

ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales. Las operaciones Petersberg*, Editorial Dykinson, Madrid, 2008, 435 pp.

Cada vez en mayor medida la razón de ser del proceso de integración europea estriba en su capacidad para hacer frente a desafíos procedentes del exterior, en el valor añadido de las respuestas que pueda aportar para gestionar eficazmente una realidad internacional compleja en todos los órdenes y de la que resultan amenazas de muy diversa naturaleza. Ni que decir tiene que, en general, las políticas e instrumentos con los que actualmente cuenta la Unión Europea no están a la altura de la magnitud de esos desafíos. Pero, si en algún ámbito se ha visto significativamente reforzado el perfil internacional de la Unión a lo largo de la última década, ese ha sido sin duda el de su contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sobre todo mediante el despliegue durante este período de una veintena de operaciones de gestión de crisis en tres continentes distintos. Modestas muchas de ellas, bien es cierto, tanto en ambición como en recursos humanos, heredadas otras de la OTAN, que hubo de asumir en su día la fase más exigente de la misión, pero operaciones, al fin y al cabo, bajo responsabilidad directa de la UE, que irrumpen de este modo en un escenario del que había estado ausente hasta la fecha como actor relevante.

Éstos son, esbozados en pocas palabras, el marco en el que se inscribe y la temática sobre la que versa la obra del Dr. Acosta Sánchez de la que ahora damos noticia. Una publicación que recoge la versión revisada y actualizada de la tesis doctoral que el autor defendió hace unos años en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, y que merecía ver la luz bajo un sello editorial como el que finalmente la ha acogido en su catálogo.

Como buena tesis doctoral que originalmente fue, se trata de un trabajo de investigación muy meditado en su planteamiento y desarrollado con generosidad, tanto por lo que se refiere al manejo de las fuentes bibliográficas y documentales, como al tratamiento del conjunto de aspectos e implicaciones que suscita la materia objeto de estudio. Tanto es así que, al margen de ofrecernos un análisis concienzudo de las primeras “operaciones Petersberg” desplegadas por la UE, el autor consigue desvelar a lo largo de la obra las claves fundamentales de la política europea de seguridad y defensa en su conjunto.

Toma, en efecto, el Dr. Acosta como punto de partida para su investigación la inclusión en el art. 17 del TUE de la referencia al tipo de misiones con las que la UE se proponía inaugurar a finales de los años noventa el desarrollo de su política de seguridad y defensa en el marco de la PESC; algo que, a su juicio, representó “un importante paso” en la senda de la integración política (p. 113). Tal y como allí aparecen definidas, conforme a la fórmula previamente acuñada en el seno de la UEO, estas misiones revisten un carácter esencialmente militar y a su análisis se ciñe, por tanto, el autor a lo largo de la obra, identificándolas bajo la etiqueta de “operaciones Petersberg”. No desconoce, sin embargo, el hecho de que la PESD no es un proyecto de

naturaleza exclusivamente militar, cuyo valor añadido respecto de otro tipo de enfoques en materia de gestión internacional de crisis debería radicar precisamente en la capacidad de la Unión Europea para combinar instrumentos e intervenciones de distinta naturaleza. De ahí que termine dedicando, con buen criterio, el cuarto y último capítulo de su trabajo al estudio de las operaciones “no militares” o civiles de gestión de crisis, más numerosas en la práctica y ya claramente contempladas en la nueva definición introducida por el Tratado de Lisboa. En realidad, la práctica de la PESD superó hace ya mucho tiempo la definición estrecha del art. 17 del TUE, imponiendo la denominación genérica de “operaciones de gestión de crisis” para designar este tipo de actuaciones, de carácter militar, civil o mixto, que la UE despliega en el marco de su política de seguridad y defensa.

El núcleo fundamental de la obra está dedicado, pues, al análisis de las misiones militares de gestión de crisis asumidas por la UE a partir de 2003, cuando sus capacidades en este terreno comenzaron a ser realmente operativas. Y el autor lo hace a través de tres extensos capítulos, quizá demasiado extensos habida cuenta de la abigarrada temática que se aborda en cada uno de ellos, en los que sucesivamente examina el contexto general que ha propiciado la puesta en marcha de estas operaciones, su configuración jurídica así como su desarrollo en la práctica.

