



---

## Los instrumentos desarrollados por la Unión Europea para la gestión de crisis internacionales

**Dr. Antonio Manrique de Luna Barrios**

Licenciado en Derecho Peruano y Español. Máster en Comercio Exterior por la Universidad Carlos III de Madrid, Máster en Estudios Internacionales por la Universidad Pompeu Fabra, Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra. Profesor de Derecho en la Universität Osnabrück (Alemania). Correo electrónico: [amanriqu@uni-osnabrueck.de](mailto:amanriqu@uni-osnabrueck.de)

## Resumen

La Unión Europea ha desarrollado una serie de instrumentos militares y civiles que le han permitido contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, según las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. En este contexto, la Unión Europea ha contribuido a frenar las graves vulneraciones de los derechos fundamentales que se originaban como consecuencia de las crisis internacionales que se han ido presentando. Asimismo, a través de dicha actuación ha buscado consolidar su posición como actor internacional en un escenario en el cual es muy importante el ir ampliando las esferas de influencia.

**Palabras clave:** Gestión de crisis, Unión Europea, instrumentos militares, instrumentos civiles, paz y seguridad internacionales.

## **Los instrumentos desarrollados por la Unión Europea para la gestión de crisis internacionales**

### **Introducción**

Ante los diversos conflictos que surgieron con posterioridad al final de la guerra fría y que implicaron la aparición de graves crisis internacionales que fueron transformando el escenario internacional y que planteaban la necesidad de que se les diera una solución urgente, las Naciones Unidas alentaron la participación de las organizaciones regionales (en adelante ORs) para que contribuyeran a gestionar dichas crisis, dado que consideraba que a través de ello, las ORs le darían una importante contribución a sus propias capacidades en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Al respecto, es conveniente señalar que el concepto de gestión de crisis cubre un espectro de situaciones y actividades bastante amplio,<sup>1</sup> que, sin embargo, se identifica con una serie de intervenciones destinadas a poner un término a los conflictos armados, a proteger a las poblaciones civiles y a reconstruir los territorios devastados, a través de la combinación de medios militares y civiles.

En la presente investigación, se estudiarán temas como el rol de la Unión Europea en la gestión de crisis, los instrumentos militares y civiles que dicha organización ha desarrollado para gestionar las crisis internacionales y la experiencia de la UE en la gestión de las crisis que se producen más allá de sus fronteras. A continuación se analizará cada uno de estos aspectos.

### **I. El rol de la Unión Europea en la gestión de crisis**

En consideración del rol que han desempeñado las Naciones Unidas y la Unión Europea en el ámbito de la gestión de crisis, a través del presente trabajo se busca plantear diversos problemas en torno a esta materia. Así, en primer lugar, se trata de saber si se ha logrado diseñar una política general que sea aplicable para todos los supuestos en que se lleva a cabo una gestión de crisis, con independencia de la organización que la lleve a cabo; en segundo lugar, ante el supuesto de que dicha política general no se haya logrado, el determinar si la Unión Europea ha ido más allá en comparación con las Naciones Unidas, en el desarrollo de sus instrumentos para gestionar dichas crisis; y, en tercer lugar, si existen contradicciones entre los instrumentos que han adoptado para la gestión de las crisis la Unión Europea y las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Al respecto, se debe señalar que en el marco de las Naciones Unidas existen diversos instrumentos para la gestión de crisis, respecto de los cuales dicha organización universal no tiene ni reivindica el monopolio de ninguno de esos

---

<sup>1</sup> Fondation Robert Schuman (2006). *L'Union Européenne et la gestion des crises. Question d'Europe*, vol. 22: pp.1-13.

instrumentos, en virtud de lo cual, las ORs y los Estados que lideran fuerzas multinacionales podrían utilizarlos. Entre los instrumentos que se utilizan por las Naciones Unidas para la gestión de crisis, se debe destacar la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, el desarme, las sanciones y la imposición de la paz.<sup>2</sup> Sin embargo, ante los acontecimientos dramáticos de 1989 y 1990 que transformaron el escenario político internacional y europeo, se permitió que los Estados Miembros pudieran adoptar otros instrumentos para gestionar las crisis.<sup>3</sup>

Es en ese contexto que la Unión Europea ha desarrollado instrumentos de carácter político-diplomático,<sup>4</sup> económico,<sup>5</sup> militar y civil, con la finalidad de contribuir a la gestión de crisis. Respecto de estos dos últimos, que empezaron a gestarse a través del Consejo Europeo de Colonia, que se llevó a cabo del 3 al 4 de junio de 1999, se debe indicar que se han visto complementados con el desarrollo de una capacidad europea de gestión de crisis que no ha afectado el vínculo trasatlántico con la OTAN,<sup>6</sup> y que a la fecha, les ha permitido desplegar operaciones de mantenimiento de la paz (en adelante OMPs) a nivel regional y global, pese a tener una corta existencia que se remonta en primer lugar al Tratado de Ámsterdam de 1997, en donde las tareas que se vinculaban a la gestión de crisis, que habían sido definidas apenas cinco años antes por la Unión Europea Occidental (EUO) como parte de la renovación de esa organización, fueron incluidas en las tareas de la Unión Europea, y, en segundo lugar, a la Declaración de Saint Malo del 4 de abril de 1998, en donde el Reino Unido y Francia plantearon la necesidad de que la UE

