

LOS ACUERDOS DE EJECUCIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA

THE IMPLEMENTATION AGREEMENTS OF EUROPEAN UNION PEACE-KEEPING OPERATIONS

Maria Julià Barceló*

Sumario. I. INTRODUCCIÓN. II. LA UNIÓN EUROPEA COMO PARTE EN LOS ACUERDOS DE EJECUCIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ EUROPEAS. III. CELEBRACIÓN DE LOS ACUERDOS DE EJECUCIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ EUROPEAS. IV RATIFICACIÓN Y APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS ACUERDOS DE EJECUCIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ EUROPEAS. V. VALORACIÓN FINAL.

RESUMEN: La completa y adecuada ejecución de las misiones de paz de la Unión Europea (UE) en el territorio de los Estados receptores, -fuera de las fronteras de la Unión-, requiere también de la posterior celebración de diferentes Acuerdos internacionales de ejecución con terceros Estados (participantes o receptores de la misión) u otras Organizaciones internacionales. El análisis de estos Acuerdos muestra el inicio de una práctica de la UE respecto a la celebración y ejecución de estos Acuerdos, que se ha consolidado con los nuevos artículos del TUE y del TFUE, dotando de mayor seguridad jurídica y transparencia al proceso de celebración y aplicación posterior de los Acuerdos, si bien la intervención del Parlamento Europeo en este proceso sigue siendo testimonial. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el reconocimiento de la personalidad jurídica internacional de la Unión y de su capacidad para celebrar Acuerdos internacionales sobre materias de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), no ha limitado las competencias de los Estados miembros, puesto que estamos ante Acuerdos calificados mayoritariamente por la doctrina como mixtos, aunque dadas sus características específicas y la indefinición del tipo de competencia que representan, podrían ser considerados ahora como Acuerdos en los que los Estados miembros ejercen una competencia concurrente complementaria. Asimismo, la práctica de la UE (antes y después de Lisboa) muestra que la Unión y sus Estados miembros invocan las cláusulas de aplicación provisional previstas en algunos de estos Acuerdos en los casos en los que las exigencias internas de ratificación podrían paralizar la plena ejecución de estos tratados.

ABSTRACT: A full and proper execution of the European Union (EU) peace-keeping operations in the territory of the receiving states, - outside the EU borders-, requires the subsequent conclusion of different International Agreements on implementation with third countries (participants or mission receptors) or other international organizations. The analysis of these agreements shows the start of a practice of the EU to the conclusion and implementation of these agreements, which has been consolidated with the new articles in the TEU and TFEU, endowing greater legal certainty and transparency to the process of celebration and subsequent implementation of the agreements, although the involvement of the European

Fecha de recepción del original: 29 de marzo de 2016. Fecha de aceptación de la versión final: 7 de octubre de 2016.

* Profesora Lectora de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea de la Universidad Oberta de Catalunya (UOC). Correo electrónico: mjuliabar@uoc.edu

Parliament in this process remains testimonial. The entry into force of the Treaty of Lisbon, with the recognition of the international legal personality of the Union and its capacity to conclude international agreements on matters within the Common Security and Defence Policy (CSDP), has not limited the powers of the States members, since we are dealing mostly qualified by the doctrine as mixed, although given their specific characteristics and the lack of definition of the type of competition from agreements, could be considered now as agreements in which the Member States exercise a shared complementary competence. Furthermore, the EU practice (before and after Lisbon) shows that the Union and its Member States have invoked the provisions of provisional application under some of these agreements in cases where domestic ratification requirements could paralyze the full implementation of these treaties.

PALABRAS CLAVE: misiones de paz de la Unión Europea, Acuerdos internacionales de ejecución, competencias, base jurídica, partes, celebración, aplicación provisional.

KEYWORDS: *European Union Peace-keeping Operations, International Implementation Agreements, competences, legal basis, parties, celebration, provisional application.*

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Unión Europea (UE) ha venido adoptando desde el 2001 las decisiones (antiguas acciones comunes) de regulación y posterior ejecución de sus misiones de paz. Estas misiones, acordadas según el método de cooperación intergubernamental establecido para la política común de seguridad y defensa (PCSD), requieren de posteriores actos de ejecución para poder ser lanzadas y desarrolladas con plenas garantías jurídicas para la UE, su personal o fuerzas, los terceros Estados participantes y el Estado receptor de la misión. Entre los años 2001 y 2015, la UE ha planeado, iniciado o finalizado treinta y seis misiones (militares, civiles o de carácter mixto) fuera de las fronteras de sus Estados miembros¹. Correlativamente, el aumento del número misiones también ha comportado el de los Acuerdos internacionales celebrados para ejecutarlas. Así, hasta abril de 2016 la UE había celebrado más de un centenar de Acuerdos internacionales con otras Organizaciones internacionales, terceros Estados (receptores de las misiones o países no miembros de la UE participantes en las misiones)². Estos tratados son esenciales en el entramado normativo internacional que regula el desarrollo de todas las misiones de paz europeas. Por razón de la materia, podemos clasificarlos en cuatro categorías principales: a) Acuerdos sobre el Estatuto de las fuerzas (SOFA)³ y Acuerdos sobre el Estatuto de la misión de la UE (SOMA)⁴ en el territorio del Estado anfitrión; b) Acuerdos sobre la participación de terceros Estados, que definen las modalidades de sus

¹ Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/> (Última consulta: 16 de marzo de 2016).

² Fuente: EUR-Lex, Acuerdos vigentes de la PESC: http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1409071371588&type=named&CC_1_CODED=18&name=browse-by:inter-agree-in-force (Última consulta: 16 de abril de 2016).

³ Por ej. Acuerdo UE- Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE) (DO L 293/2, de 29.10.2002).

⁴ Por ej. Acuerdo UE- ERYM sobre el Estatuto y las actividades de la misión de policía EUPOL PRÓXIMA (DO L 16/66, de 23.1.2004).

respectivas contribuciones, y que, a su vez, pueden clasificarse en Acuerdos marco⁵ y Acuerdos *ad hoc*⁶; c) Acuerdos sobre el intercambio de información clasificada entre la Unión y otras Organizaciones internacionales⁷ o terceros Estados participantes en la misión⁸; y d) Acuerdos informales, de desarrollo y complementarios, que regulan aspectos técnicos, administrativos o financieros de las misiones de paz⁹.

