de Justicia y Asuntos de Interior<sup>42</sup>, no habría sido posible de no haber existido un Estado miembro, Francia en este caso, dispuesto a actuar como «Estado marco» de la misión<sup>43</sup>.

La eficacia de este engranaje institucional se ha visto, no obstante, ensombrecida en esta etapa inicial por un factor ajeno a la propia UE, pero del que depende en gran medida su capacidad militar para la gestión de crisis. Me refiero, obviamente, a las dificultades para alcanzar un acuerdo definitivo de colaboración con la Alianza Atlántica, que motivaron un notable retraso en el despliegue de la *Operación Concordia* en la ERYM. Mientras que la activación de los mecanismos de consulta y cooperación entre las estructuras de ambas organizaciones conforme a lo previsto en el Consejo Europeo de Niza no planteó mayores problemas<sup>44</sup>, la determinación de los medios y capacidades OTAN, incluidas las opciones de man-

<sup>42</sup> En efecto, la Acción común 2003/423/PESC sobre la Operación Militar de la UE en la República Democrática del Congo fue aprobada por el Consejo JAI de 5 y 6 de junio de 2003 (el resumen del acta puede encontrarse en el doc. 9845/03).

<sup>43</sup> Conforme al Concepto de Estado Marco de la UE, adoptado el 24 de julio de 2002 como base conceptual para la realización de operaciones autónomas de gestión de crisis dirigidas por la UE mediante el recurso a un Estado Marco. Además de aportar en torno a la mitad del contingente militar necesario (el despliegue total será de unos 1.800 militares, unos 1.200 en Bunia y en torno a 600 en Entebbe, Uganda, para garantizar el apoyo logístico de la operación), Francia suministra también el Cuartel General de la Operación, ubicado en el Centre de Planification et de Conduite des Opérations (CPCO) de París, así como el Comandante de la Operación (General de división Neveux) y el Comandante de la fuerza (General de brigada Thonier). Vid., en este sentido, los arts. 3-5 de la Acción común de 5 de junio de 2003.

<sup>44</sup> De hecho, la primera reunión conjunta del Consejo Atlántico y del Comité Político y de Seguridad de la UE tuvo lugar en febrero de 2001. En general, a propósito de estos dispositivos de colaboración, vid. ÁLVAREZ VERDUGO, M.: «La relación de consulta y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN», *loc. cit.*; ANDRÉS MARTÍN, J. L.: «La nueva Asociación Estratégica entre la OTAN y la UE», *loc. cit.*, pp. 7 ss.

do, a los que la UE debería poder recurrir para la realización de misiones de gestión de crisis en las que aquélla no estuviese implicada, se convirtió en un obstáculo insalvable, al menos para Turquía que bloqueó durante meses el proceso negociador. Con esta actitud, el Gobierno turco pretendía presionar a la UE para que le reconociese un derecho general de participación en cualquiera de sus misiones militares, asegurándose así que éstas no entrarían en conflicto con sus intereses directos en determinadas zonas.

Una vez aplacada la inquietud de Turquía, en parte mediante concesiones de la UE<sup>45</sup>, en parte por un cambio de actitud de sus propias autoridades, finalmente fue posible cerrar un acuerdo global con la OTAN sobre todos los dispositivos permanentes pendientes, más conocidos como «Berlín Plus», en diciembre de 2002<sup>46</sup>. El inmediato desarrollo de sus elementos principales por parte de ambas organizaciones permitió que la UE pudiese adoptar en los primeros meses de 2003 las decisiones oportunas para tomar el relevo del operativo aliado en la ERYM<sup>47</sup>. Entre ellas, el nombramiento del Almirante R. FEIST, Vicecomandante Aliado Supremo para Europa (DSACEUR), como comandante de la *Operación Concordia* y el establecimiento del cuartel general de la misma en el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE). Aunque estas dos decisiones debieron contar con la previa aprobación de la OTAN, tras el inicio efectivo de la operación toda la cadena de mando ha pasado a estar

---

<sup>45</sup> Recuérdese, en este sentido, la aprobación por parte del Consejo Europeo de Bruselas (24-25 de octubre de 2002) del documento «PESD: aplicación de las disposiciones de Niza sobre la participación de aliados europeos que no son miembros de la UE» (Anexo II, Conclusiones de la Presidencia). Así, y entre otras garantías, en los párrafos iniciales de este documento puede leerse que, «...la PESD no se utilizará contra un aliado bajo ninguna circunstancia y en ninguna crisis, entendiéndose que, en contrapartida, en el marco de la gestión militar de crisis de la OTAN no se emprenderá acción alguna contra la UE o sus Estados miembros».