---

<sup>2</sup> Los tres primeros instrumentos de la gestión de crisis sólo se pueden utilizar con el consentimiento de las partes en el conflicto de que se trate. En cambio, las sanciones y la imposición de la paz son medidas coactivas, por lo que, por definición, no exigen el consentimiento de las partes afectadas, pero sí la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por su parte, el desarme, puede llevarse a cabo por acuerdo o en el contexto de las medidas coactivas previstas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Vid. Naciones Unidas (1995). *Suplemento de un Programa de Paz*. Documento A/50/60-S/1995/1, de 25 de enero de 1995, párrafos 23-24.

<sup>3</sup> *Ibid.* párrafo 25.

<sup>4</sup> Dentro de este tipo de instrumentos pueden encontrarse las Declaraciones Políticas que emite la UE, a través de las cuales manifiesta su preocupación, condena determinados actos, anuncia medidas punitivas o expresa su satisfacción. Un ejemplo de este tipo de instrumento, se encuentra en la Declaración de la Presidencia de la UE sobre la escalada de violencia en Oriente Próximo de 29 de marzo de 2001.

<sup>5</sup> Entre los instrumentos económicos de gestión de crisis que ha desarrollado la UE, se puede mencionar a la ayuda humanitaria de emergencia (que es gestionada por la Oficina de Ayuda Comunitaria de la Comisión Europea- ECHO), a través de la cual se ha financiado el retorno de refugiados, de personas desplazadas y de repatriados, en la medida en que el presupuesto comunitario cuenta con partidas específicas para poder responder a cualquier catástrofe natural o humana, entre las cuales se encuentra las guerras y los conflictos. Sobre otros instrumentos económicos, se puede consultar Rogers, Elizabeth (1996). *Using economic sanctions to control regional conflicts*. *Security Studies*, vol. 5 N° 4, Summer: pp. 43-72.

<sup>6</sup> Vid. Ortega, Martín (1999). *Una capacidad europea para la gestión de crisis*. *Política Exterior*, vol. 13 N° 70, julio-agosto: pp. 87-99.

emprendiera tales operaciones de manera autónoma. De este modo, la Unión Europea, empezó a desarrollar un rol más activo en la gestión de crisis a través de la realización de operaciones de mantenimiento de la paz, con la finalidad de adquirir una mayor presencia internacional, y de esta forma, poder consolidar su imagen en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales.

Luego de haber presentado el desarrollo que ha dado la UE a la gestión de crisis, se debe señalar que a la fecha, no ha sido posible el diseñar una política general que sea aplicable para la gestión de crisis, dado que el número y la complejidad de los diversos instrumentos que se han adoptado con la finalidad de solucionar dichas crisis, sean incrementado y han generado una serie de divergencias sobre la oportunidad de llevarlos a cabo y con las potestades que se tendrían para implementarlos. No obstante ello, el rol asumido por la UE en la gestión de crisis, no deja de ser un aporte interesante si desde sus experiencias, contribuirá a la discusión y el desarrollo de posibles herramientas para el control futuro de dichas crisis y de esta manera, será un soporte importante en el establecimiento de un sistema internacional firmemente establecido en la gestión de crisis.<sup>7</sup> Además, pese a respetar los lineamientos que inicialmente señaló las Naciones Unidas, la UE ha desarrollado ciertos instrumentos de gestión de crisis de manera más amplia que los establecidos en las Naciones Unidas, pero sujetándose en todo momento a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta la importancia de dichos instrumentos de gestión de crisis, a continuación se desarrollarán los instrumentos de carácter militar y civil, que se han implementado por la Unión Europea con tal finalidad.

## **II. Los instrumentos militares y civiles que la Unión Europea ha desarrollado para gestionar las crisis internacionales**

La Unión Europea está buscando desarrollar una política que pretende implementar una capacidad operacional eficaz que permita solucionar los diversos problemas que se puedan presentar y que afecten la paz y la seguridad internacionales y la plena vigencia de los derechos fundamentales; dependiendo ello, en gran medida, de la habilidad de las instituciones implicadas en el mantenimiento de la paz –estructuras políticas y militares nacionales, organizaciones internacionales y regionales– para identificar, para designar y para apoyar un funcionamiento eficaz al respecto.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Brodersen, Dirk (1996). *Konfliktvorbeugung und Krisenbewältigung. Europäische Sicherheit*, 45 Jg. N° 6, Juni, s. 50-52.

<sup>8</sup> Vid. Ekengren, Magnus and Rhinard, Mark (2006). *European Union Crisis Management (EUCM): the interface between Union institutions and EU member states*, ECMA Conference *Future challenges for crisis management in Europe*. 3-5 May 2006, Stockholm, Sweden.

