

L'Unione Europea e il mantenimiento della pace
9,30 – 12,30 Sala del Consiglio Comunale
Piazza Grande 16

Por Yolanda GAMARRA*

I.- INTRODUCCIÓN.- II.- MARCO OPERATIVO DE LA PCSD.- 1. Marco legal.- 2. Componente militar: a. *Headline goal* 2003/*Headline goal* 2010.- b.- Misiones.- c. Dificultades operativas.- 3. Componente civil. a. El marco operativo. b.- Misiones.- c. Dificultades operativas.- **III.- MARCO COOPERATIVO: DESARROLLOS RECIENTES.-** 1. Unión Europea y OTAN.- a. El marco jurídico de cooperación.- b. Antecedentes de cooperación.- c.- Dificultades ideológicas, operativas y estructurales.- 2. Unión Europea y Naciones Unidas.- a. Marcos de cooperación.- a.- Misiones conjuntas.- 3. Unión Europea-Unión Africana- Naciones Unidas: un diálogo estratégico triangular.- a. Marco de cooperación.- b. Misiones conjuntas.- **IV.- CONCLUSIONES**

I.-INTRODUCCIÓN

El Tratado de Lisboa, adoptado el 13 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha reformado el Tratado de la Unión Europea (UE) y el Tratado de la Comunidad Europea de Roma que cambia de nuevo de nombre y pasa a denominarse tratado de Funcionamiento de la UE. Se ha puesto fin al largo paréntesis que se abrió en febrero de 2002 con la convocatoria de una Convención para elaborar una constitución europea.

La nueva etapa comenzó con la Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007, el año en el que se conmemoró el quincuagésimo aniversario de la firma del Tratado de Roma. En ese momento, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE, se comprometen a continuar promocionando la democracia, estabilidad y bienestar no sólo dentro, sino también fuera de sus fronteras. Dado el carácter dinámico de los riesgos estratégicos -terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, cambio climático, Estados fallidos y crimen organizado-, la UE apostó por participar en la gestión y administración de áreas en crisis como queda expresamente recogida en la Declaración de Berlín de 2007,

“Defendemos que los conflictos del mundo se resuelven de forma pacífica y que los seres humanos no sean víctimas de la guerra, el terrorismo y la violencia. La Unión Europea quiere promover en el mundo la libertad y el desarrollo [...] La Unión Europea [...] seguirá promoviendo también la democracia, la estabilidad y el bienestar allende sus fronteras”¹.

* Profesora Titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. Miembro del Grupo de Investigación S102, reconocido por el Gobierno de Aragón en 2010.

En este contexto resulta oportuno reflexionar sobre las capacidades de la UE para participar coherente y eficazmente en distintos tipos de operaciones de paz y gestión de crisis, y cuestionar si la retórica que práctica la UE se corresponde con las expectativas en el momento de su desarrollo. Para cumplir esta ambiciosa estrategia, la UE actúa o desea actuar con el objetivo de asumir los nuevos riesgos estratégicos dentro del concepto de ‘*global partnership*’, dado que considera que ni un Estado, ni una coalición, ni tampoco una organización internacional es capaz de afrontar los nuevos desafíos del siglo XXI de manera autónoma, esto es, sin la cooperación de los demás actores globales. Ello explica, que la UE -en el contexto de la PESC- coordine sus actividades tanto con Naciones Unidas (UN), como con la OTAN y otros actores regionales como la Unión Africana (UA).

La proyección exterior de la UE se sitúa dentro de dos debates fundamentales: el primero, sobre las futuras reformas de NU, y de las vías de intervención con el fin de garantizar, a nivel universal, la paz y seguridad internacionales. El segundo, dentro del marco del proceso de constitucionalización de la UE y el desarrollo de los instrumentos de cooperación, entre los que figura la construcción de una política de defensa común, entre los cuales las ‘misiones Petersberg’ representan uno de los pilares principales.

En este estudio se trata de analizar los diferentes modelos de cooperación, tanto civiles como militares, de la UE con las diferentes organizaciones internacionales, así como su capacidad de actuar de manera autónoma en la prevención y gestión de crisis. Ligado a ese análisis emerge la cuestión de si la UE será capaz de gestionar eficazmente crisis internacionales fuera de sus fronteras.

II. Marco operativo de la PCSD

1. Marco legal

La contribución de la UE a la gestión de crisis está anclada en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), como establece el artículo 43 de Tratado de Unión Europea (TUE): “Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos”.

El texto tiene su origen en las *Misiones Petersberg*, establecidas en la Declaración de Petersberg que acordó el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental (UEO), de Bonn, en 1992. Tras la Declaración de Marsella de 2001, la UEO cedió sus funciones a la UE, e incorporó de esta manera la dimensión no sólo militar sino también civil de las tareas *Petersberg* a la Política Exterior y de Seguridad (PESD)

¹ Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de la firma de los Tratados de Roma, Berlín, 29 de marzo de 2007.

La participación de la UE en gestión de crisis varía significante de las organizaciones internacionales como la OSCE o NU. Si bien, la UE comparte los objetivos de seguridad con las organizaciones internacionales mencionadas cabe recordar que al participar en misiones de paz, la UE actúa dentro del marco de su acción exterior, lo cual implica que la UE tendrá en cuenta no sólo los objetivos de seguridad, sino el conjunto entero de metas y fines políticos que forman la estrategia exterior de la UE, así como los intereses de sus Estados miembros.

La PCSD nace con el Tratado de Lisboa, como directa heredera de la PESD, que a su vez se encuadra en la PESC. Dichas políticas, durante los diez últimos años han llevado a cabo un proceso de aprendizaje con avances y retrocesos, con claros impulsos a través de los correspondientes Consejos Europeos que conforman una base extraordinaria para que la PCSD pueda ser la llave que abra el proceso de la defensa europea. Dentro de esta dinámica, el Consejo Europeo decidió crear en enero de 2001, el Estado Mayor² y el Comité Militar³ de la UE, y en julio de 2004 la Agencia Europea de Defensa (en siglas inglesas, EDA).

El título V⁴ del Tratado de la UE, titulado “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común” enmarca y define todo lo relativo a ambas políticas. Mientras, en su capítulo 2º, trata de las “Disposiciones específicas sobre la política exterior y de seguridad común”.

La PCSD es una política bajo el control de los Estados miembros, ni la Comisión ni el Parlamento Europeo, tienen mucho que decir en estas materias y todo queda bajo el control intergubernamental. Los Estados miembros no han querido introducir mayor flexibilidad, y así en el artículo 42 párrafo 2 del TUE se recoge que la PCSD “conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad”. En otras palabras, la decisión final permanece recae en los Estados miembros.

Asimismo, en el artículo 42 párrafo 4 del TUE, el Consejo de de la UE, de nuevo por unanimidad, decidirá sobre el inicio de una misión y deja al Alto/a Representante sólo la capacidad de proponer en estos temas.

En el artículo 43 párrafo 2 del TUE, el Consejo toma todas las decisiones relativas a una misión que debe encontrarse entre las relacionadas en el artículo 43 párrafo 1, y cuya coordinación corresponde al Alto/a Representante. El artículo 45 párrafo 1 coloca a la EDA directamente bajo la autoridad del Consejo. Es también este órgano quien decide sobre el inicio de una cooperación estructurada permanente (CEP) entre un grupo de países, establecido en el artículo 46 párrafo 2 del TUE, si bien esta vez por mayoría cualificada.

El artículo 31 del TUE ya que en él se clarifican aquellas decisiones que en esta materia pueden ser dejadas a una mayoría cualificada y también abre la puerta en el párrafo 1 a la ‘*abstención constructiva*’ para algunas de las situaciones en las que la unanimidad es requerida.

Con el Tratado de Lisboa se incluye la ‘cláusula de solidaridad’ en el artículo 222 TFUE. La aplicación práctica de este artículo requiere una concreción de su significado por el Consejo de la UE, así como la creación de un fondo para hacer frente a ataques terroristas.

² <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1039&lang=en>

³ <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=1648&lang=en>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:ES:PDF>

Una de las novedades importantes del TUE es la creación o redefinición del Alto/a Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁵ y Vicepresidente de la Comisión⁶. Este puesto emerge de la combinación del Alto Representante y Comisario de Asuntos exteriores ya existentes. Su designación viene del CE y presidirá el Consejo en su versión Exteriores y la convocatoria, por el momento extraordinario y *ad hoc* a éste, en la versión Defensa. Será también responsable del Servicio Europeo de Acción Exterior⁷ (SEAE) -servicio diplomático europeo para algunos-, y que en este período comienza su andadura. Ni que decir tiene que es el responsable no sólo de la política exterior sino también de la PCSD y por añadidura se le hace también presidente⁸ de la EDA.

La EDA ve confirmada su existencia en el Tratado de la UE, por primera vez y, lo que es más importante, cobra una especial importancia ya que el artículo 42 párrafo 3 del TUE señala entre otros cometidos que “determinará las necesidades operativas”, responsabilidad ésta de nuevo cuño y con enormes implicaciones para la EDA si existe la necesaria voluntad política.

