

**LA UNIÓN EUROPEA Y NACIONES UNIDAS ANTE
LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE CRISIS:
ESCENARIOS DE COLABORACIÓN**

por LUIS N. GONZÁLEZ ALONSO

Profesor titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Salamanca

SUMARIO

1. **Introducción**
2. **Un planteamiento aparentemente impecable: la Unión Europea y Naciones Unidas como «socios naturales» para la gestión internacional de crisis**
 - 2.1. LA FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA RELACIÓN DE COLABORACIÓN ENTRE LA UE Y NU
 - 2.2. LA RELACIÓN DE COLABORACIÓN UE-NU EN SU CONTEXTO
 - 2.2.1. *El marco político de referencia o la lógica del multilateralismo eficaz*
 - 2.2.2. *El marco jurídico: el renovado papel de las organizaciones regionales en la gestión internacional de crisis*
3. **Los escenarios o modalidades de colaboración entre la UE y Naciones Unidas para la gestión internacional de crisis**
 - 3.1. APOYO O COLABORACIÓN EXTERNA
 - 3.2. APOYO O IMPLICACIÓN DIRECTA
 - 3.3. LA INTEGRACIÓN DE CAPACIDADES EUROPEAS EN LOS DISPOSITIVOS DE NACIONES UNIDAS
4. **La eficacia de la colaboración entre la UE y Naciones Unidas en la gestión internacional de crisis: ¿más luces que sombras?**
 - 4.1. LAS LIMITACIONES DE CARÁCTER POLÍTICO
 - 4.2. LAS LIMITACIONES JURÍDICO-INSTITUCIONALES
 - 4.3. LAS LIMITACIONES DE NATURALEZA OPERATIVA
5. **Perspectivas de futuro, a modo de conclusión**

RESUMEN

Las crecientes necesidades en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales han llevado a Naciones Unidas a recurrir cada vez con mayor frecuencia a lo largo de la última década a los organismos regionales contemplados en el Capítulo VIII de la Carta. En este contexto, y de forma coetánea, la Unión Europea se ha dotado en el marco de su política de seguridad y defensa de nuevas capacidades, tanto civiles como militares, para la gestión internacional de crisis. De la confluencia de estos dos factores ha surgido una relación de colaboración, que comenzó a dar frutos concretos en el año 2003 con el despliegue por parte de la UE, primero en los Balcanes e inmediatamente después en el continente africano, de sus primeras misiones de gestión de crisis en apoyo de NU. La relación se formalizó en septiembre de ese mismo año a través de una *Declaración Conjunta*, suscrita en Nueva York por ambas organizaciones.

Con este trabajo se pretende ofrecer un análisis crítico de este fenómeno, partiendo del estudio de los fundamentos sobre los que se asienta, pero tratando de valorar principalmente su eficacia real en los distintos escenarios y bajo los distintos modelos en los que hasta ahora se ha manifestado. Se trata, en definitiva, de ir más allá del discurso oficial acerca de la complementariedad casi natural de ambas organizaciones en este terreno, para intentar desvelar el auténtico significado y alcance de la relación que han establecido, así como de sus perspectivas de futuro.

ABSTRACT

During the last decade, the growing needs in the area of maintaining international peace and security have led the United Nations to resort more and more frequently to regional bodies, as provided for in Chapter VIII of the Charter. At the same time, the European Union has endowed itself with new capabilities, both civilian and military, in the framework of its security and defence policy for international crisis management. The confluence of these two factors has led to a relationship of collaboration that began to provide concrete benefits in 2003 with the deployment by the EU of its first crisis management missions in support of the UN, first in the Balkans and immediately afterwards in Africa. This relationship was formalized in September of that same year by means of a Joint Declaration signed in New York by both organizations.

The aim of this paper is to offer a critical analysis of this phenomenon, based on the study of its foundations, but also attempting to evaluate above all its real effectiveness in the different sce-

narios and under the different models in which it has manifested itself until now. Specifically, it is an attempt to go beyond official discourse on the almost natural complementarity of these two organizations in this context, to try to reveal the authentic meaning and scope of the relationship they have established, as well as its future perspectives.

RÉSUMÉ

En réponse aux besoins croissants surgis au long des dernières décades dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, les Nations Unies doivent faire appel –de plus en plus fréquemment– aux organismes régionaux contemplés dans le Chapitre VIII de la Charte. Dans ce contexte et de manière contemporaine, l'Union Européenne s'est munie –dans le cadre de sa politique de sécurité et de défense– de nouvelles capacités aussi bien civiles que militaires pour la gestion internationale de la crise. De l'influence de ces deux facteurs, des relations de coopération sont nées à partir de 2003 avec le déploiement, en particulier, des premières missions de l'UE de gestion de crises –premièrement dans les Balkans et par la suite dans le continent africain– en soutien des NU. La relation s'est matérialisée en septembre 2003 dans la *Déclaration Conjointe* souscrite à New York par les deux organisations.

Cet article présente une analyse critique du phénomène à partir de l'étude de ses fondements en évaluant, en particulier, son efficacité réelle dans les différents scénarios et à la lumière des différents modèles sous lesquels il s'est manifesté. Il s'agit, en bref, d'aller au-delà du discours officiel à propos de la complémentarité presque naturelle des deux organisations dans ce terrain pour essayer de dévoiler le véritable signifié et portée de la relation qu'elles ont établie ainsi que sa perspective de future.

1. Introducción*

A lo largo de la última década, y en particular desde el año 2003, Naciones Unidas y la Unión Europea han desarrollado una nueva relación de colaboración en el ámbito de la gestión internacional de crisis. La novedad, el factor desencadenante de la misma, no ha tenido que ver tanto, aunque hasta cierto punto también, con cambios que se hayan producido en el seno de la organización universal, como con la transformación experimentada en este sentido por la propia UE, que ha visto sustancialmente reforzadas durante este período sus capacidades para contribuir a la gestión internacional de crisis. A los instrumentos clásicos, de naturaleza comunitaria o intergubernamental¹, con los que ya contaba, ha venido a sumarse

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación «Las relaciones entre la Unión Europea y Naciones Unidas: hacia la defensa del multilateralismo eficaz» (DER2008-05419/JURI), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. El autor también está integrado en el Grupo investigador de Excelencia (GR 247) reconocido por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León.

¹ Instrumentos comunitarios como la ayuda humanitaria o los proyectos vinculados a la prevención de conflictos o a la reconstrucción post-conflicto en el marco de la política europea de cooperación al desarrollo; e instrumentos de carácter intergubernamental, como el conjunto de iniciativas (gestiones diplomáticas, apoyo a procesos de negociación, convocatoria y financiación de conferencias de donantes...) que la UE habitualmente realiza en el ámbito de su política exterior y de seguridad común. En relación con los primeros resultan muy esclarecedores los informes anuales sobre la colaboración entre Naciones Unidas y la Comisión Europea, publicados desde 2006 por la Oficina de Naciones Unidas en Bruselas; el último de los aparecidos hasta la fecha lleva por título, *Improving*

ahora la posibilidad de apoyar los esfuerzos internacionales en este campo mediante el despliegue de operaciones civiles y/o militares en escenarios de crisis. Como es bien sabido, estas misiones constituyen la manifestación fundamental y más visible de la denominada política europea de seguridad y defensa².

En la medida en que esto es así, no debe extrañar que esta nueva relación de colaboración aparezca profundamente condicionada por las características de aquella política y, en consecuencia, por los intereses y preocupaciones de la Unión Europea en materia de seguridad. Es ésta una circunstancia sobre la que conviene insistir desde el principio, como delata ya el título mismo de este trabajo, cuyo enunciado parece no respetar el orden lógico en el que debería aludirse a ambas organizaciones cuando de lo que se trata es, en definitiva, de trabajar conjuntamente por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Aquella circunstancia facilita también, en otro orden de cosas, la delimitación de la materia objeto de análisis, puesto que el concepto «gestión internacional de crisis» resulta extremadamente amplio, maleable y, en consecuencia, difícil de aprehender³. No pretendo, en modo alguno, abordarlo en todas sus dimensiones, algunas de las cuales presentan una larga trayectoria como escenarios de cooperación entre la UE y Naciones Unidas. Si esta relación ha podido verse enriquecida en los últimos años, ha sido a raíz del desarrollo por parte de la UE de una serie de nuevas capacidades en el marco de su política de seguridad y defensa. Serán éstas, por tanto, y el tipo de operaciones que permiten realizar, las que determinen los perfiles materiales de este estudio.

Ello constituye sin duda un buen punto de partida, pero no despeja por completo de interrogantes el horizonte de un trabajo de estas características. Y es que las misiones para las que podrá recurrirse a esas nuevas capacidades cubren un amplísimo espectro de actuaciones: desde el mero asesoramiento técnico, la asistencia

Lives. Results from the partnership of the United Nations and the European Commission in 2007, Bruselas, 2008.

² Rebautizada como «política común de seguridad y defensa» en el nuevo Tratado de la Unión Europea, fruto de la reforma operada por el Tratado de Lisboa. A propósito de este cambio de denominación y sus implicaciones, vid. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 7, mayo 2005, pp. 9-11. Sobre las distintas operaciones de gestión de crisis desarrolladas hasta la fecha por la UE puede consultarse en este mismo volumen el trabajo del profesor RAFAEL GARCÍA PÉREZ.

³ En el informe de la Oficina de NU en Bruselas mencionado *supra* se reconoce abiertamente: «Nowadays, the concept of «crisis management» is used to embrace the panoply of policies and instruments that range from peace keeping, through peace building and post conflict recovery to conflict prevention, bringing together the activities of the European Commission and the EU member states working through the ESDP, in helping establish and maintain stability and security worldwide and thus lay the basis for sustainable development» (p. 75). Por otro lado, y como puede leerse en un reciente documento, fruto de los trabajos del Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE, sobre los cinco primeros años de vigencia de la Estrategia Europea de Seguridad, «crisis management is a messy business and difficult to implement. It is the opposite of strategy as it requires tactical responses... On paper the EU can offer a lot, but it is currently more like a «tri-athlete» than the «decathlete it needs to be» (DE VASCONCELOS, A. (ed.): *The European Security Strategy 2003-2008. Building on Common Interests*, ISS Reports n.º 5, París, febrero 2009, p. 51).

en procesos de desarme o la prevención de conflictos con carácter general, hasta las operaciones de restablecimiento de la paz mediante la intervención de fuerzas de combate, pasando por aquellas otras que tienen como objetivo, en su sentido más clásico, el mantenimiento de la paz o la estabilización al término de un conflicto⁴. Asumiendo, además, que el valor añadido fundamental de este tipo de intervenciones de la UE radica en la posibilidad de combinar para su ejecución medios civiles y militares, al margen de que también puedan verse arropadas por otros instrumentos de ayuda exterior comunitaria.

Desde el punto de vista de su sintonía con los postulados de Naciones Unidas, este planteamiento no suscita problema alguno. Más bien al contrario, la coincidencia de enfoques en cuanto al método para abordar eficazmente la gestión internacional de crisis es total. No en vano, y en el contexto general de la evolución experimentada por las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas⁵, se ha ido abriendo paso cada vez con más fuerza desde finales de los años noventa el concepto de «misiones integradas», que obedece precisamente a esa lógica. Aunque no resulta sencillo definir las, por tales puede entenderse: «an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace, or address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming various actors and approaches within an overall political-strategic crisis management framework»⁶. Una noción que, elevada al rango de doctrina general, es la que en gran medida inspiró el célebre Informe del Secretario General

⁴ Estos términos están tomados del art. 43 del nuevo Tratado de la UE y, como ha subrayado S. BISCOP, cubren «anything but collective defence» («The European Security Strategy in context. A comprehensive trend», en BISCOP, S.; ANDERSSON, J. J. (ed.): *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe*, Routledge, London-New York, 2008, p. 5). Aunque la definición recogida en el art. 17 del TUE, en vigor hasta el 1º de diciembre de 2009, es aparentemente más limitada («misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz»), lo cierto es que se ha visto claramente desbordada por la práctica de estos últimos años en la que encontramos ya ejemplos de misiones que encajan en la nueva definición. Para un estudio pormenorizado del origen y evolución del concepto de operaciones de gestión de crisis en la UE, vid., entre otros, ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2008.

⁵ Entre otros muchos, puede consultarse a este respecto el excelente estudio de CARDONA LLORENS, J.: «Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?», *Cursos Euromediterráneos Banca de Derecho Internacional*, volumen VI, 2002, pp. 759-891. Como complemento más reciente, *Building on Brahimi. Peacekeeping in an era of Strategic Uncertainty*, Report by the NYU Center on International Cooperation, submitted to the UN Departments of Peacekeeping Operations and Field Support for the «New Horizons» Project, april 2009 (www.cic.nyu.edu); así como las contribuciones de GAJA, G.: «Les forces de Nations Unies pour le maintien de la paix au temps des reformes» y LATTY, F.: «La reforme des opérations de maintien de la paix», en CARDONA LLORENS, J.: *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Tiran lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 163-179.

⁶ EIDE, E. B.; KASPEREN, A. T.; KENT, R.; VON HIPPEL, K.: *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, may 2005, p. 14. En este estudio puede encontrarse un amplio análisis sobre el origen, evolución e implicaciones del concepto de «misiones integradas».

de NU, *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*⁷, respaldado sin fisuras por la Unión Europea como reflejo de la comunidad de visiones y aspiraciones existente a este respecto entre ambas organizaciones⁸.

Donde paradójicamente las cosas no parecen estar tan claras, al menos en cuanto a la delimitación de responsabilidades a la hora de ejecutar ese ambicioso enfoque para la gestión internacional de crisis, es en el seno de la propia Unión Europea. Actuaciones de un contenido muy similar, como por ejemplo las operaciones de apoyo al fortalecimiento del sistema judicial de un Estado en crisis, en ocasiones han sido realizadas bajo el formato de una misión PESD mientras que en otras, y en contextos incluso de mucha mayor inseguridad, han podido ser asumidas directamente por la Comisión a través de alguno de los instrumentos de la política comunitaria de desarrollo⁹. Otro tanto ocurre, sin ir más lejos, en el ámbito de la «reforma del sector de la seguridad», uno de los que más atención está recibiendo en el panorama actual de la gestión internacional de crisis: pese a que las intervenciones de referencia en este campo se deciden en el marco de la política de seguridad y defensa (operaciones como *EUSEC RD del Congo* o *EU SSR Guinea Bissau*, entre otras), la Comisión ha avanzado su propia estrategia en la materia¹⁰. No es

⁷ A/592005, 21 de marzo de 2005. Como es bien sabido, una parte significativa de sus postulados a este respecto aparecen recogidos en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005).

⁸ Así por ejemplo, y entre otras muchas tomas de posición, en su intervención ante el Séptimo Encuentro de Alto Nivel entre Naciones Unidas, las Organizaciones Regionales y otras Organizaciones Intergubernamentales (Nueva York, 26 de septiembre de 2006), el representante de la presidencia de turno de la Unión Europea, a la sazón el ministro finlandés de asuntos exteriores, afirmaba: «I would like to conclude by stating that a new concept of crisis management is slowly emerging, with wide-ranging implications. This is a comprehensive concept, linking early warning, prevention, the handling of crises, post-conflict reconstruction, peacebuilding and sustainable development. It is very much in line with the UN reform debate –particularly the link between development, security and human rights– and the creation of the Peacebuilding Commission. I can assure you that the EU is well placed here, because it has developed and is continuously developing the various tools to tackle these objectives: political, economic and development-related tools, but also increasingly civil and military crisis management mechanisms». (PRES06-238EN, 22.9.2006; disponible en <http://europa-eu-un.org>).

⁹ Esto último es lo que ha sucedido, por ejemplo, en Afganistán a partir de 2007, cuando la ayuda a la reconstrucción en distintos sectores se ha «europeizado» (GROSS, E.: «Security Sector Reform in afganistán: the EU's contribution», *Occasional Paper* n° 78, abril 2009, Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE, p. 22). Así el apoyo a la reforma de la policía, que en parte había sido liderado por Alemania hasta ese momento, pasó a ser gestionado a través de la misión de la Unión Europea EUPOL Afganistán; otro tanto ocurrió con la reforma del sector de la justicia, del que inicialmente se ocupaba Italia, aunque en este caso la responsabilidad ha sido traspasada a la Comisión Europea, que se ha hecho cargo de la misma básicamente en el marco del Instrumento de Estabilidad. Conviene recordar, a este respecto, que la primera misión civil de la PESD en el ámbito del fortalecimiento del Estado de Derecho fue la operación EUJUST THEMIS, que se desarrolló en Georgia entre 2004 y 2005 con el objetivo específico de contribuir a la reforma de su sistema judicial (Acción común 2004/523/PESC del Consejo de 28 de junio de 2004, DO L 228 de 29.6.2004).

¹⁰ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Reflexión sobre el apoyo de la Comunidad Europea a la reforma del sector de la seguridad*, COM (2006) 253 final de

éste, en todo caso, el momento de profundizar en el análisis de estos problemas, que se manifestarán recurrentemente a lo largo del presente estudio.

Resta sólo apuntar, para cerrar estas reflexiones introductorias, que el trabajo en su conjunto está imbuido de una cierta pretensión o afán desmitificador. Porque, si bien todo parece favorecer la colaboración entre la Unión Europea y Naciones Unidas para la gestión internacional de crisis, hasta el punto de que su relación en este ámbito ha sido calificada de «sociedad natural»¹¹, los condicionamientos de todo tipo que pesan sobre ella le restan atractivo y eficacia en la práctica. De ahí que, tomando este planteamiento como premisa lógica y una vez situado en su contexto, el análisis se oriente hacia la caracterización de los escenarios concretos, explorados o no, en los que puede manifestarse la cooperación entre ambas organizaciones, para tratar de valorar en última instancia la eficacia real de la misma en tres planos distintos: político, jurídico-institucional y operativo. El trabajo se cierra, como es lógico, con unas conclusiones que, dado el limitado recorrido que hasta ahora ha tenido el fenómeno objeto de estudio, no pueden presentarse más que como provisionales.

2. Un planteamiento aparentemente impecable: la Unión Europea y Naciones Unidas como «socios naturales» para la gestión internacional de crisis

Como consecuencia del desarrollo de sus nuevas capacidades asociadas a la política de seguridad y defensa, la Unión Europea pasó a convertirse a comienzos de esta década en un socio sumamente atractivo, casi obligado, para Naciones Unidas en el campo de la gestión internacional de crisis. Se encontraba, en efecto, por primera vez la Unión en condiciones de dotar de contenido a una faceta hasta entonces inexplorada de su compromiso con el multilateralismo, dando pleno cumplimiento además a uno de los objetivos fundamentales de su política exterior: contribuir al mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la organización universal¹². Y no sólo

24.5.2006. En relación con la convergencia de estas dos aproximaciones, la del Consejo y la de la Comisión, en un único concepto europeo para la reforma del sector de la seguridad, vid. el análisis de COLLANTES CELADOR, G.: «La UE y su política hacia la reforma del sector de la seguridad: ¿un nuevo ejemplo de división «conceptual-contextual»?», en SOLER I LECHA, E.; CARBONELL AGUSTÍN, L. (eds.): *VI Seminario Internacional sobre seguridad y defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*, Barcelona, CIDOB, 2008, pp. 158 ss.

¹¹ Vid., a este respecto, los comentarios de T. TARDY en torno al concepto de «natural partners» aplicado a la UE y NU («UN-EU Relations in Crisis Management. Taking Stock and Looking Ahead», Paper presented at the Conference on *Partnership. The United Nations, the European Union and the Regional Dimensions of Peace Operations: Examples of Cooperation within the Framework of Chapter VIII of the UN Charter*, October 2008; disponible en http://www.gcsp.ch/e/publications/Issues_Institutions/Int_Organisations/index.htm).

¹² Entre los objetivos generales que el art. 11 del TUE asignaba a la política exterior y de seguridad común de la Unión antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa figuraba ya, «el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores». Los principios de la Carta también

eso, sino que la voluntad política de los Estados miembros al poner en marcha aquel proceso parecía orientarse claramente en esa dirección, tal y como de inmediato comenzaron a poner de manifiesto algunos de sus principales documentos fundacionales¹³.

La complementariedad con la delicada situación por la que entonces atravesaba Naciones Unidas en este terreno no podía ser más evidente. El *Informe Brahimi*, tras los fracasos encadenados en los años noventa del siglo pasado, había supuesto un replanteamiento global del papel de la Organización en el ámbito de las operaciones de paz, y acababa de activar un proceso de reformas de largo alcance que tardarían en ir sustanciándose¹⁴. Las exigencias en materia de gestión de crisis continuaban, sin embargo, siendo acuciantes y desbordando por completo la capacidad de respuesta de Naciones Unidas. Recuperar, en este contexto y aunque fuese a través de una organización regional como la UE, el concurso de un grupo esencial de contribuyentes que se habían ido desentendiendo de este tipo de compromisos en la etapa anterior, constituía un horizonte muy atractivo. Máxime cuando el nuevo proyecto que estaban poniendo en marcha iba dirigido precisamente a reforzar una serie de instrumentos y capacidades muy valiosos para el despliegue de las misiones de mantenimiento de la paz más exigentes.

Ello no quiere decir, en todo caso, que el flechazo fuese inmediato. Más allá de las declaraciones de principios y la aparente sintonía entre ambas organizaciones, no faltaron en el seno de Naciones Unidas quienes vieron con recelo y preocupación el despegue de la PESD¹⁵. No en vano iba a exigir de los Estados miembros de la UE un esfuerzo en materia de generación de capacidades para la gestión internacional de crisis que, dependiendo del sentido en el que se orientase, podría terminar agravando aún más su creciente desafección por participar en operaciones dirigidas por Naciones Unidas. Aunque este riesgo es evidente y no cabe, por tanto, descartarlo en ningún momento, lo cierto es que aquellas reticencias iniciales no impidieron la gestación, formalización y desarrollo en un breve espacio de tiempo de una esperanzadora relación de colaboración entre las dos organizaciones.

eran mencionados expresamente en esta disposición como parámetros de referencia a la hora de defender en la escena internacional los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia e integridad de la Unión, que obviamente siempre han constituido el primero de los objetivos de la política exterior de la Unión. Estas invocaciones de los principios de la Carta, y del Derecho internacional en general, se ven notablemente reforzadas en los arts. 3.5, 21 y 42.1 del nuevo Tratado de la UE.

¹³ Como, por ejemplo, las Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) o el Informe de la Presidencia sobre la PESD (doc. 14056/2/00 REV 2), aprobado por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000.

¹⁴ Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, remitido al Secretario General el 17 de agosto de 2000 (A/55/305-S/2000/809).

¹⁵ No sin fundamento puesto que, como recuerda A. NOVOSSELOFF («EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects», *International Peace Academy Policy Paper*, junio 2004, p. 7; disponible en <http://www.ipacademy.org>), algunos Estados miembros de la Unión llegaron incluso a anunciar públicamente a mediados de 2001 que su implicación en el desarrollo de la PESD podría comportar una reducción inmediata de sus contribuciones a operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

2.1. LA FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO DE LA RELACIÓN DE COLABORACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y NACIONES UNIDAS

Si, como hemos apuntado antes, el factor determinante para el establecimiento de esta relación vino dado por el desarrollo de una serie de nuevas capacidades para la gestión internacional de crisis por parte de la UE, es comprensible que la formalización de la misma no se produjese hasta el momento en que aquellas capacidades estuvieron a punto para ser desplegadas sobre el terreno en el marco de las primeras misiones PESD. Ello ocurrió a comienzos de 2003, dándose la circunstancia además de que dos de las tres operaciones iniciales, en un caso conforme a lo que estaba previsto de antemano pero en el otro de modo sobrevenido, constituyeron ejemplos concretos de colaboración con Naciones Unidas¹⁶. En septiembre de aquel mismo año, y bajo el influjo directo de estos acontecimientos, el Secretario General de NU y el Primer Ministro italiano, como representante de la presidencia de turno de la Unión, firmaban en Nueva York la *Declaración Conjunta* mediante la que se articulaba formalmente una relación de cooperación que ya había comenzado a dar ciertos frutos en la práctica¹⁷.

