

# LA PRIMERA MISIÓN DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA UE: LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (MOUE) EN LOS BALCANES (1991-2007)

Miguel A. Acosta Sánchez\*

Sumario. I. INTRODUCCIÓN.- II. LA UNIÓN EUROPEA Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ. III. LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE (MOUE) EN LOS BALCANES. IV. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La región de los Balcanes ha constituido uno de los principales centros operativos de la UE en su labor en pro del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Junto a la aplicación de distintos mecanismos económicos – a través de Reglamentos de ayuda económica a las antiguas Repúblicas Yugoslavas – y políticos – por medio de Acuerdos de Estabilización y Asociación –, se une una serie de actuaciones operativas de carácter intergubernamental. En efecto, la Unión ha desarrollado una Misión de Policía en Bosnia y Herzegovina (MPUE) y se han establecido en Kosovo un equipo de planificación (EPUE Kosovo) para una futura operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos, y un equipo para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional. Igualmente, en 2003, la Unión desplegó la operación militar *Concordia*, la operación policial *Próxima* y un Equipo Policial Consultivo (EUPAT) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Todas estas operaciones han encontrado su marco jurídico y político en la PESC, a través de su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), la cual conlleva la creación de todo un entramado orgánico y procedimental en la gestión de crisis internacionales.

Sin embargo, con anterioridad a este desarrollo operativo, la Europa comunitaria puso en marcha en 1991 la Misión de Observación de la UE (en adelante MOUE) en los Balcanes que, curiosamente, encuentra su origen antes de la adopción del propio TUE. El interés de esta MOUE, que hasta la fecha no ha sido reconocida como una operación PESD, viene representado por ser la primera misión de mantenimiento de la paz organizada por la Europa comunitaria, siendo creada en el contexto de la Cooperación Política Europea (CPE). Cabe destacar que los ámbitos en los que actuaba la CPE no

---

\* Profesor Ayudante Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Cádiz.

parecían reflejar expresamente la competencia para actuar en tan delicado campo como era el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La importancia de la MOUE, la cual tiene prevista su finalización para finales de 2007, como misión *before its time*, se observa en que nos da los primeros rasgos básicos, en cuanto a estructura y mando se refiere, de las misiones de naturaleza civil posteriores y, en cierta medida, de las operaciones militares de gestión de crisis de la UE.

El presente trabajo pretende destacar lo más relevante de esta operación, tanto en un contexto geográfico como jurídico y procedimental, además de mostrar las razones por las que debería ser catalogada como una auténtica operación de gestión de crisis en el marco PESD. De este modo, partiendo de la competencia sobre mantenimiento de la paz y seguridad internacionales de la UE, se analiza la estructura general de las operaciones de observación, tanto en su vertiente de apoyo y observación electoral como la más reciente de gestión civil de crisis. Posteriormente, se procede a un análisis detallado de la situación histórica y política en la que surge la MOUE, y en la cual la Europa comunitaria se dota en ese momento de unas competencias en mantenimiento de la paz y seguridad que no aparecían de forma expresa en los textos legales. Esta compleja situación se observa, igualmente, en la naturaleza jurídica y el contenido de los convenios que han regulado la operación durante toda la década de los años noventa. Finalmente, con el establecimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa, la MOUE se ha fundado en actos jurídicos de la UE, pero sin que haya sido reconocida, en ningún momento, como una operación PESD.

## II. LA UNIÓN EUROPEA Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ.

### 1. El mantenimiento de la paz como competencia de la Europa comunitaria<sup>1</sup>.

La MOUE surge originariamente en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE). Los temas de seguridad, donde se incardina el mantenimiento de la paz, se aprecian en la misma evolución de esta CPE, desde su origen hasta la firma del AUE, y a través de sus documentos más fundamentales: el Informe de Luxemburgo (1970), el Informe de Copenhague (1973), el Informe de Londres (1981) y la Declaración Solemne sobre la Unión Europea (1983)<sup>2</sup>. De acuerdo con estos Informes, la CPE

<sup>1</sup> La referencia a la *Europa comunitaria* era la habitual dentro de la CPE en un intento de dejar claro que pretendía ser la expresión de la política exterior de los Estados europeos pertenecientes a las Comunidades Europeas pero en la que éstos actuaban de forma totalmente soberana. A partir de la entrada en vigor del TUE, se hace sólo referencia a la UE.

<sup>2</sup> Sobre la CPE, ver, AKADJI-KOMBE, J.-F., “La Coopération politique européenne”, en, FENET, A., SINAY-CYTERMANN, A. (dir.), *L’Union européenne: intégration et coopération*, PUF, Paris, pp. 157-186; DE SCHOUTHEETE, PH., *La coopération politique européenne*, 2º ed., Bruylant, Bruxelles, 1986; GAJA, G., “Aspetti giuridici della cooperazione europea nella política estera”, *Rivista di Diritto Internazionale*, 1976, p. 468-488; LIÑAN NOGUERAS, J., “Cooperación política y Acta única europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1988, nº 1, pp. 45-74; NOVI, C., *La politica di sicurezza esterna dell’Unione Europea*, CEDAM, Milano, 2005, pp. 15-52; ORSELLO, G.P., “CPE ed evoluzione istituzionale della Comunità”, *La Comunità Internazionale*, 1983, vol. XXXVIII, pp. 474-512; STEIN,

consistía en intercambios de información y consultas entre los Estados miembros, la armonización de los puntos de vista y la coordinación de posiciones respecto a los grandes problemas de la política internacional. Los objetivos de la CPE eran identificados en salvaguardar los principios de la democracia representativa, del Estado de derecho, de la justicia social y del respeto de los derechos humanos, así como definir las medidas adecuadas para hacer frente a las situaciones de crisis internacionales, y con la finalidad de desarrollar el cometido que le esperaba a la Europa comunitaria. Además, se indicaba que Europa podía contribuir al mantenimiento de la paz, expresándose con una sola voz en la política exterior, incluyendo los aspectos políticos y económicos de la seguridad. Finalmente, con el Acta Única Europea (AUE) de 1986, se plasma en un texto jurídico toda la práctica realizada por la CPE, creándose toda una estructura surgida de la experiencia anterior.

Esta cooperación intergubernamental entre los Estados miembros, se traducía en la adopción de Declaraciones de los Ministros de Exteriores, actos no vinculantes y propios de las Conferencias Internacionales<sup>3</sup>. Así, la actuación de la Europa comunitaria era de carácter declarativa y *a posteriori*, mostrando claramente las lagunas que aún existían en materia de política exterior europea. De cualquier modo, esta labor diplomática en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad, recibió el apoyo y el reconocimiento de las principales Organizaciones Internacionales en esta materia<sup>4</sup>.

Sin embargo, y a pesar de la práctica, no había en los textos una referencia clara al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales como competencia europea<sup>5</sup>.

---

E., "European Political Cooperation as Component of the Foreign Affairs System", *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1983, vol. 43, pp. 49-69; WHITE, B., *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, London, 2001, pp. 71-93.

<sup>3</sup> Estas Declaraciones se centraron en la CSCE, el desarme, la no proliferación nuclear, la gestión política de la crisis del Golfo de 1990 y la crisis yugoslava de 1991, principalmente. Ver, ORSELLO, G.P., "CPE ed evoluzione istituzionale...", *op. cit.*, pp. 501-502; REMACLE, E., "La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne après Maastricht" en, TELO, M. (dir.), *Vers une nouvelle Europe?*, Bruylant, Bruxelles, 1996, pp. 239-251, en p. 239.

<sup>4</sup> De este modo, la CSCE felicitó el papel de la Comisión Europea en la adopción o puesta en práctica del mecanismo de vigilancia de ésta en Yugoslavia (Doc. Comité Altos Funcionarios, 04.07.1991). La ONU reconoció la labor de la Comunidad para organizar un alto el fuego, incluido el envío de observadores, desde la primera Resolución del Consejo de Seguridad sobre el asunto yugoslavo. Ver, Resolución del Consejo de Seguridad 713 (1991), de 25 de septiembre. Por su parte, la actuación de la Europa comunitaria fue alabada por la OTAN en la reunión del Consejo del Atlántico Norte de Roma, en noviembre de 1991, y por los Ministros de Exteriores de la Organización de la Conferencia Islámica en su reunión extraordinaria de Estambul en junio de 1992. Ver, CARDONA LLORENS, J., "La acción mediadora de la UE", en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (ed.), *Acción Exterior de la UE y Comunidad Internacional*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1998, pp. 383-412, en pp. 386-387; DOMESTICIMET, M.J., "La Communauté et l'Union européenne face au défi yougoslave (1ème partie)", *Revue du Marché Commun et de l'UE*, 1997, n° 406, pp. 153-165, en p. 161.

<sup>5</sup> Acaso la única mención la encontramos en el Preámbulo del Acta Única, el cual disponía que "CONSCIENTES de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de actuar con cohesión y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia, así como reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan, a fin de aportar conjuntamente su propia contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con el compromiso que asumieron en el marco de la Carta de las Naciones Unidas".

En nuestra opinión, es necesario dotar de una interpretación amplia a estas nociones y a partir del artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas. Según dicho artículo, cualquier Organización, Estado o grupo de Estados, de acuerdo con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, puede actuar en el mantenimiento de la paz, aunque no tenga claramente definidas tales competencias. Además, esta opinión estaría avalada por el Informe presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas en junio de 1992, “Una Agenda por la Paz”<sup>6</sup>. Así, da la posibilidad de reconocer la competencia de la Europea comunitaria en este ámbito, además de incluir a Organizaciones de naturaleza defensiva como la UEO y la OTAN<sup>7</sup>. De esta forma, la Comunidad y sus Estados miembros contribuyeron a la aplicación de “Una Agenda por la Paz”, mejorando la aportación de la ONU a la paz y seguridad internacionales, especialmente en el establecimiento, mantenimiento y construcción de la paz. Fundamentalmente, la actuación europea se ha centrado en la asistencia humanitaria, la rehabilitación económica y la organización de procesos electorales generales<sup>8</sup>.

Finalmente, con la adopción del Tratado de la Unión Europea en 1992, se constituye una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como segundo pilar intergubernamental. La PESC abarcará todos los ámbitos de la seguridad, incluyendo no solamente los aspectos políticos y económicos sino igualmente la vertiente militar. Entre sus objetivos, recogidos en el artículo 11 TUE, aparece de forma expresa el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Dicho objetivo, y en conexión con el artículo 17 TUE, serán la base jurídica para el desarrollo de acciones operativas en estos ámbitos y en el marco de una política de seguridad europea<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Este Informe defiende una interpretación amplia del Capítulo VIII de la Carta. Ver, UN Doc. A/47/277-S/2411, Informe del Secretario General sobre los medios para reforzar la capacidad de la ONU en la Diplomacia Preventiva y el Mantenimiento y el Restablecimiento de la Paz, 17.06.1992 (Una Agenda por la Paz); UN Doc. A/50/60-S/1995/1-3, Un Suplemento de la Agenda por la Paz. Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, 03.01.1995.

<sup>7</sup> DOMESTICI-MET, M.J., “La Communauté et l’Union européenne...(1ème partie)”, *op. cit.*, p. 156.

<sup>8</sup> Ver, Pregunta Escrita nº 2651/93, del Sr. Vertemati a la CPE, Militares europeos en el mundo, *DOCE*, C 327, 03.12.1993, pp. 40-41.

<sup>9</sup> Con el Tratado de Lisboa, el objetivo del mantenimiento de la paz se concretiza aún más. Así, en el artículo 21.2.c) TUE, podemos leer lo siguiente: “2. La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:... c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;...”. Y en el artículo 42.1 TUE, dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (artículos 42-46 TUE), se indica que: “La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas...”. El Tratado de Lisboa ha sido publicado en *DOUE*, C 306, 17.12.2007.

## **2. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) como marco jurídico-político.**

Dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), se desarrollan actualmente una serie de acciones de gestión de crisis internacionales. Estas acciones pueden poseer una naturaleza civil o militar, siendo las de carácter militar aquellas identificadas con las operaciones *Petersberg*<sup>10</sup>.

En nuestra opinión, la PESD constituye un nuevo ámbito de actuación de la UE dentro del pilar PESC, representado por el desarrollo de la “Seguridad - S” y circunscrito a las cuestiones de seguridad y defensa. Esta PESD actúa en la prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales, a través de los instrumentos y del organigrama previstos en el Título V TUE, si bien con un procedimiento propio y paralelo al recogido en el Tratado. En definitiva, podemos definir la PESD como el desarrollo normativo y operativo de las cuestiones de la Seguridad y Defensa de la UE, en el marco de la PESC y destinado a hacer frente a las situaciones relacionadas con la prevención de conflictos y la gestión de crisis.

### A) Origen y contenido de la PESD: gestión militar y civil de crisis.

El origen de la PESD debemos hallarlo en el continuo fracaso de la UE frente al conflicto yugoslavo durante los años noventa<sup>11</sup>. Aun cuando la PESC contaba con una serie de instrumentos operativos y objetivos expresos en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad, la consecución de una respuesta unitaria de todos los Estados miembros, resultaba verdaderamente una misión complicada<sup>12</sup>. Esta situación provocó que se empezara a tomar conciencia sobre la necesidad de lograr una política común en el ámbito de la gestión de crisis internacionales.

---

<sup>10</sup> Las acciones militares podrán desarrollar las misiones comprendidas en el artículo 17.2 TUE, esto es 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. Sobre estas operaciones militares de la UE, nuestro trabajo *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*, Dykinson, Madrid, 2007.

<sup>11</sup> Sobre el conflicto yugoslavo, ver, en general, AA.VV., *Los cascos azules en el conflicto de la ex Yugoslavia*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1996; BERMEJO GARCIA, R., GUTIERREZ ESPADA, C., *La disolución de Yugoslavia*, EUNSA, Pamplona, 2007; ORTEGA TEROL, J.M., *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Septem, Oviedo, 2001; PEREZ UNCETA, J.A., *La actuación de las Naciones Unidas en el conflicto de la antigua Yugoslavia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000; TAIBO, C., *La desintegración de Yugoslavia*, Catarata, Madrid, 2000; VINUESA, A., *El conflicto de los Balcanes y la seguridad común europea*, Fundamentos, Madrid, 2002.

<sup>12</sup> Sobre el papel de la UE en el conflicto, ver, ANDREATTA, F., “The Bosnian War and the New World Order. Failure and Success on International Intervention”, IESUEO, *Occasional Paper*, nº 1, October 1997; GNESOTTO, N., “Leçons de la Yougoslavie”, IESUEO, *Cahier de Chaillot*, nº 14, mars 1994; GUICHERD, C., “The hour of Europe: lessons from the Yugoslav conflict”, *The Fletcher Forum of World Affairs*, 1993, vol. XVII, nº 2, p. 159-181; STUCCHI, A., “Il conflitto nella ex – Jugoslavia” en, SACERDOTI, G., *Diritto e Istituzioni della Nuova Europa*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 574-580.

El primer paso se dará en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, en el cual se fijarán las bases de la denominada Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)<sup>13</sup>. Esta nueva Política, si bien parte de la PESC, no es citada en ningún caso en el Tratado, por lo que será aplicada a través de un procedimiento totalmente ajeno al previsto en el TUE, además de conllevar la creación de nuevos órganos en el seno del Consejo. Así, se crea un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis, un Comité Político y de Seguridad, un Comité Militar y un Estado Mayor de la UE<sup>14</sup>. Igualmente, en el ámbito procedimental se siguen las *Sugerencias de Procedimiento*, Documento aprobado en el seno del Consejo, renovable periódicamente, y sin valor jurídico obligatorio<sup>15</sup>. Como ya hemos indicado, la PESD actuará en la prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales, a través de la activación de acciones de naturaleza militar y civil y en el contexto del mantenimiento de la paz.