Finalmente, señalar la existencia del Comité Político y de Seguridad (CPS) – contemplado en el artículo 38 del TUE-, con misiones de supervisión de políticas acordadas así como control político y dirección estratégica de las misiones de la UE.

En el título IV del TUE, se recogen las disposiciones relativas a las cooperaciones reforzadas, y en el artículo 20 del TUE se señala que “serán sus finalidades impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración”. En otras palabras, objetivos muy generales en los que podrían entrar muchas causas, entre ellas las de la PESC y la PCSD, de la que ésta última forma parte. Marca entre sus disposiciones la necesidad de contar al menos con 9 participantes.

El artículo 329 del TFUE recoge las cooperaciones reforzadas, y en su párrafo 2 se contempla la aprobación de una acción en el ámbito de la seguridad y la defensa por unanimidad. Dicha unanimidad también podría flexibilizarse por a vía de la ‘abstención constructiva’.

Quizás, el elemento más novedoso del Tratado de la UE y con toda probabilidad el que más esperanzas ha provocado en relación con la posibilidad de dar un renovado impulso a la defensa europea sea la cooperación estructurada permanente. Se recoge en el artículo 42 párrafo 6 del Tratado de la UE por primera vez, y ya allí, aparte de reenviar al artículo 46 para la definición del procedimiento a seguir, hace referencia a “criterios más elevados de capacidades militares” -¿capacidad nuclear?, ¿un nivel determinado de PIB en gasto en defensa? El TUE no establece nada al respecto- y también “que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia”.

En el artículo 46 del TUE se definen los procedimientos para la puesta en marcha, ampliación, abandono de una CEP, y las decisiones del CE, en esta materia, se toma por mayoría cualificada. Ello deja una maravillosa puerta entreabierta para poder marchar juntos, si no todos al menos unos pocos, por esta novedosa senda.

Tal relevancia queda reflejada también en el hecho de contar con un propio protocolo anejo para su desarrollo, el Protocolo n °10 “Sobre la Cooperación

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1847&lang=es> página de la Alta representante en el Consejo.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/ashton/index_en.htm página de la vicepresidenta de la Comisión.

⁷ <http://eeas.europa.eu/>

⁸ <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=119>

Estructurada Permanente establecida por el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea”. En este protocolo, se contempla en el artículo 1 párrafo a que la CEP está abierta a los Estados miembros que se comprometan “a acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales,...”. Dichas fuerza multinacionales no son descritas ni en su forma, ni cuantía, ni disponibilidad, ni permanencia, esto es, que se nos abre un campo en el cual se puede avanzar en la defensa europea.

2. Componente Militar

A. *Headline goal 2003 / Headline goal 2010*

En el Consejo de Helsinki de 1999, los Estados miembros de la UE acordaron el Helsinki *Headline Goal*, según el cual, deberían ser capaces antes de finales de 2003 de desplegar en un plazo de 60 días y al menos durante un año, un contingente militar capaz y cuya composición oscilara entre los 50.000 y 60.000 elementos para llevar a cabo las misiones Petersberg. Para ello se creó el Grupo *Headline Goal* con el objetivo de establecer el Catálogo de Fuerzas de Helsinki que determinaría las capacidades necesarias para el objetivo fijado en Helsinki. En la Conferencia de Compromisos de Capacidades, 20-21 de noviembre de 2001, los Estados miembros de la UE se comprometieron a contribuir con diferentes capacidades para conseguir el *Headline Goal 2003*. En ese encuentro, los Ministros de Defensa de la UE acordaron el Plan de Acción Europeo sobre Capacidades que contaba con diferentes grupos encargados de detectar las principales deficiencias así como presentar propuestas para subsanarlas. Tras la publicación de los informes de estos grupos, se celebró una segunda Conferencia de Compromisos de Capacidades, el 19 de mayo de 2003, donde la UE declaró tener la suficiente capacidad operacional para asumir las misiones *Petersberg*. No obstante, estas capacidades militares existían solamente en teoría, sin consideración del aspecto práctico de la operabilidad⁹. En ese mismo año, se publicó la Estrategia Europea de Seguridad (2003), definiendo como riesgos estratégicos principalmente el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los estados fallidos, así como el crimen organizado. Estos avances, al lado de la redefinición de los riesgos dinámicos globales, y junto con la imposibilidad práctica de los Estados miembros de cumplir con el *Headline Goal 2003*, contribuyeron al Acuerdo de un nuevo *Headline Goal 2010*, que introdujo el concepto de los *Battle Groups* como parte integrante de la estrategia de la PESD¹⁰.

Los *Battle Groups* son agrupaciones tácticas, pequeñas entidades de máximo 1.500 personas, con una respuesta de despliegue rápido -máximo de 15 días- y con fuerzas altamente especializadas para llevar a cabo operaciones de alta intensidad con posible necesidad de combate. En la Conferencia de Compromisos de Capacidades del 2004, se acordó la creación de 13 agrupaciones hasta el año 2007. Hasta el momento

⁹ Karl-Heinz Kamp Europäische „Battle Groups“ – ein neuer Schub für die ESVP?, Konrad Adenauer Stiftung, Diciembre 2004.

¹⁰ Esther Barbé y Maria A. Sabiote, „Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa“, Observatori de la Política Exterior Europea, Dossier N. 4, Mayo 2006.

12 de estas agrupaciones teóricamente existen¹¹. Sobre el papel, la plena capacidad significa que la UE estaría en condiciones de ejecutar dos de esas operaciones de respuesta rápida de manera simultánea basadas en este tipo de agrupaciones.

Para asegurar su autonomía operativa, la UE desarrolló dos conceptos que para impulsar la operabilidad militar europea. De un lado, la Agencia Europea de Defensa, fue creada en el año 2004¹², para dar un impulso a las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis, fomentar e intensificar la cooperación europea en materia de armamento, fortalecer la base tecnológica e industrial de la defensa europea, crear un mercado europeo competitivo de material de defensa y fomentar la investigación con el fin de alcanzar una posición de vanguardia en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de defensa y seguridad. Como una de sus primeras actividades, la Agencia Europea de Defensa lanzó un nuevo portal de negocios ofreciendo a las pequeñas y medianas empresas europeas la posibilidad de aprovechar las crecientes oportunidades transfronterizas de subcontrato en materia de defensa¹³.

De otro lado, la autonomía operativa también se reforzó a través de la creación de una Célula de Planeamiento formada por personal civil y personal militar dentro del Estado Mayor de la UE¹⁴. La Célula Civil/Militar es un cuerpo operativo que integra la experticia de los elementos de planeamiento civil y militar, incluyendo los recursos humanos de la Comisión Europea. Este órgano tiene la responsabilidad de estar en condiciones de crear una operación europea militar de manera autónoma, particularmente, donde una interacción entre los elementos militares y civiles es necesaria. Pese a que la Célula Civil Militar no se puede considerar un cuartel general de la UE, el órgano, sí tiene la capacidad para planear y crear un cuartel general cuando una operación lo requiere.

B. Misiones

La UE ha desarrollado operaciones de carácter militar en la República Democrática del Congo (ARTEMIS, EUFOR), Macedonia (CONCORDIA) y Bosnia Herzegovina (EUFOR ALTHEA), así como una operación de carácter civil/militar en Darfur (AMIS II) y la operación de Kosovo –hoy ya de carácter policial.

La Misión Concordia es la primera misión militar de gestión de crisis de la Unión Europea y, a su vez, la primera misión llevada a cabo en el marco del Acuerdo entre la Unión Europea y la OTAN, los acuerdos *Berlín Plus*¹⁵. Tiempo después, se lanzó la Misión *Artemis*, siendo la primera misión militar de gestión de crisis completamente autónoma así como la primera misión militar de la Unión Europea fuera de las fronteras del continente¹⁶. La extensiva y desafiante misión Althea sucedió

¹¹ Council Conclusions on European Security and Defence Policy, 2761st EXTERNAL RELATIONS Council meeting Brussels, 13 and 14 November 2006.

¹² Acción Común 2004/551/PESC.

¹³ Nick Witney, Chief Executive, European Defence Agency, The EDA's goals: strengthening Europe's capabilities and defence industrial base, European Institute: Transatlantic Roundtable on Defence and Security Washington, 14 February 2007.

¹⁴ Remarks to the European Parliament Sub-Committee on Security and Defence By Brigadier General Heinrich BRAUSS, Director Civ/Mil Cell Roland Zinzius, Deputy Director CivMil Cell, Brussels, 01 March 2007.

¹⁵ Acción Común 2003/92/PESC.