Quiere ello decir que, sin perjuicio del carácter fundacional de este documento, el proceso de acercamiento entre ambas organizaciones se había iniciado ya algunos años antes, coincidiendo con la decisión de los Estados miembros de la UE de dotar de contenido a su política de seguridad y defensa. Fueron éstos, en efecto, quienes de inmediato buscaron ese acercamiento, subrayando la fidelidad del proyecto a los objetivos de la Carta y las posibilidades que abría para reforzar los medios a disposición de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esta labor recayó inicialmente en el recién nombrado Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, que con motivo del período de presidencia francesa del Consejo de Seguridad en junio de 2000 fue invitado por primera vez a participar en una de sus sesiones¹⁸; una reunión íntegramente dedicada al debate sobre la situación en los Balcanes, donde la UE contemplaba comenzar a poner a prueba sus nuevas capacidades para la gestión internacional de crisis con el pertinente mandato de Naciones Unidas. A partir de ese momento, y más concretamente del mes de octubre de aquel año cuando mantuvieron un primer encuentro en Bruselas, ambos Secretarios Generales, Javier Solana y

¹⁶ Me refiero obviamente a la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia (EUPM), que el 1º de enero de 2003 tomó el relevo de la *International Police Task Force* (IPTF) de Naciones Unidas; y a la Operación ARTEMIS, que la UE desplegó entre los meses de junio y septiembre de 2003, a petición expresa del Secretario General de NU y sin que en un principio estuviese previsto, en la República Democrática del Congo. Sobre las circunstancias y el contexto general en el que ambas misiones fueron aprobadas, vid. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «De las declaraciones a los hechos. Las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, mayo-agosto 2003, pp. 653-682.

¹⁷ *Declaración conjunta sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en la gestión de crisis*, firmada el 24 de septiembre de 2003 (doc. 12730/03).

¹⁸ 4164ª sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el 23 de junio de 2000 (S/PV.4164). El único punto en el orden del día era el relativo a la presentación de un informe por parte del entonces Enviado Especial del Secretario General para los Balcanes, Carl Bildt.

Kofi Annan, entablaron una fluida relación de trabajo que poco a poco habría de ir extendiéndose a los distintos departamentos bajo su responsabilidad¹⁹.

De tal suerte que, en junio de 2001, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE pudo adoptar ya unas «Conclusiones sobre la cooperación UE-NU en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis» en las que, si bien no se avanza demasiado en la concreción de los ámbitos materiales objeto de esa colaboración, sí se dota a la relación, al menos por parte europea, de una mínima articulación formal²⁰. Aunque es cierto que la preparación de este documento obedecía a un mandato del Consejo Europeo de Niza, es preciso reconocer que la Presidencia sueca se mostró durante aquel semestre muy activa en este terreno, propiciando por ejemplo la aprobación en el Consejo Europeo que le puso término, y con una perspectiva más amplia, de un segundo texto sobre la cooperación en general con otras organizaciones internacionales en materia de gestión civil de crisis²¹.

Este interés específico por los aspectos civiles de la gestión de crisis tenía que ver, sin duda, con el hecho de que la primera misión que la UE planeaba asumir en el marco de la PESD consistía precisamente en sustituir a la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas en Bosnia. Los preparativos de esta operación, a la que el Consejo de Seguridad dio su visto bueno en marzo de 2002²², aceleraron los contactos de todo tipo entre ambas organizaciones con vistas a que el traspaso del mando pudiera producirse, como efectivamente así fue, el 1º de enero de 2003.

¹⁹ En mayo de 2001 se produjo la primera visita de una delegación de la Secretaría General del Consejo de la UE al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. En relación con este proceso, vid. NOVOSSELOFF, A.: «EU-UN Partnership...», *loc. cit.*, p. 3 ; TARDY, T.: «EU-UN cooperation in peacekeeping : a promising relationship in a constrained environment », en ORTEGA, M. (ed.) : *The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism*, Chaillot Paper n° 78, junio 2005, París, IES de la UE, p. 54.

²⁰ Bajo el encabezamiento «Modalidades de la cooperación entre la UE y las Naciones Unidas», el Consejo apostaba en este documento (9398/01, Press: 226) por ir construyendo una relación de colaboración lo más sólida posible en torno a la celebración de:

«i) Reuniones ministeriales de la UE, en formación de troica cuando proceda, con el Secretario General de las Naciones Unidas.

ii) Reuniones y contactos del Secretario General/Alto Representante y el Comisario encargado de Relaciones Exteriores con el Secretario General y el Vicesecretario General de las Naciones Unidas.

iii) Reuniones de los Comités Político y de Seguridad, en formación de troica cuando proceda, con el Vicesecretario General y los Subsecretarios Generales de las Naciones Unidas, y en otros niveles y formaciones según proceda.

iv) Contactos de la Secretaría General del Consejo y de los Servicios de la Comisión con la Secretaría de las Naciones Unidas, en los niveles adecuados»

²¹ «EU Co-operation with international organisations in civilian aspects of crisis management», Anexo V del Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa aprobado por el Consejo Europeo de Gotemburgo, junio de 2001.

²² En virtud de su Resolución 1392 (2002) de 5 de marzo. El Consejo de la UE aprobó el establecimiento de la Misión mediante su Acción Común 2002/210/PESC, de 11 de marzo (DO L 70 de 13.3.2002). En ella se contemplaba la creación inmediata de un Grupo de Planeamiento para preparar «en estrecha cooperación con la IPTF» el despliegue efectivo de la operación. Sobre el desarrollo de estos trabajos, vid. NOWAK, A.: «L'Union en action: la misión de police en Bosnie», *Occasional Paper n° 42*, enero 2003, IES de la UE.

Lo cierto es que en esta fecha funcionaban ya entre ellas una serie de «task forces» conjuntas, integradas principalmente por representantes de la Dirección General E IX de la Secretaría General del Consejo de la UE y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría General de Naciones Unidas²³.

Fue en este contexto en el que, como consecuencia del grave deterioro de la situación en la región de Ituri en la República Democrática del Congo, intervino en mayo de 2003 la solicitud del Secretario General de NU para que tropas europeas replazasen a la MONUC durante el tiempo necesario para reconfigurar su presencia en la zona. Aunque la petición inicial tuvo como destinatario al Presidente francés, J. Chirac, cuyo gobierno respondió positivamente enviando de inmediato un equipo de reconocimiento a la ciudad de Bunia, la misión terminaría desarrollándose en el seno de la PESD, como una operación de la Unión Europea; eso sí, actuando Francia como «nación marco» y aportando la mayor parte de los recursos materiales y humanos necesarios para su ejecución²⁴. En todo caso, esta inesperada capacidad de respuesta europea en un escenario, además, muy alejado del «confortable» laboratorio de los Balcanes, suscitó un notable optimismo en torno al fortalecimiento de la incipiente relación de colaboración con Naciones Unidas en materia de gestión de crisis.

Tanto es así que el Consejo de la Unión, en unas nuevas *Conclusiones* sobre el desarrollo de esta cooperación, afirmaba poco después «esperar con impaciencia el establecimiento de contactos más periódicos a nivel de expertos militares» con la Secretaría General de NU, contemplando incluso como plausible la celebración de un acuerdo general entre ambas organizaciones sobre gestión internacional de crisis²⁵. Éste habría de quedarse finalmente, debido a las reticencias de algunos Estados miembros, en la *Declaración Conjunta* de 24 de septiembre de 2003, antes mencionada²⁶. Consciente de la importancia de este paso y temiendo quizá verse desplazada, la Comisión Europea hizo pública unos días antes una Comunicación en la que recordaba la amplitud de los vínculos de colaboración ya existentes en diversos campos, incluidos determinados aspectos de la prevención y gestión de crisis, con Naciones Unidas, así como la conveniencia de coordinar adecuadamente la acción de la Comunidad y de sus Estados miembros en este terreno²⁷.

²³ NOVOSSELOFF, A.: «EU-UN Partnership...», *loc. cit.*, p. 4.

²⁴ Sumamente revelador a este respecto, y en general en todo lo relativo al desarrollo de la operación ARTEMIS, resulta el informe de evaluación dirigido al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, *Operation Artemis: the Lessons of the Interim Emergency Multinational Force*, Peacekeeping Best Practices Unit, Military Division, october 2004.

²⁵ *Conclusiones relativas al desarrollo de la cooperación UE/NU sobre gestión de crisis*, aprobadas por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores el 21 de julio de 2003 (11439/1/03 REV 1, Press 209, pp. 12-13).

²⁶ Lo cierto es que, a comienzos de septiembre de 2003, los órganos políticos y militares de la UE trabajaban todavía sobre la base de un «Proyecto de Acuerdo entre la UE y UN» («Draft EU-UN Agreement establishing a framework for co-operation in the field of crisis management»). El Comité Militar de la UE, en un dictamen de esas fechas desclasificado en 2007 (12324/1/03 REV 1), avalaba incluso sin problemas esta fórmula y consideraba deseable la celebración del mencionado Acuerdo.

²⁷ *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, COM (2003) 526 final de 10.9.2003. La Comunica-

La *Declaración Conjunta* tuvo sin duda la virtud de aprovechar la coyuntura propiciada por el lanzamiento de aquellas dos operaciones, sobre todo la misión ARTEMIS en la RD del Congo, para formalizar la nueva relación de cooperación entre la UE y Naciones Unidas, revistiéndola, por tanto, de la visibilidad que hasta entonces no había tenido. Conforme a esta lógica, y en el plano de las realizaciones concretas, su principal aportación consistió en la creación de un Comité Director (*Steering Committee*), que a partir de ese momento se convirtió en el instrumento fundamental para canalizar las consultas y el intercambio de información entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis²⁸. En las reuniones del Comité, que tienen lugar dos veces al año, la Secretaría General de Naciones Unidas está representada por personal de sus Departamentos de Asuntos Políticos y Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como del Organismo de Coordinación de la Ayuda Humanitaria (OCHA); por parte de la Unión Europea, participan miembros de distintas unidades (sobre todo la VIII, *Defensa*; y la IX, *Gestión civil de crisis*) de la DG E de la Secretaría General del Consejo, además de algún representante de la *Civilian Planning and Conduct Capability* creada en su seno en 2007, personal del Estado Mayor de la UE, de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión y, en última instancia, de la Oficina de Enlace del Consejo en Nueva York²⁹. Conviene subrayar que, pese a existir desde 1994, ésta no ha contado hasta 2005 con «oficiales de enlace» específicamente encargados de los aspectos civiles y militares de la gestión de crisis³⁰.

Ahora bien, las consecuencias de la colaboración propiciada por la operación ARTEMIS fueron mucho más allá, dejándose sentir incluso, a través de una evi-

ción contenía una serie de recomendaciones concretas para mejorar el apoyo global de la UE (Comunidad y Estados miembros) a Naciones Unidas y un plan de acción muy detallado para aplicarlas.

²⁸ Tras recordar que efectivamente con la Declaración se pretendía «to build on the momentum of the positive co-operation between the United Nations and the European Union», en su apartado tercero se identifican cuatro áreas prioritarias de trabajo conjunto: la planificación, el entrenamiento, la comunicación y las buenas prácticas en el ámbito de la gestión internacional de crisis.

²⁹ TARDY, T.: «UN-EU Relations in Crisis Management...», *loc. cit.*, p. 8.

³⁰ Aunque sería deseable, y así lo han acordado ambas organizaciones, que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de NU destacase con carácter permanente un representante en la Oficina de Enlace de NU en Bruselas, la decisión definitiva estaba aún pendiente de aprobación a mediados de 2009 por motivos financieros (*Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, 29 de junio de 2009, p. 4; doc. 11451/09). Conviene recordar, por otro lado, que, junto a la Oficina de Enlace del Consejo y desde los años sesenta del siglo pasado, la Comisión cuenta también en Nueva York con una Delegación ante Naciones Unidas. En realidad comenzó siendo una simple «oficina de información», que se transformó en Delegación cuando en 1974 la Comunidad obtuvo el reconocimiento del estatuto de observador por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas. Tan sólo desde el año 2004, y manteniendo por supuesto su autonomía, ambas representaciones han trasladado sus dependencias a un mismo edificio, donde han terminado por fusionarse conforme a las previsiones de los nuevos Tratados en cuanto a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior y, en particular, de las Delegaciones de la UE ante terceros países u organizaciones internacionales (art. 221 Tratado de Funcionamiento de la UE). En relación con estas cuestiones, vid. RASCH, M. B.: *The European Union at the United Nations. The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-centric Environment*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 2008, pp. 102 ss.

dente dinámica de retroalimentación, en el desarrollo mismo de la política de seguridad y defensa de la UE. Sólo así puede explicarse, en efecto, que cuando los Estados miembros definieron en 2004 su nuevo objetivo general de capacidades militares (*Headline Goal 2010*), lo hicieran en torno al concepto de *Battlegroups* o Agrupaciones tácticas de combate³¹. Porque, si el Objetivo General de Helsinki (*Helsinki Headline Goal*) estuvo claramente mediatizado por el despliegue de la presencia militar internacional en Kosovo tras la intervención de la OTAN, este otro está cortado por el patrón de la misión ejecutada por la UE en la RD del Congo entre junio y septiembre de 2003; una operación alejada del continente europeo, en un contexto exigente desde el punto de vista de la seguridad y que requirió la movilización, en un breve plazo de tiempo, de unos 1.800 militares con capacidad para permanecer sobre el terreno durante un período de tres meses. Punto por punto, la definición de *Battlegroup* recogida en el Protocolo sobre la Cooperación Estructurada Permanente, anejo al viejo Tratado Constitucional y, ahora, al nuevo Tratado de la UE y al Tratado de Funcionamiento; con la particularidad de que en ella se especifica, además, que este tipo de unidades habrán de estar especialmente disponibles para «atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas»³². Después valoraremos si este planteamiento, impecable en el plano conceptual, ha arrojado frutos concretos en la práctica.

Lo que resulta incuestionable es que, a partir de ese momento, la cooperación entre la UE y Naciones Unidas bascula sustancialmente hacia la vertiente militar de la gestión de crisis, hasta el punto de que sus manifestaciones más evidentes en este último período han venido dadas por dos operaciones de esta naturaleza: EU-

³¹ Al igual que ocurrió en el caso del Objetivo general de Helsinki (Cumbre de Saint Malo, diciembre de 1998), la iniciativa a este respecto partió de Francia y el Reino Unido que fueron pergeñando este nuevo Objetivo de capacidades militares en las cumbres bilaterales de Le Touquet (febrero 2003) y Londres (noviembre 2003). En la declaración final de esta última se hablaba ya claramente del apoyo que con ellas podría prestarse a Naciones Unidas, sobre todo en el continente africano. La propuesta fue avalada por el resto de Estados miembros en la reunión del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores que tuvo lugar el 17 de mayo de 2004 (doc. 9210/04, Presse 149, p. 6), formalizándose inmediatamente después la decisión correspondiente en el Consejo Europeo de junio de ese año.

³² En efecto, en el art. 1 de este Protocolo se establece que los Estados miembros que deseen participar en la Cooperación Estructurada Permanente, al margen de ser miembros de la Agencia Europea de Defensa, habrán de comprometerse «a estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal como se contemplan en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogable hasta al menos 120 días». En relación con el concepto de *Battlegroups* y su vinculación con la Cooperación Estructurada Permanente, vid., entre otros muchos trabajos, BERMEJO GARCÍA, R.: «Los *Battlegroups* de la Unión Europea: ¿un medio creíble y eficaz de su política exterior?», *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, n° 2, abril-junio 2008 (www.athenaintelligence.org); BISCOP, S.: «Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration», *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, 2008, pp. 431-448.

FOR RD CONGO, entre junio y noviembre de 2006, y EUFOR CHAD/RCA, iniciada en marzo de 2008 y que se prolongó durante un año. En el primer caso se trató, como tendremos ocasión de analizar con detalle más adelante, de reforzar temporalmente la presencia militar de Naciones Unidas en el país centroafricano; en el segundo de preparar y acompañar en su fase inicial el despliegue de una nueva operación de mantenimiento de la paz directamente vinculada a los efectos del conflicto de Darfur.

Ambas experiencias de colaboración obedecen a escenarios previamente definidos en un trascendental documento que el Consejo Europeo adoptó en junio de 2004 bajo el título, «Cooperación entre la UE y las Naciones Unidas en las operaciones militares de gestión de crisis. Aspectos de la aplicación de la declaración conjunta de la Unión Europea y las Naciones Unidas»³³. Se trataba, como el propio encabezamiento indica, de desarrollar las previsiones genéricas de la *Declaración Conjunta* en lo que atañe a la gestión militar de crisis, identificando las opciones concretas que la Unión Europea contempla como aceptables para encauzar esa cooperación. Aunque, más que por esto, el documento resulta determinante porque en él se trazan con absoluta claridad los límites que la Unión, o mejor dicho sus Estados miembros, consideran infranqueables en este terreno y que, por tanto, van a condicionar de un modo decisivo las posibilidades de colaboración con Naciones Unidas. A finales de aquel mismo año, y como complemento del anterior, el Consejo Europeo aprobó un texto paralelo en materia de gestión civil de crisis³⁴; su planteamiento es obviamente muy similar, si bien no tan rígido en cuanto a la formulación de ciertos supuestos de cooperación.

Habrá que esperar, sin embargo, hasta mediados de 2007 para encontrar un nuevo pronunciamiento conjunto de ambas organizaciones, propiciado en este caso por el empeño de la presidencia alemana en reforzar la visibilidad del apoyo que la UE estaba prestando a Naciones Unidas en África, tanto directamente en la RD del Congo, como a través de la Unión Africana en relación con el conflicto de Darfur³⁵. De eso se trataba, en efecto, puesto que el documento, hecho público el 7 de junio de aquel año mediante un simple comunicado de prensa, no contenía en apariencia ninguna novedad relevante, limitándose a recordar los progresos realizados desde 2003 y la firme voluntad de continuar avanzando en la misma línea de colaboración³⁶. Su adopción tuvo la virtud, no obstante, de generar en la práctica, y al menos

³³ Anexo II del Informe de la Presidencia sobre la PESD, aprobado por el Consejo Europeo el 18 de junio de 2004 (doc. 10226/04).

³⁴ «Cooperación UE-ONU en la gestión civil de crisis», Anexo IV del Informe de la Presidencia sobre la PESD, aprobado por el Consejo Europeo el 13 de diciembre de 2004 (doc. 16062/04).

³⁵ Me refiero, en este último caso, al apoyo global que la UE prestó entre mediados de 2005 y finales de 2007 a la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS). Ese apoyo comportó, entre otras medidas de diversa naturaleza, el despliegue de una pequeña operación PESD. Sobre estas cuestiones volveremos más adelante, al analizar los distintos escenarios de colaboración UE-NU en la práctica.

³⁶ *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, Brussels, 7 June 2007 (disponible en la web del Consejo, bajo el epígrafe *Política Exterior y de Seguridad Común*). A diferencia de la *Joint Declaration* de 2003, en este caso se optó por presentar el documento bajo la denominación de un simple «statement» conjunto difundido a través de un comunicado de prensa; sobre su alcance,

por parte de la UE, una nueva dinámica de trabajo, mucho más centrada en la identificación de los aspectos clave de la relación con NU necesitados de mejoras y en la evaluación periódica de las medidas puestas en marcha para reforzarlos. A tal fin y durante el segundo semestre de 2007, la Secretaría General del Consejo, en colaboración con la Comisión Europea y siguiendo instrucciones del Comité Político y de Seguridad, presentó un documento relativo a la aplicación de esta nueva *Declaración conjunta*³⁷, que posteriormente daría lugar a unas *Recomendaciones* específicas para su desarrollo³⁸. Pero quizá lo más interesante sea que, en virtud de estas últimas, la Secretaría General del Consejo está obligada a «rendir cuentas» semestralmente al Comité Político y de Seguridad sobre los progresos en la ejecución de las mencionadas recomendaciones. Ni que decir tiene que estos informes periódicos, pese a su carácter parcialmente confidencial, revisten un enorme interés, no sólo para el observador externo, sino también y sobre todo como mecanismo interno de estímulo para los órganos de la Unión implicados en la colaboración con Naciones Unidas.³⁹

En todo caso, y más allá del valor concreto que quepa atribuir a los distintos documentos que han jalonado este proceso, lo cierto es que la cooperación entre la Unión Europea y Naciones Unidas en el campo de la gestión internacional de crisis se ha consolidado en un breve espacio de tiempo como uno de los componentes de la política europea de seguridad y defensa⁴⁰. Con mayor o menor intensidad la práctica así lo atestigua en escenarios que, al margen del continente africano y del área menos conflictiva de los Balcanes, alcanzan ya a Afganistán, Kosovo o Geor-

C. MAJOR ha escrito: «By reiterating topics which had already been raised four years earlier, the 2007 statement seems to outline shortcomings which have not yet been efficiently addressed» («EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006», *Occasional Paper* n° 72, septiembre 2008, IES de la UE, p. 12).

³⁷ *Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management* (13609/07 de 13.11.2007). Pese a su carácter en principio más genérico, en este documento se avanzaban ya algunas sugerencias específicas para cada uno de los seis ámbitos identificados en la *Declaración* como prioritarios a fin de fortalecer la cooperación entre ambas organizaciones. La mayor parte de ellos se refería, en realidad, a la intensificación del diálogo y de los contactos recíprocos a todos los niveles, incluidos los centros de situación y de satélites; desde el punto de vista material, las únicas propuestas de mejora aludían al fortalecimiento de las capacidades africanas para la gestión de crisis y a determinados aspectos del «multidimensional peacekeeping», como la policía, el Estado de derecho y la reforma del sector de la seguridad.

³⁸ *Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on EU-UN Co-operation in Crisis Management*, originalmente adoptadas en enero de 2008 (5293/08 de 14 de enero) y revisadas después en julio de ese mismo año (5293/1/08 REV 1 de 28 de julio). Estas recomendaciones aparecen estructuradas del mismo modo que el documento anterior, en torno a seis bloques de cuestiones.

³⁹ *Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*. El primero de estos informes fue presentado el 19 de junio de 2008 (10550/1/08 REV 1) y, a partir de entonces, al término de cada presidencia semestral del Consejo (15 de diciembre de 2008, 17317/08; y 29 de junio de 2009, 11451/09).

⁴⁰ Los informes semestrales de cada presidencia de turno sobre el desarrollo de la PESD contienen sistemáticamente un apartado sobre la colaboración con Naciones Unidas, que comienza siempre afirmando: «La cooperación entre la Unión Europea y las Naciones Unidas en la gestión de crisis es un componente importante de la PESD».

gia. Cuestión distinta es que su estrecha dependencia de los objetivos de aquella política condicione por completo una relación de la que *prima facie* cabría esperar, sobre todo por parte de Naciones Unidas, mucho más. Volveremos después sobre ello, una vez hayamos analizado el contexto en el que se desenvuelve la colaboración entre ambas organizaciones.

2.1. LA RELACIÓN DE COLABORACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y NACIONES UNIDAS EN SU CONTEXTO

Para estar en condiciones de valorar rigurosamente el alcance de la complementariedad, aparentemente natural, entre la UE y Naciones Unidas como socios para la gestión internacional de crisis, no basta con repasar los hitos fundamentales en el proceso de construcción de esa relación de colaboración; es preciso atender también, con mayor detalle incluso, al contexto general que ha propiciado su desarrollo. Un contexto en el que, a mi modo de ver, se perciben con claridad dos tendencias que han resultado decisivas a este respecto: la primera, relacionada con la dinámica interna de la Unión Europea y de naturaleza esencialmente política; la segunda, consustancial a la evolución del sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta de NU y con un perfil mucho más jurídico. A su estudio están dedicados los epígrafes que siguen a continuación.

2.1.1. *El marco político de referencia o la lógica del multilateralismo eficaz*

Como es bien sabido, el concepto de «multilateralismo eficaz» parece haberse convertido en estos últimos años en la clave de bóveda del ideario de la política exterior de la Unión Europea; «the linking thread of EU external action», tal y como se afirma en las conclusiones del notable esfuerzo de reflexión patrocinado por el Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE como contribución al proceso de revisión de la Estrategia Europea de Seguridad⁴¹.