Centrándonos en el componente civil de la gestión de crisis, debemos destacar la gran heterogeneidad de medios con los que cuenta la UE. Así, frente a crisis de origen

<sup>13</sup> Aun cuando la PESD se ha desarrollado a través de las Conclusiones de los Consejos Europeos, que poseen una naturaleza política y no vinculante, los Estados miembros han actuado como si realmente estuvieran obligados en su cumplimiento. De ahí deriva el carácter jurídico/político de la PESD. Ver, en general, sobre la PESC/PESD, BACOT-DÉCRIAUD, M., “Vers une politique européenne commune de sécurité et de défense”, en BUFFOTOT, P. (dir.), *La Défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, La Documentation Française, Paris, 2001, n° 5136-37, pp. 257-277; CORIO, M., “Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la PESD”, *Revista de Estudios Políticos*, 2003, n° 119, pp. 351-380; GARCIA PEREZ, R., *Política de Seguridad y Defensa de la UE*, UNED, Madrid, 2003, pp. 31-93; GNESOTTO, N. (ed.), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, IESUE, París, 2004; GONZALEZ ALONSO, L.N., “La política europea de seguridad y defensa después de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, n° 9, pp. 197-238; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., “El Proceso de Toma de Decisiones en el Ámbito de la PESC”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, n° 8, pp. 383-415; GONZALEZ VEGA, J., “Los “Acuerdos de Niza”, la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa”, *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 2001, n° 9, pp. 11-28; HERRERO DE LA FUENTE, A., “La PESC tras la cumbre de Niza. La PESD”, *Noticias de la UE*, 2003, n° 218, pp. 63-78; LIÑAN NOGUERAS, J., “La Política Exterior y de Seguridad Común”, Capítulo 24 de, MANGAS MARTIN, A., LIÑAN NOGUERAS, J., *Instituciones y Derecho de la UE*, Tecnos, 5ª ed., Madrid, 2005, pp. 681-713; PEREZ CALDENTY, I., “La necesidad de un concepto estratégico europeo: una revisión del papel de la UE en materia de prevención de conflictos y gestión de crisis”, *Observatori de Política Exterior Europea*, Working Paper n° 12, octubre 2001, pp. 4-17; POZO SERRANO, P., “La operatividad de la UE en la gestión de crisis: evolución y futuro en los trabajos de la Convención”, *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 2003, n° 11, pp. 27-35; REMIRO BROTONS, A., “Universalismo, Multilateralismo, Regionalismo y Unilateralismo en el Nuevo Orden Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1999, vol. LI, n° 1, pp. 11-57, en pp. 38-44; STAVRIDIS, S., “European Security and Defence after Nice”, *The European Law Review*, 2001, vol. 6, n° 3, pp. 97-118; URBINA, J., “Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, n° 10, pp. 439-472.

<sup>14</sup> Decisión 2000/354/PESC, por la que se establece un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis, *DOCE*, L 127, 27.05.2000, p. 1; Decisión 2001/78/PESC, relativa a la creación de un Comité político y de seguridad, *DOCE*, L 27, 30.01.2001, pp. 1-3; Decisión 2001/79/PESC, relativa a la creación del Comité militar de la UE, *DOCE*, L 27, 30.01.2001, pp. 4-7; Decisión 2005/395/PESC, por la que se modifica la Decisión 2001/80/PESC relativa a la creación del Estado Mayor de la Unión Europea, *DOUE*, L 132, 26.05.2005, pp. 17-24.

<sup>15</sup> La última versión de este procedimiento en, Doc. Consejo 11127/03, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 03.07.2003, accesible en [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

natural o humano, se puede acudir a instrumentos tanto del I como del II pilar. De este modo, podemos citar<sup>16</sup>: instrumentos diplomáticos, dirigidos, especialmente a la contribución al desarme y a la estabilidad en Europa<sup>17</sup>; misiones de investigación para la búsqueda de pruebas<sup>18</sup>; Representantes Especiales de la Unión Europea (REUE), que dependen del Secretario General / Alto Representante para la PESC<sup>19</sup>; asistencia económica, centrada en la contribución a la estabilidad de los Balcanes<sup>20</sup>; ayuda humanitaria, que se desarrolla íntegramente en el I pilar<sup>21</sup>; control de fronteras; acción de retirada de minas<sup>22</sup>; sanciones económicas<sup>23</sup>; y ayuda a la policía local de un tercer Estado.

---

<sup>16</sup> En general, ver, GOURLAY, C., “Community instruments for civilian management”, en, NOWAK, A. (ed.), “Civilian crisis management: the EU way”, IESUE, *Chaillot Paper*, nº 90, June 2006, pp. 49-67; LATOUR, X., “Les aides financières de l’UE face aux catastrophes”, *Les petites affiches: la loi*, 2002, nº 154, 02.08.2002, pp. 3-9, en p. 8; MARQUINA BARRIO, A., “La UE y la prevención de conflictos”, en, VALLE GALVEZ, A. (coord.), “Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la seguridad” *Colección Escuela Diplomática* nº 7, BOE, Madrid, 2002, pp. 93-107; NIÑO PEREZ, J., “EU Instruments for conflict prevention”, en, KRONENBERGER, V., WOUTERS, J. (ed.), *The EU and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*, TMC Asser Press, The Hague, 2004, pp. 93-117; NOWAK, A., “Civilian crisis management within ESDP”, en, NOWAK, A. (ed.), “Civilian crisis management:...” , *op. cit.*, pp. 15-37; RUMMEL R., “The CFSP’s conflict prevention policy”, en HOLLAND, M., *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, Pinter, London & Washington, 1997, pp. 105-111. Igualmente, Doc. Consejo 11044/1/99 REV 1, Instrumentos no militares de gestión de crisis, 03.12.1999; Resolución del PE, 15.03.2001, sobre el refuerzo de las capacidades de la Unión para la prevención de conflictos y la gestión civil de crisis, *DOCE*, C 343, 05.12.2001, pp. 261-263. La gran diversidad de instrumentos de gestión civil de crisis, repartidos entre el I y el II Pilar, ha llevado incluso a la Comisión a hacer una distinción entre operaciones civiles del I pilar, operaciones PESC sin carácter militar o de defensa y operaciones PESD militares o de defensa. Ver, Doc. COM (2001) 647, Financiación de operaciones de gestión civil de crisis, 28.11.2001.

<sup>17</sup> Ver, entre otras, Acción Común 1993/728/PESC, relativa a la Conferencia de Lanzamiento del Pacto de Estabilidad, *DOCE*, L 339, 31.12.1993, pp. 1-2; Posición Común 1999/345/PESC, sobre un Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, *DOCE*, L 133, 28.05.1999, pp. 1-2.

<sup>18</sup> Acción Común 1998/736/PESC, relativa a una misión de expertos en criminalística en la República Federativa de Yugoslavia, *DOCE*, L 354, 30.12.1998, p. 3.

<sup>19</sup> Entre otras, Acción Común 2001/760/PESC, relativa al nombramiento del REUE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOCE*, L 287, 31.10.2001, pp. 1-2; Acción Común 2002/211/PESC, relativa al nombramiento del REUE en Bosnia y Herzegovina, *DOCE*, L 70, 13.03.2002, p. 7; Decisión 2004/928/CE, por la que se nombra al Coordinador Especial del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, *DOUE*, L 396, 31.12.2004, pp. 47-48.

<sup>20</sup> Acción Común 1999/522/PESC, relativa a la instalación de las estructuras de la UNMIK, *DOCE*, L 201, 31.07.1999, p.1; Reglamento 2000/1080/CE, relativo al apoyo a la UNMIK y a la Oficina del Alto Representante (OAR), *DOCE*, L 122, 24.05.2000, pp. 27-28. Igualmente, Reglamento 2006/1717/CE, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad, *DOUE*, L 327, 24.11.2006, pp. 1-11, para la financiación de acciones de gestión civil de las crisis localizadas en el I pilar.

<sup>21</sup> Reglamento 1996/1257/CE sobre la ayuda humanitaria, *DOCE*, L 163, 02.07.1996, pp. 1-6.

<sup>22</sup> Decisión 1998/628/PESC, relativa a la aplicación de la Acción Común 1998/627/PESC, sobre la acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, *DOCE*, L 300, 11.11.1998, pp. 2-3.

<sup>23</sup> Reglamento 1996/2382/CE, por el que se derogan los Reglamentos 1993/990/CEE y 1994/2471/CEE, sobre el levantamiento de las restricciones en las relaciones económicas y financieras con la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), las zonas protegidas de las Naciones Unidas en la República de Croacia y las zonas de la República de Bosnia y Herzegovina bajo control de las fuerzas serbobosnias, *DOCE*, L 328, 18.12.1996, pp. 1-2; Reglamento 1999/1084/CE, por el que se elabora la lista de las autoridades competentes mencionadas en el artículo 2 del Reglamento 1999/900/CE, por el que se prohíbe la venta y el suministro de petróleo y de determinados productos derivados del petróleo a

Concretamente, dentro del II Pilar, los objetivos originales relativos a los aspectos civiles de gestión crisis, desarrollados por el Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001<sup>24</sup>, serían cuatro:

-El Estado de Derecho, que busca la consolidación de la paz y la seguridad a través de la asistencia al restablecimiento del sistema judicial y penitenciario. En este ámbito se desarrollan misiones internacionales de jueces, procuradores y otras categorías de expertos. En concreto, en los Balcanes existe actualmente, un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una futura operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo, y en cual participan equipos policiales, judiciales y administrativos<sup>25</sup>.

-La Administración civil, a través de la creación de misiones formadas por expertos, actuando en el seno de la Secretaría General del Consejo y en estrecha cooperación con la Comisión<sup>26</sup>.

-La Protección Civil, centrada, fundamentalmente, en operaciones de búsqueda y salvamento. Además, se ha previsto la utilización conjunta del mecanismo comunitario de protección civil para reforzar las intervenciones<sup>27</sup>.

---

la República Federativa de Yugoslavia, *DOCE*, L 131, 27.05.1999, pp. 29-32; Reglamento 1999/1520/CE, por el que se establecen las listas de las autoridades competentes y las aeronaves registradas en la República Federativa de Yugoslavia y válidamente presentes en la Comunidad Europea, *DOCE*, L 177, 13.07.1999, pp. 10-13.

<sup>24</sup> Ver, Anexos al Informe de la Presidencia sobre la PECSO (Doc. Consejo 9526/1/01 REV 1, 11.06.2001), presentado en el Consejo Europeo de Gotemburgo, en junio de 2001, *Bol. UE*, n° 6-2001, puntos I.2 y ss. Sobre la situación actual de estos instrumentos, ver, Doc. Consejo 12717/03, Civilian instruments for crisis management – State of readiness, 13.11.2003. Ver, igualmente, NOWAK, A., “Civilian crisis management...”, *op. et loc. cit.*, pp. 15-37.

<sup>25</sup> Acción Común 2006/304/PESC, sobre el establecimiento de un equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo, *DOUE*, L 112, 26.04.2006, pp. 19-23. Ver, Doc. Consejo 9792/03, Comprehensive EU concept for missions in the field of rule of law in crisis management, 26.05.2003. Igualmente se ha creado en el ámbito del Estado de Derecho, la misión EUJUST THEMIS en Georgia (Acción Común 2004/523/PESC, *DOUE*, L 228, 29.06.2004, pp. 21-24) y la misión EUJUST LEX en Iraq (Acción Común 2005/190/PESC, *DOUE*, L 62, 09.03.2005, pp. 37-41).

<sup>26</sup> Ver, Doc. Consejo 9282/02, Basic Guidelines for Crisis Management Missions in the field of Civil Administration, 28.05.2002; Doc. Consejo 15311/03, EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civil Administration, 26.05.2003. Tenemos un antecedente con la Administración de la ciudad de Mostar por parte de la UE entre 1994 y 1996. Ver, PAGANI, F., “L’administration de Mostar par l’UE”, *Annuaire Français de Droit International*, 1996, vol. 42, pp. 234-254.

<sup>27</sup> Ver, Decisión 2001/792/CE, EURATOM, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, *DOCE*, L 297, 15.11.2001, pp. 7-11; Anexo III, Utilización en la gestión de crisis contemplada en el Título V TUE, del mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 10160/2/02 REV 2, 22.06.2002) presentado en el Consejo Europeo de Sevilla, junio de 2002, *Bol. UE*, n° 6-2002, puntos I.2 y ss. Más reciente, Doc. COM (2004) 200, Reforzar la capacidad de protección civil de la UE, 25.03.2004; Doc. Consejo 10551/06, Fortalecimiento de las capacidades de respuesta a emergencias y crisis, 15.06.2006. Se ha propuesto incluso la creación de un Fuerza Europea de Protección

-El fortalecimiento de las capacidades policiales, a través de la cooperación entre los Estados miembros prevista en el artículo 12 TUE. La finalidad última será la creación de un contingente policial de unos 5.000 agentes para activar operaciones de mantenimiento de la paz. En la práctica, se ha desarrollado en los Balcanes la Misión de Policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, con la función de establecer dispositivos policiales sostenibles bajo la responsabilidad de Bosnia y Herzegovina, de conformidad con las mejores prácticas europeas e internacionales. Igualmente, cabe citar la finalizada operación policial *Próxima* en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), dedicada a la consolidación del orden público a través, principalmente, de la formación de un cuerpo nacional de policía respetuoso con los estándares europeos e internacionales<sup>28</sup>.

En consonancia con la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003<sup>29</sup>, se ha adoptado un *Objetivo Principal* para la gestión civil de crisis para 2008<sup>30</sup>. Este

---

Civil (*Europe Aid*), ver, Doc. Consejo 9558/06, Pour une Force européenne de protection civile: Europe Aid – Rapport de Michel Barnier, 19.05.2006.

<sup>28</sup> Ver, Acción Común 2002/210/PESC, relativa a la MPUE, *DOCE*, L 70, 13.03.2002, pp. 1-6; Acción Común 2003/681/PESC, sobre la Misión de Policía de la UE en la ARYM (EUPOL “Próxima”), *DOUE*, L 249, 01.10.2003, pp. 63-69. Otras operaciones policiales son la misión de policía de la UE en Kinshasa - EUPOL “Kinshasa”, (Acción Común 2004/847/PESC, *DOUE*, L 367, 14.12.2004, pp. 30-34); la misión de asesoramiento y asistencia en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo - EUSEC RD CONGO (Acción Común 2005/355/PESC, *DOUE*, L 112, 03.05.2005, pp. 20-23); la misión de asistencia de la vigilancia fronteriza en Moldova y Ucrania - EU BAM Moldova/Ucrania (Acción Común 2005/776/PESC, *DOUE*, L 292, 08.11.2005, pp. 13-14); la misión de policía en los Territorios Palestinos - EUPOL COPS (Acción Común 2005/797/PESC, *DOUE*, L 300, 17.11.2005, pp. 65-69); la misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso de Rafah - EU BAM Rafah (Acción Común 2005/889/PESC, *DOUE*, L 327, 14.12.2005, pp. 28-32); la misión de policía de la UE en Afganistán - EUPOL AFGANISTÁN (Acción Común 2007/369/PESC, *DOUE*, L 139, 31.05.2007, pp. 33-38); y la misión de policía de la UE en el marco de la reforma del sector de la seguridad y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo - EUPOL RD Congo (Acción Común 2007/405/PESC, *DOUE*, L 151, 13.06.2007, pp. 46-51).

<sup>29</sup> La Estrategia Europea de Seguridad recoge las amenazas a las que debe hacer frente la UE, los objetivos estratégicos y una serie de recomendaciones esenciales para mejorar la actuación de la Unión. La finalidad es lograr una respuesta multilateral a los nuevos riesgos a través del recurso combinado de todos los instrumentos disponibles, sean civiles y/o militares, a disposición. Ver, Estrategia Europea de Seguridad: *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Bruselas, 12.12.2003, disponible en [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>30</sup> El *Objetivo Principal para 2008* se ha adoptado en paralelo al *Objetivo Principal 2010* en el ámbito militar. Ambos promueven la constitución de fuerzas civiles (equipos de respuesta civil) y militares (Agrupaciones Tácticas – *Battlegroups*) de respuesta rápida, buscando, además, una sinergia entre ambas. Sobre el *Objetivo Principal 2008*, ver, Anexo III del Anexo, Objetivo Principal Civil de 2008, Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 16062/04, 13.12.2004), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2004, *Bol. UE*, nº 12-2004, puntos I.1 y ss; Doc. Consejo 14807/07, Rapport Final sur l’objectif global civil pour 2008, 09.11.2007. Sobre los Equipos de Respuesta Civil, ver, Doc. Consejo 10462/05, Objetivo Principal Civil de 2008 – Documento de la Secretaría General: Recursos multifuncionales de gestión civil de crisis en un formato integrado – EQUIPOS DE RESPUESTA CIVIL, 23.06.2005; Doc. Consejo 8104/3/06, Civilian Response Teams (CRT) – Mobilisation and Deployment Procedures, 12.06.2006. Recientemente se ha adoptado un nuevo *Objetivo Principal Civil para 2010*, cuya meta es mejorar la capacidad civil de la UE para responder de manera más eficaz a las tareas de gestión de crisis. De este modo, debería contribuir a que la UE pueda llevar a cabo gestiones de crisis de conformidad con la Estrategia Europea de Seguridad, desplegando capacidades de gestión civil de crisis

Objetivo Principal ha incluido dos nuevas categorías: las misiones de observación, basadas en la experiencia de la MOUE<sup>31</sup>, y las misiones de apoyo a los Representantes Especiales de la UE, en la que entraría el equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante Especial de la UE (Equipo de Preparación MCI/REUE)<sup>32</sup>. Además, se ha llegado a un acuerdo sobre acciones en apoyo a la reforma del sector de la seguridad, formadas por personal civil y militar y en coordinación con actuaciones en el Pilar comunitario<sup>33</sup>. Finalmente, el Comité Político y de Seguridad (COPS) está estudiando un concepto de misiones fronterizas de carácter civil en el marco de la PESD<sup>34</sup>.

En todos estos ámbitos, los Estados miembros han acumulado una experiencia considerable y cuentan con recursos sustanciales en terrenos como la policía civil, asistencia humanitaria, rehabilitación administrativa y jurídica, búsqueda y salvamento, observación de elecciones y situación de derechos humanos. Aparte de ello, la UE debe procurar intensificar y facilitar sus aportaciones a otras Organizaciones Internacionales, como las Naciones Unidas y la OSCE<sup>35</sup>, cuando sean éstas las que lleven la dirección de

---

de alta calidad, con las funciones de apoyo y el equipo necesarios, en un breve plazo y en cantidad suficiente. Ver, Doc. Consejo 14823/07, Objetivo Principal Civil de 2010, 09.11.2007.