¹⁶ Acción Común 2004/494/PESC.

a la misión SFOR de la OTAN en el territorio de Bosnia y Herzegovina con el objetivo de dar su aportación a la disuasión y al cumplimiento continuado de la responsabilidad de asumir la función especificada en los Anexos 1A y 2 del Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina así como contribuir al entorno seguro y protegido, en línea con su mandato¹⁷. La misión EUFOR DR Congo ha sido la segunda operación de carácter militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo. Esta operación fue diseñada para apoyar a la operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en el país africano, la MONUC, tal y como sucedió en el caso de la operación militar ARTEMIS¹⁸. Tras la tragedia de Darfur, la Unión Africana puso en marcha una misión de paz que inicialmente preveía una mera observación del alto-el-fuego firmado entre las partes en abril de 2004 (Acuerdo de Alto-el-fuego Humanitario de N'Djamena). La agravación de la situación en la región, forzó al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas invocar a la comunidad internacional para que participe en la consolidación del conflicto¹⁹. Ante el llamamiento, la Unión Europea decidió enviar una misión de apoyo a la tarea de la misión AMIS II²⁰. A raíz de desacuerdos entre la OTAN y la UE, la operación se llevó a cabo en coordinación con la OTAN, sin utilizar el marco de los acuerdos *Berlín Plus*.

C. Dificultades Operativas

La principal dificultad de la UE para llevar a cabo una operación militar larga y sostenible, como se prevé en las Tareas *Petersberg*, consiste en la falta de una operabilidad autónoma que, a su vez, se base en las insuficientes capacidades económicas y operativas.

El concepto *Battle Group* aún no ha sido desarrollado en la práctica, pero los obstáculos a los que se enfrentaría una misión apoyada en estas agrupaciones tácticas son alarmantes: actualmente la UE carece de requisitos para poner en marcha estos grupos estratégicos. Para poder transportar un solo *Battle Group* compuesto de 1500 personas, la UE necesita emprender 200 vuelos con el avión de transporte C-130²¹, capacidades con las que la UE, hoy día no cuenta.

Si bien es cierto, la Agencia Europea de Defensa está haciendo un gran esfuerzo para reforzar la industria europea de defensa, la UE no podrá contar con la operabilidad tecnológica militar, hasta en tanto en cuanto los Estados miembros no aumenten sus presupuestos en materia de defensa. Paralelamente, existe la necesidad de racionalizar los gastos militares. El gasto de defensa de la UE, en 2006, ascendió a unos 170.000 millones de euros (1,7 % del PIB) cantidad que incluye unos 82.000 millones de euros correspondientes a contratos públicos de defensa, en general y 30.000 millones de euros destinados a la adquisición de nuevo equipo, en particular²². Este presupuesto, que es aproximadamente la mitad del presupuesto de EEUU, a pesar de no ser pequeño, es utilizado de manera ineficiente; dado que la mayor parte de este

¹⁷ Acción Común 2004/570/PESC.

¹⁸ Acción Común 2006/319/PESC.

¹⁹ Resolución 1564, resolución 1574, resolución 1325.

²⁰ Acción Común 2005/557/PESC.

²¹ Karl-Heinz Kamp Europäische „Battle Groups“ – ein neuer Schub für die ESVP?, Konrad Adenauer Stiftung, Diciembre 2004.

²² Doc. Comisión, SEC(2006) 15557.12.2006, Documento adjunto a la COMUNICACIÓN INTERPRETATIVA sobre la aplicación del artículo 296 del Tratado en el ámbito de los contratos públicos de defensa.

gasto se distribuye en mercados nacionales relativamente pequeños y cerrados. La fragmentación a nivel nacional sigue siendo la principal característica del sector de la defensa europea, tanto en el lado de la oferta y la demanda, como en el marco normativo. Esta fragmentación se considera un obstáculo costoso e ineficiente para la competencia y la cooperación intraeuropeas. Dicho fenómeno está reforzado por el excesivo uso del artículo 346 (antiguo artículo 296) del TUE que exime bajo ciertas circunstancias contratos de adquisición de armas, municiones y material de guerra del cumplimiento de las normas comunitarias de las reglas del mercado común sobre los contratos públicos. El resultado es un mercado cerrado y no competitivo²³.

Por otro lado, las misiones militares de la UE cuentan con procedimientos que no permiten decisiones rápidas y eficientes. Si bien, el Consejo de la UE acordó que los Ministros de Defensa deberían estar en condiciones de tomar una decisión acerca de una misión en un plazo de cinco días y, posteriormente, enviar los elementos necesarios al punto de crisis en un plazo de diez días²⁴, el carácter intergubernamental de la PESD, y también de la PCSD, tiende a impedir despliegues de tropas rápidos y coherentes. De tal manera, resulta indispensable coordinar las actividades de toma de decisión con cuanta más anticipación posible para evitar bloqueos en el Consejo de la UE.

3. Componente Civil

A. El marco operativo

Tras el Plan de Acción de Helsinki²⁵, el procedimiento para desarrollar una acción civil seguía inicialmente el siguiente esquema: definición del objetivo final, celebración de conferencias para recaudar los compromisos de los Estados participantes y, finalmente, la evaluación del resultado²⁶. Los elementos así recopilados comprendían la policía civil, los equipos de ayuda humanitaria, expertos para la reconstrucción administrativa y legal, fuerzas de rescate y observadores de derechos humanos, así como de elecciones internas. No obstante, estos recursos, recopilados en un banco de datos que contenía todos los elementos no militares disponibles para futuras misiones civiles, se distinguían por su alta heterogeneidad de calidad, así como por el número no abaricable del inventario por lo cual no ha sido posible utilizarlos en la práctica²⁷.

A raíz de estas dificultades y para asegurar la viabilidad de las operaciones civiles, el Consejo Europeo, de 19 de junio de 2000, de Santa María da Feira decidió reducir los instrumentos civiles de la PESD a cuatro áreas prioritarias: policía (Integrated Police Units, IPU's), fortalecimiento del Estado de Derecho,

²³ What prospects for a single European Defence and Security Market? SDA press dinner with Günter Verheugen, Vice President and European Commissioner for Enterprise and Industry DECEMBER 6, 2006 Representation of the State of Bavaria to the EU, European Security and Defence Agenda.

²⁴ Video message SG/HR Javier Solana S363/05 Prague Battle Group Seminar, 3/4 November 2005.

²⁵ Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions, Annex 2 to Annex 4 – Report Non-Military Crisis Management of the European Union.

²⁶ Caroline R. Earle, European Capacities for Peace Operations: Taking Stock, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, Marzo del 2004.

²⁷ Reinhard Rummel, Die zivile Komponente der ESVP, Reichhaltiges Gestaltungspotential für europäische Krisenintervention, German Institute for International and Security Affairs, Junio 2006.

fortalecimiento de la administración civil, y la protección civil²⁸. Según la necesidad estratégica, estos instrumentos se podían desarrollar de manera particular o conjuntamente.

La necesidad de un nuevo Plan de Acción surgió en junio de 2004²⁹, tras las experiencias adquiridas en la Misión de Policía en Bosnia y Herzegovina (MPUE)³⁰, y teniendo en cuenta, paralelamente, la Estrategia Europea de Seguridad³¹. En este nuevo plan de acción, el Consejo de la UE subrayó que las operaciones futuras de la UE deberían ser más flexibles, coherentes y adaptables a las necesidades de las situaciones específicas. Se decidió que la UE debería desplegar expertos de gestión de crisis en un formato integrado multifuncional, esto es, a través de grupos de expertos en distintas áreas que estarían capacitados para las peculiaridades de la operación específica. De esta manera y para reflejar mejor las múltiples facetas de los desafíos que se presentaron en las misiones civiles de operaciones pasadas, se prestó una particular atención al desarrollo de capacidades de expertos en el área de los derechos humanos, asuntos políticos, seguridad, mediación, control de fronteras, desarme, desmovilización e integración, así como de la política de medios de comunicación.

En la Conferencia de Compromisos en Capacidades Civiles, el año 2004, los Estados miembros de la UE, se comprometieron a proveer las acciones civiles de la UE con 5,761 elementos en el área policial, 631 expertos en la recreación del Estado de Derecho, 562 expertos en construcción de administración civil y 4988 elementos para la protección civil³². No obstante, la viabilidad operativa aún sufría dificultades en el área de planeamiento y apoyo logístico, financiación, despliegue rápido y provisión de material³³. Para hacer frente a estos problemas, el *Headline Goal 2008*, retomó la necesidad de establecer un manejo de crisis civil sostenible mejorando sobre todo la interacción institucional de la UE e intentando establecer un uso coherente y compatible de los instrumentos de gestión de crisis civil comunitarios y de la PESD por medio de la coordinación, planeación conjunta e intercambio de información³⁴. Por otro lado, en el documento se expresó la necesidad de actuación preventiva en casos donde una crisis estuviese a punto de estallar. Las acciones más recientes demuestran el

²⁸ Consejo Europeo de Santa Maria da Feira 19 y 20 de Junio de 2000, Conclusiones de la Presidencia. El Consejo identificó la necesidad de 5000 elementos policiales robustos para las operaciones civiles, que podrían desplegarse de manera rápida y estarían en condiciones de llevar a cabo tareas ejecutivas en relación con el reestablecimiento del orden y del derecho en situaciones de seguridad inestables. Las misiones de estado de derecho comprendían básicamente la ayuda técnica para la reforma o la organización del sistema judicial y penitenciario, entrenamiento a funcionarios, o el desarrollo de sistemas para hacer frente a la corrupción. Las principales funciones de los expertos en el área de fortalecimiento de la administración civil son la realización de funciones administrativas (registro civil, registro de la propiedad, tasas, administración local, servicio de aduanas); funciones sociales (educación, servicios sociales, servicios médicos y sanitarios); mejora de infraestructuras (abastecimiento de agua, energía, telecomunicaciones, transporte, gestión de basuras). Por último, las misiones de protección civil consistían de servicios de protección y rescate en situaciones de emergencia civil, desastres naturales o medioambientales, apoyo a actores humanitarios, apoyo logístico, reconstrucción de telecomunicaciones, o la construcción de campos de refugiados.