Fue en efecto este documento, aprobado a finales de 2003, el que elevó a la categoría de objetivo estratégico de la Unión la consecución de un sistema multilateral eficaz, entendido como «una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente» y en la que impere «un orden internacional basado en el Derecho»⁴². Su pertinencia como principio orientador básico de la acción exterior europea ha sido confirmada cinco años después en el marco de aquel proceso de revisión, que concluyó con la presentación

⁴¹ DE VASCONCELOS, A. (ed.): *The European Security Strategy 2003-2008. Building on Common Interests*, ISS Reports n° 5, febrero 2009, p. 8.

⁴² *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, aprobada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003 (doc. 15895/03, p. 11). Aunque el documento se denomine formalmente «Estrategia de Seguridad», en realidad se trata de un texto que cubre el conjunto de la acción exterior de la UE y no sólo su política de seguridad. Sobre esta cuestión, y el debate que en su día generó, vid. BISCOP, S.; ANDERSSON, J. J.: «Introduction», en BISCOP, S.; ANDERSSON, J. J. (ed.): *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe*, Routledge, London-New York, 2008, p. 2.

por parte de Javier Solana de su *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*⁴³. Dentro del tono más proactivo que en general caracteriza a este texto, y que se percibe ya en su propio subtítulo, el fortalecimiento de las «asociaciones para un multilateralismo eficaz» se contempla como una de las tres líneas de actuación fundamentales a través de las cuales la UE pretende responder a los cambios en materia de seguridad que se han producido en los últimos años. Las otras dos también consisten en reforzar la eficacia, pero en el funcionamiento interno de la Unión y en el patrón de relaciones con los vecinos más próximos.

Resulta evidente, por otro lado, que este compromiso con el multilateralismo no arranca de la Estrategia Europea de Seguridad, sino que hunde sus raíces en la naturaleza misma del proceso de integración; hasta el punto de que la Unión Europea no podría comportarse de otro modo en la escena internacional sin poner en entredicho su propia legitimidad⁴⁴. En otras palabras, y como recuerda la Comisión Europea en una de sus principales tomas de posición en esta materia, desde que existe en cuanto tal, «[l]a política exterior europea se define fundamentalmente por un compromiso con el multilateralismo»⁴⁵.

No es menos cierto, sin embargo, que la puesta a disposición de la UE de una serie de nuevas capacidades civiles y, sobre todo, militares para la gestión internacional de crisis vino a alterar sustancialmente los términos en los que este compromiso se había planteado hasta comienzos de esta década. La Unión pasaba a contar ahora con los instrumentos necesarios para contribuir plenamente al fortalecimiento de una dimensión del orden multilateral, el sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta de las NU, de la que había estado en gran medida ausente; y ello, además, en un momento de particular zozobra en cuanto al sentido y eficacia futura de este último. Parece razonable convenir, pues, que en este contexto se imponía imperiosamente una clarificación: ¿con qué objetivos políticos concretos se proponía la UE emplear esas nuevas capacidades y desplegar las misiones de gestión de crisis que el art. 17 del TUE se limitaba a describir?⁴⁶

Es aquí donde la Estrategia Europea de Seguridad, y en particular el modo en el que en ella se apuesta por el multilateralismo eficaz, cobran todo su significado.

⁴³ Aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de el 2008 (doc. 17104/08). La elaboración de este informe obedeció al encargo realizado un año antes por Consejo Europeo al Alto Representante de la PESC, para que analizase la aplicación de la Estrategia y propusiese las mejoras o modificaciones que considerase oportunas. Como ha señalado N. FERNÁNDEZ SOLA, «[t]he choice of this formula –rather than the development of a new strategy or a clearly more modest update of the existing strategy- reflects the impasse surrounding the Treaty of Lisbon, and with it, the election of the new high representative who would be responsible for the promotion of a new ESS» («A New European Security Strategy for 2009?», *Análisis del Real Instituto Elcano* 36/2009, 13.4.2009, p. 1).

⁴⁴ DE VASCONCELOS, A. (ed.): *The European Security Strategy 2003-2008...*, op. cit., p. 17.

⁴⁵ Con esta frase comienza la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, COM (2003) 526 final de 10.9.2003.

⁴⁶ Vid., en este sentido, las reflexiones de BISCOP, S.: «The European Security Strategy in context. A comprehensive trend», en BISCOP, S.; ANDERSSON, J. J. (ed.): *The EU and the European Security Strategy...*, op. cit., p. 6.

Y es que en aquella tesitura, marcada por la crisis de Irak y la fractura que produjo en el seno de la UE, no era ni mucho menos evidente que la redacción de aquel documento terminase siendo la que fue. De hecho, en los distintos borradores que se manejaron durante su proceso de elaboración las referencias a Naciones Unidas como centro neurálgico de un sistema multilateral eficaz aparecían mucho más difuminadas; lo cual no es de extrañar si tenemos en cuenta que, incluso aquellos que acababan de asestar un duro golpe a los fundamentos mismos de este sistema, se proclamaban sin pudor abanderados del «multilateralismo eficaz»⁴⁷.

Pues bien, en su versión definitiva, la ESS no deja lugar a dudas a este respecto. Inmediatamente después de definir qué entiende por «sistema multilateral eficaz», y antes de aludir a otros elementos fundamentales del mismo (OTAN, OSCE, OMC...), la Unión Europea manifiesta su compromiso con la Carta de las NU como eje vertebrador de este sistema, reconoce la responsabilidad primordial que incumbe al Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y sobre todo eleva al rango de prioridad de su política de seguridad, «[e]l fortalecimiento de las Naciones Unidas, dotando a esta organización de los medios necesarios para que pueda desempeñar su cometido y actuar con eficacia» en este ámbito. He aquí, al menos en teoría, el horizonte con el que la UE comenzó a desarrollar sus nuevas capacidades para la gestión internacional de crisis.

Un planteamiento que se reproduce, con más contundencia incluso, en documentos posteriores, como el que la Unión presentó al Grupo de Alto Nivel de NU sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, y en el que se muestra como la más firme partidaria del fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta⁴⁸; o en el propio Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, en el que, entre otras muchas cuestiones, aboga abiertamente por seguir trabajando en la línea marcada por Naciones Unidas en relación con la «responsabilidad de proteger»⁴⁹. Y, por supuesto, un planteamiento del que se hace eco también en el plano jurídico-constitucional el nuevo Tratado de la UE, reiterando en

⁴⁷ Como recuerda R. GOWAN, en una declaración conjunta de octubre de 2003 George Bush y Tony Blair afirmaban, «effective multilateralism, and neither unilateralism nor international paralysis, will guide our approach» («The European Security Strategy's global objective. Effective multilateralism», en BISCOP, S.; ANDERSSON, J. J. (ed.): *The EU and the European Security Strategy...*, op. cit., p. 42). Vid., igualmente, el análisis de este autor en relación con el proceso de elaboración de la Estrategia Europea de Seguridad y las referencias al papel de Naciones Unidas en el marco de un sistema multilateral eficaz.

⁴⁸ *Paper for submission to the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, cuya transmisión al Grupo de Alto Nivel fue aprobada por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en su reunión de 17 y 18 de mayo de 2004 (doc. 9165/04). Como es bien sabido, el Grupo presentó su Informe final el 2 de diciembre de 2004, bajo el título *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* (A/59/565).

⁴⁹ Precisamente en el apartado C de su Parte III, relativo a las «asociaciones para un multilateralismo eficaz», el Informe concluye: «La UE, respetando los derechos humanos esenciales, deberá continuar promoviendo el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial de 2005 de las Naciones Unidas, en el sentido de que tenemos una responsabilidad común de proteger a las poblaciones contra el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad» (doc. 17104/08, p. 18).

varias de sus disposiciones el compromiso con el Derecho internacional y los principios de la Carta que hasta ahora sólo invocaba tímidamente en su artículo 11⁵⁰.

Todo ello no debe llevarnos, sin embargo, a magnificar los efectos que esta lógica (¿o retórica?) del multilateralismo eficaz haya podido tener sobre el desarrollo en la práctica de la cooperación entre la UE y Naciones Unidas para la gestión internacional de crisis. Le ha suministrado, desde luego, un marco político propicio para su desenvolvimiento; pero, a la hora de la verdad y cuando han entrado en conflicto, ha terminado cediendo siempre ante los imperativos derivados del principio de autonomía de decisión y acción de la Unión Europea. De la preponderancia de este último resulta, por ejemplo y como veremos más adelante, la imposibilidad de explorar determinados escenarios de colaboración, por muy recomendables que sean desde el punto de vista de la eficacia; o la adopción de alguna decisión concreta que ha podido llegar a comprometer incluso la seguridad sobre el terreno de los dispositivos de paz de Naciones Unidas⁵¹.

Es más, la búsqueda a toda costa de la «eficacia» en la gestión de crisis a las que el sistema multilateral se muestra incapaz de dar respuesta, combinada con la defensa de los intereses de su política exterior, pueden llevar a la Unión Europea a decantarse por opciones abiertamente contrarias al Derecho internacional, sin importar aparentemente demasiado las consecuencias que ello pueda traer aparejadas, no sólo en el plano de los principios, sino tampoco en el de la acción operativa. Ahí está, sin ir más lejos, la actitud adoptada en relación con la proclamación unilateral de independencia por parte de las autoridades de Kosovo a comienzos de 2008 y las dificultades provocadas por el despliegue inicial de la misión EULEX Kosovo, allí donde desarrollaba su labor la UNMIK de Naciones Unidas⁵².

Podría darse incluso la paradoja de que una coyuntura en apariencia favorable para el fortalecimiento del multilateralismo, como la generada en 2009 por el cam-

⁵⁰ Vid., en este sentido, los artículos 3, apartado quinto, 21 y 42, apartado primero, del nuevo Tratado de la Unión Europea.

⁵¹ Me refiero, por ejemplo, a la negativa de la Unión Europea a prorrogar el mandato de la misión ARTEMIS más allá del plazo de tres meses inicialmente establecido, con independencia de si para entonces Naciones Unidas había sido capaz o no de reconfigurar efectivamente su presencia en la zona a través de la MONUC. Sobre los problemas generados por esta decisión resulta muy revelador el informe, ya mencionado, *Operation Artemis: the Lessons of the Interim Emergency Multinational Force*.

⁵² Como es bien sabido, la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia por parte de las autoridades provisionales establecidas para la administración autónoma de Kosovo se encuentra sometida a la Corte Internacional de Justicia, en virtud de una solicitud de opinión consultiva realizada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 8 de octubre de 2008 (A/RES/63/3). Existen, no obstante, poderosos argumentos para cuestionar la legalidad de tal iniciativa desde un punto de vista estrictamente jurídico, como se pone claramente de manifiesto, por ejemplo, en el escrito de alegaciones presentado por España ante la Corte en el marco del mencionado procedimiento en abril de 2009 (disponible en www.icj-cij.org). En relación con este tema, sobre el que volveremos más adelante, vid. entre otros los trabajos de GUTIÉRREZ ESPADA, C.; BERMEO GARCÍA, R.: «Kosovo de nuevo: apuntes críticos sobre su declaración de independencia, su constitución y otras reflexiones», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n.º 41/2008 de 24.9.2008; ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.: «Kosovo: ¿una (nueva) piedra en el zapato de la política exterior de la UE?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 31, 2008, pp. 773-804.

bio de gobierno en los Estados Unidos y su nueva sintonía con los postulados de la política exterior europea a este respecto, pudiera terminar desvirtuando o erosionando el significado de aquel concepto, al menos por lo que a la centralidad de Naciones Unidas se refiere. A ello nos veríamos abocados si la Unión Europea, consciente o inconscientemente, aceptase sustituir a esta última por el vínculo transatlántico como referencia fundamental en el proceso de construcción de un sistema multilateral más eficaz⁵³. Algo que, hasta cierto punto, parece estar verificándose ya sobre el terreno como consecuencia del incremento del esfuerzo militar europeo en Afganistán, que hipoteca en gran medida la capacidad de la Unión para responder positivamente a las demandas de apoyo de Naciones Unidas en otros escenarios de crisis.

No hay que olvidar, en fin, que tras la vocación de la UE por el «multilateralismo eficaz» se esconde también la lógica de la autoprotección, de la supervivencia como potencia influyente en un concierto internacional cambiante. Antes de que los nuevos actores emergentes, no demasiado proclives, por cierto, a someterse a este tipo de dinámicas, accedan definitivamente al mando, urge reforzar las instituciones y, en general, el entramado de lo multilateral, con el que tan cómoda se siente y en el que tan bien se desenvuelve la Unión Europea⁵⁴.

2.2.2. *El marco jurídico: el renovado papel de las organizaciones regionales en la gestión internacional de crisis*

Al igual que ha ocurrido en el plano político, la cooperación entre la UE y Naciones Unidas en materia de gestión de crisis ha encontrado también un contexto, en este caso jurídico e internacional, muy favorable para su desarrollo en la evolución que en las dos últimas décadas ha conocido la relación entre la organización universal y los «acuerdos u organismos regionales» contemplados en el Capítulo VIII de la Carta. Éste es sin duda alguna, y por más que la Unión Europea parezca seguir resistiéndose a ser considerada como tal, el marco jurídico de referencia a la luz del cual debe analizarse y valorarse la colaboración entre ambas organizaciones. Si bien es cierto, y hay que reconocerlo de inmediato, que esta

⁵³ Alguna indicación en este sentido podría encontrarse en el *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad*, antes mencionado. Ya en el resumen que lo encabeza puede leerse, bien es cierto que después de aludir al lugar que Naciones Unidas ocupa «en la cúspide del sistema multilateral»: «Se nos presenta un momento particularmente favorable para renovar el multilateralismo, trabajando con los Estados Unidos y con nuestros socios en todo el mundo». Para más adelante, cuando se definen las «asociaciones para un multilateralismo eficaz» como línea estratégica de actuación de la UE, y a diferencia de lo que ocurre en el texto de la propia Estrategia, mencionar a los Estados Unidos antes que a Naciones Unidas; en los siguientes términos, además: «Desde 2003 hemos reforzado nuestras asociaciones persiguiendo este objetivo. En este y en otros ámbitos, el socio fundamental de Europa son los Estados Unidos. En los casos en que hemos trabajado juntos, la UE y los EE. UU. han representado una fuerza formidable en beneficio del mundo».

⁵⁴ Es éste un mensaje que, de forma más o menos explícita, aparece en casi todos los discursos o intervenciones relevantes de Javier Solana en los últimos años. Vid., como mera ilustración, su intervención en la Kennedy School de la Universidad de Harvard el 17 de septiembre de 2009 («Europe in the world», Council of the European Union, S212/09).

constatación no aclara por sí misma gran cosa, habida cuenta de la absoluta laxitud que caracteriza a la interpretación y aplicación de los artículos 52 a 54 de la Carta. Pero vayamos por partes.

Es bien sabido, en efecto, que estas disposiciones fueron redactadas de un modo deliberadamente ambiguo a fin de poder salvar el enfrentamiento que en torno al significado y alcance del concepto «acuerdo u organismo regional» se produjo en el seno de la Conferencia de San Francisco⁵⁵. La incertidumbre que ello generó, unida al clima imperante durante el período de la guerra fría, impidieron el recurso a las previsiones del Capítulo VIII por parte del Consejo de Seguridad, convirtiendo incluso en la práctica a aquellos organismos regionales en serios obstáculos para la plena aplicación de otras disposiciones de la Carta⁵⁶.

El panorama cambió radicalmente, sin embargo, al inicio de la década de los noventa del siglo pasado, cuando en una suerte de movimiento pendular, y forzada por las nuevas circunstancias internacionales, Naciones Unidas fue redescubriendo poco a poco las bondades de la colaboración con los organismos regionales, no sólo en el campo del arreglo pacífico de controversias (art. 52), sino también y sobre todo en el de la aplicación de medidas coercitivas con vistas al mantenimiento de la paz y la seguridad (art. 53), para terminar arrojándose «temerariamente» en sus manos como ejecutores de un sinnfín de operaciones de esta naturaleza⁵⁷.

No es éste el momento de repasar con detalle el desarrollo de ese proceso⁵⁸, que arranca formalmente con la propuesta de definición omnicompreensiva del concep-

⁵⁵ En relación con ese debate, vid., entre otros muchos, SALMON, J.: «Les accords régionaux dans les travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies (San Francisco 1945), en CARDONA LLORENS, J. (ed.): *La ONU y el mantenimiento de la paz...*, op. cit., pp. 405-416; SIMMA, B. (ed.): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2ª ed., Oxford University Press, 2002, pp. 814 ss.; y en la doctrina española, SÁNCHEZ, V. M.: *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales para el mantenimiento de la paz*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 71 ss.

⁵⁶ Como recuerda J. CARDONA LLORENS, parafraseando a Boutros Ghali en su *Programa para la Paz* («La coopération entre les Nations Unies et les accords et organismes régionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales», en *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber*, vol. I, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 287).

⁵⁷ La expresión, referida a la práctica del Consejo de Seguridad en los últimos años, es de REMIRO BROTONS, A.: «Carta de las Naciones Unidas-Nuevo Orden: ida y vuelta», *El Derecho Internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 2005, p. 373; sus opiniones a este respecto aparecen desarrolladas con mayor detalle en, «Reforma de Naciones Unidas y papel de los acuerdos regionales en el mantenimiento de la paz», en CARDONA LLORENS, J. (ed.): *La ONU y el mantenimiento de la paz...*, op. cit., pp. 417-432.

⁵⁸ En un reciente informe el Secretario General de NU lo sintetiza del siguiente modo: «Hasta 1990 en las resoluciones del Consejo de Seguridad no había referencias a las organizaciones regionales. A partir de 1991 pasaron a ser habituales las referencias a la participación de las organizaciones regionales en la prevención y resolución de conflictos. En el período subsiguiente se aprobaron resoluciones que recordaban expresamente el Capítulo VIII de la Carta; se expresaba reconocimiento por los esfuerzos regionales encaminados al arreglo de conflictos; se apoyaba la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales o se aprobaban iniciativas regionales (véase S/25184). Si bien la mayoría de las referencias guardaban relación con los intentos de lograr un arreglo pacífico de controversias, en 1992 el Consejo de Seguridad autorizó por primera vez el uso de la fuerza por

to de «acuerdo u organismo regional», avanzada por Boutros Ghali en su *Programa de Paz* de 1992 a efectos de propiciar un aprovechamiento lo más amplio posible de las potencialidades del Capítulo VIII de la Carta⁵⁹. La Asamblea General respaldó este planteamiento en su *Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*⁶⁰; y el propio Secretario General, pocas semanas después, completó el diseño de lo que, a su juicio, debería ser esa relación esbozando los principales ámbitos en los que podría concretarse e insistiendo en la necesidad de articular mecanismos eficaces de coordinación a tal fin⁶¹. Con este objetivo y con una participación cada vez más amplia, se han celebrado desde entonces una serie de reuniones periódicas de alto nivel «entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales», a las que a partir de 2003 ha venido a sumarse otro formato: el de los encuentros específicos entre el Consejo de Seguridad y las organizaciones regionales y subregionales⁶².

No obstante, la diversidad de situaciones que pueden plantearse en el marco de esta relación de colaboración⁶³, así como la incesante demanda de operaciones de mantenimiento de la paz en determinadas zonas del mundo, han llevado a la organización universal a reorientar el debate hacia la definición de pautas más precisas, incluso de acuerdos formales, que clarifiquen la cooperación con las organizaciones regionales, distinguiendo, si fuese necesario, entre el papel que éstas pueden desempeñar conforme al Capítulo VIII y el que correspondería a otras organizaciones intergubernamentales en virtud de otras disposiciones de la Carta. En esta dirección apuntaba ya el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el

una organización regional (Resolución 770 relativa a la ex Yugoslavia). Desde 2004, las relaciones del Consejo con las organizaciones regionales han ido en aumento» (*Informe del Secretario General sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, 7 de abril de 2008; S/2008/186).

⁵⁹ *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, de 30 de junio de 1992, párrafo 61 (A/47/277 y S/24111).

⁶⁰ Resolución 49/57 de 9 de diciembre de 1994.

⁶¹ *Suplemento de «Un Programa de Paz». Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas*, 3 de enero de 1995, párrafos 85 ss. (A/50/60 y S/1995/1).

⁶² En relación con estos desarrollos, vid. la presentación que realiza el Secretario General en su Informe «Una asociación regional y mundial para la seguridad: problemas y oportunidades», de 28 de julio de 2006, párrafos 11 ss. (A/61/204 y S/2006/590).

⁶³ Un repaso de la práctica en estos últimos años puede encontrarse, entre otros muchos trabajos, en KAMTO, M.: «Le rôle des «accords et organismes régionaux» en matière de maintien de la paix et la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale», *Revue Générale de Droit International Public*, 2007, pp. 771-802; PEYRÓ LLOPIS, A.: «Réforme des Nations Unies et rôle des organisations regionales dans le maintien de la paix», en CARDONA LLORENS, J. (ed.): *La ONU y el mantenimiento de la paz...*, op. cit., pp. 433-464; RUÍZ DÍAZ, L. J.: «El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas y los organismos regionales», en LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; ROLDÁN BARBERO, J. (eds.): *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2008, pp. 165 ss.

cambio⁶⁴, en unos términos que en gran medida habrían de ser retomados poco después, tanto por el documento final de la Cumbre Mundial de 2005 como por el propio Consejo de Seguridad en su resolución sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁶⁵.

Ahora bien, pasar de las declaraciones, más o menos solemnes, a los hechos se está revelando sumamente difícil, más allá del supuesto concreto de la Unión Africana y de algunas otras organizaciones subregionales del continente, que parecen ser las únicas, necesidad obliga, dispuestas a entrar en esta dinámica más articulada de colaboración con Naciones Unidas. En efecto, los esfuerzos en este sentido de la Secretaría General, que son siempre bien acogidos e incluso estimulados por el Consejo de Seguridad⁶⁶, no han conseguido sin embargo propiciar avances tangibles en la configuración de esa nueva alianza o arquitectura global en materia de seguridad, que permita «sustituir un modo de actuar improvisado, a veces selectivo y condicionado por los recursos, por unos arreglos más planificados, coherentes y confiables»⁶⁷, mucho más acordes con la idea de complementariedad que inspiró la redacción del Capítulo VIII de la Carta⁶⁸.

Es ésta una aspiración que casa mal, desde luego, con la lógica que preside la acción de algunas organizaciones regionales, precisamente aquellas que cuentan con los medios más eficaces en materia de gestión internacional de crisis. La mejor muestra de ello es, sin duda, el caso de la Unión Europea que, aun asumiendo como objetivo fundamental de su política en este campo el fortalecimiento de las capacidades de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, no considera aceptable condicionar en modo alguno su autonomía de decisión mediante arreglos o dispositivos formales de cooperación. Ya vimos antes cómo algunos Estados miembros impidieron incluso que el contenido de la *Declaración Conjunta* de 2003, un documento que no comportaba ningún tipo de compromiso concreto, pudiera ser

⁶⁴ En su Informe de diciembre de 2004, ya mencionado, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, A/59/565, anexo I, párrafo 86 b).

⁶⁵ Resolución 1635 (2005) de 17 de octubre. En cuanto al Documento Final de la Cumbre, de 24 de octubre de 2005, vid. en particular sus apartados 93 y 170 (A/RES/60/1).

⁶⁶ Por ejemplo en su Resolución 1809 (2008) de 16 de abril, específicamente dedicada a la cooperación entre Naciones Unidas y la Unión Africana.

⁶⁷ Éste es, a juicio del actual Secretario General de NU, el gran desafío al que tiene que hacer frente en este campo el Consejo de Seguridad (*Informe del Secretario General sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana*, ya mencionado, párrafo 12). Sobre esta cuestión, vid. igualmente el análisis de BALMOND, L.: «La contribution des organisations regionales à la sécurité collective: entre Chapitre VIII et néorégionalisme », en *La sécurité internationale entre rupture e continuité. Mélanges en l'honneur du professeur JEAN-FRANÇOIS GUILHAUDIS*, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 1-18.