<sup>46</sup> Este acuerdo definitivo se fraguó de forma paralela al Consejo Europeo de Copenhague y fue formalizado mediante una Declaración conjunta UE-OTAN sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa, de 16 de diciembre de 2002. El texto de esta Declaración puede consultarse en [www.nato.int](http://www.nato.int) (S0240/02).

<sup>47</sup> Esos elementos principales son: la garantía de acceso a las capacidades de planeamiento de la OTAN, la presunción de la disponibilidad de los medios y capacidades previamente determinados de la OTAN, y opciones de mandos europeos incluido el cometido del DSACEUR. En su reunión de 24 de febrero de 2003, el Consejo de Relaciones Exteriores constató que este dispositivo estaba ultimado (doc. 6604/03, p. 9). En esa misma fecha se aprobó el Acuerdo entre la UE y la OTAN sobre la seguridad de la información (DO L 80 de 27.3.2003).

bajo control político y dirección estratégica de la UE. Quiere ello decir que el comandante de la misión informa exclusivamente a los órganos de la Unión sobre el desarrollo de la misma, y son éstos, en especial el CPS y el presidente del Comité militar, los que a su vez informan a la Alianza Atlántica<sup>48</sup>.

Y es que, durante la ejecución de las operaciones, el dispositivo institucional de la UE en materia de gestión de crisis gira esencialmente en torno a la figura del Comité Político y de Seguridad. En efecto, las dos misiones militares aprobadas hasta la fecha han confirmado claramente el protagonismo que este órgano parecía estar llamado a desempeñar conforme a las previsiones del nuevo párrafo tercero del artículo 25 del TUE<sup>49</sup>. Esta circunstancia no resulta tan perceptible en la configuración jurídica de la MPUE en Bosnia, puesto que cuando ésta fue adoptada aún no había entrado en vigor el Tratado de Niza y, en consecuencia, el Consejo no pudo invocar aquella disposición como fundamento de su Acción común<sup>50</sup>. Lo cual no significa, empero, que, una vez facultado para ello a partir del 1 de febrero de 2003, el CPS no esté ejerciendo plenamente sus atribuciones también en el marco de esta operación.

<sup>48</sup> Arts. 2 y 10 de la Acción común del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre la operación militar de la UE en la ERYM (*DO* L 34 de 11.2.2003, p. 26).

<sup>49</sup> «A efectos de una operación de gestión de crisis y para el tiempo que dure dicha operación, según determine el Consejo, éste podrá autorizar al Comité a que adopte las decisiones adecuadas en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación...». El párrafo segundo de este mismo precepto, también añadido por el Tratado de Niza, señala: «En el marco del presente título, el Comité ejercerá, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis».

<sup>50</sup> En efecto, ésta se basa únicamente en el art. 14 del TUE, a diferencia de las Acciones comunes relativas a las dos operaciones militares, en cuyo fundamento jurídico aparece una referencia explícita al art. 25.3. No obstante, el art. 7 de la Acción común de 11 de marzo de 2002 es inequívoco en cuanto a la atribución al CPS del control político y la dirección estratégica de la MPUE en Bosnia. Conviene recordar, a este respecto, que ya se planteó en su día la cuestión de si las novedades introducidas en el ámbito de la PESD a partir de los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki en 1999 exigían o no una modificación inmediata del Tratado. En un conocido dictamen, al que se alude explícitamente en el Informe de la Presidencia aprobado por el Consejo Europeo de Feira (punto II.E), el Servicio Jurídico del Consejo señaló, entre otros extremos, que si bien la transformación del antiguo COPO en el actual CPS no requería una previa modificación del Tratado, la posible atribución a éste de poderes de decisión propios del Consejo no era posible sin reformar los textos constitutivos.