²⁹ Action Plan for Civilian Aspects of ESDP, adopted by European Council, 17-18 June 2004.

³⁰ Acción Común 2002/210/PESC.

³¹ Consejo de la Unión Europea, Una Europa segura en un mundo mejor/Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

³² Agnieszka Nowak, Civilian crisis management within ESDP en: Civilian crisis management: the EU way, Institute for Security Studies (ISS), June 2006.

³³ Reinhard Rummel, Die zivile Komponente der ESVP, Reichhaltiges Gestaltungspotential für europäische Krisenintervention, German Institute for International and Security Affairs, Junio 2006.

³⁴ Consejo de la Unión Europea, Bruselas 7 de diciembre del 2004, „Civilian Goal 2008“.

constante interés de los Estados miembros en reforzar el potencial de la UE a nivel de gestión de crisis civil. Durante el desarrollo del *Headline Goal* 2008, se propuso la creación de unidades de despliegue rápido a través de los llamados Equipos de Respuesta Rápida (*Rapid Response Team*)³⁵, con el propósito de desempeñar las siguientes tareas: a) evaluaciones y misiones de investigación en situaciones de crisis; b) presencia inicial operacional rápida después de que una acción común haya sido adoptada por el Consejo de la UE para facilitar el despliegue de una misión definitiva; y c) consolidación de instrumentos europeos para gestión de crisis a nivel regional³⁶.

Junto a estos instrumentos de intervención, el componente civil de la PESD cuenta parcialmente con una propia estructura institucional. A pesar de que la gestión de crisis civil, aún siendo parte de la PESD, se basa en las mismas estructuras del control jurídico - político que las operaciones militares, en otras palabras, bajo el auspicio del Alto Representante para la PESC. Cabe mencionar la existencia del mecanismo coordinador CIVCOM³⁷, creado en el año 2000, que es responsable del desarrollo de nuevas estrategias y prioridades en el área de misiones civiles y para el intercambio de información entre los Estados miembros.

B. Misiones

La UE ha emprendido distintas operaciones de carácter civil, entre las más importantes destacan la de Bosnia (Misión de Policía en Bosnia y Herzegovina MPUE), Macedonia (Misión de Policía PROXIMA y misión EUPAT en antigua República Yugoslava de Macedonia), Georgia (Misión EUJUST THEMIS en Georgia), República Democrática del Congo (Misión EUPOL KINSHASA y misión EUSEC en República Democrática del Congo), Irak (Misión EUJUST LEX en Irak), Indonesia (Misión de observaciones en ACEH (MOA) en Indonesia) así como los Territorios Palestinos (Misión EU BAM RAFAH y misión EUPOL COPPS en los Territorios Palestinos), Ucrania y Moldavia (Misión fronteriza de la UE para Moldova y Ucrania)³⁸. Las misiones han tenido objetivos diferentes y fueron acompañadas de fondos económicos y recursos humanos distintos.

La primera misión civil policial establecida por la UE tuvo lugar en Bosnia y Herzegovina (MPUE) en el año 2003³⁹. La misión PRÓXIMA de diciembre 2003, es la segunda misión de la Unión Europea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y sucede en el tiempo a la misión militar Concordia. La misión Próxima se llevó a cabo a través de la puesta en práctica de diferentes programas, a saber: establecimiento del orden público, combate al crimen organizado y vigilancia de las fronteras. La misión EUPAT⁴⁰ sucede a la misión de policía PROXIMA⁴¹ en la Antigua República Yugoslava de Macedonia y es, por lo tanto, la tercera misión de la UE en el país. EUPAT es similar a PROXIMA, pero mucho más pequeña en su extensión (140 oficiales policiales). El nuevo elemento de EUPAT consistió en la creación de un

³⁵ EU Doc. 5462/05, 18 January 2005, „Civilian Headline Goal 2008 – Proposals by the Council Secretariat on the management of the process during 2005“.

³⁶ EU Doc. 10462, 23 June 2005, Multifunctional Civilian Crisis Management Resources in Integrated Format – Civilian Response Teams.

³⁷ EU Doc., 10160/2/02, Annex III of the Presidency ESDP Report to the Seville European Council.

³⁸ Gráfica 1.

³⁹ Acción Común 2002/210/PESC.

⁴⁰ Acción Común 2005/826/PESC.

⁴¹ Acción Común 2003/681/PESC.

mecanismo consultivo en el que EUPAT entregaba mensualmente un informe al gobierno de Macedonia que contenía los progresos alcanzados, así como las deficiencias existentes (por ejemplo corrupción y crimen organizado). Este sistema aportó cierta transparencia a las dos partes pero también fungió como un medio de presión para el gobierno de Macedonia, que tuvo que reaccionar más activamente frente a la necesidad de desarrollar las reformas diseñadas⁴².

Tras una serie de dificultades logísticas, la UE alteró el marco institucional y operativo de las misiones civiles en el plan de acción del 2004 y, en paralelo, lanzó varias operaciones en distintas regiones del mundo desarrollando los nuevos conceptos de la Estrategia de Seguridad Europea. Entre junio del 2004 y julio del 2005, la UE desplegó la primera misión de Estado de Derecho – EUJUST THEMIS – en Georgia⁴³. El objetivo de la misión fue la reforma del sistema penal y, en particular, de los procedimientos penales. En octubre del año 2004, la UE decidió emprender una misión policial in Kinshasa, en la República Democrática del Congo, con el objetivo principal de entablar una entidad policial (IPU) como parte de la fuerza policial del país. El proyecto de entrenamiento de policía se acordó en diciembre del mismo año, con el fin de asegurar la continuidad de la misión previamente conducida por el Fondo Europeo de Desarrollo⁴⁴. En la RDC, la UE se comprometió a apoyar el proceso de consolidación de seguridad interna, por medio de la contribución con fondos económicos, así como a través de la provisión a las autoridades congoleesas con el equipo necesario para la ejecución de la ley y la distribución de armas para la creación de las entidades policiales.

Los primeros grupos de expertos de gestión de crisis, de formato integrado multifuncional, fueron desplegados en Irak e Indonesia para evaluar la evolución del Estado de Derecho EUJUST LEX en Irak, y la misión de Observación en Aceh. Como resultado, se creó la misión EUJUST LEX, en marzo del 2005, cuyo objetivo primordial consistía en promover una colaboración más intensa entre los diferentes actores del sistema judicial penal y llevar a cabo los programas de entrenamiento de los investigadores criminales con grupos de oficiales ejecutivos iraquíes (770 personas). La mayor parte de los programas de entrenamiento tienen lugar en la UE, pero algunos se imparten también directamente en la región -zona⁴⁵.

Asimismo, tras la firma de un acuerdo con el gobierno de Indonesia, la UE decidió lanzar la Misión de Observación en Aceh juntos con cinco países del ASEAN⁴⁶, consistente en supervisar el alto el fuego entre las partes tras la firma del Memorando de Entendimiento firmado el 15 de agosto de 2005, entre el Gobierno indonesio y el grupo guerrillero Movimiento por el Aceh Libre (GAM). La misión está ayudando a decomisar las armas del grupo guerrillero Movimiento por el Aceh Libre y reintegrar a los miembros de este movimiento a la sociedad civil.

Otra operación de carácter policial fue emprendida a finales del 2005 en los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS), la primera en esta región. Los objetivos de la misión primordialmente se enfocan: a) la asistencia de la policía civil

⁴² Agnieszka Nowak, *Civilian crisis management within ESDP*, en: *Civilian crisis management: the EU way*, Institute for Security Studies, Paris 2006.

⁴³ Joint Action 2004/523/CFSP, 16 July 2004.

⁴⁴ Joint Action 2004/857/CFSP, 9 December 2004.

⁴⁵ Catriona Gourlay and Annalisa Monaco, *Training civilians and soldiers to improve security in Iraq: an update of EU and NATO efforts*, EU Institute for Security Studies European Security Review, Number 25, March 2005.

⁴⁶ Pierre Antoine Braud and Giovanni Greve, *The EU mission in Aceh: implementing peace*, Occasional Paper no. 61, Paris: EU Institute for Security Studies, December 2005.