⁶⁸ Como recordaba, en efecto, el anterior Secretario General de NU en el ya mencionado informe, *Una asociación regional y mundial para la seguridad: problemas y oportunidades*: «Hay una razón por la cual los artífices de la Carta redactaron el Capítulo VIII, y esa razón es tan válida hoy como lo era hace 61 años. Lo hicieron para asegurar que la seguridad colectiva mundial y regional fuese mutuamente complementaria y que la labor realizada por la comunidad internacional para garantizar la paz se optimizara mediante la colaboración de nuestras diversas organizaciones internacionales» (párrafo 80).

adoptado como acuerdo entre ambas organizaciones. Pero no es sólo esto; es que, además, la UE rechaza de plano su catalogación como organismo regional del Capítulo VIII de la Carta argumentando que su relación de colaboración con Naciones Unidas obedece más bien a la de un «state-like global actor»⁶⁹. Se trataría pues, al menos desde la perspectiva europea, de una relación especial en la medida en que la Unión está en condiciones de ofrecer un «apoyo global» a NU mediante la combinación de una multiplicidad de medios y capacidades para la gestión internacional de crisis.

Esta pretensión no ha impedido, como es obvio, que tanto la Secretaría General como el propio Consejo de Seguridad, en sus pronunciamientos generales sobre la cooperación con las «organizaciones regionales» y bajo una advocación genérica del Capítulo VIII, sigan contemplando a la UE como un socio particularmente relevante, modélico incluso en algunos aspectos concretos de esta asociación⁷⁰. Todo ello, claro está, en ese contexto absolutamente laxo, en el que la evocación de aquellos preceptos de la Carta no parece comportar obligación jurídica alguna, más allá de las que incumben al conjunto de miembros de la Organización en el marco de su sistema de seguridad colectiva. Ahora bien, cuando la Unión Europea ha aceptado desplegar sus capacidades militares en apoyo de una operación de paz específica de Naciones Unidas, bien por haberse ofrecido o por haber sido requerida para ello, ha evitado que en la resolución correspondiente del Consejo de Seguridad figurase referencia alguna al Capítulo VIII, cosa que sí ocurre, por ejemplo y de forma muy clara, en las resoluciones relativas a la cooperación con la Unión Africana y al fortalecimiento de sus capacidades militares⁷¹.

Esta especie de alergia al Capítulo VIII no debe entenderse, sin embargo, como un cuestionamiento de la autoridad del Consejo de Seguridad, sobre todo cuando de lo que se trata es de la aplicación de medidas coercitivas que pudieran comportar el uso de la fuerza. Pese a no querer aparecer formalmente vinculada a las pre-

⁶⁹ Expresión utilizada por Pedro Serrano, Jefe de la Oficina de Enlace del Consejo ante NU en Nueva York, en su intervención en el seminario internacional de alto nivel «Partenariats- Les Nations Unies, l'Union européenne et les dimensions regionales des opérations de paix: exemples dans le cadre su chapitre VIII de la Charte des Nations Unies», organizado por la Presidencia francesa del Consejo de la UE (París, 20-22 octubre de 2008) en el marco del «Forum international sur les défis liés aux opérations de maintien de la paix- Challenges for peace operations». Aunque en el momento de cerrar este trabajo todavía no habían sido publicadas, las principales intervenciones en este seminario pueden consultarse en www.challengesforum.org. Esta misma idea aparece recogida, por ejemplo, en TARDY, T.: «UN-EU Relations in Crisis Management...», *loc. cit.*, p. 16.

⁷⁰ Como por ejemplo los mecanismos de consulta entre NU y la UE en materia de prevención de conflictos, tal y como reconoce el Secretario General en su Informe de julio de 2006, antes mencionado (párrafo 94 d); o las referencias al apoyo que la UE viene prestando a la Unión Africana para el fortalecimiento de sus capacidades de gestión de crisis, al que aluden en los mismos términos el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005 (apartado 93), así como el Informe del Secretario General y la Resolución del Consejo de Seguridad sobre la relación específica con esta organización regional de 2008, también mencionados *supra*.

⁷¹ Entre otras muchas, la ya mencionada Resolución 1809 (2008). Lo cierto es que cuando se trata de autorizar operaciones concretas que puedan comportar el uso de la fuerza, ya las desarrolle la UE o la UA, el Consejo invoca exclusivamente el Capítulo VII de la Carta.

visiones en este sentido del artículo 53 de la Carta⁷², la Unión Europea no ha actuado en ninguno de esos casos, que no han sido muchos hasta la fecha, sin la preceptiva autorización del Consejo en virtud del Capítulo VII. Ni siquiera es que busque eludir la obligación de información que deriva del artículo 54, con la que puede afirmarse que cumple en mayor medida que otras organizaciones, como la OTAN por ejemplo⁷³, y cuya infracción nunca ha sido imputada por el Consejo de Seguridad a ningún acuerdo u organismo regional⁷⁴. Lo que parece repeler en definitiva a la UE es esa lógica de subordinación o presunción general de disponibilidad que se desprende del Capítulo VIII y, en particular, del artículo 53 de la Carta; aunque, como es bien sabido, en la práctica nunca haya operado en esos términos⁷⁵.

Una lógica que obviamente no resulta tan explícita en el caso de operaciones cuyo mandato no contempla acciones coercitivas y que se realizan con el consentimiento del Estado territorial, independientemente de si requieren o no el despliegue de capacidades militares⁷⁶. Es aquí donde la Unión Europea acumula una mayor experiencia y donde se ha puesto de manifiesto de modo más evidente la idea de complementariedad entre la actuación de Naciones Unidas y la de los organismos regionales, que estuvo en el origen del Capítulo VIII de la Carta⁷⁷. La gestión de la crisis que estalló en Georgia en el verano de 2008 ofrece una magnífica ilustración a este respecto. No sólo por el papel desempeñado por la UE en la consecución de los acuerdos del 12 de agosto y 8 de septiembre, ulteriormente reforzado con el despliegue de su Misión de Observación en la zona (EUMM), sino sobre todo por la situación creada a raíz del veto ruso a la renovación del mandato de la Misión de Observadores de Naciones Unidas (UNOMIG) en junio de 2009, que realza aún más el perfil de la presencia europea como único dispositivo internacional sobre el terreno para la supervisión de los acontecimientos y la prevención de nuevos conflictos en la región⁷⁸.

⁷² No olvidemos que esta disposición comienza afirmando, «[e]l Consejo de Seguridad *utilizará* dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad» (cursiva añadida).

⁷³ Vid. en este sentido, por ejemplo, los comentarios de A. NOVOSSELOFF a propósito de la rendición de cuentas al Consejo de Seguridad de NU en el caso de la operación ARTEMIS («EU-UN Partnership...», *loc. cit.*, p. 11).

⁷⁴ SIMMA, B. (ed.): *The Charter of the United Nations...*, op. cit., p. 894.

⁷⁵ Me refiero al Sistema de fuerzas, servicios y equipos de reserva de las Naciones Unidas (UN-SAS), cuyo funcionamiento en la práctica deja mucho que desear. Más adelante aludiremos a la participación de distintos Estados miembros de la UE en la SHIRBRIG (*Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Despliegue Rápido para operaciones de las Naciones Unidas*).

⁷⁶ Cabría afirmar que este tipo de misiones, que no requieren la autorización previa del Consejo de Seguridad aunque en muchos casos reciban su visto bueno de forma explícita, se sitúan a caballo entre las previsiones de los artículos 52 y 53 de la Carta, en igual medida que las clásicas operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas se situaban a caballo entre sus Capítulos VI y VII.

⁷⁷ Vid. *supra* en nota nº 68 la cita tomada del Informe del Secretario General de NU de julio de 2006.

⁷⁸ Vid., en este sentido, la *Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la terminación de UNOMIG*, de 18 de junio de 2009 (11184/09, Presse 186). De forma paralela también se ha retirado la misión de la OSCE en Georgia.

No obstante y aunque sin duda resulta paradójico, ha sido en la esfera de este tipo de operaciones, *a priori* menos controvertidas desde el punto de vista de su cobertura jurídica, en la que se han planteado los problemas más delicados en cuanto a la legalidad internacional del despliegue de una misión de gestión de crisis por parte de la Unión Europea. Me refiero obviamente al supuesto de EULEX Kosovo.

Como es bien sabido, una vez iniciado bajo los auspicios del Secretario General de NU el proceso político tendente a determinar el estatuto definitivo de Kosovo y prejuzgando en gran medida cuál debería ser su resultado final, la UE decidió establecer un equipo de planificación encargado de preparar sobre el terreno la eventual aprobación futura de una operación en el ámbito del Estado de Derecho, a través de la cual pudiera seguir contribuyendo a la estabilidad del territorio en un entorno muy complejo. Lo hizo invitada expresamente por el Representante Especial del Secretario General de NU y, por tanto, en el marco de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, en virtud de la cual se autorizó en su día la presencia internacional en Kosovo⁷⁹. Apenas dos años después sin embargo, y adelantándose en un par de semanas a la proclamación unilateral de independencia por parte de las autoridades provisionales del territorio, la Unión Europea acordó el despliegue efectivo de su misión, la más importante y ambiciosa de todas las que hasta entonces había establecido en el campo de la gestión civil de crisis⁸⁰. Lo hizo, en este caso, sin que mediase invitación explícita alguna por parte de Naciones Unidas, que seguía desempeñando a través de su Misión de Administración Provisional en Kosovo (UNMIK) las funciones que la UE pretendía asumir con su operación PESD; sin el consentimiento del Estado territorial, Serbia; y, por supuesto, sin que el Consejo de Seguridad hubiese modificado la Resolución 1244 para adaptar la configuración de la presencia internacional en el territorio a las nuevas circunstancias⁸¹.

Ni que decir tiene que esta decisión, unida a la actitud mayoritariamente favorable al reconocimiento de la autoproclamada República de Kosovo por parte de los Estados miembros de la UE⁸², provocó una situación muy delicada en relación

⁷⁹ Acción Común 2006/304/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006 (*DO L* 112 de 26.4.2006, p. 19). A esa invitación se alude concretamente en el apartado 11 de su exposición de motivos.

⁸⁰ Acción Común 2008/124/PESC del Consejo, de 4 de febrero de 2008 (*DO L* 42 de 16.2.2008, p. 92). No en vano la misión ha comportado el despliegue de unos 1.800 oficiales de policía, jueces, fiscales y funcionarios de aduanas, al margen de la contratación de unos 850 trabajadores como personal local. Sobre las consecuencias de la aprobación de esta operación desde el punto de vista de la Resolución 1244, vid. el análisis de DE WET, E.: «The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of Eulex», *American Journal of International Law*, vol. 103, nº 1, 2009, pp. 83-96.

⁸¹ Aun así, la UE trató a toda costa de situar su iniciativa en el marco de esta Resolución, citándola extensamente en la exposición de motivos de la Acción Común; en particular, aquellos pasajes en los que se hace referencia a la necesaria colaboración de Naciones Unidas con otras organizaciones a la hora de articular la presencia internacional civil en Kosovo, y específicamente a la labor que la UE ya venía realizando en la zona. En este esfuerzo por ampararse en la mencionada Resolución, se llega incluso a evocar el hecho de que en algún momento, que no se precisa, el Secretario General de NU «observó... la disposición de la UE para reforzar el papel que desempeña en Kosovo» (apartado 7).

⁸² Como es bien sabido, 22 Estados miembros de la UE procedieron al reconocimiento internacional de la autoproclamada República de Kosovo en los meses inmediatamente posteriores a la decla-

con Naciones Unidas, no sólo por obligar de facto al Secretario General a reconfigurar la UNMIK ante la imposibilidad de que siguiese cumpliendo su cometido en determinadas zonas⁸³, sino también por la más que dudosa legalidad del despliegue en esa tesitura de EULEX Kosovo. Tras meses de negociaciones, el gobierno de Serbia finalmente aceptó el traspaso de funciones a esta última, a condición de que la misión de la Unión Europea desarrolle su labor en el estricto marco de la Resolución 1244, bajo la autoridad general, por tanto, de las Naciones Unidas y respetando la neutralidad que la Organización mantiene respecto del estatuto de Kosovo⁸⁴; justamente lo que la UE no había hecho a lo largo de todo el proceso, decantándose abiertamente por el respaldo a la independencia, pero que ahora permitía «regularizar» el estatuto de la misión, que no del territorio, a la luz del Derecho internacional. De todo ello tomó nota el Consejo de Seguridad, «acogiendo con beneplácito la cooperación» entre NU y la UE, a través de una Declaración de su Presidencia⁸⁵.

En fin, retomando el hilo conductor de este epígrafe, no cabe sino concluir constatando que, pese a las discrepancias entre ambas organizaciones en torno al marco jurídico de referencia en el que se inscribe su colaboración en materia de gestión de crisis, no parece que vaya a ser éste el principal obstáculo para el desarrollo de esa cooperación; al menos, mientras se mantenga la actual laxitud en la interpretación y aplicación del Capítulo VIII de la Carta. Nada apunta a que esto vaya cambiar y, llegado el caso, siempre podrían encargarse de evitarlo los Estados miembros de la UE que disfrutaban de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

3. Los escenarios o modalidades de colaboración entre la Unión Europea y Naciones Unidas para la gestión internacional de crisis

Una vez analizado con cierto detalle el contexto general en el que se desenvuelve esta relación, es preciso descender ahora al examen de las modalidades concretas a través de las cuales se articula en la práctica. Sólo así estaremos en condicio-

ración de independencia del 17 de febrero de 2008. En su reunión del día siguiente, el Consejo de la Unión se limitó a subrayar el carácter *sui generis* del supuesto que planteaba Kosovo, que en consecuencia no debería suponer un precedente en la materia, observando que «los Estados miembros decidirán, de acuerdo con sus prácticas nacionales y el Derecho internacional, acerca de sus relaciones con Kosovo» (*Conclusiones sobre Kosovo* de 18 de febrero de 2008, doc. 6496/08).

⁸³ Vid., en este sentido, su *Informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo*, de 12 de junio de 2008 (S/2008/354).

⁸⁴ *Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo*, de 7 de noviembre de 2008, párrafo 50 (S/2008/692). Igualmente ilustrativa a este respecto fue la intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Serbia en la sesión en la que el Consejo de Seguridad debatió el mencionado Informe (26 de noviembre de 2008, S/PV.6025). Tras la misma, la UE hizo pública una Declaración de su Presidencia celebrando el consenso alcanzado, que permitiría completar el despliegue de EULEX (16482/1/08 REV 1, Presse 348, de 2 de diciembre de 2008).

⁸⁵ *Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad* de 26 de noviembre de 2008 (S/PRST/2008/44).

nes de valorar después la eficacia real de la colaboración entre la UE y NU para la gestión internacional de crisis.

Se tratará, pues, de identificar los principales escenarios en los que se ha materializado hasta la fecha esa cooperación, así como aquellos que podrían ser explorados en el futuro conforme a los planteamientos con los que la abordan ambas organizaciones. He aquí ya la primera dificultad puesto que estos enfoques no son exactamente los mismos; dicho de otro modo, la Unión Europea no está dispuesta a poner en práctica determinadas modalidades de colaboración, que son precisamente las que desde Naciones Unidas se consideran más necesarias y eficaces. Es comprensible, habida cuenta de la voluntad política que respalda el proceso, que la búsqueda de fórmulas intermedias para salvar esa discrepancia haya introducido un factor de complejidad en la labor de sistematización que ahora afrontamos. Pero la tarea se complica, además, por la propia heterogeneidad de las situaciones que pueden producirse en la práctica y que desbordan los escenarios o modelos preestablecidos. No en vano, y si bien las operaciones concebidas por la UE atendiendo a un patrón explícito de cooperación con Naciones Unidas no son muchas todavía, raro es el supuesto en el que las misiones PESD de la Unión no han convivido e interactuado de algún modo sobre el terreno con los dispositivos de gestión de crisis de NU.

Todo ello ha condicionado, como es lógico, los ensayos o propuestas de clasificación de estos modelos de colaboración, que van de los contemplados con carácter meramente tentativo por las instituciones de la Unión antes de que la cooperación con NU fuese efectiva⁸⁶, hasta los avanzados más recientemente por la doctrina a la luz de la práctica de los últimos años⁸⁷. Entre unos y otros se perciben diferencias sustanciales, puesto que no ha sido hasta el momento mismo de embarcarse en los primeros supuestos reales de colaboración cuando la Unión Europea ha establecido las «líneas rojas» que marcarán el proceso. Éstas aparecen, en efecto, claramente reflejadas en los dos documentos, uno sobre los aspectos civiles y otro sobre los militares de la gestión internacional de crisis, que el Consejo Europeo aprobó en 2004 con vistas a desarrollar el contenido de la *Declaración Conjunta* de septiembre de 2003⁸⁸.

⁸⁶ Como en el documento aprobado por el Consejo Europeo de Gotemburgo (15 y 16 de junio de 2001) bajo el título, «EU Co-operation with international organisations in civilian aspects of crisis management» (Anexo V del Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa), en el que se distinguían hasta seis opciones distintas de colaboración en términos todavía muy poco precisos.

⁸⁷ Entre las propuestas doctrinales destacan fundamentalmente las de Thierry TARDY, que en uno de sus últimos trabajos en la materia contempla siete posibles escenarios de colaboración: «national contributions to a UN operation, stand alone operation, bridging model, stand-by/over-the-horizon, supporting model/focused support, modular approach and joint/Irbid operation» («UN-EU Relations in Crisis Management...», *loc. cit.*, p. 9).

⁸⁸ «Cooperación entre la UE y las Naciones Unidas en las operaciones militares de gestión de crisis. Aspectos de la aplicación de la declaración conjunta de la Unión Europea y las Naciones Unidas», aprobado por el Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004 (doc. 10226/04); y, «Cooperación UE-ONU en la gestión civil de crisis», Anexo IV del Informe de la Presidencia sobre la PESD aprobado por el Consejo Europeo el 13 de diciembre de 2004 (doc. 16062/04).

Aunque ambos parten de las mismas premisas, es el relativo a la gestión militar de crisis el que resulta más explícito a este respecto, descartando de plano cualquier escenario de cooperación que comporte la cesión a Naciones Unidas del control político o la dirección estratégica de una misión⁸⁹. De sus previsiones se desprende, igualmente, una evidente preferencia por las operaciones de apoyo de una duración limitada que podrían desarrollarse en escenarios muy exigentes desde el punto de vista de las capacidades militares necesarias para garantizar la seguridad. Estas restricciones vienen obviamente motivadas por la traumática experiencia vivida por algunos Estados miembros en la primera mitad de los años noventa en la gestión de determinadas crisis (Somalia, Bosnia, Ruanda), y que con carácter general marcó un punto de inflexión en su contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; pero también por la pretensión de autonomía con la que la UE aspira a conducir su política en este ámbito.

En fin, asumiendo la complejidad que reviste en un contexto de estas características cualquier intento de someter a categorías bien definidas una realidad tan rica y cambiante como la de la cooperación entre la UE y NU en materia de gestión de crisis, trataré de hacerlo recurriendo como criterio fundamental a la intensidad con la que ésta se manifiesta en la práctica. Ello me permite distinguir tres modelos o patrones básicos de colaboración, cada uno de los cuales puede traducirse después en una multiplicidad de supuestos concretos de aplicación. Estos tres escenarios básicos son los siguientes:

– aquel en el que la Unión Europea presta un **apoyo o colaboración externa** a las actividades de gestión de crisis protagonizadas por Naciones Unidas, sin que se produzca normalmente el despliegue coetáneo de misiones por parte de ambas organizaciones y sin que las exigencias en materia de coordinación resulten, en consecuencia, demasiado elevadas;

– aquel en el que la UE se implica de un modo directo (**apoyo o implicación directa**) en las actividades de gestión de crisis desarrolladas por NU mediante el despliegue de una operación que suele coincidir sobre el terreno con los dispositivos de mantenimiento de la paz de esta última;

– un tercer escenario, aún no explorado en la práctica, consistente en la **integración de las capacidades europeas de gestión de crisis en misiones dirigidas por Naciones Unidas**.

Cualquiera de estos modelos de colaboración resulta, en principio, indistintamente aplicable a operaciones de carácter civil o militar. No obstante, y en contra de lo que pudiera parecer más lógico habida cuenta de su mayor sensibilidad y nivel de exigencia, ha sido en relación con estas últimas donde la práctica arroja hasta la fecha ejemplos más relevantes de cooperación. No está de más recordar a este respecto que casi las tres cuartas partes de las misiones de gestión de crisis desplegadas por la UE desde 2003 son de naturaleza civil (en los ámbitos de la

⁸⁹ Apartado 7 del documento. Sobre esta cuestión se mostró particularmente tajante el Estado Mayor de la Unión Europea durante el proceso de elaboración de este documento; así se desprende de su «military advice» de 8 de junio de 2004, parcialmente desclasificado tres años después (doc. 10273/04 EXT 1 de 26.6.2007, p. 2).

policía y el Estado de Derecho, principalmente); y, sin embargo, la intensidad de la colaboración con Naciones Unidas está resultando mucho más perceptible en el terreno militar.

Ello tiene que ver, sin duda, con el hecho de que es en este campo donde se concentran las necesidades y, por tanto, las demandas más acuciantes de Naciones Unidas, sobre todo a propósito de determinadas capacidades militares que sólo algunos socios, como la UE, están en condiciones de ofrecer. Pero también con los procesos de reforma interna que ambas organizaciones han afrontado en los últimos años en materia de gestión civil de crisis, y que inevitablemente han repercutido sobre las posibilidades efectivas de cooperación entre ellas⁹⁰. En el caso de la Unión Europea se ha tratado, en realidad, de la puesta a punto del conjunto de dispositivos necesarios para asumir eficazmente operaciones ambiciosas de gestión civil de crisis⁹¹. Así, por ejemplo, mientras que el Estado Mayor de la UE fue creado a comienzos de 2001, la estructura comparable, salvando las distancias, para la planificación de los aspectos civiles de la gestión de crisis (*Civilian Planning Conduct Capability*) no ha podido comenzar a funcionar hasta 2007. Por lo que se refiere a Naciones Unidas, estas reformas se enmarcan en la estrategia general «Peace operations 2010»⁹² y, en el ámbito que nos ocupa, han conducido a la creación en el seno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la nueva *Office of Rule of Law and Security Institutions*, que aglutina y fortalece las unidades con responsabilidades parciales en este ámbito existentes con anterioridad⁹³.

Sea como fuere, tanto en su vertiente civil como militar, la cooperación entre la UE y NU para la gestión internacional de crisis puede desarrollarse conforme a

⁹⁰ No en vano, entre las cuestiones prioritarias a las que debe prestarse mayor atención en el desarrollo de la *Declaración Conjunta* de 2007 figuran sistemáticamente los aspectos civiles de la gestión de crisis (policía, Estado de Derecho y reforma del sector de la seguridad). Vid., en este sentido, las ya mencionadas *Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on EU-UN cooperation on crisis management*, (5293/1/08 REV 1, pp. 4 ss.); así como los informes relativos al progreso en la ejecución de las mismas, también mencionados *supra*.

⁹¹ Sobre este proceso, vid. en general NOWAK, A. (ed.): *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Paper n° 90, Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE, París, 2006; desde una perspectiva particularmente crítica, KORSKY, D.; GOWAN, R.: *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, Londres, 2009 (disponible en www.ecfr.eu).

⁹² Anunciada por el Secretario General el 24 de febrero de 2006, en su intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz (A/60/696).

⁹³ En el marco de esta Oficina se encuadran las siguientes unidades: *Police Division, Criminal Law and Judiciary Advisory Section, Disarmament, Demobilization and Reintegration Section, United Nations Mine Action Service* y *Security Sector Reform Capacity*. Como señalaba el Secretario General Adjunto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Alain Le Roy, en su intervención ante el Comité Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz el 23 de febrero de 2009, «[t]he creation of the Office... is helping to bring stronger strategic coherence and support to colleagues in the field... The approach of this Office is to ensure that complex Missions take a holistic approach to supporting national authorities with regard to policing and police reform, the building of judicial and prisons capacities, the reincorporation of ex-combatants into civilian life, and the clearance of mines and explosive ordnance» (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article230209.htm>).

los tres modelos o patrones básicos antes mencionados y que pasamos a analizar a continuación.