En los apartados siguientes analizaremos la ejecución de las misiones europeas, desde la perspectiva de los Acuerdos internacionales de desarrollo de las misiones de paz europeas, concretando en primer lugar (capítulo II) las partes de estos Acuerdos, así como la cuestión incidental de la personalidad jurídica de la UE, puesto que en el momento de iniciar estas misiones, aunque la UE negociaba estos Acuerdos no tenía personalidad jurídica para firmarlos. En segundo lugar (capítulo III), analizaremos la práctica de la UE en la etapa pre-Lisboa en relación con la ausencia en el derecho primario de una base jurídica específica para la celebración de estos Acuerdos, y veremos cómo evoluciona y se plasma esta práctica en el derecho primario en la etapa post-Lisboa. Para pasar seguidamente al procedimiento de celebración de estos Acuerdos antes y después de Lisboa. Ello permitirá constatar que el tratado de Lisboa ha venido a confirmar y sistematizar jurídicamente la práctica iniciada desde el año 2001 con la creación de las primeras misiones de paz europeas. Finalmente, (capítulo IV) analizaremos el recurso a la aplicación provisional de algunos de estos Acuerdos, con la finalidad de que estos produzcan efectos desde el momento de su entrada en vigor. Todo ello tomando como referencia, -de entre todos los Acuerdos de ejecución mencionados más arriba,- aquellos que establecen el Estatuto de las misiones y de su personal o fuerzas, y los que permiten la participación de terceros Estados en las misiones europeas (ya sean acuerdos marco o *ad hoc*) por ser estos dos grupos de Acuerdos los más numerosos y relevantes en relación con la ejecución de las misiones de paz de la UE.

II. LA UNIÓN EUROPEA COMO PARTE EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE EJECUCIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ EUROPEAS

Desde los inicios de las misiones de paz europeas, la UE ha venido celebrando tratados internacionales con terceros Estados (y también con otras Organizaciones internacionales) para la ejecución de sus misiones de paz en el exterior de sus fronteras. En estos Acuerdos la Unión aparece como una de las partes y la otra parte es un tercer Estado o una Organización Internacional que podemos clasificar, en función de sus relaciones con la Unión, como:

⁵ Por ej. Acuerdo *marco* UE-Canadá (DO L 315/21, de 1.12.2005).

⁶ Por ej. Acuerdo *ad hoc* UE-Chipre (EUFOR R D CONGO) (DO L 253/22, de 7.10.2003).

⁷ Por ej. Acuerdo UE-OTAN de 14 de marzo de 2003 (DO L 80/36, de 27.3.2003).

⁸ Por ej. Acuerdo UE- Ucrania (DO L 172/84, de 13.6.2005).

⁹ Previstos en las cláusulas de los Acuerdos SOFA, SOMA y aquellos que regulan la participación de terceros Estados, autorizan al jefe de misión para que negocie con las autoridades del Estado receptor distintas cuestiones administrativas, técnicas o financieras. *Vid.* por ej. el art. 6.2 del Acuerdo UE-Polonia (MPUE) (DO L 64/38, de 7.3.2003).

a) Terceros Estados asociados, en fase de adhesión a la UE y aquellos que hoy son miembros de la UE. En concreto con Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, República Checa, República Eslovaca y Rumania. Se trata de Acuerdos de participación en las misiones de paz de la UE. Su intención ha sido claramente la de facilitar la gradual integración de estos Estados en las dinámicas de cooperación en materia de PESC en momentos previos a la adhesión.

b) Terceros Estados no miembros de la UE, en los que se despliega o no alguna de las misiones, ya sean Acuerdos de participación en las misiones europeas (con Albania, Bosnia-Herzegovina, Brunei, Canadá, Chile, E.UU., Federación Rusa, Filipinas, Georgia, Islandia, Macedonia (o ARYM), Malasia, Moldavia, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Serbia, Singapur, Suiza, Tailandia, Turquía, Ucrania; o Acuerdos que regulan el Estatuto del personal y fuerzas de la misión (con Bosnia-Herzegovina, Georgia, Macedonia, RD Congo, Chad, República centroafricana (RCA), Camerún, Gabón, Guinea-Bissau, Somalia, Yibuti y Seychelles. Y finalmente,

c) Organizaciones internacionales, en particular con la ONU, con la que se han celebrado Acuerdos de cooperación técnica e intercambio de información clasificada, y con la OTAN, en materia de seguridad de la información¹⁰.

Establecidas las partes en estos Acuerdos de ejecución, en los dos siguientes apartados veremos cómo se ha formalizado esta práctica, en relación con la UE como parte de estos Acuerdos, antes y después del tratado de Lisboa, teniendo en cuenta la ausencia de personalidad jurídica inicial de la Unión.

1. Antes de Lisboa

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la abundante práctica en materia de conclusión de estos Acuerdos internacionales de ejecución, -sobre la base del antiguo art. 24 TUE-, había planteado la pregunta doctrinal de la existencia o no de personalidad jurídica internacional de la UE. Para un sector de la doctrina, estos Acuerdos implicaban la aceptación de una cierta personalidad jurídica internacional de la UE como tal previa al Tratado de Lisboa¹¹, implícita¹², objetiva¹³, funcional¹⁴, y estimaban que era la propia

¹⁰ Vid. nota al pie n° 2.

¹¹ MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2005, pp. 70-71. Vid. también SARI, A., “The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the ESDP”, (2008) 56 *International and Comparative Law Quarterly*, p. 55. En el mismo sentido vid. FERNÁNDEZ SOLÁ, N., “La subjetividad internacional de la UE”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, n° 11, pp. 96-98; GOSALBO BONO, R., “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento jurídico de la PESC”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 49, Valencia, 2004, p. 32.