Palestina (PCP) en la aplicación del programa de desarrollo policial asesorando y tutelando estrechamente a la PCP, especialmente a los altos funcionarios a nivel de distrito, cuartel general y ministerial; b) coordinación y asistencia de la UE y de los Estados miembros y, cuando proceda, la asistencia internacional a la PCP; y c) asesoramiento sobre elementos de la justicia penal relacionados con la policía⁴⁷.

La experiencia de la UE en observación de fronteras también ha sido puesta en práctica en la Misión de Asistencia Fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah en los territorios palestinos⁴⁸. Su objetivo fundamental es supervisar, verificar y evaluar la gestión de la Autoridad Nacional Palestina en la ejecución de los Acuerdos de Seguridad y Fronteras suscritos entre la ANP e Israel, concretamente en la frontera de Rafah. Se trata de una misión de apoyo y supervisión, y no una misión de sustitución de las funciones policiales de la Autoridad Palestina. En un formato similar, la UE lanzó en diciembre del 2005, la Misión fronteriza de la UE para Moldova y Ucrania (EU BAM Moldova/Ucrania), con el fin de ayudar a ambos Estados a mejorar su capacidad de vigilancia de fronteras así como el control aduanero.

C. Dificultades Operativas

El desarrollo de las misiones civiles ha sido muy dinámico basado en la constante evaluación de operaciones emprendidas. Mientras que cada misión de la UE contribuyó a que la operabilidad y viabilidad de las capacidades PESD de gestión de crisis aumentasen cualitativamente de manera significativa, ciertas dificultades aún siguen impidiendo la creación de una eficacia operativa máxima.

La disponibilidad de elementos policiales cualificados para operaciones de largo y corto plazo depende de la voluntad y posibilidad de los Estados miembros de proveer personal en mayor o menor medida cualificado. Estas discrepancias de profesionalidad pueden reflejarse en la eficiencia de las operaciones y contribuir de manera negativa al resultado de la misión⁴⁹. Así, resulta aconsejable crear una reserva europea policial integrada por expertos que cuenten con experiencia en misiones pasadas. Asimismo, resulta necesaria una permanente capacitación de los expertos en el área operativa relacionada con misiones de mantenimiento de la paz.

Otras dificultades surgen en relación con el conflicto competencial entre el Consejo y la Comisión. El artículo 41 del TUE establece que todas las misiones corren a cargo del presupuesto de la Unión, con la excepción recogida en el párrafo 2 de las misiones militares. De esta manera, las misiones civiles tendrán que ser financiadas por la Unión. No obstante, el artículo 41 párrafo 3 del TU establece una diferencia entre los gastos operativos y gastos administrativos. Consecuentemente, se puede recurrir para la financiación de los gastos administrativos al presupuesto de la Unión, mientras que los gastos operativos deberán que ser cubiertos por el presupuesto PESD. Dado que la Comisión restringe de manera extensiva los gastos comunitarios, el Consejo de la UE se ve limitado en sus posibilidades operativas. La falta de transparencia y la duplicación de trabajo entre las dos instituciones representan un grave obstáculo para la eficiencia de las capacidades civiles europeas.

⁴⁷ Acción Común 797/2005/PESC.

⁴⁸ Acción Común 2005/889/PESC.

⁴⁹ Acción Común 2005/889/PESC.

III.- Marco cooperativo: desarrollos recientes

1. Unión Europea y OTAN

A. Marco de cooperación

Las primeras experiencias de la alianza transatlántica con las fuerzas operativas militares europeas tuvieron lugar dentro del marco cooperativo de la UEO y la OTAN⁵⁰. Si bien fueron la Cumbre de Washington de 1999, las conclusiones del Consejo de Niza del 2000, así como la Declaración conjunta de diciembre del 2002, las que facilitaron el camino para una estructura cooperativa militar más sostenible entre la UE y la OTAN. Los anteriores trabajos culminaron en los Acuerdos *Berlín Plus* firmados en marzo de 2003, y constituyeron un marco de colaboración permanente entre las dos organizaciones y permitieron el acceso de la UE a medios y capacidades de la OTAN para el desempeño de sus operaciones de gestión de crisis. Los acuerdos pretendieron sincronizar las actividades de las dos organizaciones y evitar duplicaciones en el ámbito estratégico militar. En particular, se acordaron temas relativos a los esquemas de consulta en épocas de crisis, mecanismos de desarrollo de capacidades, acceso a capacidades de planeamiento de la OTAN, acceso a medios y capacidades militares pre-identificados de la OTAN, determinación de una serie de opciones de mando OTAN (Cuarteles Generales), susceptibles de ser utilizados por la UE, así como la adaptación del sistema de planeamiento OTAN para contemplar las fuerzas disponibles para operaciones UE. Un elemento importante de los acuerdos *Berlín Plus* consiste en la integración de los Estados no miembros de la UE (caso de Turquía), pero miembros de la OTAN, en las operaciones estratégicas de la UE. De esta manera, cuando la UE actúa sin el apoyo de la OTAN, los Estados no miembros de la UE pueden participar en las operaciones europeas si la UE aprueba su participación, mientras que en las operaciones que se desarrollan con la participación de la OTAN, los Estados no miembros de la UE pueden participar sin restricción, si así lo desean.

En la fase operativa está previsto un intenso intercambio de contactos entre las instituciones de la UE y las instituciones de la OTAN. El control político y la dirección estratégica de la operación pertenecen al Comité Político y de Seguridad que mantiene contactos regulares con el Consejo del Atlántico Norte⁵¹. Los acuerdos *Berlín Plus*, prevén la planificación de la operación a nivel operativo en SHAPE (Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa o *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, Mons, Bélgica). También en función de este Acuerdo, se ha creado una cadena de mando europea con características reducidas dentro de SHAPE. El Comandante de la operación pertenece a las estructuras atlánticas, el D-SACEUR (Vicecomandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa)⁵². Dado que en las operaciones realizadas hasta el momento (Concordia y

⁵⁰ La primera misión militar de la UEO en Europa fue la misión de vigilancia en el Mar Adriático. También hubo cooperación en las operaciones posteriores de la UEO (operación de aplicación del embargo en el Danubio, apoyo a la administración de la ciudad de Mostar).

⁵¹ Esther Barbé y María A. Sabiote, „Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa“, Observatori de la Política Exterior Europea, Dossier N. 4, Mayo 2006.

⁵² Consejo de la Unión Europea, Background on EU-NATO permanent arrangements (Berlin +),

EUFOR-Althea, entre otras) dentro del marco de *Berlín Plus*, el D-SACEUR ha sido nombrado, a su vez, el Comandante de la Operación por la UE, este cargo ha gozado de “doble sombrero.” Cabe señalar, que el D-SACEUR está obligado a informar al Comité Militar de la UE, que a su vez informa al Comité Político y de Seguridad.

B. Antecedentes de cooperación

a. Concordia

La primera operación en el marco de *Berlín Plus* se llevó a cabo utilizando medios y capacidades pertenecientes a la OTAN en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, tras la sustitución de la operación “Armonía Aliada” de la OTAN⁵³. El objetivo de la misión CONCORDIA es el de contribuir a la estabilización de la situación en Macedonia, condición básica para el desarrollo de los Acuerdos de Ohrid. Los objetivos militares se centraban en proporcionar una presencia militar visible, en especial en áreas potencialmente inestables, con el objetivo de fomentar la estabilidad y el proceso de construcción de confianza; apoyar a los actores internacionales presentes en Macedonia; trabajar en conjunto con las autoridades macedonias, los líderes locales, los habitantes y otras organizaciones, en particular, en temas que generan una inestabilidad potencial⁵⁴.

Tal y como se prevé en los acuerdos *Berlín Plus*, el liderazgo de la misión quedó a cargo de la UE, mientras los medios y capacidades empleados, así como los cuarteles generales de la operación enclavados en el SHAPE pertenecían, en gran parte a la OTAN. En este caso el D-SACEUR, fue designado Comandante⁵⁵. Por lo demás, en cada una de las dos fases de la operación se acudió a dos configuraciones diferentes dentro del marco de *Berlín Plus*; si en la primera se empleó una nación marco (Francia); en la segunda, se optó por una estructura multinacional (la Eurofuerza Operativa Rápida, EUROFOR)⁵⁶.

El Comité Político y de Seguridad informaba al Consejo de la UE, como el órgano de decisión política máximo. El Alto Representante, a su vez, apoyaba a la presidencia en cuestiones que se referían a la operación y actuaba, junto con el encargado especial para Macedonia, como interlocutor para las autoridades macedonias, en tanto el director operativo militar informaba a las autoridades europeas acerca de los avances de la misión. Asimismo, estaban previstos una serie de mecanismos de coordinación con la OTAN. De esta manera, el Comité Político y de Seguridad mantenía estrechas consultas con el Consejo del Atlántico Norte y los comandantes de la UE y de la OTAN; quienes coordinaban regularmente sus estrategias. El

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>

⁵³ 2003/92/PESC.

⁵⁴ Council Conclusions of 18 march 2003 on ESDP-Operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM).