Se trata, como es bien sabido, de la capacidad para asumir, bajo la responsabilidad del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las misiones con todo lo que ello implica. En este sentido, el CPS ha sido autorizado por aquella institución a adoptar un amplio abanico de decisiones en el desarrollo de las operaciones *Concordia* y *Artemis*, para lo que debe apoyarse en todo momento en las recomendaciones y el asesoramiento del Comité Militar de la UE. Con carácter general, y a la luz de las correspondientes Acciones comunes<sup>51</sup>, puede afirmarse que las competencias del CPS presentan una doble vertiente:

- por un lado, y sin perjuicio de la obligación de mantener periódicamente informado al Consejo, la capacidad para modificar el plan de la operación, la cadena de mando, las normas de intervención y proponer, llegado el momento, que se ponga fin a la operación;
- por otro, la autoridad para adoptar las decisiones pertinentes en materia de aceptación de las contribuciones propuestas por terceros Estados y, en su caso, sobre el establecimiento de un *Comité de Contribuyentes*.

Este último órgano, que desempeña un papel fundamental en la gestión cotidiana de las misiones al ser el foro en el que los Estados contribuyentes tratan colectivamente las cuestiones relativas al empleo de sus fuerzas<sup>52</sup>, ha sido creado por primera vez en el marco de la *Operación Concordia*, en virtud de una decisión del CPS de 18 de febrero de 2003<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Por lo que se refiere a la *Operación Concordia*, arts. 4 y 8 de la Acción común de 27 de enero de 2003 y art. 3 de la Decisión del Consejo de 18 de marzo de 2003, relativa al comienzo de esta misión militar (DO L 76 de 22.3.2003, p. 43). En el caso de la *Operación Artemis*, arts. 7 y 10 de la Acción común de 5 de junio de 2003.

<sup>52</sup> Con carácter general, el mandato y las funciones de este tipo de órganos aparecen recogidos en los correspondientes documentos sobre participación de terceros Estados en operaciones de gestión de crisis de la UE aprobados por los Consejo Europeos de Niza (diciembre de 2000) y Bruselas (octubre de 2002), a los que ya he aludido en distintos momentos a lo largo del presente trabajo.

<sup>53</sup> Decisión del Comité Político y de Seguridad ERYM/1/03, de 18 de febrero de 2003, sobre la creación del Comité de Contribuyentes para la operación militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia (doc. 6451/03). Las contribuciones ofrecidas por terceros Estados para el desarrollo de esta operación fueron aceptadas en virtud de la Decisión ERYM/1/02 del CPS, de 10 de marzo de 2003, modificada al día siguiente por la Decisión ERYM/1/03 (documentos 7192/03 y 7317/03, respectivamente).

De acuerdo con sus previsiones, en el Comité de Contribuyentes están representados todos los Estados miembros así como los terceros Estados que contribuyan a la operación, pudiendo asistir también a las reuniones los Directores Generales del Estado Mayor de la UE y el Comandante de la misma. Las decisiones se adoptan en todo caso por unanimidad, aunque conforme a un doble procedimiento que impide a los Estados miembros que no contribuyan a la operación participar en la toma de decisiones sobre la gestión diaria de ésta. Sí podrán hacerlo, en cambio, cuando se trate simplemente de formular recomendaciones sobre posibles ajustes del planeamiento operativo o de los objetivos de la misión<sup>54</sup>. En fin, la presidencia del Comité de Contribuyentes, al menos en este supuesto y al igual que ocurre con el CPS en situaciones de crisis<sup>55</sup>, recae sobre el Secretario General/Alto Representante, que indudablemente aparece como la cabeza visible de la dirección política de las operaciones.

## 2. LA FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES

Es bien sabido que la financiación de la PESC resultó problemática desde el momento mismo de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht<sup>56</sup>. Tras múltiples enfrentamientos institucionales entre las dos ramas

---

En el caso de la MPUE en Bosnia, el CPS no ha considerado oportuno crear un Comité de Contribuyentes a la vista del tipo de misión y de su magnitud. No obstante, los terceros Estados que han realizado contribuciones significativas disfrutaron de los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros participantes, en este caso todos, por lo que se refiere a la gestión cotidiana de la operación (art. 8.2 de la Acción común de 11 de marzo de 2002). La participación de esos Estados terceros se ha articulado de conformidad con las previsiones del documento «Consultas y modalidades de la contribución de los Estados no miembros de la UE a la gestión civil de las crisis por parte de la UE» (15203/02) de diciembre de 2002. En cuanto a la *Operación Artemis*, el Consejo ha autorizado al CPS a «adoptar las decisiones pertinentes sobre el establecimiento de un Comité de Contribuyentes en caso de que los terceros Estados aporten contribuciones militares significativas» (art.10.4 de la Acción común de 5 de junio de 2003); en el momento de cerrar la redacción de este trabajo no se conocía, sin embargo, decisión alguna al respecto.