## 1. Los instrumentos militares de la Unión Europea para la gestión de crisis

Con la finalidad de que la Unión Europea pudiera desempeñar plenamente su papel en el ámbito internacional, y que, de esta manera, superara su evidente incapacidad para gestionar crisis de naturaleza militar, tal como había ocurrido durante los conflictos de Bosnia-Herzegovina y de Kosovo,<sup>9</sup> se decidió a través del Consejo Europeo de Colonia, que se llevó a cabo del 3 al 4 de junio de 1999, dotarla de una serie de medios y recursos que le permitieran asumir sus responsabilidades respecto de la Política Europea de Seguridad y de Defensa Común a través de una acción autónoma, respaldada por unos recursos militares dignos de crédito y por órganos decisorios adecuados. Con ello, se permitió que la Unión Europea llevara a cabo las misiones de Petersberg, que habían sido incorporadas dentro de las funciones de la UE, a través del Tratado de Ámsterdam.<sup>10</sup> Asimismo, para lograr tal cometido, se estableció la necesidad de desarrollar una cooperación entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en virtud de lo cual, aquella pudiera optar, según las circunstancias, entre las misiones que dirigiría utilizando los medios y recursos de la OTAN y las misiones que dirigiría sin utilizar los medios y recursos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Posteriormente, durante el Consejo Europeo de Helsinki, que se llevó a cabo del 10 al 11 de diciembre de 1999, se profundizó en la idea de crear una capacidad de decisión autónoma (*Headline Goal*), que le permitiera a la Unión Europea llevar a cabo las operaciones militares que se enmarcan dentro de su Política Exterior de Seguridad y Defensa (segundo pilar de la Unión Europea), con la finalidad de dar una respuesta a las crisis internacionales que se estaban produciendo. Así, se estableció que a más tardar en 2003, la UE debía estar en condiciones de desplegar en el plazo de 60 días y mantener durante un mínimo de un año fuerzas militares de hasta 50.000 ó 60.000 personas capaces de ejercer toda la gama de las misiones Petersberg.<sup>11</sup> Sin embargo, era evidente que la UE no podría en virtud de dicha

<sup>9</sup> Al respecto, puede consultarse Treacher, André (2004). *From civilian power to military actor: the EU's resistable transformation*. *European Foreign Affairs Review*, N°9: pp. 49-66.

<sup>10</sup> Vid. Unión Europea (1999). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia*, 3-4 de junio; Ortega, Martín (2004). pp. 87-99; Oreja, Marcelino (1998). *El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios* (Madrid, McGraw-Hill) pp. 366-374.

<sup>11</sup> En tal sentido, se estableció que dichas fuerzas debían ser autónomas desde un punto de vista militar y tener las capacidades necesarias en materia de mando, control, inteligencia, logística y otros servicios de apoyo a las operaciones de combate, además de contar, cuando sea necesario, con elementos navales y aéreos. Vid. *Informe de la Situación de la Presidencia al Consejo Europeo de Helsinki sobre el Refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*. Anexo 1 del Anexo IV a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki. Al respecto, también se puede consultar a Schmitt, Burkard (2001). *European capabilities action plan (ECAP)*. Disponible en: [www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf](http://www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf) (fecha de consulta 10 de julio de 2008); Duke, Simon (2002). *The EU and crisis management: Development and prospects*. (Maastricht, European Institute of Public Administration) pp.43-44.

fuerza afrontar los riesgos que se pudieran presentar durante la realización de una operación de paz compleja, ante lo cual, fue necesario establecer modalidades de consulta, cooperación y transparencia entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, para, de esta manera, tener acceso a los recursos de dicha organización regional euro-occidental.<sup>12</sup>

Igualmente, se estableció la necesidad de que se crearan nuevos órganos y estructuras de carácter político y militar que le permitan a la UE garantizar la orientación política y la dirección estratégica necesarias para dichas operaciones, respetando el marco institucional único.

## 2. Los instrumentos civiles de la Unión Europea para la gestión de crisis

Ante los temores que existía en algunos Estados miembros (específicamente en los países escandinavos) de que la Unión Europea sufriera un proceso de militarización, se decidió plantear en el Consejo Europeo de Colonia,<sup>13</sup> la necesidad de que la UE asumiera también un rol en la gestión de las crisis civiles. Posteriormente, dicho planteamiento se formalizó a través del Consejo Europeo de Helsinki, en donde se indicó que “se establecería un mecanismo de gestión no militar de crisis para coordinar y hacer más eficaces los distintos medios y recursos civiles, paralelamente a los militares, de que disponen la UE y los Estados miembros.” Finalmente, fue a través del Consejo Europeo de Santa María de Feira, llevado a cabo del 19 al 20 de junio de 2000, que se estableció una serie de tareas sobre las actividades de policía, el restablecimiento del Estado de Derecho, la administración y protección civil, dentro del pleno respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas<sup>14</sup> y con la finalidad de contribuir a la construcción de una Política Europea de Seguridad y Defensa, que pudiera reforzar la actuación exterior de la UE a través del desarrollo de una capacidad militar de gestión de crisis así como de una capacidad civil.