⁵⁵ Inicialmente el D-SACEUR ha sido el general alemán Rainer Feist. Posteriormente, al decidirse, en virtud de una decisión del Consejo de 21 de julio de 2003, ampliar la duración de “Concordia” hasta el 15 de diciembre, el mando pasó al general portugués Fereira Dos Santos, de EUROFOR

⁵⁶ Ignacio Cartagena Nunez, La OTAN, la UE el Vínculo transatlántico, en: Cuadernos de estrategia, Ministerio de Defensa, N°. 129, 2004.

Comandante operativo de la OTAN estaba obligado a informar de los avances de la operación a la representación europea, que fue establecida en el Cuartel General Sur de la OTAN, al Consejo Militar de la UE, así como al comandante superior de la operación⁵⁷.

Con 350 elementos militares, la misión Concordia fue un limitado campo de experiencia de cooperación estratégica entre la UE y la OTAN. No obstante, surgieron dificultades a raíz de la complejidad de las normas financieras aplicables a la operación y la incapacidad de la UE de contribuir con fondos en la fase preparatoria⁵⁸. En el momento de su puesta en marcha, la UE no disponía de recursos financieros suficientes, puesto que los Estados miembros aún no habían cumplido con sus contribuciones. Esta situación provocó que tanto en la fase preparatoria como en los primeros días los fondos fueran provistos, en su mayoría, por el Estado Marco de la operación, Francia, y que la OTAN tuviera que hacerse cargo de la provisión de los equipamientos necesarios así como de la firma de contratos necesarios para vehículos y habitáculos del personal de la operación⁵⁹.

b. *Althea*

La cooperación estratégica basada en *Berlín Plus* ha sido aplicada en práctica, por segunda vez, en Bosnia y Herzegovina con la operación Althea, el 2 de diciembre del 2004 – la más exigente hasta este entonces. En concreto, las funciones principales de la misión son: asumir el papel disuasivo tradicional de las misiones de mantenimiento de la paz para con ello asegurar el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton; apoyar el trabajo del Representante Especial de la UE, y asegurar el correcto desarrollo del proceso de Estabilización y Asociación, y apoyar al Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia, incluyendo la detención de las personas acusadas de crímenes de guerra⁶⁰.

La estructura de la operación, enmarcada en los Acuerdos *Berlín Plus*, preveía el nombramiento de los Comandantes y de los Cuarteles Generales. En función de este procedimiento, el Consejo del Atlántico Norte puso el Vicecomandante Aliado Supremo para Europa (DSACEUR) como comandante de la operación UE, y acordó que el Cuartel General operativo de la UE debía situarse en Cuartel General Supremo de la OTAN, en Mons (Bélgica)⁶¹. La dependencia material aliada tuvo como resultado una fluida relación operacional y orgánica entre ambas Organizaciones⁶². De esta manera, se ha situado una unidad de enlace de la UE en el Cuartel General aliado en Nápoles, y el Cuartel General de la Fuerza está situado en Sarajevo, junto al Cuartel de la OTAN⁶³.

⁵⁷ Hans-Georg Ehrhart, Step by step: Die „Operation Concordia“ als weiterer Schritt zur ESVP, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, 2002.

⁵⁸ 11154/1/03 REV 1, Bruselas, 15 de septiembre de 2003.

⁵⁹ Esther Barbé y María A. Sabiote, „Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa“, Observatori de la Política Exterior Europea, Dossier N. 4, Mayo 2006.

⁶⁰ Quille, Gerrard, “ESDP takes over from NATO: Operation ALTHEA, coherent, effective and democratic accountable?”, *ISIS Europe, European Security Review*, n. 24, Octubre 2004.

⁶¹ Acción Común 2004/570/PESC.

⁶² Miguel A. Acosta Sánchez, La Evolución de las operaciones Petersberg de la UE: La operación Althea en Bosnia y Herzegovina, *Revista de derecho Comunitario Europeo*, N. 23 2006.

⁶³ Decisión BiH/7/2005.

Al evaluar la misión, destacan el déficit en el proceso de la toma de decisiones en los órganos políticos de la OTAN y de la UE que hicieron denotar los diferentes intereses entre las organizaciones sobre todo en la fase inicial de la operación⁶⁴. En la etapa preparatoria de la misión, el proceso de desarrollo de la operación estuvo marcado por los divergentes intereses políticos de los actores. De esta manera, los retrasos de toma de decisión respondieron a la falta de confianza por parte de EEUU en las capacidades europeas de reemplazar a SFOR, mientras Turquía impedía la creación de acuerdos claros y transparentes entre las dos organizaciones⁶⁵. El hecho de que las decisiones en los órganos políticos se tomaran por consenso, dificultaba y desaceleraba aún más este proceso. Sin embargo, la cooperación de los mandos militares en el terreno fue exitosa y en cierta medida la UE cumplió con su objetivo inicial de continuar apoyando una situación de estabilidad en la región incluyendo el compromiso de una futura integración de BiH.

C. Dificultades ideológicas, operativas y estructurales

El desafío principal para la relación entre las dos organizaciones consiste en evitar competencias insanas en el futuro y construir una alianza global que esté en condiciones de afrontar las nuevas amenazas asimétricas del siglo XXI. Las rivalidades entre las dos organizaciones se mostraron claramente a propósito de la instalación del sistema antimisiles estadounidense en Polonia. La instalación del escudo antimisiles como tal no amenazaba las relaciones transatlánticas, sino la falta del diálogo entre los aliados no permitía una cooperación constructiva. Este hecho adquirió aún mayor significado teniendo en cuenta que el sistema instalado por los EEUU no estaba en condiciones de cubrir una parte geográfica en el sur del continente Europeo y, por lo tanto, excluía a algunos miembros de la Alianza de su protección. Esto rompía con el principio inalienable de la inseparabilidad de la seguridad transatlántica.

En concreto, la OTAN debería considerar dentro del marco del diálogo estratégico con la PCSD una intensa cooperación con la Agencia Europea de Defensa con la finalidad de incrementar el desarrollo de la industria militar tecnológica transatlántica, así como tener en cuenta la posibilidad de posibles despliegues de los Grupos de Combate de la UE en coordinación con la Fuerza de Respuesta Rápida de la OTAN. Este tipo de acciones comunes podrían evitar duplicaciones en las operaciones de las dos organizaciones y aumentar el potencial técnico operativo de las misiones emprendidas.

Las dificultades de coordinación de las actividades entre UE y OTAN surgen no tanto por la crisis interna que sufre la OTAN con respecto a la redefinición de sus tareas después del final de la guerra fría, donde la estrategia de la OTAN tuvo que evolucionar desde una postura tradicional de defensa colectiva (artículo 5 del Tratado de Washington) al marco más amplio de la seguridad colectiva. La OTAN falló en adoptar una estrategia sostenible y viable que podría añadir coherencia en el mundo precisamente al papel de la OTAN como líder estratégico. La cumbre de Riga del año 2006 fue destinada a crear nuevos mecanismos para afrontar las dificultades operativas del OTAN y prepararla para las futuras misiones de paz. No

⁶⁴ Frank Kupferschmidt, *Strategische Partnerschaft in der Bewährung, Die Zusammenarbeit von NATO und EU bei der Operation Althea*, German Institute for International and Security Affairs, abril 2006.

⁶⁵ Ibid.

obstante, la operación actual de la OTAN en Afganistán no parece ofrecer un cuadro promisorio en este sentido. Dado el peligro creciente en Afganistán por el poder creciente de los grupos talibán, la OTAN también debería reconsiderar su papel en la estabilización de la región.

Las dificultades de financiación, surgidas durante el desarrollo de la operación Althea, condujeron a la creación del mecanismo ATHENA, que estableció un nuevo sistema de financiación de las operaciones⁶⁶. ATHENA asegura la existencia de un fondo previo al surgimiento de una operación. Sin embargo, ATHENA no ha resuelto todos los problemas existentes. El reto principal consiste en que, en el Comité Especial, creado para gestionar la financiación y aprobar el presupuesto, los terceros Estados participantes no pueden intervenir en la adopción de las decisiones que poseen un carácter vinculante. El estímulo de participación en operaciones paz en estas circunstancias es mucho más reducido y limita la operabilidad de la UE en conjunto.

2. Unión Europea y Naciones Unidas

A. Marco de Cooperación

Los primeros lazos institucionales entre las dos organizaciones tuvieron lugar en el Consejo Europeo de Luxemburgo, de 2001, con la conclusión del Consejo sobre la cooperación UE-Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis⁶⁷. El Consejo convino en que los siguientes temas y ámbitos específicos deberían contarse entre los que constituirán el eje de los esfuerzos de la UE para intensificar la interacción con las Naciones Unidas: prevención de conflictos; aspectos civiles y militares de la gestión de crisis; problemas regionales concretos⁶⁸. No obstante las modalidades de la cooperación entre la UE y las Naciones Unidas se reducían en el documento a meras reuniones periódicas entre altos representantes de las Naciones Unidas y de la UE.