<sup>31</sup> Así se indica en el Doc. Consejo 14536/03, Concepto para las misiones de observación de la UE, 28.10.2003, y que "no abarca la observación de elecciones y no incluye la realización de otras actividades correspondientes al primer pilar". En esta nueva categoría podríamos incluir la misión de observación de la UE en Aceh - MOA (Acción Común 2005/643/PESC, *DOUE*, L 234, 10.09.2005, pp. 13-16).

<sup>32</sup> Acción Común 2006/623/PESC, relativa a la creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante Especial de la UE (Equipo de Preparación MCI/REUE), *DOUE*, L 253, 16.09.2006, pp. 29-33. Igualmente, entraría la misión de apoyo civil y militar a la misión de la Unidad Africana en Darfur (Acción Común 2005/557/PESC, *DOUE*, L 188, 20.07.2005, pp. 46-51) y el equipo de apoyo fronterizo del REUE en Georgia (Acción Común 2006/121/PESC, *DOUE*, L 49, 21.02.2006, pp. 14-16).

<sup>33</sup> Esta categoría se basaría en la experiencia obtenida de la operación EUSEC RD Congo. Ver, Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 15891/05, 19.12.2005), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2005, *Bull. UE*, nº 12-2005, puntos I.1 y ss.

<sup>34</sup> Como ejemplo de este tipo de misiones fronterizas, tendríamos la misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah) y la misión de asistencia de la vigilancia fronteriza en Moldova y Ucrania (EU BAM Moldova/Ucrania). Ver, Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 16696/06, 12.12.2006), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2006, *Bull. UE*, nº 12-2006, puntos I.1 y ss.

<sup>35</sup> Sobre las relaciones UE-ONU, ver, Doc. COM (2003) 526, La UE y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo, 10.09.2003; Doc. Consejo, 12510/03, Declaración conjunta sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la UE en la gestión de crisis, Nueva York, 24.09.2003; Anexo II, 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 UE y las Naciones Unidas, Informe de la Presidencia sobre la PESD (Doc. Consejo 10547/04, 15.06.2004), presentado en el Consejo Europeo de Bruselas, junio de 2004, *Bol. UE*, nº 6-2004, puntos I.1 y ss. Igualmente, GOURLAY, C., MANCA, D. "Towards effective Multilateralism: EU-UN Co-operation gets Practical", *European Security Review*, 2003, nº 19, p. 9; ORTEGA, M. (ed.), "The EU and the United Nations. Partners in effective multilateralism", *IESUE, Chaillot Papers*, nº 78, June 2005, pp. 49-68.

Sobre las relaciones UE-OSCE, ver, en general, CAMERON, F., "The European Union and the OSCE: Future Roles and Challenges", *Helsinki Monitor*, 1995, nº 2, pp. 21-31; GHEBALI, V.-Y., "Le rôle de la Communauté européenne dans le processus de la CSCE", *Revue du Marché Commun*, 1991, nº 343, pp.

la gestión, además de mejorar la propia actuación autónoma de la UE garantizando la coherencia entre los pilares.

## B) Base jurídica de la gestión civil de crisis.

Las acciones de gestión de crisis en el II pilar se crean por medio de Acciones Comunes (artículo 14 TUE)<sup>36</sup> y Decisiones para su aplicación (artículo 23.2 TUE) o Decisiones a partir de Orientaciones Generales en el ámbito de la defensa (artículos 13.3 y 17.3 TUE)<sup>37</sup>.

Las Acciones Comunes, como principal instrumento, fueron introducidas por el Tratado de Maastricht, y se centraron desde su inicio en los aspectos relativos a la contribución, la prevención y el arreglo pacífico de las controversias<sup>38</sup>. Concretamente, las acciones de gestión civil de crisis, al no afectar al ámbito militar o de la defensa, son adoptadas por mayoría cualificada (artículo 23.2 TUE). En definitiva, las Acciones Comunes han tenido un gran impacto en el papel de la UE en el mantenimiento de la paz, puesto que han representado el auténtico medio de actuación en estos ámbitos.

---

8-13; EHRHART, H.-G., “Quel modèle pour la PESC?”, IESUE, *Cahiers de Chaillot*, nº 55, octobre 2002, pp. 62-63; NESI, G., “The Relations between the European Union and the OSCE in Crisis Management”, en, CANNIZZARO, E.(dir.), *The EU as an Actor in International Relations*, Kluwer, The Hague, 2002, pp. 271-277. Igualmente, Resolución del PE, 11.07.1991, sobre la CSCE, *DOCE*, C 240, 16.09.1991, pp. 187-189 y Doc. Consejo 15387/1/04, Proyecto de Informe de evaluación sobre el papel de la UE en relación con la OSCE, 10.12.2004.

<sup>36</sup> Sobre las Acciones Comunes ver, ALVAREZ VERDUGO, M., *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 180-192; LANG, A., “Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, obblighi comunitari e politica estera dell’Unione europea”, *Istituto di Diritto Internazionale e Straniero della Università di Milano*, 1997, vol. 21, pp. 535-593; RYBA, B.-C., “La PESC: mode d’emploi et bilan d’une année d’application”, *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, 1995, nº 384, pp. 26-31; WILLAERT, P., MARQUES-RUIZ, C., “Vers une Politique Étrangère et de Sécurité Commune: état des lieux”, *Revue du Marché Unique Européen*, 3/1995, pp. 58-79; ZOLLER, E., “Le Titre V TUE”, en, CONSTANTINESCO, V. (dir.), *Traité sur l’UE. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1995, pp. 788-795.

<sup>37</sup> Decir que estas Decisiones tienen el mismo valor y los mismos efectos jurídicos que una Acción Común. Así lo ha indicado el Consejo cuando ha hecho referencia al nombramiento de Representantes Especiales, lo cual se realizará a través de una Acción Común o de una Decisión *sui generis* PESC (artículo 18 TUE). Ver, Doc. Consejo 13833/03, Representantes especiales de la UE: directrices de nombramiento, mandato y financiación, 28.10.2003. Más actual, Doc. Consejo 11328/1/07 REV 1, Directrices de nombramiento, mandato y financiación de los Representantes especiales de la UE – Directrices revisadas: aprobación, 24.07.2007.

<sup>38</sup> En la práctica, las Acciones Comunes que han sido adoptadas para activar misiones civiles, han contado con un núcleo material básico, en el que se incluye el mandato de la misión, la cadena de mando, disposiciones financieras y la necesidad de coherencia entre la ejecución de la Acción Común y la acción exterior de la Comunidad. Respecto al estatuto de la operación y la participación de terceros Estados, ambas cuestiones deberán ser objeto de un Acuerdo Internacional basado en el artículo 24 TUE entre la UE y el Estado de acogida y entre la UE y el tercer Estado participante, respectivamente.

### 3. Las misiones de observación

En el contexto de Naciones Unidas, las misiones de observación entran en la categoría de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de segunda generación<sup>39</sup>. Estas misiones están constituidas por personal enviado por los Estados miembros con la aprobación del Estado receptor. Este personal se encuentra, en todo caso, desarmado. Sus funciones, entre otras, son observar y verificar el cumplimiento de Acuerdos, informar de las posibles violaciones, mantener el contacto continuo entre las partes y restablecer la paz.

Originalmente, en el ámbito de la UE, las misiones de observación se desarrollaban en el ámbito del apoyo y observación electoral<sup>40</sup>. Dichas misiones encontraban su base jurídica en el II Pilar (PESC) o bien en la política de cooperación al desarrollo del I pilar. Esta bicefalia, así como el procedimiento divergente que cada ámbito conllevaba, provocaba numerosos problemas a la hora de la adopción y aplicación de las decisiones. Además, existía una gran complejidad respecto a la contratación del personal. Igualmente, surgían deficiencias a la hora de cooperar con otros actores internacionales sobre el terreno, lo cual hacía perder visibilidad a la propia UE. Frente a esta situación, se observó necesaria la adopción de un nuevo marco jurídico que regulara con mayor claridad y precisión este tipo de misiones. La solución se va a alcanzar con los Reglamentos 1999/975/CE y 1999/976/CE, relativos a acciones comunitarias para lograr el respeto del Estado de derecho y los derechos humanos y las

---

<sup>39</sup> Tradicionalmente, las operaciones de mantenimiento de la paz o de *primera generación* eran de naturaleza militar. Con el fin de la Guerra Fría y el inicio de una nueva etapa en las Relaciones Internacionales, surgen, igualmente, crisis mucho más heterogéneas que no requieren únicamente el despliegue de una fuerza armada. Estas nuevas operaciones, denominadas de *segunda generación*, implican funciones más amplias y complejas, asumiendo una dimensión plurifuncional y en paralelo a un concepto de Seguridad multidimensional. De este modo, entre sus componentes nos encontramos tanto personal militar como policial y civil, y bajo un mando conjunto integrado. Sobre las Operaciones de Mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, ver, AA.VV., "Las Misiones de Paz de la ONU", *Cuadernos de Estrategia*, 1994, nº 18; BADIA MARTI, A., *La participación de la ONU en procesos electorales*, McGraw-Hill, Madrid, 1998; CARDONA LLORENS, J., "El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", en, DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 14ª ed., Tecnos, Madrid, 2006, pp. 220-274; ID, "Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2002, pp. 759-891; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "Paz y Derechos Humanos: una nueva dimensión de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1996, pp. 47-102; IGLESIAS VELASCO, A., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003; MARRERO ROCHA, I., *La participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones de paz*, Plaza y Valdés, Madrid, 2007; MARTINEZ GUILLEM, R., "La actuación policial en un contexto internacional: algunas reflexiones sobre la IPTF y la policía de UNMIK", *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, vol. XVII, pp. 317-350; SÁNCHEZ GONZALEZ, L.I., "Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: aspectos actuales", en, MARINÑO MENÉNDEZ, F. (coord.), *Balance y perspectivas de las Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1996, pp. 189-203.

<sup>40</sup> Sobre la cuestión, ver, en general, Doc. COM (2000) 191, Sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, 11.04.2000. Igualmente, CASTRO-RIAL GARRONE, F., JARILLO ALDEANUEVA, A., TRILLO DE MARTÍN-PINILLOS, E., *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, pp. 52-56.

libertades fundamentales<sup>41</sup>. Según estos Reglamentos, la base jurídica de las misiones de observación será el artículo 308 TCE, para los países incluidos en los programas TACIS, PHARE y MEDA y los Reglamentos sobre Bosnia y Herzegovina<sup>42</sup>, y el artículo 179 TCE para los países en desarrollo. Ubicando estas misiones en el I Pilar, se logra, de este modo, una mayor transparencia y un alto grado de control democrático. De forma específica, en estas misiones de apoyo y observación electoral, podemos observar una estructura similar. Así, se basan en una “Unidad Electoral Europea”, encabezada por un Jefe de Unidad / Misión, y responsable ante la Presidencia del Consejo<sup>43</sup>. No obstante, el hecho de que se desarrollen en el I pilar, conlleva una posición privilegiada de la Comisión, la cual es quien realiza las propuestas para la

---

<sup>41</sup> Reglamento 1999/975/CE, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, *DOCE*, L 120, 08.05.1999, pp. 1-7, modificado por Reglamento 2004/2240/CE, *DOUE*, L 390, 31.12.2004, pp. 3-5; Reglamento 1999/976/CE, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países, *DOCE*, L 120, 08.05.1999, pp. 8-14, modificado por Reglamento 2004/2242/CE, *DOUE*, L 390, 31.12.2004, pp. 21-23. Ver, también, Doc. SEC (2001) 801, Informe sobre la aplicación de la Iniciativa Europea de Promoción del respeto de los derechos humanos y los Principios democráticos durante el año 2000, 22.05.2001. Los Reglamentos 1999/975/CE y 1999/976/CE, incluyen acciones comunitarias en el ámbito de la observación de los derechos humanos, apoyo a los procesos de democratización, apoyo a las acciones de fomento al respeto de los derechos humanos, la democratización en aras de la prevención de conflictos y, finalmente, el apoyo a los esfuerzos destinados a promover la creación de agrupaciones de países democráticos en el seno de los órganos de las Naciones Unidas, agencias especializadas y organizaciones de carácter regional (objetivos ya previstos en el artículo 11 TUE). Estos dos Reglamentos han estado vigentes hasta el 31.12.2006. A partir del 01.01.2007 se encuentra en vigor el Reglamento 2006/1889/CE, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los Derechos Humanos a escala mundial, *DOUE*, L 386, 29.12.2006, pp. 1-11, el cual, y en la misma línea que los Reglamentos de 1999, tiende a proporcionar ayuda a terceros países para contribuir al desarrollo y a la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

<sup>42</sup> En particular, se hacía referencia al Reglamento 1996/1628/CE, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Federativa de Yugoslavia y antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOCE*, C 204, 14.08.1996, pp. 1 y ss (Reglamento OBNOVA). Este Reglamento ha sido derogado por el actual Reglamento 2000/2666/CE, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Federativa de Yugoslavia y antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOCE*, C 306, 07.12.2000, pp. 1 y ss (Reglamento CARDS).

<sup>43</sup> El objetivo de la “Unidad Electoral Europea” es celebrar consultas con las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales sobre la coordinación de la presencia de observadores internacionales; asesorar sobre el número de observadores electorales de la UE y coordinar su despliegue; y facilitar la asistencia para el control de las fuerzas de seguridad responsables del proceso electoral. Por su parte, el Jefe de Unidad / Misión está apoyado por un delegado, un jefe de administración, varios expertos en diferentes ámbitos (electoral, jurídico, medios de comunicación, seguridad, etc.) y centros regionales. Respecto al personal de las Misiones de Observación, en junio de 1999, el Consejo adoptó una Decisión sobre las líneas directrices para su selección con objeto de garantizar un alto nivel de profesionalidad de los observadores. Para ello, los observadores deben reunir experiencia, capacidad de relacionarse y de mantener su independencia, compromiso demostrado con la Democracia y los derechos humanos y ser ciudadano de la UE. La Decisión sobre las líneas directrices para la selección de los observadores, aparece publicado como anexo IV del Doc. COM (2000) 191, Sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE, 11.04.2000.

creación de las misiones, estando totalmente coordinada tanto con la Presidencia como con la Unidad Electoral. En definitiva, con los Reglamentos de 1999 se ha procedido a una transferencia y clarificación de competencias del II pilar al I pilar, siendo este último, de forma exclusiva, la base jurídica para la creación de misiones de observación y apoyo electoral. Ello redundará, obviamente, en la transparencia y en la agilidad de este tipo de operaciones.

A pesar de esta nueva reorganización de las misiones de observación, éstas se mantienen en el ámbito del II Pilar<sup>44</sup>, y ello ha favorecido el desarrollo de posteriores misiones de gestión civil de crisis. Estas operaciones de observación, que pueden ser de carácter específico o desarrollado por una operación de gestión civil de crisis (por ejemplo, una operación policial), tienen como actividad principal la de observar, evaluar e informar a la UE sobre la situación política y de seguridad general en el país anfitrión o en relación con un acuerdo específico. Otras funciones son contribuir a fomentar la confianza entre las partes anteriormente en conflicto, ayudar a la resolución y la atenuación de conflictos de baja intensidad, y facilitar los contactos entre la sociedad civil y el gobierno o las partes en conflicto. En cuanto a la cadena de mando, la misma se inicia en el Jefe de Misión de observación, para culminar en el Alto Representante para la PESC a través del Representante Especial de la UE en el país de acogida, en caso de existir. Las misiones de observación deben garantizar la coherencia de su actuación con la acción exterior de la UE<sup>45</sup>.

En este punto, resulta conveniente analizar las diferentes misiones de observación llevadas a cabo por la UE antes de la entrada en vigor de los Reglamentos 1999/975/CE y 1999/976/CE y que encontraban su fundamento jurídico en el Título V TUE. Ello nos facilitará, posteriormente, el análisis completo de la MOUE. Estas misiones de observación tuvieron su campo de acción en el ámbito del apoyo y observación electoral. Así, durante la vigencia del Tratado de Maastricht, y centrándonos, en primer lugar, en el continente europeo, la UE procedió al envío de una misión de observadores a las elecciones en la Federación Rusa, conforme a los deseos de las autoridades rusas y en coordinación con el Consejo de Europa y la OSCE (<sup>46</sup>). Asimismo, la UE apoyó el proceso electoral en Bosnia-Herzegovina en colaboración con la OSCE<sup>47</sup>. En Sudáfrica, y apoyando la ya establecida ECOMSA<sup>48</sup>, se enviaron

<sup>44</sup> Ver, Doc. Consejo 14536/03, Concepto para las misiones de observación de la UE, 28.10.2003.