De las tareas antes referidas, que se empezaron a llevar a cabo con la finalidad de contribuir a la gestión de las crisis civiles, se debe destacar la realización de los aspectos relativos a la actividad policial, en virtud de lo cual se estableció el objetivo general de formar para el año 2003 a 5000 agentes policiales con capacidad de ser desplegados en misiones de prevención y gestión de crisis, al tiempo que con carácter de urgencia se preveía el despliegue de hasta 1.000 policías en un plazo de 30 días en caso de conflicto inminente o de situación

---

<sup>12</sup> Vid. Unión Europea (1999). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki*, 10-11 de diciembre.

<sup>13</sup> Vid. Unión Europea (1999). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia*, 3-4 de junio.

<sup>14</sup> Según el Consejo de Santa María de Feira, el desarrollo de la capacidad civil de la UE, debía darse en cuatro sectores como son: la policía, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el fortalecimiento de la administración civil y la protección civil. Vid. Unión Europea (2000). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa Maria de Feira*, 19-20 de junio.

inmediatamente posterior al conflicto.<sup>15</sup> Con posterioridad a ello, a través del Consejo Europeo de Gotemburgo, se puso en marcha un Plan de Acción para el desarrollo de una fuerza policial europea.<sup>16</sup>

Respecto del cumplimiento de los objetivos trazados en este ámbito de la gestión de las crisis civiles, se debe señalar que en virtud del compromiso voluntariamente asumido por parte de los Estados miembros de la UE, se ha logrado alcanzar tales metas<sup>17</sup> y se ha proyectado el seguir profundizando sus capacidades de acuerdo a lo establecido en el Plan de Acción para los Aspectos Civiles de la PESD,<sup>18</sup> que fue adoptado en el Consejo Europeo de Bruselas, entre el 17 y 18 de junio de 2004.

### **3. La búsqueda de un desarrollo equilibrado de los instrumentos militares y civiles de la Unión Europea para la gestión de crisis**

En diciembre de 2001, durante el Consejo Europeo de Laeken, se hizo una especial referencia al desarrollo equilibrado de las capacidades militares y civiles, en virtud de lo cual se estableció que el desarrollo de dichas capacidades implicaba una coordinación estrecha entre todos los medios e instrumentos tanto civiles como militares de que dispone la Unión Europea. Así, se estableció que se debía dar una especial atención al fortalecimiento de las capacidades militares y al hecho de evitar cualquier duplicación de esfuerzos en la gestión de crisis; en virtud de ello, era esencial que se prestara también atención a lo establecido al respecto por la OTAN. Por su parte, en cuanto a las capacidades civiles de la UE, se estableció

---

<sup>15</sup> Vid. *Ibid.*, párrafo 11. Según se estableció en el Consejo Europeo de Santa Maria de Feira, la UE, debía aumentar su capacidad en los aspectos civiles de la gestión de crisis, con el objetivo de mejorar su potencial para salvar vidas humanas en situaciones de crisis, para mantener el orden público básico, evitar una mayor escalada y facilitar el regreso a una solución pacífica, entre otros aspectos. Vid. Unión Europea. *Estudio sobre objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis* (Apéndice 3 del Anexo I a las Conclusiones de la Presidencia de Santa Maria de Feira); Unión Europea. *Objetivos concretos para la policía* (Apéndice 4 del Anexo I a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Santa Maria de Feira). No obstante ello, este mecanismo de gestión de crisis civiles, debía ser complementado con los instrumentos de política exterior que ya existían en el marco del primer pilar (capacity-building), y que estaban destinados a apoyar la formación policial, reforzar la administración de justicia, entre otros aspectos.

<sup>16</sup> Vid. Unión Europea (2001). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo*, 15-16 de junio.

<sup>17</sup> Vid. Unión Europea. *Conferencia Ministerial sobre capacidades para la gestión civil de crisis*. Bruselas, 19 de noviembre de 2002. (Documento S0217/02).

<sup>18</sup> Respecto de la pertenencia de las operaciones civiles de la UE al conjunto de acciones de su segundo pilar, existen discrepancias. De esta manera, mientras que para el Consejo dichas acciones pertenecen al segundo pilar de la UE, para la Comisión –que tiene una visión mucho más amplia de la gestión de crisis (ayuda humanitaria, asistencia técnica, institution-building, etc.)–, no necesariamente estarían comprendidas dentro de ese pilar. Vid. Gourlay, Catriona (2004). *European Union procedures and resources for crisis management. International Peacekeeping*, vol. 11, N°3: pp. 404-421.

la necesidad de establecer cooperaciones y soluciones nuevas que permitan desplegar operaciones policiales de manera rápida y eficaz.<sup>19</sup>

De otro lado, en el Consejo Europeo de Sevilla, de junio de 2002, la Unión Europea confirmó que estaba en condiciones de llevar a cabo operaciones de gestión de crisis, y en virtud de ello decidió que llevaría a cabo la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina, que finalmente reemplazó a la Misión de las Naciones Unidas a partir de enero de 2003.<sup>20</sup> Igualmente, durante dicho Consejo Europeo, se anunció la intención de la UE de asumir el relevo de la OTAN en la ex -República Yugoslava de Macedonia, ante lo cual se encomendó al Secretario General/Alto Representante de la PESC que mantuviera contacto con los representantes de la OTAN a fin de relevarla en la OMP que venía realizando en aquel país, teniendo en cuenta lo establecido en el Acuerdo entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. En cuanto al ámbito civil de la gestión de crisis, el presente Consejo señaló que se continuaría trabajando cualitativa y cuantitativamente en la mejora de los aspectos relativos a la policía, el Estado de Derecho, la administración civil y la protección civil.