<sup>54</sup> Arts. 3 y 6 de la Decisión del CPS ERYM/1/03.

<sup>55</sup> Conforme a lo previsto en el Anexo de la Decisión del Consejo 2001/78/PESC, de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Político y de Seguridad de la UE (DO L 27 de 30.1.2001).

<sup>56</sup> Para un análisis del régimen original previsto en el TUE, vid. ROBLES CARRILLO, M.: «La financiación de la PESC», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, n.º 1, 1995, pp. 101-146.

de la autoridad presupuestaria a propósito de la financiación de las primeras acciones comunes de la UE, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión alcanzaron el 17 de julio de 1997 un Acuerdo Interinstitucional específico a este respecto<sup>57</sup>, posteriormente incorporado al Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario<sup>58</sup>. Aquel pacto, unido a la coetánea reforma del artículo 28 del TUE por el Tratado de Amsterdam, propició una mayor coherencia y estabilidad en esta faceta de la acción exterior europea, reconduciendo en gran medida «la costumbre de hacer juegos malabares» con las líneas de asignación presupuestaria en este campo<sup>59</sup>.

La aprobación de las primeras operaciones de gestión de crisis en aplicación de la PESD ha vuelto a poner de manifiesto, sin embargo, la precariedad de este sistema de financiación y la insuficiencia, no sólo de los recursos, algo de sobra conocido, sino también de los procedimientos a través de los cuales se autoriza su liberación con motivo de una actuación concreta.

Conviene recordar a este respecto que, conforme a lo previsto en el artículo 28 del TUE, el sistema de financiación de la PESD descansa sobre la distinción entre los gastos administrativos y operativos que comporta su ejecución. Con carácter general, ambas categorías de gastos deberían imputarse al presupuesto comunitario. Ahora bien, mientras que en el caso de los primeros este principio no admite ningún tipo de derogación, tratándose de los segundos son dos las excepciones reconocidas:

- que el Consejo decida otra cosa por unanimidad;
- que los gastos resulten de la financiación de operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

<sup>57</sup> Acuerdo Interinstitucional entre el PE, el Consejo y la Comisión Europea sobre las disposiciones relativas a la financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común (DO C 286 de 22.9.1997, p. 80).

<sup>58</sup> A través de la Parte H (art. 39) del Acuerdo (DO C 172 de 18.6.1999).

<sup>59</sup> MISSIROLI, A.: «Financiación de la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD)», *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 21.4.2003, p. 3 (disponible en [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)). Sobre la financiación de la PESD después del Tratado de Amsterdam pueden consultarse también, ELÍAS BOADA, J.: «El Consejo y el Parlamento Europeo ante la financiación de la PESD», *Working Paper* n.º 15, mayo 2001, Observatorio de Política Exterior Europea, IUEE, Universidad Autónoma de Barcelona ([www.uab.es/iuee](http://www.uab.es/iuee)); OREJA AGUIRRE, M. (dir.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Madrid, 1998, pp. 354-359;

Cuando esto ocurra, las correspondientes cargas financieras habrán de ser asumidas por los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a no ser que el Consejo decida por unanimidad otro método de distribución.

De lo anterior se deduce que, al menos en principio, las acciones de la UE en materia de gestión de crisis que se apoyen en instrumentos comunitarios o que comporten el recurso a capacidades civiles de la PESD deben ser financiadas íntegramente por el presupuesto comunitario, mientras que las operaciones militares, salvo los gastos administrativos que provoquen para las instituciones, corren a cargo de los Estados miembros. Ahora bien, este dispositivo genérico no responde a las exigencias específicas que suelen plantear este tipo de misiones, sobre todo en lo que atañe a la rapidez y flexibilidad con las que deben ser movilizados los recursos necesarios para su financiación. Ésta es sin duda, y al margen del sempiterno problema de la ridícula dotación del presupuesto PESC, la carencia fundamental en este ámbito que han revelado las primeras operaciones de gestión de crisis puestas en marcha por la UE.