¹² BLOKKER, N. M., HEUKELS, T., “The European Union: Historical Origins and Institutional Changes”, en HEUKELS, T., BLOKKER, N., BRUS, M., *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*. The Hague, London, Boston, Kluwer Law International, 1998, p. 36; CEBADA ROMERO, A., “La naturaleza jurídica de la Unión Europea: Una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la convención sobre el futuro de Europa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 14, Enero-Abril, 2003, p.291; FERNÁNDEZ SOLÁ, N., “La subjetividad internacional...” *op. cit.*, pp.85-112. Para WESSEL, ésta existiría, en especial, desde la entrada en vigor

UE el sujeto contratante de los Acuerdos. Otra parte de la doctrina cuestionó esta deducción¹⁵. La cuestión no deja de ser relevante en la medida en que algunos de estos tratados internacionales están en vigor, y pueden suscitarse problemas de responsabilidad internacional derivada de su incumplimiento. Nos referimos a los tratados que regulan el Estatuto de las misiones y de su personal o fuerzas. Y aunque las consecuencias que pueden derivarse del incumplimiento de estos Acuerdos no son objeto del presente trabajo, vale la pena apuntarlas. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, debemos plantearnos si es posible exigir a la Unión la responsabilidad por los daños causados por la misión europea o su personal/fuerzas, cuestión que divide a la doctrina, puesto que algunos autores consideran que la responsabilidad es compartida¹⁶, mientras que otros la asignan a la Organización Internacional¹⁷. Por el momento, esta responsabilidad depende de las cláusulas establecidas en estos tratados que, en la actualidad, establecen como norma general la responsabilidad del Estado de las fuerzas o del personal civil, que es quien controla de modo efectivo la conducta en cuestión¹⁸.

del Tratado de Niza, tal y como resulta de los criterios desarrollados por el TIJ en su dictamen consultivo relativo a la reparación de las lesiones sufridas al servicio de las Naciones Unidas, de 1949. Vid. WESSEL, R.A., “The International Legal Status of the European Union”, *European Foreign Affairs Review*, nº 2, 1997, pp. 109 y ss.; y “Revisiting the International Legal Status of the UE”, *European Foreign Affairs Review*, nº 5, 2000, en especial, pp.534-535.

¹³ Según GOSALBO, conclusiones similares a las de la personalidad jurídica implícita se obtendrían si se sustenta la teoría objetiva, por la cual la UE actúa de forma autónoma y distintamente de sus Estados miembros, a través del Consejo y la Comisión, entre otros. Vid. GOSALBO BONO, R., “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento...” *op. cit.*, p. 37.

¹⁴ ESTEVE GARCÍA, F., “Alcance de las competencias externas de la Unión Europea en el tratado de Lisboa”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 16, junio 2008, p. 6.

¹⁵ En contra de la existencia de esta personalidad jurídica, vid. EVERLING, U. “Reflections on the structure of the European Union”, *Common Market Law Review*, nº 29, 1992, p. 1061; ROYER, P. A., “Les accords externes européens: les limites de l’engagement conventionnel de l’Union Européenne”, *Revue du Droit de l’Union Européenne*, nº 4, 2007, p. 880. El Parlamento Europeo también puso de manifiesto los problemas derivados de la falta de personalidad jurídica internacional de la UE. Vid. Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2002 sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea (2001/2021 (INI). DO C 47 E/594, de 27.2.2003).

¹⁶ MÉLINON, P.M.C., “The responsibility of the European Union during the conduct of its CSDP military operation: A special focus on the Atalanta operation”, University of Bristol Law School, Research Paper, 25 September 2012, pp.21-23; NAERT, F., “The international Responsibility of the Union in the context of its CSDP Operations” EN EVANS, M. and KOUTRAKOS, P. (eds.), *The International Responsibility of the European Union*, Oxford: hart Publishing, 2013, pp.313-338; NAERT, F., *International law aspects of the EU’s Security and Defence Policy with a particular focus on the law armed conflicts*, Antwerp: Intersentia, 2010, pp. 525-526.

¹⁷ SARI, A., “UN Peacekeeping operations and article 7 ARIO: The missing link”, *International Organizations Law Review* 9, 2012, pp.77-85.

¹⁸ JULIÀ BARCELÓ, M. “El Estatuto jurídico de las misiones de paz de la UE y la responsabilidad internacional por los daños causados en su actuación”, *Revista General de Derecho Europeo* (38), 2016, pp.136-142; Naciones Unidas, “Segundo informe sobre la Responsabilidad Internacional de las Organizaciones Internacionales”, preparado por Giorgio Gaja, Relator Especial de la Comisión de Derecho internacional, 55º periodo de sesiones. Ginebra, 3 de mayo a 4 de junio y 5 de julio a 6 de agosto de 2004. Doc. A/CN.4/541, de 2 de abril de 2004, p.19; GALLO COBIÁN, V., “La ejecución estatal de obligaciones comunitarias en el proyecto sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 20, 2009-II, p.102; ZWANENBURG, M., “The duty to respect international Humanitarian law during Union led operations”, en *Human Rights in*

Retomando la actuación de la UE como parte de estos Acuerdos, antes de Lisboa nos debemos remitir al antiguo art. 24 y a la práctica desarrollada bajo esta disposición. La redacción de este artículo no desvela quién iba a ser el sujeto participante en los Acuerdos internacionales. Si los celebraba la UE como sujeto de derecho internacional o lo hacía conjuntamente con sus Estados miembros y, por lo tanto, se celebraban como Acuerdos mixtos, análogos aunque distintos a los celebrados en el marco de la Comunidad Europea (CE), ya que la PESC era una materia competencial no transferida a la CE, aunque su ejercicio concertado por los Estados miembros en el seno de la UE pudiera generar obligaciones para la Comunidad. En el ámbito de la CE, los Acuerdos mixtos fueron la solución adoptada para superar la existencia de competencias asignadas a la CE y a los Estados miembros que convergían en el contenido normativo de un tratado. Este era el tenor del antiguo art. 24.1 TUE, que establecía que, cuando para llevar a cabo la aplicación de la PESC fuese necesario celebrar un Acuerdo internacional, el Consejo podría autorizar a la Presidencia, asistida por la Comisión, a entablar las negociaciones necesarias. El Consejo debía celebrar estos Acuerdos en base a una recomendación de la Presidencia. Para un parte de la doctrina ello implicaba que la UE como tal tenía personalidad jurídica, en base a distintas argumentaciones a favor:

a) La PESC es calificada como una competencia compartida por la UE como tal y los Estados miembros. Es la opinión, entre otros, de WESSEL, que estima que se había dado traslado del ejercicio de esta competencia a la UE, haciendo a ambos, la UE y los Estados miembros, competentes para celebrar tratados en estas materias, lo que implicaría que una vez celebrado el Acuerdo dentro de la UE no existiría una relación legal directa entre los Estados miembros y la otra parte del Acuerdo, sino entre la UE y aquellos, aceptando entonces implícitamente que esta era por entonces una Organización Internacional con personalidad jurídica¹⁹.

b) La necesidad de esa personalidad jurídica propia de la UE vendría reafirmada también por el principio de coherencia en la acción exterior de la UE (antiguo art. 3 TUE).

c) El hecho de que ningún Estado hubiera utilizado la cláusula de exclusión de la vinculación a estos Acuerdos prevista en el art. 24.5 TUE²⁰.

d) Y la comprobación de que, en casos como el español, ninguno de los Acuerdos se hubiera publicado en el BOE²¹, hacía pensar que no fueran Acuerdos de los

EU Crisis Management Operations: A Duty to Respect and to Protect?, SARI, A. & WESSEL, R., A., (eds.), CLEER WORKING PAPERS 2012/6, pp.63-78.