3.1. APOYO O COLABORACIÓN EXTERNA

Éste ha sido, desde luego, el modelo de cooperación más frecuente en estos primeros años de aplicación de la *Declaración Conjunta* de 2003. Ello se debe, por un lado, al amplísimo abanico de situaciones que potencialmente abarca y, por otro, al limitado nivel de exigencia que en términos de coordinación plantea a ambas organizaciones. En efecto, el carácter indirecto o «grado de externalidad» del apoyo que la Unión Europea presta a Naciones Unidas en este contexto puede variar mucho y comportar acciones de muy diversa naturaleza: desde el simple suministro e interpretación de imágenes de satélite, como ha ocurrido en el caso de las misiones de NU en la República Democrática del Congo y Georgia⁹⁴, hasta el despliegue de una operación concreta de gestión de crisis para tomar el relevo de otra directamente desarrollada hasta ese momento por Naciones Unidas⁹⁵.

No obstante, y si bien las posibilidades son muchas, la única modalidad de colaboración que la UE ha identificado y caracterizado formalmente como practicable conforme a este patrón de comportamiento, tanto en la vertiente civil como en la militar de la gestión de crisis, es el denominado «clearing house process» o «procedimiento de facilitación». Se trata del supuesto en el que la UE pone su estructura orgánica y, en general, sus dispositivos de gestión de crisis al servicio de sus Estados miembros a fin de que éstos puedan coordinar sus contribuciones, estrictamente nacionales, a una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas⁹⁶. En el caso de la gestión civil de crisis, la coordinación podría extenderse también a la Comisión Europea. El objetivo que se persigue consiste, como es obvio, en satisfacer de un modo más eficaz las demandas y, por tanto, las necesidades de NU, algo que reviste particular importancia en relación con determinados medios y capacidades sobre todo militares⁹⁷.

Aunque el procedimiento es técnicamente el mismo, su caracterización en el ámbito de la gestión civil de crisis otorga un mayor protagonismo al Comité Político y de Seguridad, en la fase de activación, así como a la propia Presidencia de turno del Consejo, que sería la encargada de transmitir a Naciones Unidas, una vez

⁹⁴ De ello da cuenta, por ejemplo, el segundo Informe de seguimiento de la aplicación de la Declaración Conjunta de 2007, antes mencionado (doc. 17317/08 de 15.12.2008, p. 8). Esta labor corresponde obviamente al Centro de Satélites de la UE situado en Torrejón de Ardoz.

⁹⁵ Como ocurrió con la primera operación PESD de la UE el 1º de enero de 2003, su Misión de Policía en Bosnia, que tomó el relevo de la *International Police Task Force* (IPTF) de Naciones Unidas.

⁹⁶ Vid., en este sentido, los documentos mencionados *supra* mediante los que el Consejo Europeo desarrolló, en junio y diciembre de 2004, las previsiones de la *Declaración Conjunta* de 2003.

⁹⁷ En concreto, las denominadas «capacidades habilitadoras» (*enabling capabilities*) que son escasas, muy costosas y exigen un elevado nivel de especialización (hospitales de campaña, equipos ELINT o SIGINT etc.), tal y como se reconoce en el mencionado documento *Cooperación entre la UE y las Naciones Unidas en las operaciones militares de gestión de crisis*, p. 2.

concluido el proceso, el resultado del esfuerzo de coordinación llevado a cabo por los Estados miembros⁹⁸. Éste no se articulará en ningún caso, sin embargo, como operación de la Unión Europea, ni siquiera bajo la nueva fórmula que permite a la Unión encomendar a un grupo de Estados miembros la realización de una misión de gestión de crisis en su nombre⁹⁹. Las decisiones son puramente nacionales, coordinadas eso sí a través de los dispositivos de la PESD, en la medida en que las capacidades con que cuenta la UE para la gestión internacional de crisis no están en absoluto «bloqueadas» a su servicio y pueden ser pues utilizadas por los Estados miembros para otros fines. Siendo esto así y en aras de la eficacia, ¿qué mejor que recurrir a los *battlegroups* ya constituidos, sobre todo a los multinacionales, a la hora de contribuir coordinadamente a una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas? Para ello debería darse, como es obvio, una doble coincidencia: primero, entre los Estados miembros interesados en participar y los integrantes del *battlegroup* o *battlegroups* en cuestión; y, en segundo lugar, que éste o éstos no se encontrasen «en espera» durante ese semestre conforme al sistema de rotación establecido en el ámbito de la PESD.

Pese al grado de precisión con el que este procedimiento aparece contemplado en los documentos de referencia de la Unión, no ha dado lugar todavía a ningún supuesto de aplicación, al menos en sentido estricto. No abundan, desde luego, las ocasiones para ponerlo en práctica puesto que los Estados miembros se muestran, como ya hemos visto, bastante reacios a colocar directamente al servicio de Naciones Unidas, sin intermediación de otras organizaciones como la OTAN o la propia UE, sus capacidades militares para la gestión internacional de crisis. Quizá el escenario que más se le aproxime haya sido el que se produjo en agosto de 2006 con motivo de la decisión de varios Estados miembros de la Unión de contribuir sustancialmente al fortalecimiento de la Fuerza Provisional de NU en Líbano (FPNUL) tras el conflicto entre Israel y Hezbolá¹⁰⁰. No es que las distintas contribuciones nacionales llegasen realmente a coordinarse a través de los dispositivos de la PESD, pero sí se produjo un cierto intercambio de información e, incluso, el

⁹⁸ Este nivel de «institucionalización» es mucho menor en el supuesto de las operaciones militares, en relación con las cuales los Estados miembros que deseen contribuir a una misión de Naciones Unidas parecen ser los únicos interlocutores de esta última. A ellos les corresponderá también activar el procedimiento de coordinación, sin perjuicio de que en algún caso pudiera hacerlo el Alto Representante.

⁹⁹ Conforme a lo previsto en el art. 44 del nuevo Tratado de la UE, «el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad».

¹⁰⁰ Fundamentalmente Italia, Francia y España, por este orden, al margen de los medios navales aportados por Alemania. Además de estos Estados miembros, cuyas unidades en la zona superaban ya conjuntamente a finales de noviembre de 2006 los 6.000 militares, otros diez Estados de la Unión realizaron en aquellos meses contribuciones a la FPNUL. Los detalles de las mismas pueden encontrarse, por ejemplo, en la Carta dirigida al Consejo de Seguridad por el Secretario General de NU el 1º de diciembre de 2006 (S/2006/933), que completa sus informes sobre la aplicación de la Resolución 1701 de 12 de septiembre (S/2006/730) y 18 de agosto (S/2006/670).

Consejo llegó a convocar al respecto una sesión extraordinaria a la que fue invitado el Secretario General de NU y en la que se respaldó explícitamente «la buena disposición de los Estados miembros de contribuir con celeridad al refuerzo, junto con sus socios internacionales» de la mencionada misión. De hecho, el Consejo presentó ese importante compromiso de capacidades militares como un elemento fundamental del liderazgo de la Unión Europea en la gestión de aquella crisis¹⁰¹.

Cabría mencionar también en este sentido, aunque en un contexto muy diferente y más alejado del modelo objeto de análisis, la decisión de algunos Estados miembros de mantener en el marco de la Misión de NU en Chad y República Centroafricana (MINURCAT) las fuerzas militares que hasta el 15 de marzo de 2009, fecha de traspaso del mando, estuvieron integradas en la operación EUFOR Chad/RCA de la Unión Europea¹⁰². Ha sido, como veremos después, la primera ocasión en la que la colaboración entre ambas organizaciones ha permitido garantizar esta continuidad, facilitada por la coordinación entre los distintos contingentes nacionales ya existente sobre el terreno a lo largo de los doce meses que duró la misión PESD. Ahora bien, tanto en este caso como en el de la FPNUL, esta inusual disponibilidad de los Estados miembros de la UE para participar de forma directa y muy consistente en operaciones de paz de Naciones Unidas ha exigido como contrapartida el establecimiento en Nueva York de sendas unidades militares estratégicas específicas, al margen de los dispositivos habituales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, para dirigir estas misiones bajo un control más estrecho de los principales Estados contribuyentes¹⁰³.

¹⁰¹ *Conclusiones del Consejo sobre Líbano*, aprobadas en la sesión extraordinaria de 25 de agosto de 2006 (doc. 12286/06, Presse 243, p. 6). Es evidente que la UE asumió ese liderazgo a través de toda una serie de iniciativas diplomáticas sobre el terreno y en el seno del Consejo de Seguridad de NU, que finalmente hicieron posible la adopción de la Resolución 1701 el 11 de agosto de 2006. Bien es cierto que en los debates parlamentarios inmediatamente posteriores (p. ej. sesión extraordinaria de la Comisión de Asuntos Exteriores de 29 de agosto; doc. 12395/06), algunos miembros del PE deploraron que la contribución de la UE al fortalecimiento de la FPNUL no se hubiese articulado como una auténtica misión PESD, al estilo de la que unos meses antes se había desplegado, por ejemplo, en la República Democrática del Congo para apoyar a la MONUC. Como veremos más adelante, este modelo de colaboración no habría permitido mantener un compromiso sostenido en el tiempo, como el que de hecho está comportando la participación de distintos Estados miembros en la FINUL. Sobre las circunstancias que rodearon el relanzamiento de esta operación, vid. NÚÑEZ VILLAVERDE, J. A.: «La FINUL reforzada, un actor imperfecto en un conflicto inconcluso», *Análisis del Real Instituto Elcano* n° 96/2006 de 6.9.2006.

¹⁰² En torno a unos 2.000 militares europeos han permanecido en el marco de MINURCAT. Vid., sobre este punto, las *Conclusiones sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa* aprobadas por el Consejo de Relaciones Exteriores en mayo de 2009 (10009/09, Presse 137, p. 19).

¹⁰³ En el caso de la FPNUL, la iniciativa partió fundamentalmente de Italia, principal Estado contribuyente a la misión; vid. al respecto MARTA, L.: «La misión de la FINUL II en Líbano: la contribución italiana», *Análisis del Real Instituto Elcano* n° 125/2009, de 19.11.2009, en especial p. 4; igualmente los comentarios de GOWAN, R.: «The European Security Strategy's global objective...», *loc. cit.*, p. 54, y MATTELAER, A.: «The Strategic Planning of EU Military Operations. The Case of EUFOR TCHAD/RCA», *IES Working Paper 5/2008*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, p. 21.

Es evidente, en fin y con carácter general, que cualquier esfuerzo de coordinación previa entre los Estados miembros de la UE facilita la labor global que en este sentido incumbe a Naciones Unidas en los escenarios de gestión de crisis. Buena muestra de ello es el caso de Afganistán, donde la fragmentación de las contribuciones europeas en el ámbito civil (policía, reforma del sistema judicial...), básicamente nacionales durante años, ha entorpecido, bien es cierto que junto a otros muchos factores, las funciones directivas asignadas a la misión de Naciones Unidas (UNAMA) en la zona¹⁰⁴.

Una segunda modalidad de colaboración conforme a este patrón de apoyo externo o indirecto es la que la Unión Europea presta al sistema de seguridad colectiva, es decir a Naciones Unidas, mediante su respaldo al fortalecimiento de las capacidades africanas de paz. Éste es, en efecto, el objetivo fundamental que la organización universal se ha marcado en estos últimos años por lo que se refiere al desarrollo de las potencialidades del Capítulo VIII de la Carta, habida cuenta de la predisposición y de los firmes compromisos asumidos en este sentido por la Unión Africana desde su refundación en 2002. En la medida en que la UE se ha convertido en un aliado estratégico en esta tarea, ha surgido entre ellas una suerte de relación triangular que bien puede caracterizarse como un supuesto de cooperación indirecta entre la propia Unión Europea y Naciones Unidas para la gestión internacional de crisis¹⁰⁵; porque cuando la UA actúa en este contexto lo hace a fin de cuentas «en nombre de la comunidad internacional», pese a no ser, como resulta evidente, la organización mejor dotada para ello¹⁰⁶.

¹⁰⁴ GROSS, E.: «Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's contribution», *Occasional Paper* nº 78, abril 2009, Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE, pp. 14-15. Esta constatación subyace también a las *Conclusiones* y el *Plan de Acción para Afganistán y Pakistán* aprobado por el Consejo de Relaciones Exteriores el 27 de octubre de 2009 (14576/09 y 14064/09, respectivamente). Quizá también cabría mencionar aquí, aunque en un contexto muy diferente, el dispositivo de coordinación (EU NAVCO) de la presencia militar naval desplegada por algunos Estados miembros de la UE frente a las costas Somalia al amparo de la Resolución 1816 (2008) del Consejo de Seguridad de NU, con carácter previo al lanzamiento de la misión ATALANTA (Acción Común 2008/749/PESC del Consejo de 19 de septiembre de 2008 (DO L 252 de 20.9.2008, p. 39).

¹⁰⁵ Particularmente explícito a este respecto fue el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005, en cuyo apartado 93 puede leerse: «Reconociendo la importante contribución a la paz y la seguridad que aportan las organizaciones regionales de conformidad con lo establecido en el Capítulo VIII de la Carta, y la importancia de forjar alianzas y arreglos previsible entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y observando en particular, habida cuenta de las necesidades especiales de África, la importancia de contar con una Unión Africana sólida:

a) Apoyamos las iniciativas de la Unión Europea y otras entidades regionales para establecer capacidades tales como la de despliegue rápido y mecanismos de reserva y transitorios;

b) Apoyamos la elaboración y aplicación de un plan decenal de fomento de la capacidad con la Unión Africana» (A/RES/60/1).

¹⁰⁶ Éste es el planteamiento básico que el Secretario General de NU desarrolla en su *Informe sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales* (S/2008/186 de 7 de abril de 2008), en el que califica a la Unión Europea como «un asociado fundamental de la Unión Africana en la esfera de la paz y la seguridad» (párrafo 26). Por su parte, el Consejo de Seguridad ha acogido «con satisfacción los recientes acontecimientos en materia de cooperación entre las Naciones Unidas,

Puede que lo que tengamos en estos momentos, más que una auténtica relación a tres bandas correctamente articulada, sea la acumulación de tres esquemas, hasta cierto punto inconexos entre sí, de relaciones bilaterales de cooperación para la gestión internacional de crisis (UE-UN, NU-UA y UE-UA)¹⁰⁷. Pero lo que está fuera de toda duda es que la interacción entre ellos se ha convertido en objetivo prioritario para las tres organizaciones¹⁰⁸. Y no sólo eso sino que en el caso de la Unión Europea éste sea probablemente el escenario de colaboración en el que ha podido combinar de un modo más fructífero sus instrumentos de gestión de crisis, apareciendo así, aunque haya sido muy modestamente, como un actor global en este campo.

Así ocurrió, por ejemplo, entre julio de 2005 y diciembre de 2007 con motivo del dispositivo que la UE puso a punto en apoyo de la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS), con una combinación singular de elementos civiles y militares, nacionales y europeos, comunitarios e intergubernamentales. En efecto, lo que entonces se denominó «consolidated package» estaba integrado por una pequeña operación PESD, que comportó la movilización de medio centenar de asesores militares y policiales¹⁰⁹; medios militares de transporte aéreo estratégico suministrados como contribuciones estrictamente nacionales por algunos Estados miembros, entre ellos España; y, finalmente, la financiación de la mayor parte de los costes del despliegue de las fuerzas africanas de paz, a través de la «African Peace Facility» del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)¹¹⁰.

Hoy por hoy, sin embargo, este modo de operar no constituye ni mucho menos el patrón general de colaboración con la Unión Africana. El apoyo europeo está claramente escorado hacia el ámbito de la financiación, no sólo de las misiones de paz en cuanto tales, sino también de otro tipo de actividades relacionadas con ellas

la Unión Africana y la Unión Europea, en particular la contribución de la Unión Europea a la mejora de la capacidad de la Unión Africana» (Resolución 1809 (2008), punto 5).

¹⁰⁷ Vid., en este sentido, las observaciones críticas de TARDY, T.: *The European Union in Africa: a Strategic Partner in Peace Operations*, Report on a Seminar co-organised by the Geneva Centre for Security Policy and the International Peace Academy (New York), 7 July 2006, p. 12 (disponible en www.gcsp.ch); en una línea similar puede consultarse también el trabajo de DERBLOM, M.; HAGSTRÖM FRISSEL, E.; SCHMIDT, J.: *UN-EU-AU Coordination in Peace Operations in Africa*, Defence Analysis, Swedish Defence Research Agency, november 2008 (disponible en www.foi.se).

¹⁰⁸ Como tal se contempla tanto en la nueva Estrategia conjunta África-UE, aprobada en la Cumbre de Lisboa de diciembre de 2007, como en el Plan de Acción 2008-2011 a través del cual pretenden desarrollarse sus objetivos en una primera etapa. Ambos documentos, así como toda la información relevante sobre la Asociación Estratégica África-UE, puede consultarse en www.europafrika.org.

¹⁰⁹ Acción Común 2005/557/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005 (DO L 188 de 20.7.2005).

¹¹⁰ El Fondo de Apoyo a la Paz para África se creó el 17 de diciembre de 2003 en virtud de la Decisión nº 3/2003 del Consejo de Ministros ACP-CE (DO L 345 de 31.12.2003, p. 108). Sus recursos pueden utilizarse para financiar los costes en los que incurren los países africanos a la hora de aportar tropas a operaciones de mantenimiento de la paz en el propio continente africano; excepción hecha, claro está, de la adquisición de armamento u otro material militar. La dotación financiera inicial del Fondo para un período de tres años fue de 250 millones de euros, pero tuvo que ser ampliada precisamente por las necesidades derivadas del apoyo a esta misión de la Unión Africana. Durante el período 2008-2010, el Fondo cuenta con 300 millones de euros procedentes del 10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED), conforme a la decisión adoptada por el Consejo de Asuntos Generales en su reunión de 16 de junio de 2008.

o, en un sentido más amplio, con el desarrollo de la arquitectura africana de paz y seguridad¹¹¹. Pero es evidente que con ello no basta; sin determinados medios y capacidades militares, que exigirían una implicación mucho más directa por parte de la UE, operaciones clave de la Unión Africana, como las que se encuentran sobre el terreno en Sudán y Somalia (UNAMID y AMISOM), resultan pura y simplemente inviables¹¹². Dicho de otro modo, y aunque sea paradójico, el pilar menos consistente de este esquema de cooperación para la gestión internacional de crisis sigue radicando en su dimensión PESD.

En fin, junto a estas dos modalidades concretas, hasta cierto punto más sofisticadas y que por ello han requerido una mayor atención, la colaboración o apoyo externo de la UE a Naciones Unidas puede manifestarse, como anunciaba al principio, bajo formas y en escenarios muy diversos, así como con un grado de intensidad también muy dispar. No en vano, raro es el supuesto en el que los dispositivos de gestión de crisis de ambas organizaciones no coinciden e interactúan de algún modo sobre el terreno, aunque la presencia europea no haya sido concebida con el objetivo específico de apoyar a una misión de Naciones Unidas¹¹³. Sin perjuicio de que éste sea uno de los rasgos característicos del siguiente modelo de cooperación,

¹¹¹ Para una exposición detallada de estas iniciativas, vid. PIROZZI, N.: «EU support to African Security architecture: funding and training components», *Occasional Paper*, n° 76, febrero 2009, Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE; VINES, A.; MIDDLETON, R.: *Options for the EU to support the African Peace and Security Architecture*, 2008 (estudio realizado a petición de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo; disponible en <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>). Conviene recordar que, al margen del Fondo de Apoyo a la Paz, la financiación de acciones relacionadas con este tipo de actividades puede provenir también del *Instrumento de Estabilidad* (Reglamento n° 1717/2006 del PE y del Consejo de 15 de noviembre de 2006; DO L 327 de 24.11.2006). En el año 2007, por ejemplo, el 40% de sus recursos se destinaron a financiar actuaciones en África (*Informe anual sobre las actividades de la UE en el marco de la prevención de conflictos, incluida la aplicación del programa de la UE para la prevención de conflictos violentos*, doc. 10601/08, p. 6).

¹¹² Vid., en este sentido y entre otras muchas, la intervención del Comandante de UNAMID a finales de 2008 en el marco del seminario internacional de alto nivel «Partenariats- Les Nations Unies, l'Union européenne et les dimensions regionales des opérations de paix: exemples dans le cadre su chapitre VIII de la Charte des Nations Unies», antes mencionado, reconociendo la incapacidad de sus fuerzas para operar sobre el terreno en un área equivalente en extensión a Francia por falta de helicópteros de combate, que bien podría suministrar la UE. Pero, como él mismo afirmaba, «one is at the whim of the donors, many of whom have their commitments elsewhere». Recuérdese que UNAMID tomó el relevo de la Misión de la UA en Sudán (AMIS) a comienzos de 2008 y constituye el primer ejemplo de operación híbrida ejecutada conjuntamente por Naciones Unidas y la Unión Africana.

¹¹³ Así ha ocurrido, por ejemplo, en Georgia, Guinea-Bissau o República Democrática del Congo, en este último caso por lo que se refiere a las misiones de carácter civil o mixto EUSEC RD Congo y EUPOL RD Congo. Se trata de operaciones que obedecen a intereses específicos de la política exterior europea, aunque con ellas se persiga también el objetivo genérico de contribuir a los esfuerzos internacionales para mantener la paz y la seguridad en determinadas zonas conflictivas. Una vez desplegadas y en aras de la eficacia, se establecen los arreglos oportunos con los dispositivos de Naciones Unidas sobre el terreno. Vid. a este respecto, como una de las ilustraciones más recientes de este fenómeno, los esfuerzos de coordinación que se están llevando a cabo en Guinea-Bissau en lo que atañe a la reforma del sector de la seguridad (Informe del Secretario General de NU de 10 de junio de 2009, S/2009/302).

en una ocasión al menos la UE ha desplegado una operación de gestión de crisis con el propósito de remplazar a otra directamente conducida hasta ese momento por NU; me refiero obviamente a la ya mencionada misión de policía en Bosnia (EUPM). Ahora bien, los arreglos destinados a facilitar la transición entre una y otra, que en estos casos constituyen el principal desafío de coordinación¹¹⁴, tienen poco que ver con los problemas que suscita el tipo de intervenciones que pasamos a examinar a continuación y que revisten, por tanto, un mayor interés.

3.2. APOYO O IMPLICACIÓN DIRECTA

Éste es, sin duda alguna, el modelo de colaboración entre la UE y Naciones Unidas que ha arrojado en estos años frutos más visibles y, al menos aparentemente, también más espectaculares. Ello se debe, en primer término, al hecho de que el apoyo de la Unión se articula en todos estos casos a través de la aprobación del despliegue de una misión específica de gestión de crisis cuyo objetivo fundamental, si no único, consiste en reforzar las capacidades de Naciones Unidas en escenarios particularmente complejos. Suele tratarse, además, de actuaciones que se realizan en respuesta a una solicitud expresa de la organización universal y que, por estos mismos motivos, resultan más frecuentes en el ámbito militar, como en la práctica ha ocurrido con las tres operaciones que hasta la fecha responden claramente a este patrón (ARTEMIS, EUFOR RD Congo y EUFOR Chad/RCA).

Su razón de ser no estriba, pues, en atender a una invitación genérica del Consejo de Seguridad dirigida a todos los Estados que deseen colaborar en una tarea determinada al amparo de sus resoluciones¹¹⁵, ni tampoco en el de la mera «subcontratación» de misiones que requieren su autorización conforme al Capítulo VII de la Carta¹¹⁶. Lo que mueve a la UE a poner en marcha su maquinaria de generación de capacidades en estos supuestos es la voluntad de acudir de forma explícita

¹¹⁴ En el caso de la Misión de Policía en Bosnia, y entre otras medidas concretas, la persona que iba a asumir el mando de la misma ya fue nombrada responsable de la operación de NU en su etapa final; del mismo modo, se hizo coincidir el nombramiento del Alto Representante de la comunidad internacional en Bosnia con el del Representante Especial de la UE, o se mantuvo sobre el terreno una oficina de enlace de Naciones Unidas durante los primeros meses de la misión europea. Sobre estos arreglos, vid. NOVOSSELOFF, A.: «EU-UN Partnership in Crisis Management...», *loc. cit.*, p. 11.

¹¹⁵ Como la operación ATALANTA, por ejemplo, aprobada por la UE al amparo y en respuesta a las Resoluciones 1814, 1816 y 1838 (2008) del Consejo de Seguridad, con el doble objetivo de velar por la seguridad de los buques vulnerables a los actos de piratería frente a las costas de Somalia y proteger específicamente los suministros de ayuda de emergencia del Programa Mundial de Alimentos (art. 1 de la Acción Común 2008/851/PESC del Consejo de 10 de noviembre de 2008; *DO L* 301 de 12.11.2008, p. 33).