<sup>45</sup> Para ello, se mantienen contactos con el Representante Especial de la UE en el país de acogida, con la Presidencia, la Comisión y los Jefes de Misión de la UE, además de asegurar la cooperación con otras organizaciones internacionales sobre el terreno.

<sup>46</sup> Para este fin, se creó una unidad especial para garantizar la coordinación de todos los observadores internacionales, bajo la autoridad de la Presidencia y con la Comisión asociada plenamente. Ver, Acción Común 1993/604/PESC, relativa al envío de una misión de observadores para las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa, *DOCE*, L 286, 20.11.1993, p. 3.

<sup>47</sup> Acción Común 1995/545/PESC, relativa a la participación de la UE en las estructuras de aplicación del Acuerdo de paz en Bosnia y Herzegovina, *DOCE*, L 309, 21.12.1995, p. 2; Acción Común 1996/406/PESC, relativa a la participación de la Unión en apoyo del proceso electoral en Bosnia y Herzegovina, *DOCE*, L 168, 06.07.1996, p. 1.

<sup>48</sup> La ECOMSA (*European Community Mission in South Africa*) era una misión de observadores comunitarios, formados por policías, juristas y economistas, que a principios de 1993 fue enviada a Sudáfrica con la función de prevenir la violencia, eliminar tensiones y promover la paz, en estrecha

observadores a las elecciones generales, con el fin de apoyar el proceso de transición democrática y multirracial. Para ello, se creó una “Unidad Electoral Europea” que coordinó el despliegue de los observadores europeos y mantuvo una estrecha colaboración con la ONU<sup>49</sup>. En Oriente Medio, la UE mantuvo su apoyo en la preparación y seguimiento de las elecciones, para lo que se creó una “Unidad Electoral Europea” encargada de la coordinación internacional de los observadores electorales<sup>50</sup>. Finalmente, en el continente africano, la UE actuó en la República Democrática del Congo (ex-Zaire), con el respaldo al proceso de transición democrática, a través de la asistencia en la preparación de las elecciones, incluyendo la creación de una “Unidad Electoral Europea” y el envío de observadores. Asimismo, estuvo presente en Nigeria, con el apoyo al proceso democrático a través del envío de un grupo de observadores que se integrarían en la misión internacional de la ONU<sup>51</sup>.

En resumen, vemos cómo en los cinco años y medio de vigencia del Tratado de Maastricht, y hasta la entrada en vigor de los Reglamentos de 1999, la UE fue incrementando su presencia frente a las crisis internacionales. Ha sido, sin lugar a dudas, la voluntad de los Estados miembros de apoyar el proceso democrático de algunos países lo que ha influido en la multiplicación de las misiones de observación, auténticas Operaciones de Mantenimiento de la Paz de segunda generación con rasgos de multifuncionalidad, siendo el caso de la MOUE, como ya veremos más adelante. La totalidad de las Misiones de Observación surgidas en el seno del II Pilar se han centrado, tras el acuerdo del Estado afectado, en el control de las elecciones, bien a través de un apoyo electoral, bien a través de la observación electoral en sentido estricto<sup>52</sup>. Todo ello en estrecha coordinación con las Organizaciones Internacionales desplegadas sobre el terreno. A partir de una “Unidad Electoral Europea”, estas misiones poseían una estructura similar, esto es un Jefe de misión, personal adjunto y especializado y varios centros regionales. Todos ellos eran elegidos por la Presidencia, quien los seleccionaba tras una propuesta de los Estados miembros<sup>53</sup>. Asimismo, eran

---

cooperación con la ONU. Ver, *Bol. CE*, n° 10-1992, punto 1.5.12; n° 3-1993, punto 1.4.10; y n° 4-1993, punto 1.4.7.

<sup>49</sup> Acción Común 1993/678/PESC, relativa al apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en Sudáfrica, *DOCE*, L 316, 17.12.1993, pp. 45-47. El PE recomendó al Consejo estar asociado a esta Unidad. Recomendación del PE, 17.12.1993, sobre la Acción Común 1993/678/PESC, *DOCE*, C 20, 24.01.1994, p. 510.

<sup>50</sup> Acción Común 1995/403/PESC, relativa a la observación de las elecciones del Consejo Palestino y a la coordinación de la operación internacional de observación de las elecciones, *DOCE*, L 238, 06.10.1995, pp. 4-7.

<sup>51</sup> Acción Común 1996/656/PESC, relativa al respaldo del proceso de transición democrática en el Zaire, *DOCE*, L 300, 25.11.1996, pp. 1-3, y Acción Común 1997/875/PESC, para respaldar el proceso de transición democrática en la República Democrática del Congo, *DOCE*, L 357, 31.12.1997, p. 1; Acción Común 1998/735/PESC, en apoyo al proceso democrático en Nigeria, *DOCE*, L 354, 30.12.1998, p. 1.

<sup>52</sup> El apoyo electoral consiste en la ayuda técnica y material que se presta al proceso electoral. La observación electoral funciona como un complemento político al apoyo electoral, y conlleva la recogida de datos y la formulación de juicios razonados sobre la realización del proceso partiendo de la información recopilada. Conceptos recogidos en el Doc. COM (2000) 191, Sobre las misiones de observación y apoyo electoral de la UE, 11.04.2000.

<sup>53</sup> Sin embargo, en la misión de observación electoral en Oriente Medio, un 10% de los observadores fueron elegidos por el Parlamento Europeo. Ver, artículo 2 de la Acción Común 1995/403/PESC, *cit.*, nota *supra* 50.

responsables frente a la Presidencia, si bien existía una amplia participación de la Comisión en todas las fases<sup>54</sup>. La financiación de las misiones corría a cargo del presupuesto comunitario, salvo los sueldos y viajes de los observadores (gastos operativos), que se cargaban a los Estados miembros que los enviaban según una cuota de reparto (normalmente su PNB), sin que luego fueran reembolsados por la Comunidad, a diferencia de lo que sucede en el seno de la ONU<sup>55</sup>.

Con todo, actualmente, la única misión de observación, en sentido estricto, y como nueva categoría en el ámbito PESD a partir del *Objetivo Principal para 2008*, ha sido la misión de observación de la UE en Aceh (Indonesia) (MOA-Aceh) (<sup>56</sup>). Esta misión, finalizada en diciembre de 2006, tenía como función principal la vigilancia en el cumplimiento de los Acuerdos de paz entre el Gobierno de Indonesia y el Movimiento separatista para Aceh Libre. Sin ser considerada como operación PESD, se mantiene igualmente, la Misión de Observación de la UE (MOUE) en los Balcanes. El hecho de que la MOUE se mantenga en el pilar PESC, es debido a la amplitud y naturaleza de las funciones que desarrolla la misión, encuadradas en el artículo 11 TUE, tal y como veremos a continuación.

### III. LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE (MOUE) EN LOS BALCANES.

La Misión de Observación de la UE (MOUE), creada por Acción Común 2000/811/PESC<sup>57</sup>, sustituye nominalmente a la Misión de Observación de la

<sup>54</sup> Así, por ejemplo, en la misión de Sudáfrica, la Unidad Electoral tenía independencia operativa de acuerdo a una delegación de poderes de una cédula de contacto formado por la Comisión y la Troika, en clara conexión con lo dispuesto en el artículo J.5.3 (actual 18.4 TUE). Ver, Anexo de la Acción Común 1993/678/PESC, *cit.*, nota *supra* 49.

<sup>55</sup> Sobre la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, ver, IGLESIAS VELASCO, A., “La espinosa cuestión de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2002, nº 5, [www.reei.org](http://www.reei.org). En el ámbito de la UE, ver, Doc. Consejo 12582/03, Directrices para la financiación de operaciones de gestión civil de crisis con arreglo al título V del TUE, 16.09.2003.

<sup>56</sup> Ver, nota 31.

<sup>57</sup> Ver, Acción Común 2000/811/PESC, relativa a la Misión de Observación de la UE, *DOCE*, L 328, 23.12.2000, pp. 53-54. Esta Acción Común ha sido sustituida, a su vez, por la Acción Común 2002/921/PESC, por la que se proroga el mandato de la MOUE, *DOCE*, L 321, 26.11.2002, pp. 51-52, la cual no altera su contenido. En realidad, no existe unanimidad a la hora de denominar a la misión. En alguna ocasión se la ha citado como *European Union Monitor Mission - EUMM*, mientras que en la propia Acción Común 2000/811/PESC, se le denomina Misión de Observación de la Comunidad Europea – MOCC (Preámbulo), Misión de Observación de la Unión Europea – MOUE (artículo 1.1) o simplemente CEMM (artículo 4.4). Para una mayor claridad, la citaremos por su nombre actual: MOUE, tal y como se recoge en la vigente Acción Común 2002/921/PESC. Entre la escasa doctrina existente sobre la MOUE, podemos citar, LANDRY, R., “The European Community Monitor Mission (ECMM) in former Yugoslavia. Lessons learned for OAU civilian missions”, *African Journal on Conflict Resolution*, Occasional Paper nº 5, 1999, disponible en [www.accord.org.za](http://www.accord.org.za); MALONEY, S.M., “Operation Bolster: Canada and the European Community Monitor Mission in former Yugoslavia”, *Internacional Peacekeeping*, 1997, vol. IV, nº 1, pp. 26-50; ORTIZ DE ZARATE, F., “La Misión de la Unión Europea en la ex – Yugoslavia”, *Suplemento Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 1999, nº 5, p. 11;

Comunidad Europea en la antigua Yugoslavia, conocida como ECMM (*European Community Monitor Mission*). La MOUE, que hasta la fecha no ha sido reconocida como una operación PESD, representa la primera misión de mantenimiento de la paz organizada por la Europa comunitaria<sup>58</sup>.

## **1. El origen de la MOUE.**

El conflicto yugoslavo, tal y como lo conocemos, tiene su origen en junio de 1991, cuando Eslovenia y Croacia hacen públicas sus declaraciones de independencia, lo que conlleva que el Ejército Nacional Yugoslavo invada estos dos territorios, iniciándose los enfrentamientos<sup>59</sup>.

Hemos visto que la CPE, en su experiencia hasta la crisis yugoslava, se caracterizó por ser un mecanismo que meramente mostraba la postura de los Estados miembros, a través de sus Declaraciones, frente a las crisis internacionales como las de Afganistán, Malvinas o Polonia. Sin embargo, el hecho de que el conflicto yugoslavo se produjera en el propio corazón de Europa, provocó que los Estados miembros de la Comunidad intensificaran sus acciones en este aspecto, pasando de una fase declarativa a una participación diplomática en el conflicto.

Teniendo en cuenta que el conflicto se produce en el territorio europeo, era más lógico que el principal papel en su resolución fuera encomendado a la CSCE (a partir de 1994, OSCE). Esta Organización, en la que participaba activamente la Comunidad, contaba con competencias implícitas en el arreglo pacífico de controversias. Además, Yugoslavia era miembro de la CSCE y no de las Comunidades<sup>60</sup>.

En la fase inicial de la crisis, la CSCE se presenta alineada perfectamente con la Comunidad respecto al mantenimiento de la unidad de la Federación Yugoslava. Tras la reunión de su Centro de Prevención de Conflictos (CPC), en enero de 1991, se adoptó una Declaración que expresaba un mero deseo de que cesaran las hostilidades, lo que provocó que algunos miembros de la Comunidad pidieran la aplicación del Mecanismo de Emergencia. Ello llevaría a la convocatoria del Comité de Altos Funcionarios en Praga el 3 de julio de 1991. En el curso de la reunión, se invitó a las partes en conflicto a adoptar un alto el fuego en Croacia y Eslovenia y a aceptar la verificación del mismo

---

VANDERSTRAETEN, J.-P. (ed.), *Aspects et rôle de la Communauté européenne et la contribution de la Commission dans les Balkans: ECMM*, Zagreb, 1993. Ver, igualmente, [www.eumm.org](http://www.eumm.org).

<sup>58</sup> Ver, FERNANDEZ SANCHEZ, P.A., “El papel de Europa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, n° 42, septiembre 1998, pp. 39-57, en p. 53; GIOIA, A., “The United Nations and Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security” en, BOTHE, M., RONZITTI, N., ROSAS, A., *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, Martines Nijhoof, The Hague/London/Boston, 1997, pp. 191-236, en pp. 226-227.

<sup>59</sup> Sobre el origen del conflicto, ver *supra* nota 11.

<sup>60</sup> DOMESTICI-MET, M.J., “La Communauté et l’Union européenne...(1ère partie)”, *op. cit.*, pp. 156-158. Por otra parte, para el Parlamento Europeo, la CSCE debía servir para contribuir al objetivo de una política global y equilibrada de desarme y de prevención y solución pacífica de conflictos. Ver, Resolución del PE, 11.07.1991, sobre la CSCE, *DOCE*, C 240, 16.09.1991, pp. 187-189.

con la ayuda de la Comunidad y de los Estados miembros. Finalmente, se decidió la creación de tal mecanismo de verificación el 5 de julio, organizándose su puesta en práctica desde el mismo día por una reunión de Ministros de Exteriores de los Doce en La Haya. Esto fue debido en gran medida a que la CSCE se encontraba en un periodo provisional puesto que aún no estaba dotada de instrumentos operativos para la gestión de las crisis. A esto se añadía el hecho que, en su seno, las decisiones debían ser adoptadas por consenso, incluyéndose las partes en conflicto. Es por todo ello que los Ministros de Exteriores de la Europa comunitaria deciden crear la *Misión de Observación de la Comunidad Europea* (futura MOUE), pidiendo a la CSCE sólo dar el aval formal de la iniciativa, por lo que cabe hablar de una competencia delegada de la Europa comunitaria. En este aspecto, son significativas algunas Declaraciones en el seno de la CPE, especialmente la de 2 de agosto, donde se observa que la Europa comunitaria se autorizó a sí misma por una decisión tomada en una reunión del Consejo de Ministros de la CSCE y que no aparece en ningún texto oficial. Además, los Ministros decidieron participar de conformidad con las conclusiones de la CSCE. La Europa comunitaria presentaba la delegación competencial de tal forma que parecía la misma como automática<sup>61</sup>. A esta consideración, debemos añadir la creencia de los Ministros de Exteriores de la Europa comunitaria de ser depositarios de un mandato confiado por las Repúblicas federales, en el momento de los viajes realizados por la Troika y que llevaron a la firma de los Acuerdos de Brioni (viajes de 28 y 30 de junio, 3, 7 y 8 de julio de 1991).

Así, vemos que la acción de la CSCE se encontraba fuertemente subordinada a la de la CPE y que, tras la intervención de la ONU en el conflicto, el cometido de la CSCE llegó a ser más marginal, limitándose a apoyar las Resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>62</sup>. La CSCE tendría que esperar hasta enero de 1992 para adoptar un campo de actuación más amplio, al vetar la participación de la Federación Yugoslava y comenzar a operar a través del mecanismo del “consenso menos uno”.

## **2. Los Acuerdos de Brioni y el Memorando de Entendimiento (MdE).**

Una vez que se aceptó la creación de un mecanismo de verificación, a través de una Misión de Observación, se procedió a establecer el régimen jurídico de la misma. En primer lugar, se debió llegar a un acuerdo con las autoridades yugoslavas para el despliegue. En segundo lugar, el estatuto jurídico de la misión, como operación de carácter civil, se estableció a través de un Memorando de Entendimiento firmado entre

---

<sup>61</sup> La Declaración en el seno de la CPE, en, *Bol. CE*, nº 7-8/1991, punto 1.4.15. Ver, ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARIA, P., “Nuevas Perspectivas del Arreglo Pacífico de Conflictos en Europa: teoría y práctica”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1992, vol. 19, nº 2, pp. 461-490, en pp. 476-479; BERMEJO GARCIA, R., GUTIERREZ ESPADA, C., *La disolución...cit.*, pp. 69-74; DOMESTICI-MET, M.J., “La Communauté et l’Union européenne... (1ère partie)”, *op. cit.*, p. 158.

<sup>62</sup> En particular, Resoluciones del Consejo de Seguridad 713 (1991), de 25 de septiembre, 721 (1991), de 27 de noviembre, y 724 (1991), de 15 de diciembre. Ver, MARIÑO MENÉNDEZ, F., “La OSCE” en DIEZ DE VELASCO VALLEJO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 14º ed., Tecnos, Madrid, 2006, pp. 687-696; STUCCHI, A., “Il conflitto...”, *op. et loc. cit.*, pp. 597-598; [www.osce.org](http://www.osce.org).

las partes afectadas y que reguló todo el mandato de la misión así como sus privilegios e inmunidades.

#### A) Los Acuerdos de Brioni.

Las negociaciones llevadas por la Troika comunitaria para poner en práctica lo acordado en el seno de la CSCE, finalizaron con los Acuerdos de Brioni (isla croata cercana a la península de Istria), el 8 de julio de 1991, a través de una Declaración de la Troika y de los representantes de Eslovenia, Croacia y la Federación Yugoslava (Serbia y Montenegro). Esta Declaración comportaba la moratoria de tres meses respecto a la Declaración de independencia y el retiro del Ejército Nacional Yugoslavo. Además, se acompañaban dos Anexos relativos uno al control de los puestos fronterizos y el otro respecto al envío de una misión de verificación de la Comunidad<sup>63</sup>.