#### **4. La cooperación con la OTAN: los Acuerdos Berlín Plus**

Tomando en consideración lo establecido en el Consejo Europeo de Bruselas, que se llevó a cabo del 24 al 25 de octubre de 2002, se estableció una serie de modalidades a través de las cuales se daría aplicación a las disposiciones del Consejo Europeo de Niza, en lo relativo a la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN. En tal sentido, el 16 de diciembre de 2002, ambas organizaciones regionales euro-occidentales, en el marco de los Acuerdos Berlín Plus, adoptaron un compromiso de asociación estratégica en materia de gestión de crisis, en virtud del cual, la Unión Europea podía conducir sus operaciones de mantenimiento de la paz, utilizando los activos y capacidades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.<sup>21</sup> Asimismo, podía tener acceso a las capacidades de planeamiento de dicha OR y a sus medios y capacidades militares.

De esta manera, se establecieron dos modalidades respecto de las OMPs que dirigía la Unión Europea. Así, se establecieron en primer lugar las operaciones que

---

<sup>19</sup> Vid. Unión Europea (2001). *Declaración de Operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa*. Anexo II a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken, 14-15 de diciembre, punto c.

<sup>20</sup> Vid. Unión Europea (2002). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla*. 21-22 de junio, párrafo 13.

<sup>21</sup> Respecto de la vinculación entre la UE y la OTAN, se puede consultar Álvarez, Milagros (2002). *La relación de consulta y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 6 N°12: pp. 471-487.

son dirigidas por la UE con medios y capacidades de la OTAN,<sup>22</sup> en donde los aliados europeos que no fuesen miembros de la UE, podían participar y contribuir al planeamiento y a los preparativos de la OMP, conforme a los procedimientos establecidos en la OTAN, si respetan lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea y en las conclusiones y textos aprobados por el Consejo Europeo. En contraposición a ello, en segundo lugar se establecieron las operaciones de mantenimiento de la paz, que eran dirigidas por la Unión Europea sin usar los medios y capacidades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, en donde se podía invitar a los aliados europeos a participar mediante una decisión del Consejo, teniendo en cuenta sus intereses de seguridad.<sup>23</sup> En virtud de ello, la Unión Europea pudo servirse de estos medios para llevar a cabo sus operaciones de mantenimiento de la paz y dotarse en 2003 de una fuerza de reacción rápida que contará en un futuro con 60000 hombres. Así, la primera aplicación del acuerdo sobre el terreno tuvo lugar en el marco de la Operación Concordia, que fue establecida en la ex-República Yugoslava de Macedonia como la primera operación militar que se llevó a cabo por la UE utilizando los medios y capacidades de la OTAN.

Igualmente, la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte se han comprometido a conducir sus actuaciones de manera transparente y coordinada, estableciendo para ello un marco institucional de interacción.<sup>24</sup> De este modo, se ha determinado que dichas consultas se podrán llevar a cabo entre el Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS) y el Consejo del Atlántico Norte (CAN), las cuales, además, podrán ser llevadas a cabo entre el Comité Militar de la UE y el Comité Militar de la OTAN o entre el Secretario General/Alto Representante de la UE y el Secretario General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Posteriormente, a través del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, se expresó la satisfacción por el desarrollo positivo de las operaciones de mantenimiento de la paz que la UE había llevado a cabo hasta esa fecha, plasmándose, además, la intención de realizar una misión de carácter militar en

<sup>22</sup> Vid. Unión Europea (2002). *Aplicación de las Disposiciones de Niza sobre la participación de aliados europeos que no son miembros de la Unión Europea. Anexo II a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas*, 24-25 de octubre, párrafo 11.

<sup>23</sup> De presentarse el caso de que un aliado europeo que no sea miembro de la Unión Europea, plantee objeciones a la realización de una operación autónoma de la Unión Europea, o declare que la operación puede afectar sus intereses de seguridad nacional, el Consejo mantendrá consultas con dicho aliado y, atendiendo a su resultado, decidirá sobre la participación del aliado, teniendo presente las disposiciones del TUE, las obligaciones que emanen del Tratado de la OTAN y los principios y disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>24</sup> Vid. Haine, Jean-Yves (2007). *Berlin Plus*. En: [www.iss-eu.org/esdp/03-jyhb%2B.pdf](http://www.iss-eu.org/esdp/03-jyhb%2B.pdf) (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2007); EUROPEAN UNION (2007): "EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus". Disponible en: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf> (fecha de consulta : 10 de noviembre de 2007).

Bosnia-Herzegovina que sustituyera a la misión de la OTAN que se encontraba desplegada en aquel país, en aplicación de lo dispuesto en el Acuerdo Berlín Plus. Así, se desplegó la Misión EUFOR-ALTHEA (segunda OMP que despliega la UE, utilizando las capacidades de la OTAN).