¹⁹ WESSEL, R.A., "The EU as a party to international agreements: shared competences, mixed responsibilities", en DASHWOOD, A. & MARESCEAU, M., (Coord.), *Law and practice of EU external relations: salient features of a changing landscape*, Cambridge University Press, USA, 2008, pp. 154-158. Para JIMÉNEZ GARCÍA, se trataría de una suerte de Acuerdos mixtos, *vid.* JIMÉNEZ GARCÍA, F., "Los Acuerdos internacionales de la Unión Europea y el test democrático..." *op. cit.*, p.12.

²⁰ FERRER LLORET, J., "La celebración de Acuerdos internacionales..." *op. cit.*, p.42.

²¹ Según el Índice de publicaciones del Congreso de los diputados-X Legislatura. Boletines oficiales, Serie C: Tratados y Convenios Internacionales.

Estados miembros, sino de la misma UE, dotada de personalidad jurídica internacional propia.

A esta diferente posición doctrinal se había llegado por la propia práctica confusa de la UE. Si leemos los preámbulos de los Acuerdos internacionales celebrados con base en el antiguo art. 24 TUE, nos daremos cuenta que no se menciona a los Estados miembros de la UE y de que se presenta a la UE como una de las partes del Acuerdo. Y luego el Consejo también incorporaba, en todas las decisiones de aprobación de estos Acuerdos internacionales negociados hasta el año 2008, una cláusula de autorización al Presidente del Consejo para que designara a la persona o personas facultadas para firmar el Acuerdo a fin de “vincular a la Unión Europea”²².

A priori, parecería que la actuación de la UE dentro del Título V del antiguo TUE (arts. 11-28) era la de una asociación de Estados, sin personalidad jurídica independiente, que actuaba por medio de órganos compartidos con las Comunidades Europeas, creando obligaciones (solidarias o mancomunadas) en materia de PESC para todos y cada uno de ellos. El antiguo artículo 24 TUE apoya esta teoría:

a) El párrafo 1 simplemente indica quién, en nombre de esa asociación de Estados sin personalidad jurídica denominada “UE”, debe negociar en su nombre y concluir los Acuerdos internacionales en materia de PESC. Es decir, los Estados miembros concertando sus voluntades en materia de PESC con los procesos previstos en la UE, fijan a qué órganos de esa asociación se les encarga concluir los Acuerdos internacionales regulados. Los Acuerdos internacionales en el marco de la PESC no llevan implícito ningún traspaso de la titularidad de competencias de los Estados miembros a la Unión que implicara su personalidad jurídica²³. En nuestra opinión, el antiguo art. 24 TUE no era más que una aplicación específica del supuesto de representación de Estados para la conclusión de tratados internacionales contenido en el art. 7.1, literal b) de la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de tratados y también en el art. 7.3, literal b) de la Convención de Viena de 1986 sobre derecho de tratados entre Estados y Organizaciones internacionales o entre Organizaciones internacionales: ambas Convenciones delegan poderes de celebración de tratados en nombre de cada uno de los Estados miembros, para la materia concreta. A fin de considerar que una persona representa a un Estado, o varios Estados, en la celebración de tratados, aunque no tenga plenos poderes, basta con que se considere como tal representante a esa persona por la vía de los hechos²⁴. Es decir, los Estados miembros de la UE cuando actuaban en el seno de la PESC habrían trasladado a la Unión la

²² En el mismo sentido *vid.* ACOSTA SÁNCHEZ M. A., en *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las operaciones Petersberg*, Dykinson, SL, Madrid, 2008, p.256.

²³ Según disponía la Declaración nº 4 aneja al TUE, añadida por el Tratado de Ámsterdam. En contra de esta opción, WESSEL objeta que en la actualidad es difícil sostener que bajo la PESC no se han transferido derechos soberanos a la UE y que, por lo tanto, los Estados miembros retienen la completa libertad para participar en Acuerdos internacionales sobre materias ya cubiertas por los Acuerdos de la UE. *Vid.* WESSEL, R. A., “The EU as a party to international agreements...” *op. cit.*, pp. 183-184.

²⁴ Art.7.1 y 7.3, literal b) de las Convenciones de Viena: “b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes”.

capacidad representativa de todos y cada uno de ellos para la celebración de Acuerdos internacionales relativos a la PESC, puesto que los objetivos de la PESC en este ámbito podían ser alcanzados por la acción coordinada de los Estados miembros a título intergubernamental. En consecuencia, las decisiones adoptadas por el Consejo en las materias del segundo y tercer pilar deberían ser consideradas como Acuerdos internacionales entre los Estados miembros²⁵.

b) Estos Acuerdos eran después vinculantes para la UE, entendida simplemente como todos y cada uno de los Estados miembros participantes, y para las instituciones de la UE, con respecto a los Estados miembros, lo que sí podía ser interpretado como una creación de nuevas obligaciones y competencias a favor de las Comunidades. La clave está en los párrafos 5 y 6 de la misma disposición²⁶. Los Estados miembros eran los que asumían las obligaciones, y podían, por consiguiente, hacer esperar su entrada en vigor a la satisfacción de los procedimientos internos necesarios para autorizar la manifestación del consentimiento. El párrafo 5 presupone que hay modelos distintos de prestación del consentimiento para vincularse por un tratado para cada Estado. Aquellos Estados que necesitan autorizaciones parlamentarias internas, deberán evacuarlas. Lo que hace que el resto de Estados sólo puedan “aplicar provisionalmente” el Acuerdo, y no darlo por concluido.

c) Ya era posible deducir del párrafo 6 del art. 24 TUE que estos tratados eran vinculantes para las Comunidades, al indicar que los Acuerdos así celebrados eran “vinculantes para las instituciones de la Unión”, y por tanto, para las Comunidades que, al tener personalidad jurídica propia y estar dentro de la UE, podían ser sujeto receptor de nuevos derechos y obligaciones, con respecto a los Estados miembros, creando así estos Acuerdos obligaciones a terceros -las Comunidades Europeas, aludidas aquí técnicamente de forma incorrecta a través de sus “instituciones”-. Sin embargo, puesto que la Unión como tal no tenía personalidad jurídica reconocida por los Estados partes, ni por terceros, en último término, la responsabilidad del cumplimiento de estos Acuerdos recaía sobre los Estados miembros²⁷.