Respecto a la naturaleza de la misión, existían dos posiciones enfrentadas: un grupo de países, dirigidos por Francia, insistía en que la misión fuera instituida bajo los auspicios de la Comunidad y tuviera un carácter militar, mientras el bloque opuesto, encabezado por Reino Unido, proponía una misión de naturaleza civil bajo la égida de la CSCE. Finalmente prevaleció la segunda, confirmándose el mandato de la misión por la reunión de los Ministros de Exteriores en La Haya, el 10 de julio de 1991, siendo autorizada por los gobiernos yugoslavo, croata y esloveno a través de un Memorando de Entendimiento (en adelante, MdE) firmado en Belgrado el 13 de julio de 1991<sup>64</sup>. La misión fue denominada originariamente de “los Doce + Cuatro”<sup>65</sup>, para más tarde conocerse como Misión de Observación de la Comunidad Europea (*European Community Monitor Mission* - ECMM), actualmente Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE).

El 15 de julio de 1991 llegó el primer grupo de 20 observadores, y el 18 de julio, el Ejército Nacional Yugoslavo decidió retirarse de Eslovenia en los tres meses siguientes.

---

<sup>63</sup> Los Acuerdos de Brioni en, *Europe Documents*, n° 1725, 16.07.1994, pp. 1-4. Ver, DOMESTICI-MET, M.J., “La Communauté et l’Union européenne face au défi yougoslave (2ème partie): l’Europe communautaire a exercé une gestion conservatoire”, *Revue du Marché Commun et de l’UE*, 1997, n° 407, pp. 261-269, en pp. 262-263. STUCCHI, A., “Il conflitto...”, *op. et loc. cit.*, pp. 581-582.

<sup>64</sup> La confirmación de los Ministros de Exteriores, en *Bol. CE*, n° 7/8-1991, punto 1.4.4. Es interesante ver cómo con una Declaración, que debería simplemente mostrar la posición de los Estados miembros, se da vida a una misión de este calibre, dotándose la decisión de un carácter operativo *sui generis*. El Memorando de Entendimiento se puede encontrar en, *La Comunità Internazionale*, 1992, vol. XLVII, n° 1, pp. 31-36. El MdE recogía las sugerencias sobre los derechos y las obligaciones de la Misión de Observación incorporados en el Anexo II de los Acuerdos de Brioni.

<sup>65</sup> Los Doce Estados miembros de la CEE en ese momento, más Canadá, Checoslovaquia, Polonia y Suecia.

B) Caracteres iniciales de la MOUE: el Memorando de Entendimiento (MdE) y su naturaleza jurídica.

El MdE recoge el estatuto completo de la MOUE, en su estructura original, con el cual se puede apreciar que nos encontramos ante una misión de mantenimiento de la paz constituida por un Organismo regional, la Unión Europea<sup>66</sup>. Este Memorando fue firmado por la Comunidad y sus Estados miembros más la Comisión por una parte (actuando en su nombre el representante de la Presidencia), y las autoridades federales de Yugoslavia y de las Repúblicas de Eslovenia y Croacia por otra, prestando así su consentimiento.

En el contexto de las Naciones Unidas, las misiones de observación, como modelo clásico, se caracterizan por tener un carácter no coercitivo, actuar con el consentimiento del Estado donde se van a desplegar, ser imparciales, estar constituidas por observadores enviados por los Estados miembros y tener una duración temporal, además de estar desarmados. Sus funciones, privilegios e inmunidades vienen recogidos en Acuerdos entre la ONU y los Estados implicados (*Status-of-Forces-Agreement* - SOFA). La estructura de mando está encabezada por un Jefe de Misión que actúa por orden del Secretario General, siendo la Organización la responsable de toda violación de lo prescrito en los Acuerdos. En cuanto a la financiación, los gastos son encuadrados en los Presupuestos Ordinarios, aunque a veces la misión ha sido cubierta, únicamente, por los Estados participantes<sup>67</sup>.

La MOUE, como misión de mantenimiento de la paz formada por observadores, recoge todos estos elementos esenciales en el MdE. Sus características básicas son las siguientes<sup>68</sup>:

-No tiene un carácter coercitivo, puesto que no está dirigida contra un Estado en particular. Su función no es imponer la paz sino congelar la situación.

-El área original de actuación se circunscribía a Eslovenia y Croacia, extendiéndose ulteriormente a Bosnia-Herzegovina. Posteriormente, la MOUE se amplió a ciertos Estados limítrofes a la República Federativa de Yugoslavia, en particular Hungría, Albania y Bulgaria, para aumentar la actividad en las fronteras de la

---

<sup>66</sup> No debemos obviar, no obstante, que la misión tuvo su origen en el seno de la CPE, cuando la UE no estaba constituida como tal. Por otra parte, debemos entender el MdE como un clásico *Status-of-Forces-Agreement* (SOFA) que recoge los privilegios e inmunidades de la operación. Ver, MALONEY, S.M., "Operation Bolster:...", *op. cit.*, p. 26. Sobre los SOFA, en general, ver, BOWETT, D.W., *United Nations forces: a legal study of United Nations practice*, Stevens, London, 1964; CARLEVARIS, A., "Recenti sviluppi nella prassi degli "Status-Of-Forces Agreements" per le Operazioni di Peace-Keeping delle Nazioni Unite", *La Comunità Internazionale*, 1998, vol. LII, n° 4, pp. 669-691.

<sup>67</sup> Ver, en general, BADIA MARTI, A., *La participación de la ONU...cit.*, pp. 100-110; CASTRO-RIAL GARRONE, F., JARILLO ALDEANUEVA, A., TRILLO DE MARTÍN-PINILLOS, E., *Las misiones de observación electoral...cit.*, pp. 42-52.

<sup>68</sup> En general, MALONEY, S.M., "Operation Bolster...", *op. cit.*, pp. 29-33.

ex – Yugoslavia con la finalidad de prevenir futuros conflictos<sup>69</sup>. Actualmente, los equipos de observadores están presentes en Bosnia y Herzegovina, Serbia, Montenegro y la antigua República Yugoslava de Macedonia<sup>70</sup>.

-Las funciones de la MOUE, originariamente definida en el Anexo II de los Acuerdos de Brioni, eran observar, evaluar e informar sobre el establecimiento del alto el fuego así como la verificación de la evacuación del Ejército Nacional Yugoslavo, la desactivación de las unidades de defensa nacional eslovenas, la liberación de prisioneros en coordinación con la Cruz Roja y el respeto de la moratoria de las Declaraciones de independencia. Posteriormente, con la ampliación del área de actuación, se añaden tareas de diplomacia preventiva, humanitarias y otras, concentrándose todas ellas en el objetivo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, según estipula el artículo 11 TUE<sup>71</sup>. Se elaboran informes diarios, semanales y especiales sobre la situación, contando con la cooperación de las autoridades. En nuestra opinión, la naturaleza funcional de la MOUE se encuentra entre el concepto de Cascos Azules de la ONU y el más reciente concepto de fuerza permanente de profesionales especializados dispuestos a ser desplazados en situaciones de post-conflicto o en áreas de desastres o de emergencias humanitarias, denominados Cascos Blancos<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> La ampliación del mandato se produce a través de Memorandos sucesivos firmados con Bosnia-Herzegovina, 01.10.1991; Bulgaria, 18.09.1992; Albania, 21.12.1992; y por un Protocolo, similar a los anteriores acuerdos, con Hungría, 04.10.1991. Estos textos en, *La Comunità Internazionale*, 1992, vol. XLVII, n° 1, pp. 36-44. Ver, LOPANDIC, D., “Les Mémoires d’entente: des instruments juridiques spécifiques de la Politique Étrangère et de Sécurité de l’Union européenne. –Le cas de l’ex Yougoslavie–”, *Revue du Marché Commun et de l’UE*, 1995, n° 392, pp. 557-562, en pp. 558-559. Respecto a Albania, ver GRECO, E., “Il ruolo della Unione europea nella crisi albanese” en, DE GUTTRY, A., PAGANI, F., *La crisi albanese del 1997*, FrancoAngeli, Milano, 1999, pp. 148-159; Preguntas Escritas n° 1037/97 del Sr. Kaklammanis al Consejo, Crisis Albanesa; n° 1043/97 del Sr. Roubatis al Consejo, Situación en Albania; y n° 1062/97 de los Srs. Muscardini, Amadeo y Bellere al Consejo, Guerra Civil en Albania, *DOCE*, C 391, 23.12.1997, pp. 39 y ss.

<sup>70</sup> El contingente presente en Croacia se retiró en febrero de 2004. Ver, Doc. Consejo 6198/1/04 REV 1, *The Future of EUMM*, 23.08.2004. De acuerdo con el preámbulo de la Acción Común 2006/867/PESC, por la que se prorroga y modifica el mandato de la misión de Observación de la UE (MOUE), *DOUE*, L 335, 01.12.2006, pp. 48-49, a finales de 2006 debía concluir la misión en Albania. Durante 2007, la MOUE se ha centrado en Kosovo y Serbia y Montenegro. Por otra parte, el Cuartel General se encuentra situado en Sarajevo (Bosnia y Herzegovina), que coordina cuatro Oficinas de Misión situadas en la propia Sarajevo, Belgrado (Serbia), Podgorica (Montenegro) y Skopje (antigua República Yugoslava de Macedonia). Igualmente, existe una Oficina Regional en Prístina (Kosovo). Estas Oficinas de Misión controlan a los equipos de observadores.

<sup>71</sup> Sobre las funciones, ver, LANDRY, R., “The European Community Monitor Mission (ECMM) in former Yugoslavia...”, *op. cit.*; ORTIZ DE ZARATE, F., “La Misión de la Unión Europea...”, *op. cit.*, p. 11; REDON, P. (ed.), *La mar y la paz. La Armada y la Infantería de marina en misiones de paz*, Barcelona, 1998, p. 112. Sobre las cuestiones humanitarias, en relación con Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), VANDERSTRAETEN, J.-P. (ed.), *Aspects et rôle de la Communauté européenne...cit.*, pp. 75-79. Igualmente, Pregunta Escrita n° 3164/92 de la Sra. Quistorp a la CPE, Observadores comunitarios en la antigua Yugoslavia, *DOCE*, C 106, 16.04.1993, pp. 37-38; Pregunta Escrita n° 3163/92, de la Sra. Quistorp a Comisión, Observadores comunitarios en la antigua Yugoslavia, *DOCE*, C 207, 30.07.1993, pp. 13-14.

<sup>72</sup> Ver, UN Doc. A/RES/49/139/B, y UN Doc. A/RES/50/44, Participation of volunteers “White Helmets” in activities of the United Nations in the field of humanitarian relief, rehabilitation and technical cooperation of development, 20.12.1994 y 27.07.1995, respectivamente. Ver, DAVID, C.-P., “After Blue Helmets come the White Helmets”, *Peacekeeping and International Relations*, 1997, vol. 26, pp. 3-7.

-El personal de la misión es nombrado por los gobiernos de los Estados miembros, siendo una misión completamente civil<sup>73</sup>. La MOUE tiene una composición mixta, estando formada por militares profesionales (algunos pertenecientes a los servicios de inteligencia) y diplomáticos, con mandatos mínimos de seis meses, ampliados actualmente a un año. Es posible incluir a personal administrativo y técnico de los Estados miembros o a personal local, disfrutando todos ellos de un estatuto equivalente al de su categoría en las Embajadas<sup>74</sup>. Todo el personal lleva vestimentas civiles de color blanco y con el emblema de la Comunidad / UE en las mangas<sup>75</sup>. Asimismo, la MOUE puede desplegar su bandera, y los vehículos, barcos y aviones portan el distintivo de identificación de la misión.

-Los observadores tienen la obligación de no realizar ninguna acción incompatible con la misión, lo que provocó serios problemas, puesto que algunos eran acusados de parcialidad siendo blanco de varias facciones de beligerantes. Especialmente, los observadores alemanes e italianos tenían que mantenerse fuera del área serbia debido al apoyo político de sus respectivos Gobiernos a Croacia.

-Van desarmados. Según en Anexo II de los Acuerdos de Brioni, “since the monitoring mission is not a peace-keeping force, the monitors would not carry arms”. En nuestra opinión, los Acuerdos de Brioni utilizaron una definición de *Peace-Keeping* excesivamente restrictiva, quizás tanto por las reticencias de las Repúblicas Yugoslavas a ver desplegada una *fuerza* en su territorio, como por el hecho de que las Operaciones

---

Asimismo, Recomendación del PE, 10.02.1999, sobre la creación de un Cuerpo Civil Europeo de Pacificación, *DOCE*, C 150, 28.05.1999, pp. 164-165, y la Resolución del PE, 13.12.2001, sobre el Doc. COM (2001) 211, relativo a la prevención de conflictos, *DOCE*, C 177 E, 25.07.2002, p. 295. En ellos se muestra a la MOUE como ejemplo del futuro Cuerpo civil europeo de pacificación, debido a su carácter multifuncional.

<sup>73</sup> Actualmente participan en la misión, Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia. La participación actual de España está compuesta por cuatro militares a los que se les añade un diplomático ([www.mde.es](http://www.mde.es)). Como Estado no miembro participa Noruega. También Canadá (operación *Bolster*) ha contribuido aunque decidió retirar sus contingentes. Sobre la participación de terceros Estados, ver, KARHILO, J., “Multilateral observer, peacekeeping and electoral operations, 1994”, *SIPRI Yearbook*, 1995, pp. 83-96; MAGNANI, E., “Il mantenimento della pace dal XIX al XXI secolo”, *Suppl. della Rivista Marittima*, aprile 1998, n° 4, p. 185.

<sup>74</sup> De este modo, a los equipos de observadores, formados por dos componentes, se les suma un intérprete y un conductor, casi siempre, locales. Ver, REDÓN, P., *La mar y la paz...cit.*, p. 109.

<sup>75</sup> En palabras de GLENNY, “Throughout the wars in Slovenia, Croatia and [Bosnia-Herzegovina], the monitors were comforting but strange figures. They emerged from their white vehicles, dressed all in white and projecting a clinical, even dreamlike, quality. It was as though they were emissaries from outer space who had been sent to save the human race from itself. Almost all monitors were military intelligence officers...Never in the history of warfare have so many foreign intelligence officers been permitted to wander around freely gathering information. None the less, I am convinced that their mere presence helped save lives...they took considerable personal risks”. GLENNY, M., *The Fall of Yugoslavia: The Third Balkan War*, Penguin Books, London, 1992, p. 158.

de Mantenimiento de la Paz de segunda generación, y con un carácter de multifuncionalidad, se encontraban en ese momento aún en ciernes<sup>76</sup>.

-En cuanto a la cadena de mando, el MdE estipulaba que la MOUE operaba bajo la responsabilidad del Jefe de Misión, que tenía la nacionalidad del Estado miembro que ostentaba la Presidencia del Consejo y la categoría de embajador. Sus dos adjuntos, uno en temas políticos y otro en asuntos operacionales, tenían, igualmente, su misma nacionalidad<sup>77</sup>. El Jefe de Misión informaba, a través de la Presidencia, a todas las partes sobre la actividad e investigación realizada, informando, asimismo, a los Estados miembros y a la Comisión. Además, se informaba al Comité de Altos Funcionarios de la CSCE, al Consejo de Europa, ONU, UNPROFOR, etc.<sup>78</sup>. Esta estructura será modificada a partir de 2000, cuando la MOUE sea regulada por una Acción Común, tal y como veremos posteriormente.

-Respecto a los privilegios e inmunidades, el personal de la MOUE disfruta de los propios de los agentes diplomáticos, según la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 18 de abril de 1961. Además, sus lugares de trabajo gozan de inviolabilidad. La MOUE tiene plena libertad de movimiento y sus medios de transporte están exentos de licencias o registros obligatorios. Finalmente, tienen derecho, libre de cualquier carga, a importar y exportar todo el equipo, provisiones, suministros y otros bienes para el uso exclusivo y oficial.

-De acuerdo con el MdE, los Estados miembros y la Comisión compensarán plenamente a las partes yugoslavas respecto de todo daño, pérdida o perjuicio sufrido por los observadores en conexión con la misión e indemnizarán respecto de todo daño producido por o en conexión con las actividades de la MOUE o de su personal.

-En un principio, la duración de la MOUE se pactó en tres meses, existiendo la posibilidad de prolongar el mandato. Esto tuvo lugar el 14 de octubre de 1991, sin fijar un plazo determinado, a través de un Acuerdo sobre la prolongación de la extensión de las actividades de la misión de observación, similar al Memorando y firmado por la Comunidad Europea por una parte, y las Repúblicas yugoslavas por otra.

-La MOUE estaba financiada directamente por los Estados contribuyentes, de acuerdo a una clave de repartición basada en el PNB, siendo la Presidencia la encargada

---

<sup>76</sup> Además, en el ámbito de las Naciones Unidas han existido misiones de observación que han sido consideradas, sin ningún género de dudas, como misiones de mantenimiento de la paz, así la UNMOT en Tajikistán ó la UNOMIL en Liberia. Por otra parte, el Secretario General de la ONU, Boutros-Ghali, en su "Agenda por la Paz", calificaba a las misiones policiales y civiles como operaciones de *Peace-Keeping*. Así, indicaba que "peace-keeping is the deployment of a United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well".