No escatima esfuerzos, en efecto, el Dr. Acosta para introducir al lector con claridad y precisión en el complejo mundo de las transformaciones que ha experimentado el sistema occidental de seguridad y defensa a lo largo de las dos últimas décadas, tanto por lo que se refiere a su arquitectura institucional, prestando especial atención, como es obvio, a la irrupción de la UE en este escenario, como en lo que atañe a la mutación conceptual que ha provocado esos cambios y que ha encontrado reflejo en el fortalecimiento de la dimensión “seguridad y defensa” dentro de la PESD.

Pero es en los dos capítulos centrales de la obra (más de doscientas páginas en total) donde encontramos las aportaciones más originales sobre la materia objeto de estudio. Con ellos, el autor nos ofrece un magnífico fresco de las operaciones Petersberg de la UE a través de su caracterización jurídica, primero, y del análisis de la práctica generada por su despliegue sobre el terreno, a continuación. La fórmula es sin duda afortunada y también lo son los resultados que el autor alcanza con la aplicación de estos dos enfoques complementarios.

El primero de ellos le permite diseccionar, no sólo el concepto mismo de misión Petersberg tal y como aparece recogido en el art. 17 del TUE, sino también todos los desarrollos institucionales que han sido necesarios para que la Unión esté en condiciones de asumir la dirección de este tipo de operaciones, así como los problemas específicos que este nuevo dispositivo puede plantear a la hora de adoptar las decisiones pertinentes en el seno del Consejo. Todo ello reviste especial importancia por la escasa visibilidad que todavía tiene en los textos constitutivos este complejo engranaje. El capítulo se cierra con un epígrafe en el que el autor introduce la cuestión de la dependencia de los medios y capacidades de la OTAN para la ejecución de determinadas misiones militares, que constituye sin duda una de las principales

limitaciones de la UE en este ámbito y que, desde el punto de vista de la coherencia interna de la obra, facilita el tránsito hacia el capítulo siguiente.

Y es que el estudio concreto de cada una de las operaciones en el capítulo tercero comienza precisamente distinguiendo entre aquellas que la UE ha desarrollado de forma autónoma (hasta el momento en el que se cerró la publicación, las misiones *Artemis* y *Eufor RD Congo*) y las desplegadas recurriendo a las capacidades de planificación, mando y control de la OTAN (*Concordia* y *Althea*, ambas en los Balcanes y transferidas a la Unión por la propia Alianza Atlántica). Es cierto que con posterioridad la UE ha aprobado alguna otra operación militar, la más reciente y original de carácter naval frente a las costas de Somalia (*Atalanta*), pero ello no resta ni un ápice de interés o vigencia al análisis del Dr. Acosta puesto que, más allá del examen de las peculiaridades de cada misión, se esfuerza por identificar los principales problemas jurídicos que ha suscitado su despliegue y ejecución sobre el terreno. Ello le lleva a abordar en profundidad cuestiones como la participación de terceros Estados en las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE, su financiación, la determinación del estatuto jurídico de las fuerzas militares que integran la misión y, por supuesto, aquellos aspectos en los que las nuevas capacidades de la Unión presentan serias lagunas o deficiencias, que son todavía muy relevantes tanto en términos materiales como estrictamente jurídicos.

Todo ello, completado por el repaso más ligero en el capítulo cuarto de las operaciones civiles de gestión de crisis, que el autor aprovecha con buen criterio para destacar las novedades que el Tratado Constitucional proponía en el ámbito de la PESD y que miméticamente ha retomado el Tratado de Lisboa, así como por unas interesantes, aunque quizá excesivamente profusas, conclusiones, nos sitúa ante un trabajo de referencia en la doctrina española sobre una de las facetas del proceso de integración europea en la que se están produciendo desarrollos más acelerados y de mayor alcance de cara al futuro.

Luis N. GONZÁLEZ ALONSO
Profesor titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Salamanca