Por su parte, durante el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 se hizo una especial referencia al documento “*Defensa Europea: Consulta, Planeamiento y Operaciones entre la OTAN y la Unión Europea*”, en donde se estableció que era necesario realizar una serie de trabajos que condujeran a la creación de una célula civil y militar en el seno del Estado Mayor de la Unión Europea, precisándose, además, la necesidad de crear una pequeña célula de la Unión Europea en el Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa y los correspondientes procedimientos de enlace entre la OTAN y el Estado Mayor de la Unión Europea; en atención a ello, se propuso al Secretario General/Alto Representante de la PESC que estableciera un diálogo con el Secretario General de la OTAN para propiciar un acuerdo al respecto.<sup>25</sup> A su vez, se estableció la necesidad de crear un centro de operaciones en el que se pudiese planear y dirigir las OMPs que habían sido previstas en el Tratado de la UE.

### III. La experiencia de la Unión Europea en la gestión de las crisis que se producen más allá de sus fronteras

El desarrollo de las actividades de la Unión Europea en el exterior ha planteado la necesidad de abordar temas relativos al alcance geográfico de la Política Europea de Seguridad y Defensa; las ventajas comparativas de que se despliegue una OMP de dicha OR euro-occidental para solucionar una determinada crisis; determinar si se requiere de un mandato previo de las Naciones Unidas; los límites en la intensidad de la operación y el estilo de la intervención.<sup>26</sup> Sobre el primero de los aspectos antes referidos, se debe indicar que a través de sus actuaciones, la UE, ha evidenciado su voluntad de desarrollarse como un actor global en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y en virtud de ello ha desplegado sus operaciones de paz no solamente en Europa<sup>27</sup>, sino que además lo

<sup>25</sup> Unión Europea (2004). *Defensa Europea: Consulta, Planeamiento y Operaciones entre la OTAN y la Unión Europea*. Informe de 15 de junio; Messervy-Whiting, Gram (2005). *The Growing EU-NATO Relationship: Beyond Berlin*. *The International Spectator*, vol. XL N°2, April-June: pp.63-73

<sup>26</sup> Bayles, Alison (2003). *The Institutional Reform of ESDP and Post-Prague NATO*. *The International Spectator*, vol. XXXVIII N°3: pp. 31-46.

<sup>27</sup> Durante el conflicto en Georgia, la Unión Europea desplegó una Misión de Observación en aquel país, con la finalidad de contribuir a restablecer la paz y seguridad en dicha zona. No obstante, un aspecto que no debe pasar desapercibido en el ámbito internacional, es el hecho de que dicha actuación constituye uno de los primeros despliegues de la UE sobre una zona a la que Moscú considera de su exclusiva influencia y en donde con anterioridad, solamente actuaban las Fuerzas de Paz de la Comunidad de Estados Independientes y de las Naciones Unidas. Al respecto, puede consultarse Manrique de Luna, Antonio (2009). *The observation mission of the European Union in Georgia: Functions assumed by this peacekeeping operation*. *Journal of International*

ha hecho en África (a través de la Operación Artemis, la Misión de Policía de la Unión Europea en Kinshasa y la Misión de Apoyo de la UE a la Unión Africana en Darfur); en Asia (a través de la Misión de Observación en Aceh en Indonesia); y en Oriente Medio (a través de la Misión Eupol Copps y de la Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea para el Paso Fronterizo de Rafah, en los Territorios Palestinos).<sup>28</sup>

Por su parte, en lo relativo a las ventajas que implica desplegar una operación de la UE, se debe destacar el hecho de que dicha OR euro-occidental, cuenta con una gran aceptación en el escenario internacional, que no presenta obstáculos, cuando se requiere del consentimiento de los Estados en cuyo territorio se va a producir el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz, que se encuentra dirigida por ella, ya sea de manera autónoma o en aplicación de los Acuerdos Berlín Plus. No obstante ello, se debe indicar que la Unión Europea aún sigue dependiendo de las capacidades militares de la Organización del Tratado del Atlántico Norte para la realización de las operaciones de mayor intensidad, o también denominadas operaciones complejas; sin embargo, respecto de las operaciones de baja intensidad, la Unión Europea sí ha podido desplegarse de manera autónoma.

En cuanto al hecho de si la UE considera necesario contar con un mandato de las Naciones Unidas en forma previa al despliegue de sus operaciones, se debe indicar que en todo momento la UE ha actuado de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, dado que cuando ha llevado a cabo operaciones de carácter militar, ha contado con autorización previa del Consejo de Seguridad; sin embargo, en el caso de las operaciones de carácter civil, ha actuado en forma directa y sin contar con autorización alguna de esta instancia decisoria. Al respecto, se debe señalar que dicha práctica en nada vulnera las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, si cuentan con el consentimiento previo del Estado en cuyo territorio se va a llevar a cabo el despliegue.