<sup>77</sup> Apoyando al Jefe de Misión y a sus adjuntos, existían cinco secciones: a) unidad logística descentralizada del Cuartel General; b) sección de transmisión; c) sección de administración; d) oficina de medios de comunicación; e) y sección humanitaria.

<sup>78</sup> Además de esto, los contingentes nacionales enviaban información a sus Estados por razones de inteligencia militar, provocando las acusaciones de parcialidad que hemos comentado. Ver, LANDRY, R., "The European Community Monitor Mission...", *op. cit.*, p. 8.

de los fondos disponibles. Al igual que la cadena de mando, el procedimiento de financiación será modificado a partir de 2000.

Debemos decir, sin embargo, que la MOUE sufría una serie de deficiencias, como la rotación de la Presidencia y de los observadores cada seis meses, lo cual provocaba una no continuidad en la dirección de la misión. Recordemos que la rotación de los observadores era responsabilidad de cada Estado, lo que creaba graves dificultades administrativas para el mando, no existiendo un control sobre las personas seleccionadas. Además, se mantenía la parcialidad de algunos de ellos al informar directamente a sus Estados. Por último, su carácter no armado y el hecho de que vivieran con la población civil, conllevaba un grave riesgo para su seguridad, y su naturaleza preventiva podía hacer que perdiese su posición ante una situación conflictiva.

Finalmente, una última observación conviene hacer sobre la naturaleza jurídica del MdE. Este MdE, que constituye la MOUE originaria, en ningún caso puede ser considerado como un Acuerdo comunitario del entonces artículo 228 TCEE (actual 300 TCE), puesto que no es la Comisión sino la Presidencia del Consejo quien lo ha negociado y firmado. Además, el Parlamento Europeo no interviene, por lo que estamos ante un procedimiento interno basado en la cooperación intergubernamental que representa la CPE. Los Estados miembros dirigen el procedimiento de adopción del MdE, mientras que la Comisión es una mera asociada a la empresa. Se trata, en definitiva, de una acción bastante particular, competente de una política exterior y de seguridad, para poner en práctica el papel internacional de la Europa comunitaria. En nuestra opinión, debe ser considerado como un Acuerdo simplificado entre sujetos de Derecho Internacional<sup>79</sup>. En sus disposiciones relativas a los privilegios e inmunidades, el Acuerdo invoca la Convención de Viena sobre las Relaciones Diplomáticas de 1961. Además, la forma simplificada se observa en el momento en el que la firma constituye su entrada en vigor, no contiene un modo de reglamento eventual de diferencias y en el uso no formal de su lengua (el inglés). Además, el texto no fue publicado oficialmente y su contenido no se puso en conocimiento del Parlamento Europeo. Sin embargo, las partes no desearon darle la formalidad de un Acuerdo de Derecho Internacional expresamente y regido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969. Así, podríamos calificarlo como un Acuerdo informal normativo, constituyendo una serie de declaraciones de intenciones políticas, en forma de derechos y obligaciones, que las partes entienden ejecutar. En definitiva, el MdE no se diferencia de un Convenio Internacional, entrando, más bien, dentro del cajón de sastre que representa el artículo 3 de la Convención de Viena de 1969<sup>80</sup>. En nuestra opinión,

<sup>79</sup> Estos sujetos serían la Comunidad y sus Estados miembros (representados por la Presidencia) y las Repúblicas de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), Croacia y Eslovenia, consideradas estas últimas como entidades nacionales con una autoridad efectiva y con un territorio propio, si bien aún no reconocidos internacionalmente en el momento de la firma del MdE.

<sup>80</sup> Dicho artículo 3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, dice lo siguiente: “3. **Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la presente Convención.** El hecho de que la presente Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará: a) al valor jurídico de tales acuerdos; b) a la

constituye el instrumento jurídico más adaptado a la cooperación intergubernamental entre los Estados miembros en el seno de la CPE.

### **3. La cooperación con otros actores internacionales.**

Además de todas las características comunes a las misiones de la ONU que la convierten en verdadera misión de mantenimiento de la paz, la MOUE, en su trayectoria, ha actuado intensamente en cooperación no sólo con la ONU y sus organismos subsidiarios, sino también con otras Organizaciones regionales europeas.

Con la ONU, la cooperación ha sido muy estrecha, en particular en el ámbito de la prestación de asistencia humanitaria o controlando el respeto de los derechos humanos. A través de esta cooperación, la MOUE ha actuado como precursora del Tribunal Penal *ad hoc* para Yugoslavia<sup>81</sup>.

Con la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) los trabajos se centraron sobre la evacuación de refugiados y heridos de las zonas de guerra. La ayuda humanitaria se facilitó a través de la coordinación de los esfuerzos entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y UNPROFOR por una parte, y la MOUE y la *European Community Task Force* (ECTF) por otra<sup>82</sup>.

---

aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención; c) a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre si en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional". Para PAGANI, en referencia al MdE sobre la Administración por parte de la UE de la ciudad de Mostar, el único problema que se puede plantear para considerarlo como un Acuerdo Internacional es la falta de categoría estatal de las partes, aún cuando son capaces de asumir obligaciones jurídicas internacionales. En este caso, el autor habla de Acuerdo Internacional simplificado. *Vid.* PAGANI, F., "L'administration de Mostar...", *op. cit.*, pp. 237-238. En contra de considerar a todo MdE como un Acuerdo Internacional, ver, LOPANDIC, D., "Les Mémoires d'entente...", *op. cit.*, pp. 557-562; RECHI RAMÍREZ, P., "Aspectos jurídicos de los acuerdos políticos internacionales en el ámbito de la defensa: MOUs, acuerdos técnicos y otras figuras análogas", *Revista Española de Derecho Militar*, 2003, nº 81, pp. 195-220, en pp. 197-199.

<sup>81</sup> Así, en diciembre de 1992, tras una serie de informes que demostraban masacres y violaciones múltiples, la Comunidad decide el envío de una misión de investigación (*misión Warbunton*) que presentó sus propias conclusiones en febrero de 1993, confirmando los horrores. (*Bol. CE*, nº 1-2/1993, punto 1.4.12). A partir de estos informes, el Consejo de Seguridad, a través de sus Resoluciones 808 (1993), de 22 de febrero, y 827 (1993), de 25 de mayo, decide instituir el Tribunal Internacional de crímenes de guerra para la ex – Yugoslavia. Ver, STUCCHI, A., "Il conflitto...", *op. et loc. cit.*, p. 596. Igualmente, sobre la situación humanitaria en Kosovo, Resolución del Consejo de Seguridad 1199 (1998), de 23 de septiembre.

<sup>82</sup> Ver, Acción Común 1993/603/PESC, relativa al apoyo de envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina, *DOCE*, L 286, 20.11.1993, pp. 1-2. La ECTF era una misión de la Comunidad que coordinaba la actuación de la ECHO en la ex Yugoslavia, dejando de funcionar tras los Acuerdos de Dayton. En general, DE ROSSANET, B., *Peacemaking and peacekeeping in Yugoslavia*, Kluwer, The Hague/London/Boston, 1996, p. 15; DOMESTICI-MET, M.J., *La Communauté et l'Union européenne... (2ème partie)*, *op. cit.*, pp. 263-266; LAST, D.M., "Cooperation between Units and Observers", *Peacekeeping and International Relations*, 1994, nº 5, p. 4; MAGNANI, E., "Il mantenimento della pace...", *op. cit.*, pp. 186-187; STOLTENBERG, T., "Introducing peacekeeping to Europe", *International*

En septiembre de 1991, la Comunidad pidió a la UEO que estudiara las posibilidades de enviar una misión para apoyar a la MOUE83. Finalmente, los trabajos no progresaron, pero se trasladaron a la ONU que así contó con un estudio serio y profundo, puramente militar, para su posterior actuación en los Balcanes.

Finalmente, la UE ha aportado una contribución importante a los trabajos de la OSCE a través de la MOUE, especialmente en el campo del control de procesos electorales en Bosnia-Herzegovina, Montenegro, República de Srpska y Antigua República Yugoslava de Macedonia. Además, la MOUE fue la precursora de su Misión de Verificación en Kosovo (MVK-OSCE)<sup>84</sup>.

#### 4. La MOUE en la PESC: Acción Común 2002/921/PESC.

Tal y como hemos comentado anteriormente, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht constituyendo la UE, se crea la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que sustituye a la CPE y que tiene entre sus objetivos el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Dentro de este objetivo se incluye el impedir los conflictos armados mediante una diplomacia preventiva, elaborando y fomentando la política de mantenimiento de la paz (*Peace-Keeping*) y de establecimiento de la paz (*Peace-Making*), principalmente basada en el uso de medios no militares y la preparación de fuerzas capaces de ponerla en práctica<sup>85</sup>. Todo ello da una mayor base a la MOUE, que se convierte en germen de nuevos proyectos en el campo de las Misiones de Observación.

A partir del surgimiento de la PESC en 1992, se puede decir que la MOUE representa a la UE, siendo sus ojos y oídos en la antigua Yugoslavia, hasta el punto que sus informes sobre la situación en el terreno de las áreas de interés han constituido la base de acciones comunitarias en diferentes ámbitos:

---

*Peacekeeping*, 1995, vol. 2, nº 2, pp. 215-223, en pp. 221-222; STUCCHI, A., "Il conflitto...", *op. et loc. cit.*, pp. 592-595.

<sup>83</sup> La UEO presentó cuatro propuestas de operaciones: a) una asistencia logística y técnica a los observadores; b) una protección armada; c) una fuerza de mantenimiento de la paz de 5.000-6.000 miembros; d) una fuerza de mantenimiento de paz de gran envergadura, compuesta por 25.000/30.000 miembros. Sobre la cuestión, DOMESTICI-MET, M.J., *La Communauté et l'Union européenne... (2ème partie)*, *op. cit.*, p. 264; GRECO, E., "Il ruolo della Unione europea...", *op. et loc. cit.*, p. 152; GUICHERD, G., "The hour of Europe...", *op. cit.*, p. 170; MAURY, J.P., *La construction européenne: la sécurité et la défense*, PUF, Paris, 1996, pp. 253; MINISTERIO DE DEFENSA, *Manual de Operaciones de Paz*, Madrid, 1995, p. 248.

<sup>84</sup> Acción Común 1996/406/PESC, relativa a la participación de la Unión en apoyo al proceso electoral en Bosnia y Herzegovina, *DOCE*, L 168, 06.07.1996, p. 1, continuada por la Acción Común 1997/689/PESC, *DOCE*, L 293, 27.10.1997, p. 7; y la Acción Común 1998/302/PESC, *DOCE*, L 138, 09.05.1998, pp. 3-4.

<sup>85</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, octubre de 1993, en, *Bol. CE*, nº 10-1993, punto I.1 y ss; Resolución del PE, 24.03.1994, sobre el desarrollo de una política de seguridad y defensa común de la UE: objetivos, instrumentos y procedimientos, *DOCE*, C 114, 25.04.1994, pp. 20-25.

-En el ámbito político, destaca la contribución a los procesos electorales en coordinación con la OSCE, citados anteriormente. Igualmente, resulta interesante la petición realizada a la UEO para la elaboración de un estudio sobre la viabilidad de una operación internacional de policía para ayudar a las autoridades albanesas. Esta petición será el origen de la posterior ampliación del mandato del *Multilateral Advisory Police Element* (MAPE) de la UEO en Albania<sup>86</sup>. Igualmente, la MOUE es precursora de la creación de una misión destinada a coordinar, supervisar y formar especialistas e instructores en la retirada de minas en Croacia, apoyándose en las capacidades de la UEO, constituyendo la *Mission d'Assistance au Déminage de l'UEO* (MADUEO)<sup>87</sup>.

-En el ámbito económico, destacan las sanciones impuestas a Serbia y Montenegro, con el fin de inducirlos a que cooperasen en el restablecimiento de la paz y del diálogo en la región<sup>88</sup>.

-Finalmente, en el plano diplomático, destacan los nombramientos de Representantes Permanentes. En particular, para la República Federativa de Yugoslavia, con la misión de reforzar la eficacia de la contribución de la UE a la resolución de los problemas en esta República; para Kosovo, a la vista de los acontecimientos producidos en la región durante 1999. Posteriormente, se nombraron Representantes Especiales en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), con la finalidad de contribuir al proceso de paz, y en la región de Bosnia y Herzegovina, para actuar en el ámbito del Estado de Derecho<sup>89</sup>.

Recordemos que las Acciones Comunes representan la base jurídica básica de las operaciones de gestión civil de crisis. En un principio, las Acciones Comunes tenían como único límite las cuestiones de defensa, límite que desaparece con la entrada en

---

<sup>86</sup> La MAPE fue una operación policial organizada por la UEO para hacer frente a la crisis albanesa de 1997. Sobre esta operación, ver, ROSENGARTEN, B., ROBERTS, C., "La UEO e l'azione del Gruppo Consultivo Multinazionale di Polizia in Albania" en, DE GUTTRY, A., PAGANI, F., (dir.), *La crisi albanese...cit.*, pp. 160-180. Igualmente, Consejo de Ministros de la UEO, París, 13.05.1997, [www.ueo.int](http://www.ueo.int). Acerca de la evolución del MAPE, ver, Doc. de l'Assemblée de l'UEO, n°1721, *Missions de police internationales dans l'Europe du Sud-Est*, 15.11.2000; Doc. de l'Assemblée de l'UEO, n° 1859, *Les missions de stabilisation de l'Union européenne en Europe du Sud-Est*, 10.05.2004, [www.assemblee-ueo.org](http://www.assemblee-ueo.org).

<sup>87</sup> Decisión 1998/628/PESC, relativa a la aplicación de la Acción Común 1998/627/PESC, sobre la acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, *DOCE*, L 300, 11.11.1998, pp. 2-3.

<sup>88</sup> Reglamento 1992/1432/CEE, por el que se prohíbe el comercio entre la CEE y las Repúblicas de Serbia y Montenegro, *DOCE*, L 151, 03.06.1992, pp. 4-5, y Reglamento 1992/2656/CEE, sobre determinadas modalidades técnicas relativas a la aplicación del Reglamento 1992/1432/CEE, *DOCE*, L 266, 12.09.1992, pp. 27-28.

<sup>89</sup> Ver, Acción Común 1998/375/PESC, relativa al nombramiento de un Representante Especial de la UE para la República Federativa de Yugoslavia, *DOCE*, L 165, 10.06.1998, p. 1; Acción Común 1999/239/PESC, relativa al nombramiento de un enviado especial de la UE para Kosovo, *DOCE*, L 89, 01.04.1999, p. 2; Acción Común 2001/492/PESC, relativa al nombramiento del Representante Especial de la UE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOCE*, L 180, 03.07.2001, p. 1; Acción Común 2002/211/PESC, relativa al nombramiento del Representante Especial de la UE en Bosnia y Herzegovina, *DOCE*, L 70, 13.03.2002, p. 7.

vigor del Tratado de Ámsterdam<sup>90</sup>. Sin embargo, debemos decir que las misiones de observación, al no tener un carácter propiamente militar, no entraban en el término de defensa, reservada a las contadas ocasiones en que la UE recurrió a la UEO<sup>91</sup>. Debido a esto, sería posible constituir la MOUE, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, a partir de una Acción Común, entendiendo que la misión tenía como finalidad el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Así ha sucedido, tomando como base la estructura y capacidad demostrada por la MOUE, con las misiones de observación de procesos electorales creadas desde 1992, como las enviadas a Bosnia y Herzegovina, Rusia y Sudáfrica.

El motivo que ha podido impedir que la MOUE no haya sido regulada por una Acción Común hasta diciembre de 2000, debemos hallarlo en razones de oportunidad política. En efecto, aparte de la cuestión de la financiación, debemos añadir que el origen de la misión se encuentra en un Acuerdo con entidades estatales – Acuerdos de Brioni -, que pudieran obstaculizar esta adaptación ante el temor de perder su posición privilegiada. Por otra parte, de ningún modo cabe basar la MOUE en alguno de los Reglamentos adoptados en 1999<sup>92</sup>, debido, fundamentalmente, a la naturaleza de las funciones, así como a las implicaciones políticas, principalmente, que se derivan de su funcionamiento.

Con todo, la Acción Común 2000/811/PESC, regula la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE), a través de un instrumento propio, si bien en el Preámbulo de la Acción Común se hace referencia a los Acuerdos de Brioni y al MdE de 1991 como origen de la misión. A través de esta Acción, se intenta seguir las directrices del Consejo de Asuntos Generales en cuanto había previsto la reestructuración de la misión<sup>93</sup>. En efecto, se le dota de un carácter más flexible y racional, de acuerdo con las nuevas disposiciones del Tratado de Ámsterdam, especialmente en lo referente a la existencia de un Alto Representante para la PESC. Además, sus funciones y organización se adaptan a las prioridades de la UE en la región de los Balcanes, puesto que, formalmente, la MOUE actúa “como instrumento de la política exterior y de seguridad común de la UE” hasta la finalización de la misión. La Acción Común 2000/811/PESC, ha sido reemplazada por la Acción Común

---

<sup>90</sup> De acuerdo con el actual artículo 23.2 *in fine* TUE, será posible adoptar Acciones en materia militar y de defensa por unanimidad.