¹¹⁶ Como la operación ALTHEA en Bosnia Herzegovina, que tomó el relevo de la OTAN a finales de 2004 como componente militar de la presencia internacional autorizada por el Consejo de Seguridad de NU en aplicación de los Acuerdos de Dayton-París. La UE se ofreció para asumir esta responsabilidad y el Consejo de Seguridad aceptó el relevo en virtud de su resolución 1551 (2004). Vid., al respecto, la exposición de motivos de la Acción Común 2004/570/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 (*DO L* 252 de 28.7.2004, p. 10).

en apoyo de Naciones Unidas, implicándose directamente junto a ella en la gestión de una crisis, aunque, eso sí, sin renunciar en ningún momento a su autonomía en cuanto al control político y a la dirección estratégica de sus fuerzas.

La visibilidad que estos elementos imprimen a la relación de colaboración entre ambas organizaciones rápidamente indujo a la UE a caracterizar las modalidades concretas bajo las cuales podría manifestarse en la práctica. Si bien casi todas ellas pueden ser exploradas en los ámbitos civil y militar de la gestión de crisis, fue el documento aprobado por el Consejo Europeo en relación con esta segunda vertiente el que identificó con mayor precisión los posibles escenarios de cooperación¹¹⁷. Dos de ellos, los denominados «modelo de puente entre fuerzas» (*bridging model*) y «modelo de fuerzas de reserva» (*stand by model*), se distinguen por la capacidad de reacción rápida que se le presume a la UE para reforzar en un momento determinado los dispositivos de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, y remiten por tanto, al menos en el plano teórico, a la figura de los *battlegroups* como instrumento privilegiado para su puesta en práctica. En el caso del tercero, conocido como «enfoque modular» (*modular approach*), el papel de la Unión consistiría en asumir la responsabilidad de un componente específico dentro de la estructura de una misión de Naciones Unidas. Por su propia naturaleza, este último se adapta mejor que los anteriores a las necesidades que suelen plantearse en el marco de operaciones civiles de gestión de crisis¹¹⁸, en relación con las cuales los Estados miembros de la UE no se muestran tan reticentes a colaborar mediante una presencia prolongada sobre el terreno. Es, no obstante y como advertía al principio, en el ámbito militar donde encontramos los ejemplos que hasta la fecha ilustran este patrón general de comportamiento.

Sus manifestaciones han consistido siempre en el despliegue por parte de la UE de misiones de una envergadura notable, preparadas para actuar en contextos exigentes que podrían llegar a comportar el uso de la fuerza¹¹⁹, pero sobre todo con un mandato de duración limitada y claramente predeterminada desde su inicio, con independencia de las vicisitudes por las que pudiera atravesar la operación. Todas ellas se han desarrollado, además, en el continente africano.

El modelo que de forma más nítida se ha visto reflejado en un supuesto de aplicación concreto es, sin duda, el de «puente entre fuerzas». De hecho, su caracterización en el documento aprobado en 2004 por el Consejo Europeo estuvo di-

¹¹⁷ *Cooperación entre la UE y las Naciones Unidas en las operaciones militares de gestión de crisis. Aspectos de la aplicación de la declaración conjunta de la Unión Europea y las Naciones Unidas*, 10226/04 ANEXO II, apartados 7-14.

¹¹⁸ De hecho, éste es el único de los tres modelos que aparece explícitamente caracterizado en el documento de referencia del Consejo Europeo sobre *Cooperación UE-NU en la gestión civil de crisis* (doc. 16062/04, ANEXO IV del Anexo; apartado 14). Ello no quiere decir, sin embargo, que los otros dos no puedan ponerse en práctica en este ámbito, como se desprende de otros pasajes del documento. Su planteamiento en cuanto a la identificación de los escenarios en los que la UE puede responder a una solicitud de colaboración de Naciones Unidas es, no obstante, mucho más amplio y no coincide con lo que aquí denominamos «apoyo o implicación directa».

¹¹⁹ Siempre, como es obvio, al amparo de resoluciones del Consejo de Seguridad de NU adoptadas sobre la base del Capítulo VII de la Carta.

rectamente marcada por la experiencia de la misión ARTEMIS en la República Democrática del Congo entre junio y septiembre de 2003. Pese a que en aquel momento el catálogo de fuerzas de la UE no estaba precisamente concebido para dotarla de una capacidad de reacción rápida, el despliegue de la operación en un breve lapso de tiempo fue posible gracias a la implicación de Francia, que aportó desde el cuartel general hasta la inmensa mayoría de medios militares necesarios para su realización. No en vano el Secretario General de NU se había dirigido al Presidente francés, y no a la UE en cuanto tal, en busca de ayuda; fue éste quien después, y tras haber dado ya una respuesta positiva en el plano nacional, propuso al resto de socios articular la misión bajo el paraguas de la política europea de seguridad y defensa. Todo lo cual condujo al Consejo de Seguridad a no mencionar expresamente ni a Francia ni a la propia Unión Europea en la resolución mediante la que autorizó, conforme al Capítulo VII de la Carta, el despliegue de una «Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia» en Bunia, cuyos detalles habían sido, sin embargo, negociados con las partes interesadas¹²⁰.

En todo caso, la preocupación fundamental de la UE en este tipo de escenarios estriba en lo que podríamos denominar la «estrategia de salida»; es decir, los arreglos necesarios para que el relevo por parte de Naciones Unidas se produzca a tiempo y las fuerzas europeas no deban permanecer sobre el terreno más allá del plazo predeterminado. Los riesgos son evidentes en este sentido, habida cuenta de las dificultades a las que suele verse confrontado el Secretario General de NU para conseguir contribuciones nacionales para las operaciones de mantenimiento de la paz. Estas dificultades, que estuvieron a punto de generar problemas graves en la transición de la operación ARTEMIS a la MONUC reforzada, explican igualmente que aquellas cuestiones hayan sido las que mayor atención han concitado en la caracterización del modelo de «puente entre fuerzas»¹²¹.

Cabe desde luego, y ésta sería la fórmula preferida por Naciones Unidas, garantizar una transición fluida y eficaz entre ambas misiones mediante la «redominación» (*re-hatting*) de parte de las fuerzas europeas, que continuarían así sobre el terreno aunque bajo la autoridad directa de la organización universal. Pero esto depende en última instancia de la decisión individual de cada uno de los Estados miembros afectados, y son bien conocidas sus reticencias a comprometerse por esta vía en labores de mantenimiento de la paz. Ello no ha impedido, sin embargo, que, una vez finalizada la operación EUFOR CHAD/RCA, un buen número de las tropas (hasta 2.000) que durante un año sirvieron bajo bandera europea hayan pasado a integrarse en el componente militar de la MINURCAT (Misión de las NU

¹²⁰ Resolución 1484 (2003) de 30 de mayo. Para una exposición detallada del desarrollo de estos acontecimientos, vid. el informe hecho público en octubre de 2004 por la *Peacekeeping Best Practices Unit* del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la UN, y al que ya me he referido con anterioridad, «Operation ARTEMIS: the Lessons of the Interim Emergency Multinational Force».

¹²¹ De hecho, es casi el único aspecto que aparece desarrollado con cierto detalle en el documento sobre cooperación con NU en operaciones militares de gestión de crisis; de los cuatro párrafos dedicados al «modelo de puente entre fuerzas», tres se refieren específicamente a esta cuestión.

en la República Centroafricana y el Chad), facilitando de este modo el relevo entre los dispositivos de ambas organizaciones¹²².

Este supuesto ha constituido también un ejemplo de colaboración conforme al modelo de «puente entre fuerzas», si bien el apoyo suministrado por la UE ha tenido por objeto ofrecer a Naciones Unidas un margen de tiempo suficiente para preparar una nueva misión, y no para reorganizar otra ya existente, como en el caso de la operación ARTEMIS¹²³. A diferencia de lo que ocurrió con esta última, la resolución pertinente del Consejo de Seguridad pudo contemplar explícitamente a EUFOR CHAD/RCA como el elemento clave de la presencia multidimensional que autorizaba en la zona, asignándole incluso, al margen de su mandato militar específico consistente en garantizar un entorno seguro tanto a los refugiados como a los agentes humanitarios, la tarea de preparar y apoyar el despliegue del componente policial de la misma que desde un principio debería estar bajo responsabilidad directa de Naciones Unidas¹²⁴. El retraso en su configuración impidió, no obstante, que la Unión Europea pudiera cumplir plenamente con esta faceta de su misión¹²⁵, aunque la coordinación en general haya funcionado mejor que en la experiencia anterior¹²⁶.

Junto a ellas, la segunda modalidad de colaboración explorada hasta la fecha conforme a este patrón de apoyo o implicación directa ha sido la de «fuerzas de reserva» o «*stand by model*». Nuevamente en la República Democrática del Congo y también bajo petición expresa de Naciones Unidas, que temía que un recrudecimiento de la violencia con motivo de la celebración de las elecciones presidencia-

¹²² Vid., en este sentido, las Conclusiones del Consejo de Relaciones Exteriores sobre la PESD de 19 de mayo de 2009 (doc. 10009/09, Presse 137, p. 19), así como la Resolución 1861 (2009) aprobada por el Consejo de Seguridad de NU el 14 de enero del mismo año.

¹²³ Sobre la originalidad de este planteamiento en el contexto de la práctica internacional en materia de gestión de crisis, vid. los comentarios de JACQUEL, S.: «Le maintien de la paix au Tchad et en République Centrafricaine: entre espoir et désillusions. Les leçons à tirer de l'EUFOR et de la MINURCAT», *Note d'analyse*, 2 juin 2009, Opérations de Paix, Université de Montréal (www.operationspaix.net).

¹²⁴ Resolución 1778 (2007) de 25 de septiembre. En este caso, y tras la recomendación del Secretario General de NU acerca de la conveniencia de desplegar una presencia internacional en el Este del Chad y el Noreste de la República Centroafricana, fue la UE en cuanto tal la que mostró su disponibilidad para asumir el componente fundamental de esa misión durante un período de 12 meses. Recuérdese, a este respecto, que la implicación directa de la UE en la gestión del conflicto de Darfur a través de una operación de gestión de crisis había terminado a finales de 2007, cuando la misión AMIS de la Unión Africana fue sustituida por la operación híbrida, con participación conjunta de esta última y de Naciones Unidas, UNAMID.

¹²⁵ Como reconocía en octubre de 2008 el General Nash, Comandante de EUFOR CHAD/RCA, en su intervención en el marco del seminario internacional de alto nivel «Partenariats- Les Nations Unies, l'Union européenne et les dimensions regionales des opérations de paix: exemples dans le cadre du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies», antes mencionado (www.challengesforum.org).

¹²⁶ A través, por ejemplo y entre otras medidas concretas, de un Acuerdo sobre apoyo logístico mutuo. Vid., a este respecto, el *Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, de diciembre de 2008 (doc. 17317/08, p. 11).

les de 2006 pudiera desbordar las capacidades de la MONUC. En realidad, la solicitud de apoyo originalmente dirigida a la Unión Europea a finales de 2005 era mucho más ambiciosa, ya que lo que se pretendía conseguir era la integración temporal de una fuerza europea en los dispositivos de la MONUC, reforzando su capacidad de respuesta rápida ante acontecimientos imprevistos que pudieran comprometer gravemente la seguridad en la capital del país¹²⁷. Ni que decir tiene que este planteamiento no era aceptable para la UE, que un año antes había caracterizado con enorme prevención y reservas este modelo de cooperación con Naciones Unidas¹²⁸, condicionando en todo caso su puesta en práctica a la salvaguarda del control político y la dirección estratégica de la misión.

Y a esta lógica obedeció su respuesta, ofreciendo una operación militar de gestión de crisis de una envergadura notable, pero con un mandato muy concreto¹²⁹, limitado en el tiempo a la duración del proceso electoral y cuya actuación habría de desarrollarse, desde luego, bajo mando estrictamente europeo. De hecho, y con el objetivo de evitar una presencia militar innecesariamente relevante sobre el terreno, el despliegue de EUFOR RD CONGO se articuló en torno a tres componentes básicos: un destacamento avanzado en Kinshasa, destinado a garantizar esa capacidad de reacción rápida que en un momento determinado pudiera requerir la MONUC; una fuerza de reserva en Gabón, aprovechando la infraestructura militar francesa en este país vecino; y, finalmente, una reserva estratégica que permanecería en territorio europeo¹³⁰. Los dos primeros elementos estuvieron integrados por 2.400 militares procedentes de 21 Estados miembros de la UE así como de Turquía. Entre ellos figuraba la contribución española, el *Grupo Táctico Valenzuela* de la Legión, que fue una de las unidades que se vieron obligadas a intervenir directamente en apoyo de la MONUC, recurriendo incluso al uso de la fuerza, para sofocar los enfrentamientos que tuvieron lugar en el mes de agosto y que constituyeron obviamente el episodio más delicado de la misión.

Tanto éste como el resto de supuestos de colaboración analizados en el presente epígrafe revelan con especial nitidez, no sólo las potencialidades, que son muchas, sino también las deficiencias o limitaciones que afectan a la cooperación

¹²⁷ Para un análisis exhaustivo de las circunstancias que rodearon el lanzamiento de esta misión y su desarrollo por parte de la UE, vid. MAJOR, C.: «EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006», *Occasional Paper n° 72*, septiembre 2008, Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE.

¹²⁸ En el documento sobre cooperación con NU en operaciones militares, aprobado por el Consejo Europeo en junio de 2004, puede leerse a este respecto: «Se trata de un tipo de operación que requiere una reacción inmediata y presenta, por tanto, grandes exigencias. Implicaría una coordinación complicada entre la UE y las Naciones Unidas, y su utilización es limitada. Este tipo de operación puede implicar considerables riesgos asociados. El modelo plantea una serie de cuestiones que conviene analizar» (10226/04 ANEXO II, p. 24).

¹²⁹ Vid., en este sentido, la Resolución 1671 (2006) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptada el 25 de abril de 2006 sobre la base del Capítulo VII de la Carta.

¹³⁰ Acción Común 2006/319/PESC del Consejo, de 27 de abril de 2006, sobre la Operación Militar de la Unión Europea de apoyo a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral (*DO L 116* de 29.4.2006, p. 98). Vid. igualmente MAJOR, C.: «EU-UN cooperation...», *loc. cit.*, pp. 17-18.

entre la UE y NU en materia de gestión de crisis. A ellas me referiré seguidamente, al valorar de forma global la eficacia de esta relación. Es preciso, no obstante, cerrar antes este repaso con una breve alusión al único de los escenarios de colaboración entre ambas organizaciones que aún no ha sido explorado en la práctica.

3.3. INTEGRACIÓN DE LAS CAPACIDADES EUROPEAS EN MISIONES DIRIGIDAS POR NACIONES UNIDAS

Son, en efecto, bien conocidas de un tiempo a esta parte las reticencias de la mayoría de Estados occidentales, y entre ellos los miembros de la UE, a comprometerse directamente en las labores de mantenimiento de la paz mediante la incorporación de unidades militares nacionales a las operaciones dirigidas por Naciones Unidas. La preocupación por no ceder el control sobre sus tropas, motivada por las experiencias traumáticas de la primera mitad de los años noventa del siglo pasado (Somalia, Bosnia, Ruanda), les ha llevado a preferir articular sus contribuciones al sistema de seguridad colectiva a través de organizaciones regionales, como la OTAN; y, en los casos en los que han aceptado actuar bajo mando de NU (FPNUL o MINURCAT), a exigir ciertas adaptaciones en la dirección de las operaciones.

No puede extrañar, pues, en este contexto que la Unión Europea haya erigido en principio rector de su nueva relación de colaboración con Naciones Unidas en materia de gestión de crisis la preservación de su autonomía en cuanto al control político y la dirección estratégica de las misiones aprobadas con tal fin. Máxime si consideramos que, al margen de las cuestiones operativas antes mencionadas, estas iniciativas constituyen uno de los principales instrumentos al servicio de la pretendida política exterior común de la Unión, que por definición aspira también a ser autónoma. Todo ello da como resultado un amplio abanico de modalidades de cooperación, del que, sin embargo y de momento, queda excluida la posibilidad de integración directa de las capacidades europeas, cuando quien las suministra es la UE en cuanto tal y no sus Estados miembros individualmente, en la estructura de una operación de mantenimiento de la paz de NU¹³¹.

Aunque comprensible, esta circunstancia parece, sin embargo, entrar en contradicción con la especificidad, el carácter casi natural y privilegiado de la «asociación» que ambas organizaciones han establecido para la gestión internacional de crisis. Y es que, siendo aquélla la principal demanda que Naciones Unidas viene planteando desde hace tres lustros en este ámbito, la Unión Europea no estaría en condiciones hoy por hoy de aportar un valor añadido real para satisfacerla. Podrá, desde luego, facilitar la coordinación de las contribuciones nacionales a operacio-

¹³¹ Así se desprende de los documentos que definen estas modalidades de colaboración, tanto en el ámbito civil como en el militar de la gestión de crisis. Llegado el momento, no obstante, esta integración resultaría más factible en el caso de las capacidades civiles. De hecho, esta posibilidad aparecía contemplaba con carácter genérico en el primer documento sobre colaboración con otras organizaciones internacionales en materia de gestión civil de crisis, aprobado por el Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001; desapareció, sin embargo, del abanico de opciones recogido en el documento específico de diciembre de 2004 sobre cooperación con Naciones Unidas (párrafo 6).

nes de mantenimiento de la paz a través del mecanismo de «clearing house» antes analizado, pero no reforzarlas directamente mediante componentes articulados como misiones PESD.

Esto es, ciertamente, lo que en mayor medida colmaría las pretensiones de Naciones Unidas conforme a la lógica de su «Sistema de fuerzas, servicios y equipo de reserva» (UNSAS), al que están vinculados a título individual muchos Estados miembros de la Unión por medio de acuerdos específicos¹³². Algunos de ellos participan además en otro tipo de iniciativas, concebidas con la misma vocación aunque formalmente fuera de ese sistema, como la *Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Despliegue Rápido para operaciones de Naciones Unidas* (SHIRBRIG), creada bajo el patrocinio conjunto de dos Estados miembros de la UE, Dinamarca y los Países Bajos, y a la que después se han sumando otros bajo distintas modalidades de colaboración¹³³.

Es preciso reconocer, no obstante, que la eficacia de estos dispositivos en el fortalecimiento real de la capacidad de reacción rápida de NU ha sido muy limitada. Incluso en el caso de la SHIRBRIG, si bien alguna de sus unidades o equipos de oficiales han llegado a integrarse en varias ocasiones en operaciones de mantenimiento de la paz en África, se ha tratado siempre de contribuciones modestas y no exentas de dificultades, que han puesto en evidencia además la inviabilidad del proyecto tal y como fue originalmente concebido¹³⁴.

Desde este punto de vista, el concepto mismo de los «battlegroups» y su teórica disponibilidad para colaborar con NU constituyen una novedad extremadamente relevante y plena de potencialidades¹³⁵, cuya virtualidad práctica se ve sin embargo anulada, al menos por lo que a este modelo de colaboración se refiere, como consecuencia del principio de autonomía de la UE en la conducción de sus operaciones de gestión de crisis. De tal suerte que la única esperanza que Naciones

¹³² Entre ellos España, a través del correspondiente Memorando de Entendimiento (MoU) de 5 de noviembre de 1999. En relación con el mismo y, en general, con el sentido del Sistema de fuerzas de reserva de NU, vid. PONS RAFOLS, X.: «La participación de España en el sistema de acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz», *Agenda ONU*, n° 2, 1999, pp. 123-164.

¹³³ Un excelente repaso del proceso de formación de la SHIRBRIG, de las distintas modalidades de participación a las que pueden acogerse sus Estados contribuyentes, así como de las misiones desplegadas hasta la fecha, puede encontrarse en KOOPS, J.; VARWICK, J.: «Ten Years of SHIRBRIG. Lessons Learned, Development Prospects and Strategic Opportunities for Germany», *GPPi Research Paper Series*, n° 11, 2008 (*Global Public Policy Institute*, Berlín; www.gppi.net).

¹³⁴ Ésta es una de las conclusiones que alcanzan los autores del trabajo mencionado en la nota anterior, tras analizar las contribuciones de la SHIRBRIG a las misiones de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (noviembre 2000-junio 2001), en Costa de Marfil (febrero-marzo 2003), en Liberia (septiembre-noviembre 2003) y en Sudán, tanto por lo que se refiere a la UNAMIS, primero (julio 2004-febrero 2005), como a la UNMIS, después (abril-diciembre 2005); apuntan en concreto, a este respecto: «SHIRBRIG's focus on this type of mission can be explained due to a realization that the original SHIRBRIG concept of full brigade deployment would become increasingly unrealistic, due to shortfalls in member state commitments» (p. 20).

¹³⁵ Vid., en este sentido, los comentarios de KOOPS, J.: «UN SHIRBRIG and EU Battlegroups. Recommendation to the European Union and the United Nations», *OCGG Security Recommendation* n° 6, junio 2007 (Oxford Council on Good Governance, www.oxfordgovernance.org).

Unidas mantiene viva en la actualidad acerca del desarrollo de arreglos regionales de fuerzas de reserva se centra, con todas sus limitaciones, en las iniciativas de la Unión Africana a este respecto¹³⁶; iniciativas a las que, como vimos en su momento, la UE y sus Estados miembros están prestando apoyo externo.

En todo caso, y si hipotéticamente llegara a producirse, la integración de las capacidades de la UE en alguna misión de Naciones Unidas podría articularse conforme a las modalidades definidas en el epígrafe anterior, fundamentalmente el enfoque modular y el de fuerzas de reserva. A ellos cabría añadir, también hipotéticamente, el modelo de «operación híbrida», experimentado por primera vez por NU y la Unión Africana en Sudán desde finales de 2007 (UNAMID) y que, entre otras cuestiones, ha comportado el establecimiento de una cadena de mando única bajo la autoridad del Representante Especial conjunto de ambas organizaciones para Darfur¹³⁷. Pero como esto no son más que conjeturas, poco verosímiles además a medio plazo sobre todo en el campo de la gestión militar de crisis, centrémonos por último en la valoración de la eficacia de los mecanismos de colaboración en aquellos escenarios que sí han sido explorados en la práctica.

4. La eficacia de la colaboración entre la Unión Europea y Naciones Unidas en la gestión internacional de crisis: ¿más luces que sombras?

No son pocos los obstáculos que complican la tarea de enjuiciar con un mínimo de rigor el grado de eficacia alcanzado por la cooperación entre ambas organizaciones en este ámbito. Se trata, en primer término, de una relación de recorrido todavía escaso y cuyos supuestos de aplicación sustanciales, que han servido para poner realmente a prueba su consistencia, son también limitados. Por otro lado, la naturaleza esencialmente militar de las operaciones que hasta ahora han propiciado una colaboración de mayor calado dificulta el acceso a una gran parte de la información relevante, como la que resulta de los procedimientos de evaluación interna desarrollados por la propia UE¹³⁸. A estas fuentes se suma, afortunadamente, una serie de análisis externos que suelen apoyarse en testimonios directos o datos su-

¹³⁶ Así lo reconocía, sin ir más lejos, el propio Secretario General de NU refiriéndose al proyecto de la UA consistente en el establecimiento para el año 2010 de una «fuerza africana de reserva», integrada por cinco brigadas subregionales de entre 3.500 y 5.000 soldados cada una. (*Una asociación regional y mundial para la seguridad: problemas y oportunidades*, Informe del Secretario General de 28 de julio de 2006; A/61/204-S/2006/590, párrafo 56).

¹³⁷ Vid., en este sentido, las previsiones del *Informe del Secretario General de NU y del Presidente de la Comisión de la Unión Africana sobre la operación híbrida en Darfur*, presentado al Consejo de Seguridad el 5 de junio de 2007 (S/2007/307/Rev.1), y al que éste remite en su Resolución 1769 (2007) de 31 de julio a la hora de definir el mandato de UNAMID.