La Declaración Conjunta de 24 de septiembre de 2003 sobre Cooperación entre la ONU y la UE en la Gestión de Crisis, forma la base para la concentración de esfuerzos en apoyo a NU en el campo de la gestión de crisis mediante la utilización de elementos civiles y militares de la PESD, así como mediante medidas conjuntas de formación⁶⁹. Aproximadamente, un año después de esta fecha, el Consejo publicó un Programa de Desarrollo de la Declaración Conjunta en la que se perfilan posibles modelos de cooperación entre las NU y la PESD que en esencia se reducen a dos opciones: provisión de capacidades militares nacionales dentro del marco cooperativo con la NU o una operación de la UE como respuesta a una solicitud de las NU⁷⁰.

⁶⁶ Acción Común 2004/570/PESC.

⁶⁷ “Cooperación UE-Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis – Conclusiones del Consejo”, 2356 Consejo de Asuntos Generales, Luxemburgo, 11-12 de Junio de 2001.

⁶⁸ Los Balcanes occidentales, Oriente Medio y África, en especial la región de los Grandes Lagos, el Cuerno de África y el África occidental.

⁶⁹ September 24, 2003: Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management (New York).

⁷⁰ EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration Adopted by the European Council (17-18 June 2004).

El primer modelo previsto se centra en posibles provisiones de las capacidades nacionales por parte de los países miembros a NU. En este modelo de cooperación la UE podría jugar un papel complementario lanzando un "clearing house process" entre los Estados miembros, es decir, actuar como un centro de intercambio de información si un Estado miembro de la UE lo solicita. Los Estados miembros podrían intercambiar informaciones sobre una base voluntaria acerca de sus contribuciones a las UN y, en su caso, coordinar estas contribuciones nacionales.

Otra opción principal prevista por el Consejo consiste en la gestión de una operación de la UE que respalde NU y que sea llevada a cabo bajo el control político y la dirección estratégica de la UE. La UE podría conducir operaciones bajo el mandato de NU de manera independiente como fue el caso en Bosnia Herzegovina o tomar la responsabilidad para un componente específico dentro de la estructura de una misión de NU.

El Consejo destaca la importancia de misiones que demandan un despliegue rápido y expone que la Secretaría de NU expresó su interés en dos modelos de operaciones en específico: a) "the bridging model" y b) "the stand by model" que podrían ser desarrollados reforzando el "Concepto *Battle Group*" y el "*Headline Goal 2010*". "The bridging model" está destinado a proveer a UN, el tiempo necesario para organizar una operación nueva o reorganizar una existente (caso Artemis) a través de un despliegue rápido de las tropas militares de la UE, y asegurar que NU pueda tomar el relevo de la operación prevista. El modelo "Stand by" propone, por otro lado, la provisión de un "over the horizon reserve" o de un "extraction force", por parte de la UE que podría apoyar a una misión de NU. Esta forma de cooperación requiere inmediata reacción y representa las máximas dificultades de viabilidad y de coordinación entre NU y la UE.

B. Misiones conjuntas

a. Artemis

La operación *Artemis* en la República Democrática del Congo fue la primera operación militar de la UE en cooperación con NU⁷¹, y la primera operación de la UE fuera de las fronteras del continente europeo. El Consejo de Seguridad de NU había solicitado por medio de la resolución 1484, de 30 de mayo 2003, el despliegue de una fuerza multinacional provisional de emergencia en Bunia en cooperación con MONUC con fundamento en el Capítulo VII de la Carta de NU hasta el 1 de septiembre de 2003. La operación Artemis fue creada por la acción conjunta del Consejo el 5 de junio de 2003, y desarrollada por la decisión del Consejo 2003/432/CFSP del 12 de junio de 2003.

La operación Artemis fue llevada a cabo sin el respaldo logístico de la OTAN y por lo tanto merece una atención particular. La cooperación entre las NU y la UE se asentó en una serie de procedimientos a nivel formal e informal a lo largo de la implantación de la operación. Unos 1800 militares fueron desplegados dentro de un plazo mínimo. Asimismo, se estableció un periodo de transición entre el 15 de agosto

⁷¹ Acción Común 2003/423/PESC.

y el 1 de septiembre de 2003, para la entrega del mando europeo al “Ituri Task Force” que formaba parte del MONUC. La transición comprendía patrullas comunes, funcionarios de enlace del MONUC que atendían a las sesiones informativas de la jefatura militar, apoyo logístico entregado por Artemis al MONUC, un plan de toma de relevo por parte del MONUC, así como la entrega progresiva de los puntos del control⁷².

La operación Artemis representó un buen ejemplo de una operación de escala pequeña, pero exitosa que puede emprender la UE. Las capacidades militares consistentes de 1.800 efectivos, fueron desplegadas al inicio de julio de 2003 y lograron durante su breve estancia asegurar el aeropuerto así como los campos de refugiados, prohibir la importación de armas de manera abierta, y establecer puestos de control en la entrada a la ciudad Bunia⁷³.

En suma, la operación Artemis cumplió con el objetivo de frenar la espiral de violencia en la región hasta el despliegue definitivo de NU y demostró su capacidad de reacción rápida, coherente y consecuente. A pesar de que la UE actuó de manera autónoma, la operación se puede caracterizar como el modelo de cooperación “Bridging model” previsto en el programa de desarrollo de la Declaración Conjunta del 24 de septiembre de 2003 sobre Cooperación entre NU y la UE en la Gestión de Crisis.

b. Misión de policía en ByH (MPUE)

Para conservar la seguridad interna en la región, se desplegó en el año 1996 como parte de los acuerdos de Dayton, bajo el mandato de NU, la operación *International Police Task Force* (IPTF) en Bosnia y Herzegovina. Siete años más tarde, con la aprobación del Consejo de Seguridad⁷⁴, la misión fue sustituida por la UE que a su vez constituyó la primera operación de carácter civil de la PESD⁷⁵.

Conforme a los acuerdos de Dayton y al amplio mandato de la UE, la misión trató de reconstruir las estructuras policiales en Bosnia y Herzegovina en cooperación con los funcionarios locales desarrollando aspectos como la independencia y responsabilidad de los funcionarios policiales, gestionando programas contra la corrupción, y reforzando la viabilidad económica de la policía local. El personal de la misión actuó desde su cuartel general en Sarajevo y a través de 24 *Monitoring Units* repartidos por el país⁷⁶.

MPUE fue la primera misión de carácter civil-policial de la UE. Las dificultades surgidas en la operación sirvieron para evaluar nuevamente las capacidades europeas de gestión de crisis y mejorar su marco operativo, institucional y logístico. Con todo, la cooperación entre NU y la UE se llevó a cabo sin mayores dificultades. La UE tuvo la tarea de asegurar una transición eficiente de la responsabilidad

⁷² Alexandra Novosseloff, *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*, International Peace Academy, June 2004.

⁷³ Intervention by Javier Solana EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy Public meeting of the UN Security Council. “Democratic Republic of Congo”. New York, Friday 18 July 2003, The Council of European Union Press release S0148/03.

⁷⁴ Resolución CS 1396 del 5 de Marzo del 2002.

⁷⁵ Acción Común 2002/210/PESC. (Emprendida el 1 de enero del 2003, la operación ha sido prorrogada hasta diciembre de 2007, Acción Común 2005/824/PESC.)

⁷⁶ Consejo de Unión Europea, Fact Sheet on EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE), March 2006.

operativa de NU a la UE. Este objetivo se logró mediante una cooperación interinstitucional en la fase de planificación, colocación de grupos operativos de NU y UE en Sarajevo, intercambio intensivo de información y de una doble dirección de la operación por *Sven Christian Frederiksen*; quien actuaba igualmente como Comisario de IPTF y jefe del equipo de planeamiento de MPUE por un lado y el comisario del MPUE por otro lado⁷⁷. Una vez iniciada la operación MPUE, la cooperación entre las dos organizaciones se mantuvo por medio de los funcionarios de enlace. Asimismo, la UE estableció los lazos de cooperación con la Corte Penal Internacional y el UNHCR. Mientras que la cooperación se puede caracterizar de manera positiva, surgieron problemas en cuanto a la doble dirección de la misión al crear trabajo adicional que era difícil de superar con eficiencia. Además, el hecho de que la UE retomase una operación existente, significaba que la UE no tenía la posibilidad de darle la forma que hubiera podido darle, si la operación hubiera sido operada por ella desde el inicio.

3. Unión Europea-Unión Africana- Naciones Unidas: un diálogo estratégico triangular

A. Marco de cooperación

Para la UE, la Unión Africana (UA) es el socio más importante del continente africano. Las relaciones se basan en la Estrategia Conjunta África-UE de diciembre de 2007, y quizás es la estrategia más elaborada hasta el momento. En el Plan de Acción para el Desarrollo de la Estrategia, la paz y la seguridad son las áreas más destacadas de la cooperación. El mayor objetivo es la creación de una arquitectura africana de paz y seguridad con el propósito de encontrar ‘soluciones africanas a los problemas de África’.