En efecto, una vez aprobada la Misión de Policía de la UE en Bosnia en febrero de 2002, no resultó en absoluto sencillo reunir dentro del presupuesto comunitario para ese ejercicio los 14 millones de euros en que se cuantificaron los gastos de preparación del despliegue de la operación previsto para enero del año siguiente<sup>60</sup>. Estas dificultades son comprensibles si tenemos en cuenta que el conjunto de la financiación de la PESC para aquel año ascendía a unos 30 millones de euros. Lógicamente, esta cantidad ha debido aumentarse de un modo muy significativo en el presupuesto 2003 para hacer frente a los costes derivados del desarrollo efectivo de la misión<sup>61</sup>. Aun así, y consciente de la imposibilidad de imputar íntegramente al presupuesto comunitario la financiación de la MPUE en Bosnia, el Consejo decidió que casi la mitad de los 38 millones de euros anuales de gastos de gestión se financien «allí donde surjan las necesidades»; es decir, en cada caso, por los Estados miembros o los terceros Estados contribuyentes a la operación en relación con los efectivos policiales

<sup>60</sup> Vid., a este respecto, el Anexo IV de las Conclusiones del Consejo, de 18 de febrero de 2002 (doc. 6247/02), sobre la sucesión de la Fuerza Internacional de Policía (IPTF) en Bosnia, así como los comentarios de MISSIROLI, A.: «Financiación de la Política Europea de Seguridad...», *loc. cit.*, p. 4; NOWAK, A.: «L'Union en action...», *loc. cit.*, pp. 27 ss.

<sup>61</sup> Hasta los 47'5 millones de euros.

que aportan<sup>62</sup>. Los costes restantes (gastos corrientes de funcionamiento, contratación de personal local y de personal civil internacional) corren en principio a cargo del presupuesto comunitario, aunque no se descarta que pueda ser necesario en algún momento recurrir a fuentes alternativas de financiación para cubrirlos<sup>63</sup>.

Para mejorar esta situación, la Comisión ha propuesto aprovechar al máximo los mecanismos de flexibilidad que ofrece el presupuesto comunitario e, incluso, introducir algún nuevo instrumento de estas características específicamente dedicado a la gestión de crisis, si bien esta última opción no sería posible en el marco de las actuales perspectivas financieras<sup>64</sup>. En

---

<sup>62</sup> Se trata de los 18 millones de euros previstos para dietas y gastos de viaje en el art. 9.1 b) i) de la Acción común 2002/210/PESC, de 11 de marzo de 2002. Lógicamente, cada Estado contribuyente corre también con el resto de gastos del personal que envíe en comisión de servicios, en particular sus retribuciones ordinarias (art. 5.2).

<sup>63</sup> En efecto, conforme al apartado 2 del art. 9 de la Acción común mencionada en la nota anterior, «[e]n caso de que la financiación de los gastos mencionados en el inciso ii) de la letra b) del apartado 1 con cargo al presupuesto comunitario no sea suficiente, el Consejo decidirá, de conformidad con las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, la forma de cubrir el saldo restante correspondiente a costes comunes».

<sup>64</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Financiación de operaciones de gestión civil de crisis», *COM (2001) 647 final*, de 28.11.2001. En este documento la Comisión apunta, entre otros extremos: «La solución más lógica sería establecer una reserva para la gestión de crisis fuera de la línea presupuestaria para acciones exteriores (línea 4), lo que se adaptaría al reciente cambio decisivo tanto en la aspiración como en la capacidad de la UE, de la Comunidad y de la PESC para afrontar situaciones de crisis. No obstante, podría implicar una revisión del límite máximo de la perspectiva financiera. Dado lo delicado de tal paso, sería prudente alcanzar el mismo objetivo tanto ampliando el uso de la actual reserva de urgencia a las intervenciones de crisis civiles, incluida la acción de la PESC, como extendiendo el uso de la actual reserva de emergencia a las intervenciones en situaciones de crisis de la PESC» (p. 8). Conforme a lo previsto en la letra c) del art. 23 del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999, «la reserva para ayudas de emergencia tiene por objeto permitir responder rápidamente a las necesidades concretas de ayuda de terceros países generadas por acontecimientos no previsibles en el momento del establecimiento del presupuesto, prioritariamente, para acciones de carácter humanitario». Conviene recordar igualmente que, en la actual configuración de la subsección B8 (PESC) de la Sección III del presupuesto, la cantidad asignada a financiar «acciones urgentes» no puede superar el 20 % de la dotación total de aquella, lo cual limita enormemente el margen de maniobra de la UE ante situaciones imprevistas.