Respecto de la intensidad de la operación que lleve a cabo la Unión Europea, como anteriormente se ha señalado, no existe un consenso entre los Estados miembros sobre el tipo de operaciones en que la UE estaría dispuesta a participar y el tipo de misiones en los que, por su distancia de la Unión o por su complejidad, preferiría no hacerlo.<sup>29</sup> Finalmente, en cuanto al estilo de las intervenciones de la

---

*Law of Peace and Armed Conflict*, vol.22 N°1:pp.41-43; Manrique de Luna, Antonio (2008). *Der Konflikt in der Separatistenregion von Südossetien (Georgien)*. BOFAXE N°325D. Disponible en: <http://www.ifhv.rub.de/imperia/md/content/publications/2008/bofax325d.pdf> (fecha de consulta: 20 de junio de 2009).

<sup>28</sup> Vid. Giegerich, Bastian and Wallace, William (2004). *Not Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces*. *Survival*, vol.46 N°2, summer: pp.163-182.

<sup>29</sup> Vid. Millares, Débora (2004). *La Capacidad de Acción de la Unión Europea: Análisis de las Recientes Misiones de Gestión Civil y Militar de Crisis en el Marco de la PESC*. *Revista General de Derecho Europeo*, N°3: pp. 1-14.

Unión Europea, ellas se han caracterizado por el hecho de haberse llevado a cabo por períodos de tiempo muy reducidos y por el hecho de haber evitado participar en operaciones de imposición de la paz, con la salvedad de la Operación Artemis.

Tomando ello en consideración, el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2005 hizo una especial referencia al rol de la UE en la República Democrática del Congo y a las nuevas tareas que había asumido la Misión de Policía de la UE en Kinshasa, que fue desplegada el 8 de junio de 2005, al considerarlas como un ejemplo del aporte de la UE a la paz y seguridad en el continente africano. Igualmente, en virtud de los nuevos requerimientos a la participación internacional de la UE en la gestión civil y militar de crisis, se decidió continuar desarrollando su capacidad militar en el ámbito de las agrupaciones tácticas en lo relativo a la reacción rápida de la Unión Europea ante las crisis que se presenten. Respecto de sus capacidades civiles, se decidió seguir trabajando los aspectos vinculados con la planificación estratégica, la estabilización, la reconstrucción, la prevención de los conflictos, el desarrollo institucional y el apoyo a las operaciones humanitarias.<sup>30</sup>

Por su parte, durante el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2005, la UE reiteró la importancia de apoyar el proceso de paz en Oriente Próximo, a través del despliegue de la misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para la observación del paso fronterizo de Rafah, así como también, la conveniencia de reforzar la capacidad de gestión fronteriza palestina.<sup>31</sup> Finalmente, desde el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2006, la Unión Europea ha tratado de fortalecer sus relaciones con África en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; en virtud de lo cual ha reafirmado su compromiso de seguir apoyando a la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS), teniendo en cuenta los nuevos cometidos derivados del Acuerdo de Paz de Darfur y la necesidad de garantizar una transición sin obstáculos a una operación de las Naciones Unidas en la región. Asimismo, según se estableció en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2006, la UE desplegó en la República Democrática del Congo la operación militar EUFOR RD Congo, con la finalidad de que prestara apoyo a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral que se llevó a cabo en aquel país.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Unión Europea (2005). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas*, 16-17 de junio, párrafos 78-81.

<sup>31</sup> Unión Europea (2005). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas*, 15-16 de diciembre, párrafos 10-13.

<sup>32</sup> Vid. Unión Europea (2006). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas*, 23-24 de marzo, Anexo VI, "Declaración sobre África"; Unión Europea (2006). *Acción Común del Consejo 2006/319/CFSP*, de 27 de abril; Naciones Unidas (2006). *Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1671 (2006)*, de 25 de abril.

## Conclusión

En atención al rol preponderante que ha asumido la Unión Europea en el escenario internacional, debe indicarse que ha tenido que desarrollar una serie de nuevos y complejos instrumentos que le han permitido contribuir a la paz y seguridad internacionales.

Desde este punto de vista, la Unión Europea no solamente se ha limitado a llevar a cabo un rol preponderante en la gestión de crisis cuando afecta o se podría afectar sus intereses o los de sus ciudadanos, sino que ha ido más allá al realizar actuaciones en diversos escenarios internacionales en la medida en que su actividad era requerida, con la finalidad de proteger los derechos fundamentales de las personas que se encontraban en dichas zonas en conflicto. Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados por la Unión Europea en la gestión de crisis, resulta conveniente seguir perfeccionando sus estrategias e instrumentos civiles y militares para la gestión de las mismas, con la finalidad de que los europeos puedan asumir de forma real y eficaz sus responsabilidades en el marco de una Comunidad Internacional, constantemente afectada por los conflictos internos e internacionales, las violaciones de los derechos fundamentales, el terrorismo, entre otros aspectos.

En tal sentido, aspectos como el desarrollar instrumentos adecuados, flexibles e interoperativos, resultan de gran utilidad y son fundamentales para que la Unión Europea lleve a cabo sus actividades dentro y fuera de su territorio, ya sea a través de misiones civiles o de operaciones militares de diferente naturaleza.