Ahora, bien, como sabemos, el que un tratado constitutivo reconozca expresamente personalidad jurídica a una Organización tampoco es determinante, ya que es necesario analizar el tratado para comprobar si efectivamente, se han reconocido y establecido derechos y obligaciones a cargo de la Organización en cuestión, y, en última instancia, son los Estados miembros de la Organización quienes reconocen la personalidad

²⁵ PECHSTEIN, M. (1996), “Une personnalité internationale pour l’Union européenne”, *Revue des Affaires Européennes*, Vol. 3, 1996, pp. 229-233.

²⁶ Art. 24 TUE: “5. Ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional; los restantes miembros del Consejo podrán acordar, no obstante, que el acuerdo se les aplique provisionalmente.

“6. Los acuerdos celebrados con arreglo a las condiciones establecidas en el presente artículo serán vinculantes para las instituciones de la Unión.”

²⁷ *Vid.* Resolución del PE sobre la personalidad jurídica de la UE, *cit.*

jurídica de la misma atribuyéndole derechos y obligaciones.²⁸ Así pues, la atribución que hace el artículo 24 a la UE de un poder para celebrar Acuerdos internacionales, puede también demostrar la existencia de una personalidad jurídica internacional implícita²⁹. En todo caso, a pesar de las divergentes posiciones doctrinales sobre la personalidad jurídica de la UE, la práctica iniciada a partir del año 2001 demostraría que la UE celebraba Acuerdos internacionales sobre la base jurídica del artículo 24 TUE, - por atribución de sus Estados miembros-, con otros sujetos de derecho internacional, y que estos Acuerdos se incorporaban automáticamente en el ordenamiento jurídico de la Unión³⁰.

2. Después de Lisboa

Aunque en la actualidad el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión no cambia de forma relevante la técnica de celebración de los Acuerdos internacionales que ejecutan las misiones de paz, sí que es relevante destacar que ahora la PESC es un ámbito competencial material la titularidad de cuyo ejercicio corresponde también a la UE, como tal. La combinación del artículo 37 TUE,-que establece que la UE podrá celebrar Acuerdos con uno o varios Estados u Organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el capítulo de la PESC-, y del nuevo art. 47 TUE, -que establece su personalidad jurídica-, confirman que es la propia Unión en su nombre

²⁸ BARBERIS, J. A., “Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale”, en *Recueil des cours, Académie de Droit International*, 1983, Tomo I, 179, p. 219. RAMA-MONTALDO, M., “International Legal Personality and implied powers of international organizations”, en *The British Yearbook of International Law*, 1970, XLIV, p. 155; SCHERMERS, H. G.; BLOKKER, N.M., *International Institutional Law*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 979; YASSEEN, M. K., “Création et personnalité juridique des organisations internationales”, en DUPUY, R. J., (Ed.), *Manuel sur les organisations internationales/ A handbook on international organizations*. Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1988, p. 45; Esta idea entroncaría también con la de la “personalidad presunta”. Vid. KLABBERS, J., “Presumptive Personality: The European Union in International Law”, en KOSKENNIEMI, M. (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1998, p. 231.

²⁹ Como defiende, entre otros, CEBADA ROMERO, el desarrollo de la PESC y la incipiente política común de seguridad y defensa facultó a la UE para empezar a celebrar, en base al artículo 24 TUE, Acuerdos internacionales que demostrarían en la práctica la capacidad de la Unión para asumir compromisos internacionales frente a otros sujetos de Derecho internacional. Estos acuerdos vinculaban a las instituciones de la Unión. Vinculación que encontraría su base en el ordenamiento jurídico de la Unión, (no en el ordenamiento comunitario), con lo que el inciso 6 del artículo 24 indicaría que los Acuerdos internacionales celebrados por la UE se integran automáticamente en el ordenamiento jurídico de la Unión, sin necesidad de ningún acto de transposición. De modo que si la UE no tuviera personalidad jurídica internacional, no se explicaría cómo esta puede celebrar acuerdos que, además, se insertarían automáticamente en su ordenamiento jurídico. Regía así una lógica distinta a la que regía en la aplicación del derecho comunitario porque estábamos ante derecho externo de la UE, que requería la posterior incorporación de estos tratados en los ordenamientos nacionales de los Estados miembros. Vid., en detalle los argumentos que sustentan su tesis en CEBADA ROMERO, A., “La naturaleza jurídica...” *op.cit.*, pp.294-300, y también en el mismo sentido, CANEDO ARRILLAGA, J. R., GORDILLO PÉREZ, L. I., “La nueva Unión Europea: de la doble personalidad a la crisis de personalidad”, UNED, *Revista de Derecho Político*, N° 78, Mayo-Diciembre 2010, pp.358-360.

³⁰ Vid. Sentencia, de 30 de abril de 1974, *Haegeman*, as. 181/73, Rec. p. 449, apartado 5, y Sentencia de 30 de septiembre de 1987, *Demirel*, as. 12/86, Rec. p. 3719, apartado 7.

quien celebra estos tratados internacionales, desapareciendo el “limbo jurídico y tutelar” en el que se encontraba la celebración de Acuerdos internacionales por parte de la UE³¹. Ahora bien, la PESC no se adapta a la categorización de competencias establecida por el art. 4 TFUE (exclusivas, compartidas, de apoyo, coordinación y complemento) y, además, el propio TUE introduce las normas específicas para el ejercicio de estas competencias³², recogidas en el título V del TUE, lo que otorga el carácter específico a esta política, tal y como se reconoce en la Declaración nº 13 relativa a la PESC, aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa³³. De modo que al no poder clasificarla como una competencia compartida, de la que se deriva la realización de Acuerdos mixtos, proponemos definirla, -apoyándonos en las Declaraciones nº 13 y 14, relativas a la PESC, en combinación con la Declaración nº 18, relativa a la delimitación de las competencias, anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa³⁴-, como una competencia concurrente complementaria, puesto que, respecto a la PESC, concurren las actuaciones de los Estados miembros junto con la de la UE (ahora ya explícitamente al tener personalidad jurídica internacional) y, al mismo tiempo, complementa la actuación estatal, ya que es la UE quien decide, a través del Consejo Europeo, la creación y puesta en marcha de una misión de paz, asumiendo la titularidad en nombre de los participantes, tanto Estados miembros como terceros Estados³⁵. Otro argumento en apoyo de esta categorización, -que aunque jurídicamente menos relevante sí tiene un significado político destacable-, como ya hemos mencionado supra, es que en ninguno de estos Acuerdos desde sus inicios en el 2001 figuran mencionados los Estados miembros como partes del Acuerdo. Todos los derechos y obligaciones establecidos están relacionados con la UE, como una de las partes, y un tercer Estado (u Organización Internacional) como la otra parte en el Acuerdo. La fórmula empleada es la siguiente: “La Unión Europea, por una parte, y (el nombre del tercer Estado u Organización Internacional) por otra, en lo sucesivo denominadas “las partes”, (...) Han