esta misma línea, y tratando por tanto de evitar que la financiación de las operaciones civiles de gestión de crisis derive hacia los Estados miembros, el Proyecto de Constitución elaborado por la Convención sugiere que el Consejo establezca «los procedimientos específicos para garantizar el acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y de seguridad común y, en particular, los preparativos de una misión» de gestión de crisis<sup>65</sup>. No obstante, la única mejora efectiva introducida hasta la fecha en este campo se refiere a la información previa que el Parlamento recibe como parte del proceso de decisión de la PESC, especialmente en los casos en que el Consejo prevea la adopción de una acción común que requiera un incremento de los créditos presupuestados para esta política en el año financiero en curso<sup>66</sup>.

Por el contrario, la aprobación de las primeras operaciones de carácter militar no habría sido posible sin la previa definición de unos principios básicos para su financiación. Estos fueron fijados por el Consejo el 17 de junio de 2002, y ratificados unos días después por los Jefes de Estado o de Gobierno en el Consejo Europeo de Sevilla<sup>67</sup>. Se trata, no obstante, de una solución provisional y de alcance bastante limitado, en la medida en que su principal virtualidad consiste en determinar aquellos costes que se considerarán «comunes» en este tipo de operaciones, al no poder asignarse individualmente a los Estados participantes<sup>68</sup>. En efecto,

<sup>65</sup> Art. III-210.3 (CONV 802/03). Un comentario global de los trabajos de la Convención en el ámbito de la PESC puede encontrarse en el trabajo de FERNÁNDEZ SOLA, N.: «La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (Suplemento)*, n.º 11, abril 2003, pp. 10 ss. Desde una perspectiva más concreta y también publicado en el mismo número de ese *Boletín*, vid. el análisis de POZO SERRANO, P.: «La operatividad de la Unión Europea en la gestión de crisis: evolución y futuro en los trabajos de la Convención», pp. 27-35.

<sup>66</sup> *Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la financiación de la PESC, con arreglo al Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999*, adoptada el 25 de noviembre de 2002. El texto de esta Declaración puede encontrarse como anexo del Informe del PE sobre el proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2003, modificado por el Consejo, de 10 de diciembre de 2002 (A5-0440/2002).

<sup>67</sup> *Anexo II del Informe de la Presidencia sobre la PESC*, aprobado por el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002 (doc. 10160/2/02).

<sup>68</sup> Apartado 3 del documento, que prevé una revisión completa del sistema después de la realización de una primera operación, o a más tardar en junio de 2004.

el modelo de financiación adoptado descansa sobre la distinción entre los mencionados «costes comunes» y los «costes individuales», que se financiarán con arreglo al origen de los mismos. Con motivo de la aprobación de cada operación concreta, el Consejo decidirá además, teniendo en cuenta sus circunstancias específicas, si los costes de transporte, acuartelamiento y alojamiento de las fuerzas habrán de financiarse en común.

Esta última posibilidad ha sido parcialmente descartada para la *Operación Concordia* en la ERYM y por completo en el supuesto de la *Operación Artemis*, lo que en ambos casos arroja como resultado un presupuesto para «costes comunes» bastante limitado<sup>69</sup>. Para sufragar y administrar este tipo de gastos en ejecución de la operación balcánica, el Consejo estableció en enero de 2003 el primer «Mecanismo operativo de financiación» de una misión militar, con su correspondiente Reglamento financiero<sup>70</sup>. Este Mecanismo, que se nutre de las aportaciones de los Estados miembros y de los terceros Estados que contribuyen a la operación, dispone de la capacidad jurídica necesaria para poseer una cuenta bancaria, adquirir, poseer y enajenar bienes, celebrar contratos o acuerdos administrativos y comparecer en justicia. Su representación está asegurada por un Administrador y su funcionamiento supervisado por un «Comité Especial», que está integrado por representantes de los Estados miembros contribuyentes<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> En el caso de la *Operación Concordia*, se ha decidido que sólo los costes de acuartelamiento y alojamiento de las fuerzas se financien como gastos comunes. La duración prevista de esta misión es de seis meses y el importe de referencia financiera fijado en la Acción común de 27 de enero de 2003, 4.700.000 euros (art. 9). Para la *Operación Artemis* este importe es de siete millones de euros (art. 11 de la Acción común de 5 de junio de 2003), pese a que su duración es en principio más breve (comenzó el 12 de junio de 2003, con un mandato inicial que expira el 1.º de septiembre).