<sup>91</sup> Tales han sido las peticiones de la UE a la UEO para la constitución de una operación humanitaria en la región de los Grandes Lagos, la contribución a la retirada de minas en Croacia (MADUEO), la petición de vigilancia de la seguridad en Kosovo y la creación de un contingente policial de apoyo en Albania (MAPE). Ver, Decisión 1996/670/PESC, para la aplicación de la Acción Común 1996/669/PESC, relativa a la región de los Grandes Lagos, *DOCE*, L 312, 02.12.1996, p. 3; Decisión 1998/628/PESC, relativa a la aplicación de la Acción Común 1998/627/PESC, sobre la acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas, *DOCE*, L 300, 11.11.1998, pp. 2-3; Decisión 1998/646/PESC, sobre la supervisión de la situación en Kosovo, *DOCE*, L 308, 18.11.1998, pp. 1-2; Decisión 1999/190/PESC, para la aplicación de la Acción Común 1999/189/PESC, relativa a la contribución de la UE a la reconstrucción de una fuerza policial en Albania, *DOCE*, L 63, 12.03.1999, pp. 3-4.

<sup>92</sup> Reglamento 1999/975/CE y Reglamento 1999/976/CE, citados en *supra* nota 41.

<sup>93</sup> En particular, Consejos de Asuntos Generales, 21.06.1999 (*Bol. UE*, nº 6-1999, punto 1.3.82), 06/07.12.1999 (Doc. Consejo 12687/99, 06.12.1999), 14/15.02.2000 (Doc. Consejo 6108/00, 14.02.2000) y 13.06.2000 (Doc. Consejo 9274/00, 13.06.2000).

2002/921/PESC, vigente actualmente y que se ha ido prorrogando de forma periódica. Así, la Acción Común 2006/867/PESC la ha prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2007 disponiéndose el cierre de la totalidad de la misma para finales de ese mismo año<sup>94</sup>.

#### A) Estructura y funcionamiento.

La actual Acción Común 2002/921/PESC, completa lo dispuesto en el MdE de 1991. Así, respecto a las funciones, estas se centran en contribuir a la política de la UE en los Balcanes<sup>95</sup>. Sus funciones serán, principalmente, recopilar información y realizar análisis sobre la evolución política y de la seguridad, el control de las fronteras, el regreso de los refugiados y cualquier otra misión encargada por el Consejo en coordinación con el Alto Representante. Además, se prevé una coordinación estrecha con otras Organizaciones Internacionales. Vemos, pues, que las competencias de la MOUE tienen un carácter continuador, si bien se observa un *numerus apertus* en las mismas puesto que, siempre que lo prevea el Consejo o Alto Representante, se pueden añadir nuevas funciones de acuerdo con la evolución de la situación. En el cumplimiento de todas estas tareas, la MOUE responde ante el Consejo por medio del Alto Representante para la PESC.

La Acción Común dota a la misión de una nueva cadena de mando. Así, el Jefe de Misión ya no es nombrado por el Estado que ostenta la Presidencia, sino que tiene un carácter más estable al ser nombrado por el Consejo a partir de las propuestas del Alto Representante, siendo el encargado de la gestión de la misión<sup>96</sup>. Además, hay un

---

<sup>94</sup> Acción Común 2000/811/PESC y Acción Común 2002/921/PESC, citadas *supra* nota 57; Acción Común 2006/867/PESC, por la que se prorroga y modifica el mandato de la misión de Observación de la UE (MOUE), *DOUE*, L 335, 01.12.2006, pp. 48-49. Ver, igualmente, Doc. Consejo CM 1988/07, 01.06.2007, el cual recoge la agenda para la reunión del Grupo de Trabajo para los Balcanes Occidentales de 04.06.2007, y en la que se incluye la discusión del “EUMM: Full Report on the Implementation of the Exit Strategy (MD 145/07)”. Este último informe ha sido tratado en la reunión del Comité Político y de Seguridad de 12.06.2007 (Doc. Consejo CM 2076/1/07 REV 1, 11.06.2007). Finalmente, ver, Press Release S/375/07, Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, welcomes the successful completion of the European Union Monitoring Mission (EUMM), 27.12.2007.

<sup>95</sup> Para ello, la MOUE debe actuar en coordinación con otras operaciones de la UE en la zona, tales como la operación militar *Althea* y la misión de Policía de la UE (MPUE), ambas en Bosnia y Herzegovina. Ver, nuestro trabajo, “El desarrollo de las operaciones *Petersberg* de la UE: la operación *Althea* en Bosnia y Herzegovina”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2006, n° 23, pp. 47-84, en pp. 62-64. Ver, igualmente, “Programa de Salónica para los Balcanes Occidentales”, adoptado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, 16.06.2003 (Doc. Consejo 10369/03, 16.06.2003) y aprobado por el Consejo Europeo de Salónica, junio de 2003, *Bol. UE*, n° 6-2003, puntos I.2 y ss; Estrategia Europea de Seguridad: *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Bruselas, 12.12.2003; Doc. Consejo 10099/04, Estrategia Europea de Seguridad: Bosnia y Herzegovina, 15.06.2004; Doc. COM (2006) 27, Los Balcanes Occidentales en la vía hacia la UE: consolidación de la estabilidad y aumento de la prosperidad, 27.01.2006.

<sup>96</sup> Ello conlleva un importante paso hacia una política continuista en la dirección de la MOUE y que se presentaba como uno de los obstáculos a lo largo de toda la existencia de la misión con anterioridad a la Acción Común 2000/811/PESC. El primer Jefe de Misión fue nombrado por Decisión 2001/285/PESC,

Consejero Jurídico que, si bien no se indica nada, por la naturaleza de sus obligaciones, será nombrado por el Alto Representante. El resto del personal sigue siendo designado por los Estados, por un período mínimo de un año, si bien es posible el nombramiento de personal por parte de instituciones comunitarias<sup>97</sup>. Finalmente, la no referencia al Comité Político y de Seguridad (COPS) en la Acción Común 2002/921/PESC, no debe afectar su cometido en cuanto órgano encargado del control político y la dirección estratégica de la operación de acuerdo con el artículo 25 TUE.

La MOUE, en la línea de las otras misiones de observación reguladas por una Acción Común, financia sus gastos corrientes a través del presupuesto comunitario, siendo los Estados los que corren con los gastos del personal que nombre<sup>98</sup>.

Respecto a la situación en la que quedan aquellos Estados que no sean miembros de la UE pero que sean parte de la OSCE y aportan personal a la misión (actualmente Noruega), la Acción Común 2002/921/PESC dispone que los mismos podrán mantener su participación. No se establece, sin embargo referencia alguna a Acuerdos con base en el artículo 24 TUE para la participación de terceros Estados, como ocurre en las operaciones de gestión civil de crisis catalogadas en el marco PESD<sup>99</sup>. En nuestra opinión, lo que establece el articulado es un régimen preferencial para aquellos terceros Estados que participaban con anterioridad en la misión, los cuales no deberán concluir un Acuerdo internacional. Por otra parte, si bien nada se indica, se presume que

por la que se nombra al Jefe de Misión de la MOUE, *DOCE*, L 99, 10.04.2001, p. 2. De cualquier forma, la Presidencia mantiene una cierta posición dominante, dado que nombra al Jefe de Misión Adjunto.

<sup>97</sup> Esto último se deduce del artículo 4.5 de la Acción Común 2002/921/PESC, al especificar que el Estado o la *institución* que nombre al personal deberá atender cualquier reclamación relativa al nombramiento, formulada por dicho miembro o relacionada con él. No se indica qué institución se verá afectada por esta disposición, si bien cabe entender que será la Comisión y el Parlamento Europeo quienes tengan esta capacidad para nombrar observadores propios, con la finalidad de ejercer con mayor transparencia sus competencias reconocidas por el Título V TUE.

La estructura se completa con un departamento de análisis, una sección administrativa y financiera, una unidad de gestión de bases de datos y una sección de comunicaciones y logística. Sobre el terreno, las Oficinas de Misión, en estrecha coordinación con el Jefe de Misión y otras Organizaciones Internacionales, apoyan a los equipos móviles de intervención rápida formados por observadores europeos. A estos últimos se les puede añadir personal local.

<sup>98</sup> Sobre el desglose de los gastos, ver, Doc. Consejo 7038/03, Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC incluidas sus implicaciones financieras para el presupuesto general de las Comunidades Europeas (punto H, apartado 40, del Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999) – 2002, 07.04.2003.

<sup>99</sup> Sorprende el hecho que no se haya previsto para la MOUE la creación de un Comité de Contribuyentes para la gestión diaria de la misión, a través de una Decisión del Comité Político y de Seguridad, y a diferencia de lo que ocurre en otras operaciones civiles como la MPUE en Bosnia y Herzegovina, la operación *Próxima* en la antigua República Yugoslava de Macedonia y la misión de observación en Aceh (MOA-Aceh). De cualquier modo, la práctica demuestra que la formación del Comité de Contribuyentes no es obligatoria y, en el caso de la MOUE, la gestión diaria se puede realizar perfectamente en el seno del Comité Político y de Seguridad con la participación adicional de Noruega. Sobre la participación de terceros Estados en la PESD, ver, nuestro trabajo “La participation du Maroc dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense”, en, DEL VALLE GALVEZ, A., EL HOUDAÏGUI, R. (dirs.), ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. (coord.), *Las dimensiones Internacionales del Estrecho de Gibraltar - Les dimensions internationales du Détroit de Gibraltar*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 59-68.

cualquier otro Estado tercero podrá participar en la MOUE de acuerdo con el régimen general establecido (artículo 24 TUE). Finalmente, respecto a la participación en los gastos, los relativos al personal son gestionados por cada tercer Estado, mientras que deben contribuir conjuntamente a los gastos corrientes de acuerdo a su nivel de participación y al PNB de cada uno de ellos.

#### B) Estatuto de la misión.

La Acción Común 2002/921/PESC dispone que para el desarrollo de los términos y condiciones de la operación, se recurrirá a los Acuerdos internacionales previstos en el artículo 24 TUE. Cabe pensar que a través del procedimiento establecido en el mismo, se puede celebrar un Acuerdo con las antiguas Repúblicas yugoslavas con la finalidad de sustituir el MdE de 1991 por un instrumento jurídicamente reconocido en el TUE<sup>100</sup>. De este modo, estando aún vigente la Acción Común 2000/811/PESC, en abril de 2001, la UE ha concluido un Acuerdo Internacional con Serbia y Montenegro<sup>101</sup> (en el momento de la firma aún era la República Federativa de Yugoslavia), para el despliegue de la MOUE en este territorio, aprobándose tal acuerdo a través de la Decisión 2001/352/PESC, y siendo la primera ocasión en la que se aplica el artículo 24 TUE. Posteriormente, se ha concluido otro Acuerdo con la antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), por la Decisión 2001/682/PESC y un Acuerdo para el despliegue de la MOUE en la República de Albania<sup>102</sup>. Si bien estos tres Acuerdos siguen las líneas básicas del MdE, principalmente en lo referente al mandato (artículos I de los Acuerdos con Serbia y Montenegro y con la ARYM, y artículo 1 del Acuerdo con la República de Albania)<sup>103</sup>, estatuto (artículos II de los Acuerdos con Serbia y Montenegro y con la ARYM, y artículo 2 del Acuerdo con la República de Albania), composición (artículos III de los Acuerdos con Serbia y Montenegro y con la ARYM, y

---

<sup>100</sup> En ningún caso se produce un solapamiento entre la Acción Común y el MdE, puesto que ambos regulan cuestiones diversas, esto es el régimen interno de la misión, el primero, y el estatuto de la misión ante los Estados que acogen a la misma, el segundo. Por otra parte, al considerar el MdE como un Acuerdo Internacional, en absoluto podría ser modificado por una Acción Común de la UE.

<sup>101</sup> Debemos tener en cuenta que, actualmente, Serbia y Montenegro son dos Estados independientes y miembros de Naciones Unidas. Ver, Doc. UN A/RES/60/264, Admisión de la República de Montenegro como miembro de las Naciones Unidas, 28.06.2006.

<sup>102</sup> Decisión 2001/352/PESC, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República Federativa Yugoslava sobre las actividades de la MOUE en la República Federativa Yugoslava, *DOCE*, L 125, 05.05.2001, pp. 1-4; Decisión 2001/682/PESC, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la antigua República Yugoslava de Macedonia sobre las actividades de la MOUE en la antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOCE*, L 241, 11.09.2001, pp. 1-4; Decisión 2003/254/PESC, relativa a la celebración del Acuerdo entre la UE y la República de Albania sobre las actividades de la MOUE en la República de Albania, *DOUE*, L 93, 10.04.2003, pp. 49-52.

<sup>103</sup> Respecto al mandato, el Acuerdo con la ARYM presenta un elemento adicional en su apartado e) del artículo I, al incluir “informar periódicamente a la Parte anfitriona sobre las actividades de la MOUE incluidas, si entran dentro de sus competencias, las cuestiones humanitarias”. Ver, asimismo, Acuerdo de Estabilidad y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la ARYM, por otra, aprobado por Decisión 2004/239/CE, EURATOM, *DOUE*, L 84, 20.03.2004, pp. 1 y ss. Respecto a la MOUE en la ARYM, especialmente en lo que concierne sus relaciones con la OTAN, ver, INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), “Moving Macedonia toward self-sufficiency: A new Security approach for NATO and the EU”, *Balkans Report*, n° 135, 15.11.2002, pp. 14-16.

artículo 3 del Acuerdo con la República de Albania) y privilegios e inmunidades de la misión (artículos VIII de los Acuerdos con Serbia y Montenegro y con la ARYM, y artículo 8 del Acuerdo con la República de Albania), sin embargo, presentan una serie de características que merece la pena resaltar.

En primer lugar, el artículo X del Acuerdo con Serbia y Montenegro, manifiesta que tal Acuerdo sustituye al MdE, si bien debe entenderse esta sustitución en lo que afecta, exclusivamente, a Serbia y Montenegro (recordemos, firmantes del MdE de 1991 como República Federativa de Yugoslavia), puesto que la MOUE mantiene actualmente su presencia en Bosnia-Herzegovina y Antigua República Yugoslava de Macedonia. Por su parte, el Acuerdo con la ARYM sustituye a la aceptación provisional del Gobierno de la ARYM, emitido en marzo de 1998, y por el cual se permitía a la MOUE desplegarse en esta República. Finalmente, el Acuerdo con la República de Albania sustituyó el MdE sobre la Misión de Observación de la Comunidad Europea en la zona de la frontera de Albania con la antigua Yugoslavia, firmado en Tirana el 21 de diciembre de 1992.

En segundo lugar, en el artículo III del Acuerdo con Serbia y Montenegro, se hace referencia a que el Jefe de la Misión “será nombrado por el Consejo”, y sin mencionar que sea necesaria una propuesta del Alto Representante como cita la Acción Común 2002/921/PESC. Esto podría llevar al equívoco de que nos encontraríamos ante dos Jefes de Misión, uno al frente de la MOUE en Serbia y Montenegro y otro designado de acuerdo a la Acción Común 2002/921/PESC, y que debería actuar como coordinador de las diferentes misiones sobre el terreno. Además, las continuas referencias en el Acuerdo a la MOUE en Serbia y Montenegro, sumado al hecho de no existir mención alguna a la misión regulada por la Acción Común, parecen indicar que nos encontraríamos ante una MOUE *bis*, totalmente independiente. Sin embargo, debe entenderse que nos hallamos ante la misma misión y el mismo Jefe de Misión<sup>104</sup>, y lo que normaliza el Acuerdo es el simple despliegue de la MOUE, regulada por la Acción Común, en Serbia y Montenegro. De cualquier modo, hubiera sido más aconsejable dotar de una mayor claridad al articulado, por ejemplo, procediendo al reenvío de muchas de las cuestiones tratadas a lo estipulado en la Acción Común de creación de la MOUE. Esta falta de coordinación entre los textos ha podido deberse a las reticencias de las Partes Anfitrionas en vincularse jurídicamente a través de un acuerdo que se base completamente en una decisión – Acción Común - adoptada por un actor internacional - véase, la UE – y de la que no forman parte como Estados miembros.

En tercer lugar, otra cuestión interesante es la existencia de un Representante Especial de la UE (REUE) en la ARYM. De este modo, el Representante Especial debe apoyar el trabajo del Alto Representante, así como mantener relaciones fluidas con la

---

<sup>104</sup> Un dato esclarecedor es que el artículo III del Acuerdo con la ARYM hace referencia a que el Jefe de Misión “ha sido nombrado por el Consejo”. Por su parte, el artículo 3 del Acuerdo con la República de Albania cita “el nombramiento del Jefe de Misión de la MOUE compete al Consejo de la Unión Europea”.