³¹ FERRER LLORET, J., “La celebración de Acuerdos internacionales por la Unión Europea”, *Suplemento BEUR*, nº 11, abril 2003, p. 51. En el mismo sentido, *vid.* JIMÉNEZ GARCÍA, F., “Los Acuerdos internacionales de la Unión Europea y el test democrático de la declaración de Laeken: la encrucijada convencional y las expectativas de los ciudadanos”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 9, 2005, p. 213.

³² MANGAS MARTÍN, A., “La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad”, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentos y del Estado Autonómico, pág. 13, en http://idpbarcelona.net/docs/actividades/seminarioue/distribucion_competencias_mangas_martin.pdf (Última consulta: 2 de agosto de 2016).

³³ Declaración núm. 13 relativa a la política exterior y de seguridad común, aneja al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007: “(...) las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros”.

³⁴ Declaración núm. 14 relativa a la política exterior y de seguridad común y Declaración núm. 18 relativa a la delimitación de competencias, anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007.

³⁵ Esta situación que podría dar lugar a conflictos de obligaciones futuras, a solventar mediante las reglas particulares, - de la UE-, y generales, -de las Convenciones de Viena sobre derecho de tratados, -relativas a la sucesión de tratados.

convenido en lo siguiente: (...)”³⁶. En cambio, la fórmula empleada en el texto de los Acuerdos mixtos es “La UE y sus Estados miembros por una parte” (con la enumeración de todos los Estados miembros)...y un tercer Estado u Organización Internacional por otra parte³⁷. Esta práctica se mantiene después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de ahí nuestra propuesta de considerarlos,-debido a la falta de definición que presenta el TFUE en este aspecto-, como Acuerdos propios de la UE, que implican el ejercicio de una competencia concurrente complementaria.

III. CELEBRACIÓN DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE EJECUCIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ EUROPEAS

Antes de detallar el proceso de celebración de los Acuerdos de ejecución de las misiones de paz europeas, es preciso hacer una referencia a la base jurídica que posibilita su celebración, para seguidamente fijar el procedimiento seguido y determinar si ha habido cambios relevantes tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

1. La base jurídica de los tratados internacionales de la PESC

En los inicios de la PESC, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht,- el 1 de noviembre de 1993- y hasta el 1 de mayo de 1999, no estaba prevista la posibilidad de que se adoptaran Acuerdos internacionales en el marco de la PESC. Ésta es la explicación de que en la práctica emprendida por la UE durante este periodo, ante la inexistencia en el segundo pilar del TUE de una base jurídica específica, sólo se pueda citar la celebración de un Memorando de Acuerdo sobre la Administración de Mostar firmado el 13 de junio de 1994, con el objeto de definir las condiciones para la administración de la ciudad por parte de la Unión. Y además, tal y como señaló FERRER LLORET, la pluralidad de partes firmantes de este Memorando plantea dudas sobre su calificación como Tratado internacional, de conformidad con la definición prevista en el art. 2 de la Convención de Viena de 1986. Del mismo modo, también planteaba dudas sobre la responsabilidad pasiva y activa ante su incumplimiento (UE y/o Estados miembros), sobre el procedimiento aplicable para su celebración, sus efectos jurídicos en los ordenamientos internos de los Estados miembros, así como sobre los sujetos vinculados por este Memorando en su proyección internacional ante terceros Estados y otras Organizaciones internacionales³⁸.

El 1 de mayo de 1999, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se incorporó en el TUE el art. 24, estableciéndose así una base jurídica para la celebración de Acuerdos internacionales de la PESC (y también de la Cooperación judicial y policial).

³⁶ Vid. por ej., el preámbulo del Acuerdo UE-Chile, de 30 de enero de 2014, de creación de un marco para la participación de Chile en las operaciones de gestión de crisis de la Unión (DO L 40/2, de 11.2.2014).

³⁷ Vid. por ej., el título y preámbulo del Acuerdo Euromediterráneo de aviación entre la UE y sus Estados miembros, por una parte y el Gobierno del Estado de Israel, por otra, de 10 de junio de 2013 (DO L 208/3, de 2 de agosto de 2013).

³⁸ La referencia de este memorándum aparece en el Bol. UE, 6-1994, p. 95, punto 1.3.6. Vid. FERRER LLORET, J. “La celebración de Acuerdos internacionales...*op. cit.*, p. 37.

De la práctica de la Unión durante la vigencia del Tratado de Ámsterdam, hasta el 1 de febrero de 2003, y con relación exclusivamente a sus misiones de paz, la UE celebró en el 2001 dos Acuerdos que regulaban las actividades de la misión de observación (MOUE) en la República federativa de Yugoslavia (RFY) y en la Antigua república yugoslava de Macedonia (ARYM)³⁹. En el 2002 se celebró el Acuerdo entre la UE y Bosnia, sobre las actividades de la misión de policía (MPUE) en Bosnia⁴⁰. Y, seguidamente, se irían celebrando Acuerdos, *ad hoc* y marco, con los terceros Estados participantes, entre los años 2002 y 2005⁴¹.

La nueva reforma introducida por el Tratado de Niza, -vigente desde el 1 de febrero de 2003 hasta el 1 de diciembre de 2009-, modificó el contenido del art. 24, introduciendo como novedad en su párrafo 3 la posibilidad que la celebración de Acuerdos internacionales fuese decidida por el Consejo por mayoría cualificada, al tener por finalidad aplicar una acción común (hoy decisiones). Fue precisamente durante la vigencia del Tratado de Niza cuando se celebrarían la mayoría de Acuerdos internacionales vinculados con el desarrollo de las misiones de paz europeas.

Finalmente, la reforma de Lisboa de 2009 introdujo la actual base jurídica, el art.37 TUE (antiguo art. 24 TUE), que permite celebrar Acuerdos internacionales de ejecución de las misiones de paz acordadas por la UE y sus Estados miembros. Este artículo faculta al Consejo de la Unión para celebrar Acuerdos con uno o más Estados u Organizaciones internacionales con el fin de desarrollar la PESC.