<sup>70</sup> Decisión PESC del Consejo de 27 de enero de 2003, por la que se pone en práctica la Acción común 2003/92/PESC del Consejo de 27 de enero de 2003, relativa al establecimiento de un mecanismo operativo de financiación con objeto de financiar los costes comunes de la operación militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia (doc. 5561/2/03). En el momento de cerrar la redacción de este trabajo aún no se había hecho pública ninguna decisión a este respecto en relación con la operación militar en la RDC.

<sup>71</sup> Arts. 2, 3, 4 y 5 de la mencionada Decisión del Consejo. En los trabajos de este Comité Especial también participan los representantes de los Estados terceros contribuyentes, si bien no toman parte en las deliberaciones y votaciones de sus dictámenes.

Todo este dispositivo no resuelve, sin embargo, dos de los problemas fundamentales que suscita la financiación de este tipo de operaciones. Por un lado, la inexistencia de recursos disponibles de antemano para preparar el despliegue urgente de una misión militar; por otro, el hecho de que sean los Estados miembros que aportan los efectivos para el desarrollo de una operación en nombre de la UE los que también tengan que soportar el grueso de su financiación. Ambas cuestiones han retenido la atención de la Convención, y encuentran reflejo en su Proyecto de Constitución.

En el ya mencionado artículo III-210, apartado tercero, se contempla la creación de un «fondo de inicio» constituido por contribuciones de los Estados miembros y destinado a financiar los preparativos de las misiones de gestión de crisis que no corran a cargo del presupuesto de la Unión. Esta especie de FED<sup>72</sup> para operaciones militares sería, sin duda, una buena solución, aunque obviamente no podría funcionar igual que en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, al menos por lo que se refiere a su administración por parte de la Comisión<sup>73</sup>. No obstante, la aprobación de sus normas de funcionamiento y control financiero por mayoría cualificada en el seno del Consejo, tal como prevé la referida disposición, podría constituir una garantía suficiente a este respecto.

Mucho más delicado, sin embargo, es el segundo problema. En este caso, más que una solución, lo que propone la Convención es reconocer mayor autonomía a los Estados miembros que estén dispuestos a asumir estas cargas, conforme a la lógica de la diferenciación que impregna la configuración de la PESD en el Proyecto de Constitución. De este modo, al tiempo que se mantiene el principio de que los Estados miembros que hagan uso de la abstención constructiva a la hora de aprobar una opera-

---

<sup>72</sup> Como es bien sabido, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que constituye el soporte financiero de la política de cooperación de la UE con los denominados países ACP (África, Caribe y Pacífico), se nutre de aportaciones directas de los Estados miembros fijadas cada cinco años conforme a una clave de reparto específica y no forma parte del presupuesto general de la UE.

<sup>73</sup> Vid., en este sentido, los comentarios de MISSIROLI, A.: «Financiación de la Política Europea de Seguridad...», *loc. cit.*, pp. 5 ss. Por su parte, el Parlamento Europeo también apoya la creación de este fondo de inicio para las operaciones militares, pero considera que debería formar parte del presupuesto PESC; en la misma línea considera que es necesaria una reforma del artículo 28 del TUE para que los gastos comunes de este tipo de misiones se financien con cargo al presupuesto de la UE. (*Informe sobre la nueva arquitectura de seguridad y defensa: prioridades y lagunas*, de 27 de marzo de 2003; A5-0111/2003, puntos 39 y 40).

ción militar no estarán obligados a contribuir a su financiación<sup>74</sup>, queda formalmente contemplada la posibilidad de que el Consejo «delegue» la realización de determinadas misiones en aquellos Estados miembros que dispongan de las capacidades necesarias y estén dispuestos a ello. Lógicamente, la delegación comporta un notable margen de autonomía a favor de estos últimos para gestionar directamente la operación<sup>75</sup>. De este modo, en lugar de apostar por el fortalecimiento de la cohesión interna de la Unión mediante la articulación de algún tipo de mecanismo solidario de financiación, se opta por premiar a los Estados miembros que estén dispuestos a soportar las cargas de la operación, liberándolos de ataduras institucionales en la conducción de la misma.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