Comisión, con la Delegación de la Comisión y con la MOUE<sup>105</sup>. Asimismo, tiene un vínculo privilegiado con el Comité Político y de Seguridad (COPS). La existencia de este Representante Especial no debe modificar la cadena de mando de la MOUE, si bien actúa como un interlocutor entre la misión de observación y el Alto Representante. Esta presunción, unida al hecho de la inexistencia de un Representante Especial en Serbia y Montenegro y Albania, lleva a considerar necesaria una mayor coherencia y unificación de sus funciones en aquellas regiones donde se lleven a cabo misiones de gestión de crisis por parte de la UE.

Por último, como innovaciones positivas respecto al MdE de 1991, los artículos VIII de los Acuerdos con Serbia y Montenegro y la ARYM y el artículo 8 del Acuerdo con Albania, conceden a la MOUE el estatuto de misión diplomática, reforzándose de este modo, la protección internacional de la que gozan sus miembros. Asimismo, los Acuerdos permanecerán en vigor mientras no exista una denuncia por una de las Partes participantes, sin que se establezca un periodo determinado de duración.

Actualmente, debemos entender que el MdE únicamente se encuentra vigente en las relaciones entre la UE y Bosnia y Herzegovina, al no existir un Acuerdo Internacional bilateral entre ambos sujetos con base en el artículo 24 TUE.

## **5. La participación institucional en la MOUE.**

Hemos podido comprobar cómo, en sus primeros años, ha sido escaso el cometido desempeñado por los órganos comunitarios respecto a la MOUE, donde los Estados miembros mantienen totalmente el control de la operación. Así, aparecen como firmantes del MdE, si bien están representados por la Presidencia, siendo ellos quienes nombran a los observadores que actúan en nombre de los Estados miembros / Unión Europea y no de la Comunidad. Asimismo, asumen la responsabilidad respecto a las acciones de la misión.

Con la adopción de la Acción Común que crea la MOUE, la situación no va a variar demasiado, puesto que, no nos olvidemos, nos encontramos en cuestiones pertenecientes al II pilar intergubernamental. Aquí, los Estados miembros mantienen el control de la operación, ejercitándolo en el seno del Consejo / Comité Político y de Seguridad. De cualquier modo, resulta interesante la posibilidad de participación de terceros Estados con los mismos derechos y obligaciones que los Estados miembros y que, por tanto, deben respetar la cadena de mando de las misiones.

---

<sup>105</sup> Así viene establecido hasta la Acción Común 2002/963/PESC, por la que se modifica y proroga el mandato del Representante Especial de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia *DOCE*, L 334, 11.12.2002, pp. 7-8. Sorprende el hecho que a partir de la Acción Común 2003/870/PESC, por la que se modifica y proroga el mandato del Representante Especial de la UE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, *DOUE*, L 326, 13.12.2003, pp. 39-40, desaparece toda referencia explícita a la MOUE. No obstante, sí se indica que el Representante Especial mantendrá una estrecha relación, “con los Jefes de Misión” entre otros.

En particular, el Estado que asuma la Presidencia del Consejo no va a perder su papel protagonista a través del nombramiento del Jefe de Misión Adjunto y de ser el responsable de la ejecución de las decisiones en estrecha coordinación con el Alto Representante para la PESC. La Presidencia es la encargada de informar a la Comisión y a los Estados miembros y de gestionar los fondos presupuestarios.

En cuanto a la Comisión, esta se encuentra asociada plenamente a la PESC, asumiendo la responsabilidad por las acciones realizadas por la MOUE, y compartiéndola con los Estados miembros. Además, es consultada por el Consejo cuando sea preciso confiar misiones específicas a la MOUE y supervisa las actividades del Jefe de Misión de acuerdo a su mandato, asistiendo, por otra parte, a la Presidencia. Igualmente, la Comisión puede nombrar a personal civil, con la función esencial de permitir una mayor transparencia en el ejercicio de sus competencias. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la Comisión tiene el derecho de hacer propuestas para garantizar la ejecución de una Acción y puede presentar cuestiones relativas a la PESC (artículos 14.4 y 22 TUE). Este hecho tiende a mejorar la posición de la Comisión, órgano supranacional, en las misiones de gestión civil de crisis, manteniendo la coherencia en la acción exterior de la Unión.

El Alto Representante para la PESC ha visto incrementado sus competencias con la Acción Común relativa a la MOUE. Así, da a la misión orientaciones sobre la política de la UE en los Balcanes y trabaja en estrecha coordinación con el Consejo para confiar misiones específicas a la MOUE y para nombrar al Jefe de Misión. La Acción Común 2002/921/PESC le da un papel de primera línea ya que responde en nombre de la MOUE ante el Consejo y es el encargado de velar para que la misión funcione de acuerdo con los criterios de flexibilidad y racionalidad.

Acerca del Parlamento Europeo, sus competencias en el II pilar siguen siendo escasas. Así, la Presidencia debe remitir los informes emitidos por las misiones al Parlamento Europeo, si bien éstos, en su mayoría, no llegan a conocerse debido a su carácter confidencial. Esto representa, a todas luces, un obstáculo al papel democrático que debería poseer el Parlamento Europeo en materia de Política Exterior y de Seguridad, a pesar de la posibilidad que ostenta de nombrar personal civil en la MOUE. De cualquier modo, el Parlamento Europeo ha aprovechado su facultad de recomendación al Consejo para influir en la organización de la misión y, por ende, en el contenido de la Acción Común que la regula. Así, recomendó que se garantizara la continuidad y se hiciera un mejor uso del mandato de la misión, en un intento de mejorar su efectividad, lo cual ha llevado a la existencia de un Jefe de Misión nombrado con un carácter permanente<sup>106</sup>. También, recomendó la creación de una reserva de personal dedicado a la PESC que pudiera movilizarse con rapidez para Acciones Comunes, a partir de la experiencia acumulada como la que representa actualmente la MOUE. Ello permitiría un desarrollo fluido de estas misiones desde los puntos de vista

---

<sup>106</sup> Recomendación del PE, 02.04.1998, sobre la estrategia post-SFOR en Bosnia-Herzegovina, *DOCE*, C 138, 04.05.1998, pp. 179-181.

organizativo y financiero al estar originadas por una Acción Común<sup>107</sup>. En esta misma línea, el Parlamento Europeo propuso la inclusión de los gastos de la MOUE en los Presupuestos comunitarios, lo que conllevaría, no sólo una mayor participación por parte de esta institución, sino también el control financiero a través del Tribunal de Cuentas<sup>108</sup>. Finalmente, como hemos visto, la Acción Común de creación de la MOUE ha recogido esta última petición.

Por último, la participación del Tribunal de Justicia, si bien excluida del II Pilar (artículo 46 TUE), podrá existir para delimitar el ámbito competencial entre los pilares y para controlar decisiones que pongan en práctica actuaciones en el ámbito de la política exterior<sup>109</sup>. Igualmente cabrá el ejercicio de la actividad del Tribunal de Justicia y del

---

<sup>107</sup> Así, en línea con los Cascos Blancos de Naciones Unidas (*vid. supra* nota 72), el PE ha promovido la creación de un *Cuerpo Europeo de Pacificación*. Esta fuerza, de naturaleza civil, estaría compuesta por unidades militares y civiles, y su misión sería activar operaciones humanitarias y de mantenimiento y restablecimiento de la paz a partir de la experiencia de la MOUE. Tal Cuerpo no debe ser concebido como una alternativa a misiones ordinarias para el mantenimiento de la paz, ni debe llevar a cabo operaciones que ya realizaban Organizaciones como la OSCE y ACNUR, que actúan en este ámbito, sino más bien como complemento cuando fueran necesarias acciones preventivas. Ver, sobre la cuestión, Recomendación del PE, 10.02.1999, sobre la creación de un Cuerpo Civil Europeo de Pacificación, *DOCE*, C 150, 28.05.1999, pp. 164-165. Igualmente, CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL 1996, *Informe del Grupo de Reflexión, Bruselas, diciembre de 1995*, OPOCE, Luxemburgo, 1996; GOURLAY, C., “Feasibility Study on the European Civil Peace Corps”, *ISIS Reports*, march 2004. Ver, Resolución del PE, 21.02.1997, sobre la ayuda humanitaria de la UE y la función de la ECHO y sobre la Comunicación de la Comisión sobre la vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo, *DOCE*, C 85, 17.03.1997, pp. 181-184; Resolución del PE, 14.05.1997, sobre el desarrollo de perspectivas para la política de seguridad común de la UE, *DOCE*, C 167, 02.06.1997, pp. 99-104; Resolución del PE, 12.06.1997, sobre los progresos realizados en el desarrollo de la PESC (enero-diciembre de 1996), *DOCE*, C 200, 30.06.1997, pp. 148-153; Resolución del PE, 13.12.2001, sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos (COM (2001) 211), *DOCE*, C 177 E, 25.07.2002, pp. 291-296.

<sup>108</sup> Resolución del PE, 18.05.1995, sobre los progresos de la PESC en 1996, *DOCE*, C 151, 19.06.1995, pp. 223-226; Resolución del PE, 19.12.1997, sobre el Dictamen 1/97 Tcu relativo a las condiciones de ejecución de los gastos en el marco de la PESC, *DOCE*, C 14, 19.01.1998, pp. 409-412; Resolución del PE, 05.05.1999, sobre el papel de la UE en el mundo: aplicación de la PESC en 1998, *DOCE*, C 279, 01.10.1999, pp. 218-224; Doc. PE 309.661, Propuesta de Resolución sobre la situación actual de la PESC, 22.02.2002.

<sup>109</sup> Ver, STJCE, 30.06.1996, *Bosphorus Hava Yollari Turizm vc Ticaret AS c. Minister for Transport Energy and Communications y otros*, C-84/95, *Rec.*, p. I-03953; STJCE, 14.01.1997, *The Queen ex parte: Centro Com Srl c. HM Treasury y Bank of England*, C-124/95, *Rec.*, p. I-81; STJCE, 27.02.1997, *Ebony Maritime SA et Loten Navigation Co. Ltd c. Prefetto della Provincia di Brindisi y otros*, C-177/95, *Rec.*, p. I-01111; STJCE, 16.06.1998, *A. Racke GMBH & Co. c. Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, *Rec.*, p. I-03655. En la doctrina, ver, CAMPINS ERITJA, M., “La aplicación de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad por parte de la Comunidad Europea. Comentario a la STJCE, 30.07.1996”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1996, vol. XLVIII, n° 2, pp. 399-406; CASTILLO DE LA TORRE, F., “Derecho Comunitario, Derecho de los Tratados y sanciones económicas. Comentario a la STJCE, 16.06.1998, Racke”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, n° 4, pp. 549-572; LIÑAN NOGUERAS, D.J., “Jurisdicción y PESC”, en, COLNERIC, N., EDWARD, D., PUISSOCHET, J.-P., RUIZ-JARABO COLOMER, D. (Hrsg.), *Une Communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, BWV, Berlin, 2003, pp. 591-600; OLESTI RAYO, A., “Algunas consideraciones sobre la adopción de sanciones económicas por la CE contra la RFY”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, n° 1, pp. 195-213; ROLDAN BARBERO, J., “La costumbre internacional, la cláusula rebus sic

Tribunal de Cuentas para el control de los gastos de la acción de la UE en el ámbito de la PESC cubiertos por los presupuestos comunitarios, como es el caso de todas las operaciones de gestión civil de crisis en el ámbito de la PESD, además de la MOUE.

#### IV. CONCLUSIONES.

Hemos visto que la UE, como gestora civil de crisis, presenta con la MOUE una primera manifestación sumamente reforzada con el tiempo y reconocida en la escena internacional. La experiencia de la MOUE, por sus características de flexibilidad y estructura de mando, ha sido y es un buen ejemplo para futuras acciones en el ámbito de la paz mundial. Sus caracteres básicos como la especialización de sus miembros y la capacidad funcional para adaptarse a los cambios en la situación, ha provocado el reconocimiento internacional de la labor desarrollada por los observadores europeos. Además, el continuo contacto directo entre los observadores con la población, con su peculiar indumentaria blanca, les ha hecho ganarse su confianza, incluso frente al personal militar de Naciones Unidas.

El interés del estudio de la MOUE, como primera operación de mantenimiento de la paz de la Europa comunitaria, se explica por ser una acción que se enmarca dentro de la PESC derivada de la Cooperación Política Europea (CPE). Por ello parece sorprendente que no se la califique como operación PESD por parte del Consejo Europeo<sup>110</sup>. Este hecho puede tener una explicación por cuanto que no se encuadra, de forma clara, en ninguno de los ámbitos originales de actuación de la gestión civil de crisis internacionales (Estado de Derecho, Protección y Administración Civil y contingentes de Policía). Sí que entraría, no obstante, en la nueva categoría surgida a partir del *Objetivo Principal para 2008* denominada misiones de observación, junto con la misión de observación de la UE en Aceh (MOA-Aceh). Sin embargo, en ningún documento oficial se la ha calificado como tal.

En nuestra opinión, la razón de la particularidad de la MOUE viene motivada por la complejidad de sus funciones, actuando siempre en consonancia con los objetivos

---

stantibus y el Derecho Comunitario (A propósito de la Sentencia Racke por el TJCE, 16.06.1998)", *Revista Española de Derecho Internacional*, 1998, vol. L, nº 2, pp. 9-34.

<sup>110</sup> Ver, INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), "EU Crisis Response Capability Revised", *Europe Report*, nº 160, 17.01.2005, p. 20. En diciembre de 2007, de acuerdo con el Consejo Europeo, seguían vigentes como operaciones de gestión civil de crisis en el marco PESD, la MPUE en Bosnia y Herzegovina, el equipo de planificación de la UE en Kosovo (EPUE Kosovo), el equipo de apoyo fronterizo del Representante Especial de la UE en Georgia, la misión de asistencia fronteriza en la frontera entre Moldova y Ucrania (EU BAM Moldova/Ucrania), la misión integrada por el Estado de Derecho en Iraq (EUJUST LEX), la misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah), la misión de policía de la UE para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS), la Misión de asesoramiento y asistencia de la UE en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo), la misión de policía en el marco de la reforma del sector de la seguridad y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo), la acción de apoyo civil y militar a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur y, finalmente, la operación policial en Afganistán (EUPOL AFGANISTÁN). Ver, Doc. Consejo 16426/07, Informe de la Presidencia sobre la PESD, 11.12.2007.

previstos en el artículo 11 TUE. En efecto, la MOUE aparece como un remanente de la acción de la UE anterior a los Reglamentos de 1999 relativos a acciones comunitarias en pro de la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos fundamentales en terceros países, pero sin entrar en las nuevas categorías de acción de gestión civil de crisis en el ámbito de la PESD. Realmente, esta misión representa una combinación de características propias de una acción en la promoción del Estado de Derecho y una acción policial, y dentro del amplio abanico que nos ofrecen las operaciones de segunda generación de mantenimiento de la paz. Esta conclusión implica que las categorías de gestión civil no son compartimentos estancos sin posibilidad de combinarse. Al contrario, sería factible fusionar tales categorías, de tal modo que la UE lograra lanzar una acción multifuncional en materia de seguridad<sup>111</sup>. El siguiente paso, sería fusionar las dos vertientes de la gestión de crisis, la civil y la militar, con objeto de dar una respuesta global ante una crisis internacional, y tal y como se refleja en el nuevo artículo 28 TUE según la versión dada con el Tratado de Lisboa de 2007<sup>112</sup>. Con todo, siendo la MOUE la pionera de las misiones de la UE, debería ser reconocida, con todo merecimiento, como misión de observación PESD.

En conclusión, la MOUE, para ser la primera misión del género establecida por la Comunidad / Unión Europea, ha contribuido, a través de su estructura y funcionamiento, en una mayor actuación europea ante las crisis internacionales. No obstante, mantiene su carácter de diplomacia verbal y reactiva en aquellas situaciones donde imperen en mayor grado los intereses políticos sobre los puramente humanitarios y de búsqueda de la paz. En un balance de resultados, la MOUE y sus observadores han jugado un gran papel en la estabilización de la zona y han incrementado la presencia europea en la crisis de los Balcanes, representando un gran éxito de la política exterior europea y un ejemplo a seguir frente a las futuras intervenciones en el mantenimiento de la paz y seguridad en el mundo.

---

<sup>111</sup> Ejemplo de ello lo podemos encontrar en la Misión de asesoramiento y asistencia de la UE en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (EUSEC RDC), la misión de apoyo civil y militar de la UE a la misión de la Unidad Africana en la región sudanesa de Darfur, el equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo) para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo, y la Misión de Policía de la UE en el marco de la reforma del sector de la seguridad y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo).

<sup>112</sup> Y ello de acuerdo con las nuevas operaciones que podrá desarrollar la UE. Así, según el artículo 43.1 TUE adoptado en Lisboa, la UE podrá llevar a cabo actuaciones conjuntas en materia de desarme, misiones humanitarias y de rescate, misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán conllevar el recurso a medios tanto civiles como militares, en la consecución de la acción multifuncional de la UE antes las crisis internacionales.