2. El proceso de celebración de los Acuerdos de ejecución de las misiones de paz europeas

El TUE y el TFUE emplean el término genérico de “celebración” de Acuerdos internacionales y en la jerga europea se emplea a menudo la palabra “conclusión” para referirse al proceso de celebración de los Acuerdos internacionales en los que la UE es una de las partes. En realidad estas dos palabras se refieren al proceso que sigue la UE para la negociación y adopción de Acuerdos internacionales, tal y como se refleja de la práctica de la UE; del art. 218 TFUE (aplicable a la celebración de Acuerdos sobre materias de la PESC, y por tanto a los Acuerdos de ejecución de las misiones de paz europeas); y también de las decisiones adoptadas al respecto. Este proceso sigue las etapas previstas en las Convenciones de Viena de 1969 y 1986: negociación, adopción, autenticación y manifestación del consentimiento, que pasamos a analizar en este apartado. Reservaremos un capítulo final y específico para la ratificación y aplicación provisional de estos Acuerdos.

³⁹ Vid. Decisiones de aprobación de Consejo: 2001/352/PESC (DO L 125/1, de 5.5.2001), 2001/845/PESC (DO L 241/1, de 11.9.2001) y 2003/252/PESC (DO L 93/49, de 10.4.2003) respectivamente, así como el Art. VIII de los Acuerdos UE-RFY (DO L 125/2, de 5.5.2001) y UE-ARYM (DO L 241/2 de 11.9.2001)

⁴⁰ Vid. Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE) (DO L 293/2, de 29.10. 2002).

⁴¹ Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Rumania, Rusia, Suiza, Turquía y Ucrania.

A) Etapa pre-Lisboa: acuerdos celebrados entre el 1 de enero de 2003 y el 30 de noviembre de 2009

En esta etapa el derecho primario no contenía ninguna base jurídica específica para la negociación de Acuerdos internacionales sobre materias de la PESC y por ello, la práctica de la UE durante este periodo se inspira pero difiere de la prevista en el art. 300 TCE, que regulaba la celebración de Acuerdos comerciales, competencia de la antigua Comunidad Europea. Veamos cómo se llevó a cabo este proceso en la etapa pre-Lisboa.

a) Negociación

La UE descartó, por la naturaleza de estas misiones, acudir al antiguo art. 300 TCE que establecía el procedimiento de celebración de Acuerdos internacionales dentro del pilar comunitario. Ambos procedimientos diferían substancialmente en su naturaleza. En el caso del antiguo art. 300 TCE la Comisión ostenta la iniciativa legislativa y negocia, bajo la autorización y directrices del Consejo, el Acuerdo internacional. Alcanzado el Acuerdo, el Consejo manifestaba después su consentimiento en obligarse en nombre de la Comunidad Europea y se concluía el tratado, previa consulta al Parlamento Europeo que sólo era vinculante, y podía bloquear la adopción del Acuerdo, en los casos de negociación de Acuerdos de asociación previstos en el antiguo art. 310 TCE, y en aquellos que establecían un procedimiento de cooperación para su adopción, regulado en el antiguo art. 251 TCE.

En cambio, de la práctica seguida por la UE en materia de ejecución de Acuerdos sobre las misiones de paz europeas se desprende que en la totalidad de los Acuerdos firmados por la Unión entre el 2003 y el 2009, el Consejo autoriza a la Presidencia asistida, en caso que lo estime oportuno, por el Secretario General y Alto Representante (SG/AR) de la PESC⁴², a entablar las negociaciones de los Acuerdos. Tanto si la Presidencia negociaba en solitario, como si lo hacía asistida, se reflejaba en los “antecedentes” de la decisión de aprobación del Acuerdo, con una fórmula más o menos similar, adaptada a cada una de las operaciones en curso⁴³.

⁴² Este era el contenido del art. 24 TUE tal y como había sido reformado por el Tratado de Ámsterdam.

⁴³ *Vid.* como ejemplos: Antecedente (3) de la decisión 2008/783/PESC del Consejo de 15 de septiembre de 2008, relativa a la celebración del Acuerdo UE-República de Croacia sobre la participación de Croacia en la operación EUFOR Chad/RCA (DO L 268/32, de 9.10.2008): “(3) A raíz de la autorización del Consejo de 13 de septiembre de 2004, la Presidencia, asistida por el Secretario General del Consejo de la Unión Europea, Alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, negoció un Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre la participación de la República de Croacia en la operación EUFOR Chad/RCA (“el Acuerdo”); o el antecedente (3) de la decisión 2003/157/PESC del Consejo de 19 de diciembre de 2002, relativa a la celebración del Acuerdo UE-República de Polonia sobre la participación de este Estado en la MPUE (DO L 64/37, de 7.3.2003). En este caso, la negociación fue llevada a cabo por la Presidencia, sin la asistencia del SG/AR; y también el antecedente (3) de la decisión 2003/222/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2003 (DO L 82/45, de 29.3.2003), de aprobación del Acuerdo UE-ARYM sobre el Estatuto de la FUE en Macedonia, negociado también en solitario por la Presidencia.

Así pues, las acciones de creación de estas misiones incluyen el mandato dirigido a la Presidencia, o bien al Alto Representante de la PESC para que, en su nombre, inicie la apertura de negociaciones e impulse el Acuerdo internacional con el Estado anfitrión, en el que se fijará el Estatuto del personal adscrito a la misión. El primero de los Acuerdos sobre el Estatuto de una misión fue firmado en el 2002 para una operación no militar, la MPUE en Bosnia (2003), con el fin de establecer el Estatuto del personal de policía enviado⁴⁴. Después, se firmaron también para las misiones de policía PRÓXIMA (2003)⁴⁵; EUPOL KINSHASA (2005)⁴⁶; y la misión de observación MOA en Indonesia (2005)⁴⁷ así como la misión de la reforma del sector de seguridad EUSSR GUINEA-BISSAU (2008)⁴⁸. En este último caso, de los antecedentes de la decisión de aprobación del Acuerdo no es posible deducir quién fue el encargado de su negociación⁴⁹. Igualmente, durante esta etapa la UE negoció seis Estatutos para las misiones militares: con Macedonia (ARYM) para CONCORDIA (2003)⁵⁰; uno con Chad y otro con Camerún, como Estado de tránsito de las Fuerzas de la UE (FUE) para EUFOR CHAD/RCA (2008)⁵¹; con Gabón, Estado de estacionamiento de las FUE para EUFOR RD Congo (2006);⁵² y con Somalia y Yibuti para ATALANTA (2008)⁵³. En cuatro de las misiones el Consejo había autorizado al Alto Representante, en su calidad de asistente de la Presidencia, a negociar en su nombre los Estatutos para las misiones CONCORDIA (2003)⁵⁴, EUPOL PRÓXIMA (2003)⁵⁵, EUJUST THEMIS (2004)⁵⁶ y EUPOL KINSHASA (2005)⁵⁷. Mientras que en otras cinco operaciones: MPUE (2003)⁵⁸; EUFOR RD Congo (2006)⁵⁹; MOA en Indonesia (2005)⁶⁰; EUFOR

⁴⁴ Vid. Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE) (DO L 293/2, de 29.10.2002).