¹³⁸ En el momento de cerrar la redacción de este trabajo, el proceso de «After Action Review» para EUFOR CHAD/RCA aún no había concluido y el relativo a EULEX Kosovo acababa de comenzar (*Progress Report*, 11451/09, p. 14). No parece probable, en todo caso, que sus resultados se pongan a disposición del público, como ya ocurriera en 2007 con el documento de evaluación de EUFOR RD CONGO, cuyo contenido fue declarado secreto casi en su integridad y no ha sido desclasificado desde entonces («Analysis of Lessons from Operation EUFOR RD Congo», de 27 de marzo de 2007, doc. 7633/07). Por lo que se refiere a la operación ARTEMIS, contamos con la evaluación realizada

ministrados de algún otro modo por los responsables de las misiones de gestión de crisis, y que cobran, por tanto, una enorme importancia a efectos de un estudio de estas características.

Todo ello permite configurar un panorama en el que, antes que nada, es preciso distinguir dos planos claramente diferenciados en la valoración de la eficacia de la cooperación entre la UE y Naciones Unidas. El de la «eficacia externa», de una parte, que conduciría simplemente a la constatación de que el apoyo dispensado por la UE a través de sus operaciones más significativas (ARTEMIS, EUFOR RD CONGO y EUFOR CHAD/RCA) ha resultado satisfactorio, al haber garantizado en todos los casos el cumplimiento de los objetivos formalmente asignados a cada una de ellas. Y, de otra parte, el plano de lo que cabría denominar «eficacia interna» de los dispositivos de colaboración, que nos sitúa en unas coordenadas de análisis más complejas y que, como veremos a continuación, revelan un cierto número de zonas de sombras en la ejecución de este tipo de misiones¹³⁹. Que con mayor o menor fortuna se haya conseguido salvarlas en estos supuestos concretos no quiere decir que no puedan comprometer en el futuro el buen fin de otras operaciones similares.

Así pues, y sin renunciar a una visión de conjunto, serán estas limitaciones las que retengan especialmente nuestra atención, contempladas desde una triple perspectiva: política, jurídico-institucional y operativa. De ensalzar las virtudes de la cooperación entre ambas organizaciones, que sin duda son muchas, ya se ocupan sistemáticamente las instituciones de la Unión, y en particular el Consejo, en sus declaraciones y documentos públicos sobre el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa.

4.1. LAS LIMITACIONES DE CARÁCTER POLÍTICO

Por muy proclive que la Unión Europea pueda mostrarse a colaborar con Naciones Unidas en los aspectos más exigentes de la gestión internacional de crisis, no puede desconocerse el hecho de que sus respectivas «agendas» en este campo obedecen a planteamientos y mandatos políticos muy distintos¹⁴⁰. Mientras que la de NU ha de estar por fuerza abierta a cualquier demanda que suscite el devenir de la realidad internacional, la de la UE es por definición selectiva, al verse condicionada no sólo por sus intereses específicos de política exterior, sino también por las limitaciones que afectan a sus capacidades tanto civiles como militares; circunstancias ambas que le hacen decantarse preferentemente por determinados escenarios geográficos de actuación y por la realización de un tipo concreto de misiones.

por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas y hecha pública en octubre de 2004, a la que ya hemos aludido.

¹³⁹ Esta distinción en la valoración de la eficacia («externa» e «interna») de las misiones, en el caso concreto objeto de estudio EUFOR RD CONGO, está tomada de MAJOR, C.: «EU-UN cooperation in military crisis management...», *loc. cit.*, en particular pp. 23 ss.

¹⁴⁰ TARDY, T.: «EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment», en ORTEGA, M. (ed.): *The European Union and the United Nations...*, op. cit., p. 49

No por obvio, e igualmente predicable de la relación que Naciones Unidas mantiene con otros «socios» o contribuyentes a sus actividades de gestión de crisis, resulta menos pertinente este recordatorio inicial, que adquiere connotaciones particulares en el caso de la Unión Europea. De hecho, el fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta aparece desde un principio como uno de los objetivos estratégicos de su política de seguridad y defensa, vinculado a la lógica del multilateralismo eficaz¹⁴¹. Siendo esto así, del compromiso de la UE con Naciones Unidas cabría esperar una mayor permeabilidad a las necesidades de esta última, una especial predisposición a reforzar sus capacidades para el mantenimiento de la paz en los escenarios más exigentes en los que la organización universal se ve obligada a operar. ¿Dónde habría de radicar, si no, el valor añadido de su colaboración frente a la que pueden dispensarle los Estados miembros actuando individualmente u otras organizaciones regionales?

Sin cuestionar que esta voluntad exista e inspire los esfuerzos de la Unión Europea en este terreno, es preciso reconocer que su apoyo efectivo a NU dista mucho de responder fielmente a aquel planteamiento y se ve sistemáticamente mediatizado en la práctica por las limitaciones antes mencionadas, así como por otras muchas de diversa índole que examinaremos a continuación. El resultado es una relación políticamente desequilibrada entre ambas organizaciones, en la que es la UE quien marca los tiempos, las condiciones y el alcance de su cooperación, a la que Naciones Unidas ha de adaptarse sin posibilidades reales de orientarla en un sentido u otro, al menos por lo que a las solicitudes de ayuda más exigentes se refiere. Entran en juego en estos casos capacidades demasiado valiosas como para ponerles reparos, aunque el modo en el que se ofrezcan no se ajuste estrictamente a lo que en Nueva York se consideraría más oportuno, y haya que aceptar incluso que la Unión predetermine los mandatos concretos que el Consejo de Seguridad otorga a sus misiones¹⁴².

Contribuye, de este modo, la UE a reforzar esa percepción generalizada de que el sistema internacional de gestión de crisis funciona, sobre todo en el plano militar, conforme a una «doble velocidad»¹⁴³, en la medida en que Naciones Unidas no

¹⁴¹ Así lo contempla en efecto, como vimos, la Estrategia Europea de Seguridad en el apartado relativo a la consecución de un «orden internacional basado en un multilateralismo eficaz». Nada más especificar el sentido que otorga a este concepto y antes, por tanto, de mencionar otras facetas del mismo, la Estrategia alude a la Carta de las NU como «el marco fundamental para las relaciones internacionales» y a la «responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales que incumbe al Consejo de Seguridad», para concluir señalando que «el fortalecimiento de las Naciones Unidas, dotando a esta organización de los medios necesarios para que pueda desempeñar su cometido y actuar con eficacia, es una prioridad europea».

¹⁴² En el caso de EUFOR RD CONGO, por ejemplo, el Consejo de Seguridad no adoptó su Resolución 1671 (2006), autorizando el despliegue de la misión, hasta tanto el Consejo de la UE hubo puesto en marcha su proceso de planificación militar y confirmado los principios del apoyo que estaba dispuesto a prestar a la MONUC. De hecho, la Acción Común en virtud de la cual se aprobaba la operación (2006/319/PESC, de 27 de abril de 2006; *DO L 116* de 29.4.2006, p. 98) fue adoptada tan sólo dos días después de la Resolución del Consejo de Seguridad, lo cual indica que su planificación estaba cerrada de antemano.

¹⁴³ Expresión utilizada, por ejemplo, por T. TARDY para referirse a la dicotomía entre «UN peace operations, mainly run by developing countries, and EU or NATO operations». No en vano, como

puede desatender determinados flancos, por ejemplo en el continente africano, aunque a duras penas consiga articular las operaciones correspondientes y no pueda dotarlas de los medios, ni humanos ni materiales, necesarios para garantizar su eficacia en contextos normalmente muy difíciles. Sólo allí donde aceptan implicarse mediante contribuciones directas determinados Estados u organizaciones regionales, en general reticentes a hacerlo, las posibilidades de éxito son mayores; y, claro, del discurso de la Unión Europea en materia de gestión de crisis cabría esperar un sólido compromiso en este sentido.

Un compromiso que, sin embargo, no llega a traducirse en muchos casos más que en una colaboración o apoyo indirecto en los ámbitos del asesoramiento, la financiación o la formación. Buen reflejo de ello son, sin ir más lejos y al margen de otros supuestos ya analizados¹⁴⁴, las dificultades a las que la UE se está viendo confrontada para articular una operación de apoyo a los esfuerzos internacionales desplegados, en particular por la Unión Africana y por Naciones Unidas, para revertir la situación en Somalia. Si finalmente llegara a concretarse, esta misión consistiría en un modesto dispositivo de formación y entrenamiento militar para miembros de las Fuerzas de Seguridad del Gobierno Federal de Transición que se desarrollaría en Uganda, principal contribuyente a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM)¹⁴⁵. Algo que, por lo demás, Francia lleva ya algún tiempo haciendo por su cuenta en Yibuti.

En fin, tanto o más preocupante resulta desde este punto de vista político el hecho de que la Unión Europea pueda aparecer en determinados escenarios de gestión de crisis como competidora de Naciones Unidas. Es frecuente, como ya hemos visto, que iniciativas autónomas de ambas organizaciones den lugar al despliegue de misiones, sobre todo de carácter civil o en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad, coincidentes sobre el terreno, aunque totalmente independientes entre sí. Lo habitual es que entre ellos se establezca una relación de colaboración a través de mecanismos de mayor o menor alcance, dependiendo de los casos¹⁴⁶. Puede ocurrir, incluso, que la presencia de la UE en este tipo de contextos termine convirtiéndose en el complemento idóneo e indispensable de una operación de mantenimiento de la paz de NU, en particular cuando ésta se ve obligada a

recuerda este autor, a finales de 2008 los diez principales contribuyentes a las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas eran: Pakistán, Bangladesh, India, Nigeria, Nepal, Ghana, Jordania, Ruanda, Italia y Uruguay («UN-EU Relations in Crisis Management...», *loc. cit.*, pp. 12 y 15).

¹⁴⁴ Vid. *supra* los comentarios realizados, a este respecto, en el epígrafe 3.1 del presente estudio.

¹⁴⁵ En su sesión de 17 de noviembre de 2009, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE aprobó el concepto de esta operación de gestión de crisis, «without prejudging subsequent decisions on a posible ESDP action» (doc. 15914/09, Presse 329, p. 16).

¹⁴⁶ El ejemplo más evidente a este respecto es, sin duda, el de los «co-operation arrangements» alcanzados entre las dos misiones de la UE en la RD del Congo y la MONUC, en virtud de los cuales esta última les facilita apoyo en un buen número de cuestiones, desde el transporte y la logística hasta la atención médica, pasando por la seguridad y las comunicaciones (*Progress Report on Recommendations...* de 19 de junio de 2008, p. 9; 10550/1/08 REV 1). Por lo demás, los contactos periódicos y el intercambio de información constituyen también la tónica general en otros escenarios geográficos como Guinea-Bissau o Georgia, mientras convivieron misiones de ambas organizaciones.

retirarse sin haber podido culminar su labor¹⁴⁷. Pero puede suceder también, como de hecho aconteció durante buena parte de 2008 en Kosovo, que las decisiones políticas y las acciones operativas de la Unión Europea entorpezcan, en lugar de facilitar, la gestión de una crisis concreta por parte de la organización universal, socavando directamente el funcionamiento de sus dispositivos en la zona, en este caso de la UNMIK¹⁴⁸. Afortunadamente éste ha sido hasta la fecha el único supuesto de estas características, que pudo reconducirse, además, gracias al acuerdo alcanzado en noviembre de aquel año a propósito del despliegue de EULEX Kosovo en el marco de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad y, por tanto, bajo la autoridad global de Naciones Unidas¹⁴⁹.

Cabe por último plantearse en este terreno de lo político hasta qué punto los supuestos más relevantes de colaboración experimentados desde 2003, es decir, las tres operaciones militares desarrolladas en el Chad y la República Democrática del Congo, reflejan realmente un compromiso de la UE en cuanto tal con Naciones Unidas, o si no han sido más bien el resultado del liderazgo y de los intereses específicos de un solo Estado miembro, cuyo protagonismo tanto en la aprobación como en la ejecución de las tres iniciativas fue determinante. Me refiero obviamente a Francia, cuyo empeño en sacar adelante estas misiones, en particular EUFOR RD CONGO y EUFOR CHAD/RCA, no sólo no consiguió implicar a un buen número de Estados miembros de la Unión, sino que suscitó serias reticencias en algunos de los que estaban llamados a contribuir en mayor medida a su configuración, como Alemania o el Reino Unido. Con independencia de otro tipo de valoraciones, que sin duda pueden realizarse también a este respecto¹⁵⁰, lo cierto es que

¹⁴⁷ Como ha ocurrido en el caso de Georgia, tras la retirada tanto de la misión de Naciones Unidas como de la de la OSCE, a la que ya aludimos anteriormente.

¹⁴⁸ Vid., en este sentido, el Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo de 12 de junio de 2008 (S/2008/354), en particular sus párrafos 8 y 9. En este último, por ejemplo, el Secretario General alude en términos muy críticos a la decisión unilateral de la Comisión Europea de poner fin a partir del 30 de junio de 2008 a su financiación de las operaciones del componente económico de la UNMIK. Sobre la repercusión que en general tuvo la aprobación de EULEX Kosovo desde el punto de vista de la UNMIK, vid. también el análisis de DE WET, E.: «The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and Functioning of EULEX», *American Journal of International Law*, vol. 103, nº 1, 2009, pp. 83-96.

¹⁴⁹ En su primer Informe sobre la Misión de Administración Provisional en Kosovo tras la solución alcanzada en noviembre de 2008, el Secretario General de NU describe detalladamente la colaboración de esta última con EULEX, calificando el trabajo conjunto realizado hasta ese momento como, «un hito fundamental en la participación internacional en Kosovo y un ejemplo positivo de cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea» (S/2009/149 de 17 de marzo de 2009, párrafo 36). Anejo a este documento aparece el primero de los informes del Alto Representante para la PESC sobre las actividades de la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo, que ésta debe presentar periódicamente al Secretario General de NU.

¹⁵⁰ No hay que menospreciar, en este sentido, la ventana de oportunidad que para la UE puede representar en determinados escenarios de gestión internacional de crisis, tanto el reciente pasado colonial de algunos de sus Estados miembros, como el hecho de que éstos dispongan de una presencia militar sobre el terreno en los países afectados, que pueda eventualmente facilitar el despliegue de una misión europea. Ambos factores resultaron de capital importancia, por ejemplo, en el caso de

esta dependencia tan significativa de la voluntad política y de las capacidades militares de un único Estado miembro permite cuestionar legítimamente, más allá de la retórica de las declaraciones y documentos oficiales, la madurez del compromiso de la Unión Europea con el fortalecimiento de los instrumentos de NU para la gestión internacional de crisis.

4.2. LAS LIMITACIONES JURÍDICO-INSTITUCIONALES

Descendiendo del plano político a un terreno de análisis más concreto, es obligado reconocer que, tanto de la propia arquitectura constitucional de la UE, como del funcionamiento de su engranaje institucional, resultan también una serie de limitaciones que condicionan las posibilidades reales de colaboración con Naciones Unidas¹⁵¹.

Éstas se ven afectadas en primer término, y como no podría ser de otro modo, por la compleja combinación de elementos que caracteriza a la proyección exterior de la Unión y que impide que ésta pueda presentarse como un actor unitario en la escena internacional. Al situarnos esencialmente ahora en la esfera de la política de seguridad y defensa, a la tradicional disociación entre lo comunitario y lo intergubernamental hay que añadir la absoluta dependencia de los Estados miembros, sin cuyo concurso específico en cada caso es inviable la acción de la UE. No en vano en sus manos está el grueso de capacidades, tanto civiles como militares, para la gestión internacional de crisis a través de las cuales ha de tomar cuerpo necesariamente la colaboración con Naciones Unidas.

Pero no es éste el único problema. Aunque pudiéramos dar por sentada aquella disponibilidad, y aun asumiendo que algunas capacidades civiles no son de origen nacional sino estrictamente comunitario –por ejemplo, el ya mencionado Instrumento de Estabilidad–, resta la cuestión de su movilización conjunta y eficaz en escenarios complejos de gestión de crisis, en los que una adecuada combinación de medios civiles y militares puede llegar a resultar determinante. Naciones Unidas está orientando en esta dirección, como vimos, sus actividades de mantenimiento de la paz conforme a la lógica de las «misiones integradas» o multidimensionales, y nadie mejor *a priori* que la UE para apoyarle en este proceso. Si no fuera, claro

EUFOR CHAD/RCA habida cuenta del rechazo del presidente Déby a una operación militar dirigida por Naciones Unidas (MATTELAER, A.: «The Strategic Planning of EU Military Operations- The Case of EUFOR TCHAD/RCA», *IES Working Papers 5/2008*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, p. 9).

¹⁵¹ Al margen de ellas y también en este plano jurídico, la «colaboración», entendida en un sentido amplio, de Naciones Unidas con otras organizaciones internacionales en el ámbito del mantenimiento de la paz puede suscitar problemas relativos a la responsabilidad por actos ilícitos internacionales, como los que estuvieron en el origen de la polémica decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 2 de mayo de 2007, sobre la inadmisibilidad de las demandas presentadas en los asuntos *Behrami y Behrami c. Francia*, y *Saramati c. Francia, Alemania y Noruega* (nº 71412/01 y nº 78166/01). Es ésta una cuestión que excede con mucho las pretensiones de este estudio y que no presenta particularidades específicas en el marco de la relación de colaboración entre la UE y NU; en aquellos asuntos se planteó, además, en un contexto muy concreto: el del régimen de administración internacional para Kosovo establecido en virtud de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad.

está, porque la coordinación «civil-militar» continúa constituyendo para ella uno de los principales retos insatisfechos al término de la primera década de desarrollo de la PESD¹⁵², haciendo inviable por el momento una colaboración relevante en este aspecto clave de la gestión internacional de crisis.

Sí cabe constatar, sin embargo, en estos últimos años, y debido en parte a las exigencias que plantea la cooperación con Naciones Unidas o con la propia Unión Africana, ciertos avances en el recurso combinado y, por tanto, en el fortalecimiento de la coherencia entre instrumentos comunitarios e intergubernamentales de gestión de crisis. Son numerosos, en efecto, los supuestos en los que, sobre todo en el continente africano, acciones emprendidas al amparo del Instrumento de Estabilidad o de la *African Peace Facility* del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) han preparado el terreno para el despliegue de una misión de gestión de crisis propiamente dicha, han contribuido a reforzar sus dispositivos durante el período de ejecución de la misma, o bien han continuado su labor con un perfil más bajo cuando las circunstancias ya no exigían una presencia tan comprometida¹⁵³. A esta misma lógica obedece por ejemplo, y ya en el plano institucional, la decisión de integrar la Oficina del Representante Especial de la UE para la Unión Africana en la Delegación de la Comisión en Addis Abeba, haciendo recaer la jefatura de ambas en una misma persona con todo lo que ello podría comportar en términos de coordinación y mejora de la coherencia de la acción global de la UE en la zona¹⁵⁴. Una iniciativa similar aparece contemplada en las Conclusiones del Consejo mediante las que se estableció en octubre de 2009 una estrategia reforzada para Afganistán¹⁵⁵.

¹⁵² Vid., en este sentido, la *Declaración Ministerial: Diez Años de PESD. Desafíos y Oportunidades*, adoptada por el Consejo de Relaciones Exteriores el 17 de noviembre de 2009. Entre otros muchos análisis doctrinales a este respecto, KHOL, R.: «Civil-Military co-ordination in EU crisis management», en NOWAK, A. (ed.): *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot Paper n° 90, París, Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE, junio 2006, pp. 123-138; del mismo autor, «Coordinación civil-militar en la gestión de crisis de la Unión Europea», en SOLER I LECHA, E.; CARBONELL AGUSTÍN, L. (eds.): *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2008, pp. 121-133; y, sobre todo, las consideraciones extremadamente críticas de KORSKY, D.; GOWAN, R.: *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, Londres, 2009, pp. 58 ss. (disponible en www.ecfr.eu).

¹⁵³ Una amplia e ilustrada presentación de esta práctica puede encontrarse en la publicación de la Comisión Europea, *From warning to action: Reportage on the EU's Instrument for Stability*, OPOCE, Luxemburgo, 2008; vid. igualmente, a este respecto, el análisis de PIROZZI, N.: «EU support to African security architecture...», *loc. cit.*, pp. 19 ss. En algún caso, incluso, se está financiando a través del Instrumento de Estabilidad el fortalecimiento de la capacidad institucional de NU para la gestión de crisis, como ha ocurrido a lo largo de 2009 con un proyecto concreto en relación con su Unidad de Apoyo a la Mediación (*Progress Report on Recommendations...* de 29 de junio de 2009, p. 8; 11451/09).

¹⁵⁴ En efecto, Koen Verbaeke fue nombrado Representante Especial de la UE mediante Acción Común del Consejo 2007/805/PESC, de 6 de diciembre de 2007 (DO L 323 de 8.12.2007), al tiempo que la Comisión lo situaba al frente de su Delegación en Addis Abeba.

¹⁵⁵ *Strengthening EU Action in Afghanistan and Pakistan*, Conclusiones aprobadas por el Consejo de Relaciones Exteriores en su sesión de 27 de octubre de 2009 (doc. 14658/09, Presse 299), punto

Con todo ello se han ido dando pasos que en cierto modo y a pequeña escala anticipan los cambios estructurales y mucho más profundos que trae aparejada la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y que podrían, conforme a esta dinámica, redundar también en una colaboración más eficaz con Naciones Unidas en el ámbito de la gestión internacional de crisis. No puede pasar desapercibido a este respecto, y al margen de la transformación de las actuales delegaciones de la Comisión en delegaciones de la UE, el hecho de que el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior agrupará en su seno, bajo la autoridad directa de la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión, órganos como la Dirección de Planificación de la Gestión de Crisis, la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución, el Estado Mayor y, por supuesto, el Centro de Situación de la Unión Europea¹⁵⁶. Hasta la supresión del sistema de rotación de la presidencia en el Consejo de Asuntos Exteriores podría resultar relevante desde este punto de vista¹⁵⁷.

Donde no alcanzan estos cambios, sin embargo, es a la naturaleza misma de la política de seguridad y defensa, ni en consecuencia tampoco a la compleja y lenta maquinaria de su proceso de toma de decisiones, que en más de una ocasión ha puesto en entredicho la viabilidad del compromiso formal de la UE con Naciones Unidas. Y es que éste suele manifestarse en el plano político, provocando incluso la aprobación de la resolución correspondiente del Consejo de Seguridad adaptada a las condiciones del ofrecimiento europeo para desplegar una operación de apoyo, antes de que la propia Unión sepa a ciencia cierta si va a ser capaz de movilizar los medios, civiles o militares, necesarios para ejecutarla. Son bien conocidas, en este sentido, las dificultades que rodearon a los procesos internos de generación de capacidades militares en los dos supuestos más relevantes de colaboración con Naciones Unidas, las operaciones EUFOR RD CONGO y EUFOR CHAD/RCA. En el caso de esta última fueron necesarias hasta cinco conferencias sucesivas de compromiso de capacidades, puesto que en el marco de la primera, habiéndose aprobado ya el despliegue de la misión por el Consejo de Seguridad de NU, sólo Francia ofreció contribuciones significativas. De tal suerte que el proceso se con-

nº 10; vid. igualmente el Plan de Acción que acompaña a este documento (punto nº 39). En ambos, la unificación de la representación de la UE en Afganistán aparece contemplada como medida prioritaria y de inmediata aplicación.

¹⁵⁶ Vid., en este sentido, el *Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior*, aprobado por el Consejo Europeo el 30 de octubre de 2009 y en el que se recogen sus directrices para la redacción del proyecto de Decisión del Consejo relativa a la organización y funcionamiento del SEAE (doc. 14930/09, punto nº 7). En este mismo Informe se recuerda que, «[c]on la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las delegaciones de la Comisión se convertirán en delegaciones de la Unión sujetas a la autoridad del AR, y formarán parte de la estructura del SEAE» (punto nº 28).

¹⁵⁷ No en vano, el hecho de que el Estado miembro que ejerce la presidencia de turno no esté excesivamente interesado en una iniciativa concreta de colaboración con NU ha podido suponer en algún caso un cierto retraso en la aprobación y despliegue de la operación correspondiente. Así, por ejemplo, en el primer semestre de 2007 la presidencia alemana no hizo demasiado por respaldar la propuesta francesa de establecer una misión europea en Chad; hubo que esperar al siguiente semestre para que la presidencia portuguesa incorporase la iniciativa a la agenda (MATTELAER, A.: «The Strategic Planning of EU Military Operations...», *loc. cit.*, p. 14).

virtió, como se ha señalado evocando una imagen muy gráfica, en una especie de «partida de póker» entre los Estados miembros, que terminó retrasando varios meses el inicio efectivo de la operación¹⁵⁸. No en vano desde que Francia activó la cuestión en marzo de 2007 hasta que la misión alcanzó su plena operatividad sobre el terreno transcurrió un año.