Igualmente, se considera oportuno que la Unión Europea adquiriera una mayor autonomía en el despliegue de sus fuerzas sobre una determinada zona para contribuir a gestionar una crisis internacional; ello, no obstante la excelente cooperación que existe actualmente entre la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, toda vez que le permite a la Comunidad Internacional contar con un actor global plenamente identificado con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

## Referencias bibliográficas

### Libros y publicaciones periódicas

Álvarez, Milagros (2002). *La relación de consulta y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN*. En: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 6 N°12: pp. 471-487.

Bayles, Alison (2003). *The Institutional Reform of ESDP and Post-Prague NATO*. *The International Spectator*, vol. XXXVIII N°3: pp. 31-46.

Brodersen, Dirk (1996). *Konfliktvorbeugung und Krisenbewältigung*. *Euro-päische Sicherheit*, 45 Jg. N° 6, Juni, s. 50-52.

Duke, Simon (2002). *The EU and crisis management: Development and prospects*. (Maastricht, European Institute of Public Administration) pp.43-44.

Ekegren, Magnus and Rhinard, Mark (2006). *European Union Crisis Management: the interface between Union institutions and EU member states*. ECMA Conference *Future challenges for crisis management in Europe*, 3-5 May 2006, Stockholm, Sweden.

Fondation Robert Schuman (2006). *L'Union Européenne et la gestion des crises*. *Question d'Europe*, vol. 22 : pp.1-13.

Giegerich, Bastian and Wallace, William (2004). *Not Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces*. *Survival*, vol.46 N°2, summer: pp.163-182.

Gourlay, Catriona (2004). *European Union procedures and resources for crisis management*. *International Peacekeeping*, vol. 11, N°3: pp. 404-421.

Manrique de Luna, Antonio (2009). *The observation mission of the European Union in Georgia: Functions assumed by this peacekeeping operation*. *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, vol.22 N°1:pp.41-43.

Messervy-Whiting, Gram (2005). *The Growing EU-NATO Relationship: Beyond Berlin*. *The International Spectator*, vol. XL N°2, April-June: pp.63-73.

Millares, Débora (2004). *La Capacidad de Acción de la Unión Europea: Análisis de las Recientes Misiones de Gestión Civil y Militar de Crisis en el Marco de la PESD*. *Revista General de Derecho Europeo*, N°3: pp. 1-14.

Oreja, Marcelino (1998). *El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*. McGraw-Hill, Madrid, pp. 366-374.

Ortega, Martín (1999). *Una capacidad europea para la gestión de crisis*. *Política Exterior*, vol. 13 N° 70, julio-agosto: pp. 87-99.

Rogers, Elizabeth (1996). *Using economic sanctions to control regional conflicts*. *Security Studies*, vol. 5 N° 4, summer: pp. 43-72.

Treacher, André (2004). *From civilian power to military actor: the EU's resistable transformation*. *European Foreign Affairs Review*, N°9: pp. 49-66.

## **Documentos de la Unión Europea y de las Naciones Unidas**

### **a. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo**

Consejo Europeo de Colonia, 3-4 de junio de 1999.

Consejo Europeo de Helsinki, 10-11 de diciembre de 1999.

Consejo Europeo de Santa Maria de Feira, 19-20 de junio de 2000.

Consejo Europeo de Gotemburgo, 15-16 de junio de 2001.

Consejo Europeo de Laeken, 14-15 de diciembre de 2001.

Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002.

Consejo Europeo de Bruselas, 24-25 de octubre de 2002.

Consejo Europeo de Bruselas, 16-17 de junio de 2005.

Consejo Europeo de Bruselas, 15-16 de diciembre de 2005.

Consejo Europeo de Bruselas, 23-24 de marzo de 2006.

### **b. Otros Documentos**

UE, Informe *Defensa Europea: Consulta, Planeamiento y Operaciones entre la OTAN y la Unión Europea*. Junio 15 de 2004.

UE, Conferencia Ministerial sobre capacidades para la gestión civil de crisis, Bruselas, 19 de noviembre de 2002. (Documento S0217/02).

UN, Suplemento de un Programa de Paz, Documento A/50/60-S/1995/1, de 25 de enero de 1995.

### **c. Disposiciones normativas citadas:**

Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1671 (2006), de 25 de abril.

Acción Común del Consejo 2006/319/CFSP, de 27 de abril.

### Direcciones electrónicas

EU (2007). *EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus*. En: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf> (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2007).

Haine, Jean-Yves (2007). *Berlin Plus*. En: [www.iss-eu.org/esdp/03-jyhb%2B.pdf](http://www.iss-eu.org/esdp/03-jyhb%2B.pdf) (fecha de consulta: 10 de noviembre de 2007).

Manrique de Luna, Antonio (2008). *Der Konflikt in der Separatistenregion von Südossetien (Georgien)*. BOFAXE N°325D. En: <http://www.ifhv.rub.de/imperia/md/content/publications/2008/bofax325d.pdf> (fecha de consulta: 20 de junio de 2009).

Schmitt, Burkard (2001). *European capabilities action plan (ECAP)*. En: [www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf](http://www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf) (fecha de consulta: 10 de julio de 2008).