B. Misiones conjuntas: Amis

En este marco, hay que hacer referencia a la operación UE Amis de apoyo a la Unión Africana y Naciones Unidas en Darfur⁷⁸. El apoyo de la UE comportó la presencia de efectivos civiles y militares con fines de asistencia técnica, formación, transporte de efectivos y material de distinto tipo.

IV. Conclusiones

El desarrollo del aspecto militar y del aspecto civil de la PESD varía significativamente. Mientras en el área de la gestión de crisis civil, la UE se

⁷⁷ Thierry Tardy, EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment, Geneva Centre for Security Policy, Julio 2005.

⁷⁸ [Council Joint Action 2005/557/CFSP, OJ L 188, 20.07.2005](#)

encuentra en condiciones de desarrollar operaciones cortas y de menor envergadura de manera eficaz, coherente y autónoma. Resulta evidente que en el ámbito militar, la UE no dispone de tales capacidades, por el momento.

El despliegue de operaciones militares europeas depende actualmente en mayor medida de la habilidad de la UE en establecer instrumentos efectivos de cooperación sobre todo con la OTAN. En particular, el fomento de la relación con la OTAN necesita un esfuerzo en cuanto al desarrollo de esquemas de operabilidad rápidos y efectivos, dado que la UE, hoy por hoy, no se encuentra en condiciones de llevar a cabo misiones militares largas y complejas. Además de evidenciar la necesidad de establecer mecanismos eficaces de toma de decisión entre los órganos políticos de las dos organizaciones, hay que reforzar el diálogo trasatlántico. Una integración militar y política de la Alianza Transatlántica y de la UE representa una oportunidad real en la implementación de un efectivo desarrollo sostenible en la creación de estructuras estratégicas globales, que estén en condiciones de lidiar con los retos del siglo XXI expuestos en la Estrategia de Seguridad Europea.

La UE se encuentra en una encrucijada entre tres opciones posibles para su actuación futura dentro del marco de las misiones de paz: 1) mantener la envergadura actual y emprender operaciones de un alcance limitado o como apoyo a otras organizaciones regionales e internacionales; 2) reforzar la relación operativa con la OTAN y crear un organismo nuevo y que pueda actuar como un actor global estratégico creíble; 3) aumentar drásticamente sus capacidades tecnológicas e industriales en el ámbito de defensa, y asegurar de esta manera una viabilidad autónoma eficaz. En la actualidad, la UE está experimentando en todas estas direcciones corriendo el peligro de perder su credibilidad tras la falta de una estrategia transparente. Este riesgo aumenta si se observa la actitud política con frecuencia ambigua, sumada al concepto estratégico que no explica con exactitud, “cuándo”, “porqué” y “dónde” la UE tiene que intervenir.

NOTA BIBLIOGRAFÍA

Akashi, Y. (1995), “The Use of force in the United Nations Peace-Keeping Operations: Lessons learnt from the safe areas mandate”, *Fordham International Law Journal*, pp. 312 - 323.

Aldecoa Luzarraga, Francisco (2004), *Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización*, Documento del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos No.1/2004, Madrid, 09.01.04: www.realinstitutoelcano.org

- Andrés Martín, José Luis (2003), *La nueva Asociación Estratégica entre la OTAN y la UE*, Documento del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 27.4.03: www.realinstitutoelcano.org
- Barbé, Esther y Mestres Laia (2004), *The new EU's External Action: A significant step forward the EU's one voice*, IUEE Observatory of European Foreign Policy, UAB Barcelona, Working Paper No.56, febrero: www.uab.es
- Berenskoetter, Félix (2004), *Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and EU Security Strategies*, FORNET Working Paper No.3, enero: www.fornet.info
- Binzer Hobolt, Sara y Klemmensen, Robert (2003), 'Follow the leader? Divergent positions on Iraq in Denmark and Ireland', *European Political Science*, Issue no. 301, otoño: www.essex.ac.uk/ECPR/publications
- Biscop, Sven (2010), "Permanent Structured Cooperation for Effective European Armed Forces", *Egmont Security and Defence Brief Paper*, marzo.
- Chari, Raj y Cavatorta, Francesco (2003), 'The Iraq War: killing dreams of a unified EU?', *European Political Science*, no. 301, otoño: www.essex.ac.uk/ECPR/publications
- Clarke, Michael (1996), 'Foreign Policy Analysis: a theoretical guide', en Stavridis, Stelios y Hill, Christopher (dir), *Domestic Sources of Foreign Policy: West European Reactions to the Falklands Conflict*, Berg, Oxford, pp 19-39
- Closa Montero, Carlos (2001), 'Introducción', en Closa Montero, Carlos (dir), *La europeización del sistema político español*, ISTMO, Madrid, pp 13-23
- Crowe, Brian (2004), 'The Significance of the New European Foreign Minister', *CFSP Forum*, Vol. 2, No.4, julio, pp 1-4: www.fornet.info
- Davis, John (2004), 'Implications of Preventive Wars for Collective Security', *Mediterranean Quarterly*, Vol. 15, No.1, invierno, pp 105-118
- Duke, Simon (2003), *The Convention, the draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, European Institute of Public Administration Working Paper No.2003/W/2, Maastricht, noviembre: www.eipa.nl
- Duke, Simon (2004), 'The European External Action Service: A Diplomatic Service in the Making?', *CFSP Forum*, Vol. 2, No.4, julio, pp 4-7: www.fornet.info
- Everts, Steven y Keohane, Daniel (2003), 'The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure', *Survival*, vol.45, no.3, otoño, pp 167-186
- Fernández Sola, Natividad (2003), '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*, No. 11: www.unizar.es/union_europea
- Final Report Group VII (2002), Working Group on External Action (European Convention), CONV 459/02
- Gamarra, Yolanda (2009), "La europeización de la política defensiva española en el marco operativo y cooperativo de la PESD", en SEPÚLVEDA, I. (ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa*, IUGM, UNED, pp. 393 – 413.
- García Cantalapiedra, David (2003), *Peace through Primacy: la administración Bush, la política exterior de EE UU, y las bases de una primacía imperial*, UNISCI Papers No.3, Madrid

- Giegerich, Bastian y Wallace, William (2004), 'Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces', *Survival*, Vol.46, No2, verano, pp 136-182
- Gutiérrez Espada, C. (2007), "La policomún de seguridad y defensa de la Unión Europea en el contexto del derecho internacional sobre el uso de la fuerza armada", *Tiempo de Paz*, nº 81.
- IAA Report (2003), *Prospects on the European Defence Industry*, Defence Analysis Institute (IAA), Atenas: www.iaa.gr
- IRRI-KIIB (2003), *A European Security Concept for the 21st Century*, Royal Institute for International Relations, Bruselas, octubre: www.irri-kiib.be
- Kagan, Robert (2004), 'America's Crisis of Legitimacy', *Foreign Affairs*, Vol. 83, No.2, marzo-abril, pp 65-87
- Kritzinger, Sylvia (2003), 'Public opinion in the Iraq crisis: explaining developments in Italy, France and German', *European Political Science*, no. 301, otoño:
- Mendez deVigo, Iñigo (2002), *Towards the establishment of a common European diplomacy*, WD 55-WG VII, 3.12.02 (Working Document of Working Group VII of the European Convention)
- Monar, Jorg (2000), 'The Case for a Diplomatic Academy of the European Union', *European Foreign Affairs Review*, Vol.5, pp 282-286
- Ortega, Martin (2003), 'The Achilles heel of transatlantic relations', in Lindstrom, Gustav (ed), *Shift or Rift – Assessing US-EU relations after Iraq*, European Union Institute for Security Studies Transatlantic Book 2003, Paris, pp 147-167
- Salmon, Trevor y Shepherd, Alistair (2003), *Toward a European Army – A Military Power in the Making?*, Lynne Rienner, Boulder/Londres
- Smith, Michael (2004), 'Between Two Worlds? The European Union, the United States and World Order', *International Politics*, Vol.41, pp 95-117
- Sorroza, Alicia and García, Carlota (2004), *Luz verde a una Agencia Europea de Armamento*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 13.02.2004: www.realinstitutoelcano.org
- Wallace, William (2001), 'Europe, the Necessary Partner', *Foreign Affairs*, Vol. 80, No.3, pp.16-34⁷⁹
- Walls Cushman, John (2004), *Review of the work of the Convention on external action and defence*, Dossier 'Parlamento Europeo en Política Exterior, No.9/2004: www.uab.es/iuee
- Weimberger, N. (2002), "Civil-Military Coordination in Peacebuilding: The Challenge in Afghanistan", *Journal of International Affairs*, vol. 55, pp. 245 – 274.
- Weckel, P. (1991), "L'application du Chapitre VII de la Charte", *AFDI*, pp. 165 – 202. *Workshop on The Development of the Role of the Security Council. Peace-Keeping and Peace-Building*, The Hague, 21-23 July, 1992.
- www.essex.ac.uk/ECPR/publications