Precisamente para evitar este tipo de situaciones y agilizar la respuesta de la UE a eventuales demandas de colaboración para la gestión internacional de crisis, provenientes en particular de NU, los Estados miembros decidieron en 2004 acuñar el concepto de *battlegroups* o «agrupaciones tácticas de combate» como eje vertebrador de su nuevo objetivo general de capacidades militares (*Headline Goal* 2010). Otro tanto ha ocurrido en el ámbito de los medios civiles de gestión de crisis, donde los esfuerzos también se han orientado hacia el fortalecimiento de la capacidad de reacción rápida de la Unión¹⁵⁹. Ahora bien, pese a la teórica disponibilidad de estas unidades (cada semestre dos *battlegroups* están en alerta), la decisión última acerca de su despliegue en cada caso concreto depende de la autorización del Estado o Estados miembros afectados, ya que la mayor parte de agrupaciones son de carácter multinacional. Ni que decir tiene que la sintonía a este respecto entre los gobiernos implicados no está garantizada, por no mencionar el hecho de que los procedimientos constitucionales o legislativos internos para autorizar la participación de tropas en misiones en el exterior varían significativamente de unos Estados miembros a otros. Este cúmulo de circunstancias determinó, por ejemplo, que el *battlegroup* franco-alemán no pudiera movilizarse, como era la intención de Francia, para responder a la solicitud de refuerzo de la MONUC durante el verano de 2006, planteada a la UE por el Secretario General de NU con motivo de la celebración de las elecciones presidenciales en la República Democrática del Congo¹⁶⁰. Las reticencias del gobierno alemán a implicarse con tanta intensidad, que generaron notables tensiones entre ambos socios, obligaron finalmente a articular de otro modo la operación, cuando por sus características y envergadura EUFOR RD CONGO respondía básicamente al patrón de intervención de los *battlegroups*. Lo cierto es que hasta la fecha estas unidades no han aportado un valor añadido tangible a la colaboración con Naciones Unidas¹⁶¹.

¹⁵⁸ Para una descripción detallada de este proceso, vid. MATTELAER, A., *loc. cit.*, pp. 16 ss.

¹⁵⁹ En este caso, a través del Objetivo General de capacidades civiles (*Civilian Headline Goal* 2008) aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2004. Los resultados en este campo son incluso más limitados que en el ámbito de las capacidades militares; vid. al respecto, KORSKY, D.; GOWAN, R.: *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, op. cit., pp. 43 ss.

¹⁶⁰ Vid., a este respecto, los comentarios y el análisis de MAJOR, C.: «EU-UN cooperation in military crisis management...», *loc. cit.*, pp. 24 ss. Posteriormente, a finales de 2008, esas mismas circunstancias determinaron la respuesta negativa de la UE a una nueva solicitud formal de apoyo por parte de NU para reforzar el dispositivo de la MONUC en la región de Goma.

¹⁶¹ En su reunión de 17 de noviembre de 2009, el Consejo de Relaciones Exteriores aprobó un documento titulado «Aumentar la flexibilidad y capacidad de utilización de las agrupaciones tácticas de la UE» (doc. 15338/09, todavía confidencial en el momento de cerrar la redacción de este trabajo). A esta cuestión se alude también en términos genéricos en la Declaración ministerial adoptada en aquella misma reunión con motivo del décimo aniversario de la política europea de seguridad y defensa.

En definitiva, esta insoslayable dependencia de la voluntad política nacional, en particular de la de los Estados miembros con mayores recursos civiles y militares para la gestión internacional de crisis, rebaja notablemente el perfil de la Unión en este ámbito y sus posibilidades reales de contribuir al fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva conforme a un modelo propio y distinto del que resultaría de la mera acción individual de sus Estados miembros.

4.3. LAS LIMITACIONES DE NATURALEZA OPERATIVA

Éstas son, sin duda, las más abundantes en la práctica, puesto que afectan a infinidad de aspectos concretos de la cooperación sobre el terreno entre ambas organizaciones; pero también, y en principio, las que pueden superarse con mayor facilidad a través de los distintos mecanismos y cauces de comunicación establecidos en los últimos años y que están generando una dinámica muy positiva de trabajo en común. Así lo atestiguan los informes semestrales sobre la ejecución de la *Declaración Conjunta* de 2007, que reflejan avances significativos en diversas cuestiones, y el desarrollo de las propias operaciones de gestión de crisis en las que, de un modo u otro, interactúan Naciones Unidas y la UE¹⁶². Se trata, por otro lado, de limitaciones que no se manifiestan sólo en el marco de este esquema de colaboración, sino que se reproducen en términos muy similares en otros escenarios de este tipo, incluso cuando la afinidad entre las organizaciones implicadas es *a priori* mucho mayor¹⁶³.

Llama la atención no obstante, y antes de entrar en el análisis de algunas de esas disfunciones, que una de las circunstancias que probablemente condicione en mayor medida la cooperación operativa entre la UE y NU, sobre todo en el ámbito de la gestión militar de crisis, tenga que ver con una limitación de carácter conceptual. Me refiero al modelo de colaboración más avanzado que la Unión Europea está en situación de ofrecer hoy por hoy a Naciones Unidas, basado en el despliegue de misiones de apoyo de una duración limitada y predeterminada desde su inicio, preservando además en todo momento la autonomía en cuanto a la dirección política y al control estratégico sobre las mismas. Ello ha dado como resultado una serie de operaciones planificadas, no tanto en función de la consecución de unos objetivos más o menos ambiciosos, como de garantizar la permanencia sobre el terreno de las fuerzas europeas durante un período de tiempo concreto y en la práctica improrrogable, con independencia de cuáles puedan ser las necesidades en el momento previsto para la retirada, que además es conocido con antelación. Ni que decir tiene que este modo de actuar comporta riesgos evidentes cuando de lo que

¹⁶² Los informes hechos públicos, aunque no en su totalidad, hasta la fecha y en los que se recogen esos avances, tanto en el plano orgánico o institucional como en el del devenir de las operaciones, pueden encontrarse en los documentos del Consejo n° 10550/1/08 REV 1, de 19 de junio de 2008; 17317/08, de 15 de diciembre de 2008; y 11451/09, de 29 de junio de 2009.

¹⁶³ Como ocurre, por ejemplo, en el caso de la UE y la OTAN, cuya coordinación sobre el terreno en Afganistán, al menos en el momento del despliegue inicial de la misión europea de policía en aquel país, dejó mucho que desear (vid., al respecto, el análisis de GROSS, E.: «Security Sector Reform in Afghanistan...», *loc. cit.*, pp. 30 ss.).

se trata es de reforzar la seguridad en entornos extremadamente sensibles, como puede ser el de la República Democrática del Congo.

A este patrón se atuvieron escrupulosamente, en efecto, las misiones ARTEMIS y EUFOR RD CONGO. En ambos casos la Secretaría General de NU manifestó su interés en prolongar las operaciones o en mantener al menos sobre el terreno determinadas unidades durante un período adicional a fin de facilitar el relevo en las responsabilidades asumidas temporalmente por las fuerzas de la UE. Y en los dos supuestos la respuesta fue negativa¹⁶⁴, ya que cualquier modificación en el mandato de las misiones habría alterado el delicado equilibrio entre los intereses o posiciones de los Estados miembros implicados, que estuvo en la base del acuerdo relativo a su aprobación¹⁶⁵.

Hasta cierto punto distinta ha sido la experiencia de EUFOR CHAD/RCA. No tanto porque la operación no fuese establecida con plazo de caducidad, en este caso un año y sin saber además con certeza si Naciones Unidas estaría en condiciones de darle continuidad después¹⁶⁶; sino por el hecho de que una parte muy significativa de las fuerzas europeas desplegadas, unos 2.000 militares de los 3.700 que integraron la misión, haya podido ser transferida a la MINURCAT el 15 de marzo de 2009, permaneciendo por tanto sobre el terreno bajo mando ahora de Naciones Unidas. Sin perjuicio de los problemas de coordinación, graves en algunos casos, entre los dispositivos de la UE y NU que se han verificado en el curso de este episodio de colaboración¹⁶⁷, ésta era una fórmula («redenominación» o «rehatting» de las tropas) por la que la organización universal venía abogando desde el inicio de

¹⁶⁴ Éste fue, por ejemplo, en el supuesto de la operación ARTEMIS uno de los aspectos sobre los que el informe interno de evaluación elaborado por NU se mostró más crítico. En él se realizan, entre otras, las siguientes afirmaciones: «...the very strict insistence on the three-month period of deployment signalled clearly to all, including the armed belligerents, the transitory nature of the force... Another factor to note is that none of the participants in the IEMF were willing to re-hat with MONUC. This placed the mission's credibility at risk since MONUC lacked the Special Forces, intelligence and overflight capabilities that were crucial to the IEMF's success... By contrast MONUC was unable to benefit from the IEMF's assets once it had left and even DPKO's request for the IEMF to make occasional visits was turned down by the EU... However, the IEMF risked failure in establishing such a strict exit date. If the more normal lengthy delays in troop deployments to UN missions had prevented the Ituri Brigade from being on the ground in time to take over, the IEMF would have been faced with a situation where a withdrawal would have created a vacuum» (*Operation Artemis: the Lessons...*, op. cit., pp. 14 y 16).

¹⁶⁵ Acuerdo que en el caso de EUFOR RD CONGO se fraguó fundamentalmente entre Francia y Alemania, como ya apuntamos antes. C. MAJOR recuerda a este respecto que, «[b]y limiting the mandate, the German government was able to convince a reluctant parliament and public opinion about the deployment» («EU-UN cooperation in military crisis management...», *loc. cit.*, p. 25).

¹⁶⁶ Ese plazo fue uno de los elementos fundamentales del compromiso alcanzado entre los Estados miembros implicados para participar en la misión. Aunque desde el punto de vista de la UE ésta fue concebida como una «operación puente», en el momento de su aprobación no existía ninguna seguridad acerca de si NU estaría en condiciones de tomar el relevo al término de aquel período. Vid., a este respecto, el análisis de MATTELAER, A.: «ESDP Planning Machinery and the Lessons from EUFOR Chad», *CFSP Forum*, vol. 7, n° 3, p. 3 (disponible en www.fornet.info).

¹⁶⁷ Descritos, por ejemplo, por JACQUEL, S.: «Le maintien de la paix au Tchad et en République Centrafricaine: entre espoir et désillusions. Les leçons à tirer de l'EUFOR et de la MINURCAT», *Note d'analyse*, 2 juin 2009, Opérations de Paix, Université de Montréal (www.operationspaix.net).

su relación con la Unión Europea en materia de gestión de crisis y que hasta ahora no había sido explorada. De su continuidad y perfeccionamiento en la práctica, que como es obvio no está en manos de la Unión en cuanto tal sino de sus Estados miembros, dependerá en gran medida la eficacia futura de la cooperación entre ambas organizaciones¹⁶⁸.

Descendiendo ya al terreno de los aspectos operativos más concretos, y sin ánimo alguno de exhaustividad, es preciso reconocer que las disfunciones se han manifestado por doquier, afectando a todo el ciclo de las operaciones desde su planificación hasta su retirada o relevo. También es verdad que para muchas de estas cuestiones se han ido improvisando respuestas pragmáticas, que sin ser plenamente satisfactorias han permitido ir salvando algunos problemas mientras se arbitaban soluciones de más largo alcance en el marco del diálogo formal entre la UE y NU.

Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, en uno de los ámbitos más delicados y espinosos de la colaboración operativa, cual es el relativo a la transmisión de la información clasificada. Sin perjuicio de que la designación de «oficiales de enlace» por parte de ambas organizaciones en los supuestos más exigentes de interacción entre sus dispositivos de gestión de crisis haya dado resultados positivos, los procedimientos de seguridad actualmente aplicables sólo permiten intercambiar con garantías documentos que, en el caso de la Unión Europea, llegan al nivel de clasificación más elemental («RESTREINT UE») conforme a las normas de seguridad del Consejo¹⁶⁹, lo cual constituye una seria limitación que debería subsanarse lo antes posible¹⁷⁰. El problema, como en su día ocurrió en el contexto de la relación entre la UE y la OTAN¹⁷¹, aunque ahora al contrario, es que aquélla no consi-

¹⁶⁸ Vid., en este sentido, las observaciones de A. LE ROY, Secretario General Adjunto de NU para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en «The United Nations and the European Security and Defence Policy. Future EU cooperation with UN Peacekeeping», *ESDP Newsletter*, issue n° 9, octubre 2009, pp. 42-43.

¹⁶⁹ Esta previsión aparece recogida en el *Acuerdo administrativo sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada con las Naciones Unidas*, celebrado mediante canje de cartas entre el Secretario General de NU y el Alto Representante/SG del Consejo de la UE en 2005. Vid., a este respecto, los documentos 13820/1/03 REV 1, de 11 de noviembre de 2003, y 8753/05, de 30 de mayo de 2005.

¹⁷⁰ Así lo constataba, por ejemplo, en octubre de 2008 el General NASH, Comandante de EUFOR CHAD/RCA, en su intervención en el marco del seminario internacional de alto nivel «Partenariats-Les Nations Unies, l'Union européenne et les dimensions regionales des opérations de paix: exemples dans le cadre su chapitre VIII de la Charte des Nations Unies», antes mencionado (www.challengesforum.org).

¹⁷¹ Como es bien sabido, el despliegue de la primera misión militar de gestión de crisis de la UE, la operación CONCORDIA en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, hubo de retrasarse unos meses a comienzos de 2003 porque aún no se había cerrado la negociación del *Acuerdo sobre la seguridad de la información* con la OTAN, y la misión debía realizarse recurriendo a medios y capacidades de esta última. Ese Acuerdo fue finalmente aprobado, por parte de la UE, mediante Decisión 2003/211/PESC del Consejo, de 24 de febrero de 2003 (*DO* L 80 de 27.3.2003, p. 35). A propósito de los problemas que esta cuestión generó en el debate interno en el seno de la UE sobre la regulación del derecho de acceso a la información, vid. GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, pp. 73 ss.

dera suficientes las normas de seguridad que aplican los órganos de Naciones Unidas a este tipo de información, lo cual complica sobremanera la consecución de un acuerdo global en la materia.

Donde sí se han producido avances más significativos, al menos desde un punto de vista formal, es en el campo de la planificación conjunta de las misiones. En este sentido, y sobre la base de la experiencia acumulada en los primeros supuestos de colaboración, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de NU aprobó en junio de 2008 unas *Directrices* sobre esta cuestión, que fueron inmediatamente distribuidas a título informativo a los Estados miembros de la Unión Europea¹⁷². No obstante, este documento se refiere sólo a los casos en los que las operaciones de Naciones Unidas ya se encuentran sobre el terreno y no cubre, por tanto, un escenario como el que se produjo con motivo del despliegue de EUFOR CHAD/RCA, entre cuyos objetivos se situaba precisamente preparar y facilitar la llegada del contingente policial que en un principio integró la MINURCAT. Tal vez por ello esta tarea resultó bastante penosa y puso de manifiesto graves problemas de coordinación entre ambas organizaciones. Tras meses de negociaciones pudo alcanzarse finalmente un Acuerdo técnico sobre los aspectos logísticos de la cooperación entre las dos misiones, que fue el primero de su género y que, en consecuencia, podría servir de modelo para situaciones similares que puedan producirse en el futuro¹⁷³. No en vano, este tipo de problemas logísticos ha sido muy frecuente en la práctica, como también reveló la colaboración de EUFOR RD CONGO con la MONUC en 2006¹⁷⁴.

Cabe mencionar, en fin, las limitaciones que derivan de la asimetría entre los procedimientos de toma de decisiones y, sobre todo, entre la articulación de las respectivas cadenas de mando de las operaciones por parte de Naciones Unidas y de la Unión Europea. Mientras que la primera suele reconocer un amplio margen de autonomía a los representantes especiales del Secretario General, por lo que se refiere a la dirección política, y a los cuarteles generales sobre el terreno en materia estratégica, en el caso de la UE la concepción de las misiones hace depender cualquier decisión relevante de Bruselas o del cuartel general de la operación, que

¹⁷² Tal y como se señala en el segundo *Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management* (doc. del Consejo n°17317/08 de 15.12.2008, p. 8), «[t]hey comprise: (i) a comparative road map of UN and EU planning process; (ii) terms of reference for a UN-EU joint coordination group to support cooperation in planning; (iii) a checklist of elements usually included in UN Security Council Resolutions authorising the deployment of an EU operation; and (iv) a checklist of elements for inclusion in follow-up technical arrangements between the UN and the EU, including models for claims texts». En relación con el contenido de este documento, vid. también los comentarios de TARDY, T.: «UN-EU Relations in Crisis Management...», *loc. cit.*, pp. 18 ss.

¹⁷³ Vid., a este respecto, los comentarios del General NASH en el seminario mencionado *supra* en nota n° 170.

¹⁷⁴ Así lo pone de manifiesto el completo análisis de C. MAJOR: «EU-UN cooperation in military crisis management...», *loc. cit.*, pp. 23 ss. Entre otras muchas cuestiones, esta autora llama la atención, por ejemplo, sobre el hecho de que el Cuartel operativo de la UE sobre el terreno contaba, para una fuerza total de 2.400 militares, con más personal de apoyo que el de la MONUC, para una fuerza en este caso integrada por unas 18.000 personas (p. 33).

siempre está situado en Europa. Ello ha generado disfunciones graves, que no parece que puedan resolverse más que a través de un mejor conocimiento recíproco y de ajustes puntuales en la práctica, puesto que ninguna de las dos organizaciones va a modificar sus métodos de trabajo en este sentido. Quizá podría esperarse, como consecuencia del fortalecimiento de la figura del Alto Representante, una mayor delegación de responsabilidades en sus representantes especiales sobre el terreno, al menos por lo que atañe a las misiones de carácter civil¹⁷⁵; pero los Estados miembros rechazarían a buen seguro que una eventual deriva de este tipo pudiera alcanzar a la dirección política de sus fuerzas militares colocadas bajo mando de la Unión para la gestión de una crisis concreta. Y es que no todas las dificultades de naturaleza operativa pueden subsanarse en igual medida mediante la intensificación del diálogo y del trabajo conjunto entre ambas organizaciones.

5. Perspectivas de futuro, a modo de conclusión

Pese a sus limitaciones, que son muchas y de muy variada índole, como acabamos de comprobar, la Unión Europea y Naciones Unidas han sido capaces de forjar en un breve espacio de tiempo una nueva relación global de colaboración en materia de gestión internacional de crisis, que va mucho más allá de la clásica cooperación entre ambas organizaciones en este terreno, articulada básicamente a través del apoyo financiero de la Comisión en el marco de la política europea de desarrollo. Superados en gran medida los recelos iniciales, NU considera a la UE como un socio clave en este ámbito y, sin duda alguna, la organización regional con la que se perfila un escenario de colaboración más prometedor de cara al futuro.

No parece aconsejable sin embargo, a la luz de la experiencia de estos primeros años, otorgar excesiva relevancia a la formalización o institucionalización del proceso. La Unión Europea y sus Estados miembros se sienten más cómodos en un «marco flexible» de colaboración, como el actual, y forzar las cosas en este sentido podría terminar resultando contraproducente. Máxime cuando la interlocución es cada vez más fluida y los mecanismos de cooperación se han ido afinando en todos los planos, sobre todo a partir de la adopción de la Declaración Conjunta de 2007, conforme a un enfoque esencialmente pragmático. De tal suerte que el Comité Directivo o *Steering Committee*, creado en 2003, no representa ya más que la cabeza visible de una estructura de colaboración crecientemente compleja, aunque, como es obvio, susceptible de mejora en muchos de sus aspectos.

Sería deseable, por otro lado, que la relación con Naciones Unidas pudiera seguir actuando como acicate para el desarrollo de la política de seguridad y defensa de la Unión y, consiguientemente, para el fortalecimiento de sus dispositivos y capacidades en materia de gestión internacional de crisis. El fenómeno de retroalimentación que se produjo en los albores de este proceso, y que llevó a la configuración de los *battlegroups* como elemento fundamental del nuevo objetivo general de capacidades militares de la UE, podría reproducirse en otros ámbitos, como el

¹⁷⁵ En este sentido va alguna de las propuestas realizadas por KORSKY, D.; GOWAN, R.: *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, op. cit., p. 66.

de las misiones civiles, principalmente en el campo de la reforma del sector de la seguridad o en el relativo a la coordinación de medios civiles y militares. Ambas organizaciones comparten una ambición muy clara en relación con estas cuestiones, al igual que notables limitaciones para hacerla realidad, por lo que las exigencias derivadas de la colaboración entre ellas podrían servir para reforzarlas mutuamente en esta tarea.

Son numerosas, en efecto, las limitaciones de todo tipo que recortan en la práctica el alcance de esa complementariedad casi natural que parece caracterizar a Naciones Unidas y a la Unión Europea como socios para la gestión internacional de crisis. Unas vienen dadas por la propia naturaleza de las actividades que ésta comporta, sobre todo en su vertiente militar, y condicionan por tanto su eficacia del mismo modo que en el marco de relaciones afines de colaboración, como las que se establecen cuando uno o varios Estados miembros contribuyen a título individual a misiones de Naciones Unidas, e incluso cuando lo hacen a través de esquemas más sofisticados de cooperación como la SHIRBRIG. Otras, en cambio, tienen su origen directamente en las peculiaridades de la Unión Europea y en la complejidad de los engranajes que rigen su funcionamiento interno. En relación con estas últimas, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa abre un horizonte de francas posibilidades de mejora, cuya exploración continuará dependiendo, no obstante, en gran medida de la voluntad política de los Estados miembros. Y es que no deja de resultar paradójico que, siendo la autonomía en la conducción de las operaciones uno de los atributos que a toda costa busca preservar la UE en el contexto de su relación de colaboración con NU, vea ella luego tan absolutamente condicionada en la práctica su capacidad real de actuación por las decisiones que en cada caso concreto han de adoptar los respectivos gobiernos nacionales a fin de dotarla de los medios necesarios para ejecutar las misiones. Pero lo más grave es quizá que los efectos de esta dependencia no terminan aquí, sino que provocan también otro tipo de distorsiones que, como vimos en su momento, impiden expresar al máximo las potencialidades de esta relación.

Conviene no perder de vista, en este sentido, que la bondad y pertinencia de la cooperación en materia de gestión de crisis entre la Unión Europea y Naciones Unidas están en función del valor añadido que ésta pueda aportar; si, en lugar de favorecer, terminase entorpeciendo aún más el ya de por sí complejo proceso de generación de capacidades para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aquella relación perdería su razón de ser. Es por ello que deben ponderarse en su justa medida las ventajas e inconvenientes de cada una de las modalidades a través de las cuales la UE puede prestar apoyo a NU. Y, desde esta perspectiva, tan relevantes como las operaciones de apoyo directo podrían llegar a ser en determinados escenarios otras formas de colaboración, como un mecanismo eficaz que facilite contribuciones coordinadas por parte de los Estados miembros a las misiones de NU (*clearing house process*), o las medidas dirigidas a fortalecer las capacidades de otras organizaciones regionales, como la Unión Africana.

En definitiva, el campo que se abre para la cooperación entre ambas organizaciones es amplísimo, como también lo es el margen de mejora para fortalecer sus dispositivos y patrones de actuación. Que se avance más o menos por esta senda

dependerá en última instancia de la convicción real de los Estados miembros y de las instituciones de la UE acerca de la centralidad de Naciones Unidas en la gestión de un sistema multilateral eficaz. Porque incluso cuando, como ahora, parece soplar el viento de cara a este respecto en el marco de las relaciones transatlánticas, existen riesgos evidentes de que un pretendido fortalecimiento del multilateralismo pueda llevarse a cabo orillando a la organización universal; su escaso protagonismo en la resolución de crisis tan complejas como las de Irak o Afganistán constituye, sin duda, la mejor prueba de ello.