«La Unión Europea es, guste o no guste, una potencia de envergadura mundial, por lo que debe estar dispuesta a compartir la responsabilidad de la seguridad del mundo». Esta aseveración, con la que se cierra la introducción del documento presentado por Javier Solana al Consejo Europeo de Salónica como esbozo de lo que habrá de ser próximamente la «Estrategia de seguridad» de la UE<sup>76</sup>, habría sonado a retórica hueca hasta no hace demasiado tiempo. Sin embargo, las cosas han cambiado en los últimos años a este respecto, y la mejor prueba de ello son las operaciones de gestión

<sup>74</sup> En el apartado 2 del propio art. III-210. Con motivo de la aprobación de las dos operaciones militares comentadas, Dinamarca ha invocado el artículo 6 del Protocolo anejo al TUE y al TCE en el que se regula su posición sobre determinadas cuestiones para no participar ni en la elaboración ni en la financiación de las mismas.

<sup>75</sup> Conforme al art. III-206 del Proyecto presentado por la Convención, «...el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que dispongan de las capacidades necesarias para ello y estén dispuestos a llevarla a cabo. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión». Por otra parte, «[l]os Estados que participen en la realización de la misión informarán periódicamente al Consejo acerca del desarrollo de la misma, y le comunicarán de inmediato si la realización de la misión acarrea nuevas consecuencias importantes o exige una modificación del objetivo, el alcance o las normas adoptados por el Consejo...».

<sup>76</sup> *Una Europa segura en un mundo mejor* (S0138/03), documento presentado por el Secretario General/Alto Representante al Consejo Europeo de Salónica de 19-20 de junio de 2003. En sus Conclusiones (punto 54), el Consejo Europeo acoge favorablemente las recomendaciones formuladas en el mismo como fundamento de la «Estrategia de Seguridad» que debería aprobarse en el mes de diciembre.

de crisis iniciadas por la UE en el primer semestre de 2003. Con ellas se ha puesto de manifiesto claramente la voluntad de los europeos de asumir una responsabilidad integral, no sólo económica o humanitaria, en el ámbito de la de seguridad, que sin duda contribuirá a elevar el perfil y reforzar la credibilidad de la Unión en la escena internacional.

Éste será, no obstante, un proceso lento y difícil, puesto que la aprobación de estas misiones o de otras en el futuro inmediato, aun siendo importante, no corrige las profundas deficiencias estructurales de la política exterior y de seguridad europea. Nadie puede garantizar, en este sentido, que el lamentable episodio provocado por la crisis de Iraq no vuelva a repetirse, o que una nueva respuesta deslavazada de los Estados miembros ante situaciones especialmente graves, como ha ocurrido en el caso de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) en Afganistán, diluya la percepción del esfuerzo que la UE realmente despliega en determinados escenarios de conflicto. Por otra parte, las carencias en ciertos sectores de capacidad militar, las dificultades para financiar las operaciones o los problemas para coordinar instrumentos de distinta naturaleza (civil/militar, nacional/comunitaria) en el marco de crisis complejas son manifiestos y no podrán resolverse en el corto plazo.

Ahora bien, más allá de estas lagunas concretas, la debilidad fundamental de la PESD radica en su absoluta dependencia de algo tan frágil y volátil como la voluntad política del momento de un colectivo de Estados cada vez más amplio y heterogéneo. Anclar esta voluntad política a compromisos jurídicos mínimamente consistentes resulta hoy por hoy imposible, al menos si se pretende que estos sean aceptados por el conjunto de miembros de la Unión. De ahí la tendencia, claramente perceptible en las propuestas de la Convención, a configurar esta política con el máximo grado de flexibilidad, de tal modo que no se desperdicie ni un ápice de esa voluntad, aunque en algún caso provenga sólo de un limitado grupo de Estados miembros. Dadas las circunstancias, probablemente sea el único enfoque posible para seguir avanzando en este terreno, pero hay que reconocer que entraña riesgos evidentes.

En fin, las tres operaciones de gestión de crisis examinadas son, pese a su modestia, importantes en sí mismas, pero sobre todo por lo que representan: la capacidad y la disposición de la UE para asumir por primera vez en su historia plenas responsabilidades en el campo de la seguridad global, conforme a unos principios y métodos de actuación más necesarios que nunca en los tiempos que corren.