⁴⁵ Vid. Acuerdo UE-ARYM (EUPOL PRÓXIMA) (DO L 16/66, de 23.1.2004).

⁴⁶ Vid. Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA) (DO L 256/58, de 1.10.2005).

⁴⁷ Vid. Acuerdo UE-Indonesia (MOA) (DO L 288/60, de 29.10.2005).

⁴⁸ Vid. Acuerdo UE-Guinea-Bissau (DO L 219/66, de 14.8.2008).

⁴⁹ El antecedente (4) de la decisión 2008/669/PESC del Consejo, de 10 de junio de 2008 (DO L 219/65, de 4.8.2008), se limita a anunciar que: “Se ha negociado un Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Guinea-Bissau sobre el Estatuto de la misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau”.

⁵⁰ Vid. Acuerdo UE-ARYM (CONCORDIA), sobre el Estatuto de las FUE (DO L 82/46, de 29.3.2003).

⁵¹ Vid. Acuerdo UE-Chad (EUFOR CHAD/RCA), sobre el Estatuto de la FUE (DO L 83/40, de 26.3.2008). Y Acuerdo UE-Camerún (EUFOR CHAD/RCA) sobre el Estatuto de la FUE (DO L 57/31, de 1.3.2008).

⁵² Vid. Acuerdo UE-Gabón (EUFOR RD CONGO) (DO L 187/43, de 8.7.2006).

⁵³ Vid. Acuerdo UE-Somalia (ATALANTA) (DO L 10/29, de 15.1.2009); Acuerdo UE-Yibuti (ATALANTA) (DO 33/43, de 3.2.2009).

⁵⁴ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2003/222/PESC, *cit.*

⁵⁵ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2004/75/PESC del Consejo, de 11 de diciembre de 2003 (DO L 16/65, de 23.1.2004).

⁵⁶ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2004/924/PESC del Consejo de 22 de noviembre de 2004 (DO L 389/41, de 30.12.2004).

⁵⁷ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2005/680/PESC del Consejo de 12 de agosto de 2005 (DO L 256/57, de 1.10.2005).

⁵⁸ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2002/845/PESC del Consejo, de 30 de septiembre de 2002 (DO L 293/1, de 29.10.2002), firmado con Bosnia.

⁵⁹ Vid. Antecedente (4) de la decisión 2006/475/PESC del Consejo de 12 de junio de 2006 (DO L 187/42, de 8.7.2006), firmado con Gabón.

⁶⁰ Vid. Antecedente (3) de la decisión 2005/765/PESC del Consejo de 3 de octubre de 2005 (DO L 288/59, de 29.10.2005), firmado con el gobierno indonesio.

CHAD/RCA (2008)⁶¹; y ATALANTA (2008)⁶², fue la Presidencia, asistida por el AR, la encargada de conducir estas negociaciones.

b) Adopción

Esta fase, que viene regulada por el art. 9 de los Convenios de Viena de 1969 y 1986 como la de la adopción del texto del Acuerdo, es llevada a cabo en la UE con las particularidades de la práctica específica establecida en el ordenamiento de la UE. En todo caso, se produce en esta fase la adopción del texto del tratado por el Consejo (adoptando una decisión por unanimidad), sin que ello implique todavía que la UE (o sus Estados miembros) se han obligado al cumplimiento del mismo, ya que esto se producirá con posterioridad, a través de la prestación de consentimiento (ya sea por firma, ratificación, accesión o aceptación)⁶³. Aunque el propio texto de la decisión de adopción contiene también el de la autorización de la firma para manifestar el consentimiento de la UE en obligarse por el Acuerdo internacional.

Con relación a la adopción de estos Acuerdos, el Tratado de Niza estableció en los apartados 2 y 3 del antiguo art. 24 TUE que el Consejo decidiría por unanimidad cuando el tratado se refiriera a una cuestión en la que se requiriese unanimidad para la adopción de decisiones internas. Pero en el caso de que el tratado tuviese por finalidad aplicar una posición o una acción común, el Consejo decidiría por mayoría cualificada (esta disposición se aplicaba también a las materias reguladas en el antiguo título VI, cooperación judicial y policial en materia penal)⁶⁴. Ahora bien, de la práctica de las misiones de paz europeas se desprende que los Acuerdos se han adoptado por unanimidad o consenso y, en consecuencia, no se ha hecho uso de esta opción que podría haberse convertido en general, puesto que la celebración de Acuerdos internacionales para permitir la participación de terceros Estados o para regular el Estatuto del personal o fuerzas de las misiones está prevista en todas las acciones comunes de creación de las operaciones. Pero al tratarse de decisiones de aprobación de Acuerdos que tenían repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, se hacía necesaria su adopción por unanimidad (último párrafo del apartado 2 del art. 23 TUE). La referencia a este procedimiento en las antiguas acciones comunes de creación de estas operaciones era mucho más genérica, tal y como ilustra el art. 7.1 de la acción

⁶¹ *Vid.* Antecedente (5) de la decisión 2008/178/PESC del Consejo de 28 de enero de 2008 (DO L 57/30, de 1.3.2008), con Camerún. Y antecedente (3) de la decisión 2008/266/PESC del Consejo, de 28 de enero de 2008 (DO L 83/39, de 26.3.2008), con Chad.

⁶² *Vid.* Antecedente (5) de la decisión 2009/29/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2008 (DO L 10/27, de 15.1.2009), negociado con Somalia. Antecedente (5) de la decisión 2009/88/PESC del Consejo, de 22 de diciembre de 2008 (DO L 33/41, de 3.2.2009), negociado con Yibuti. Antecedente (5) de la decisión 2009/916/PESC del Consejo, de 23 de octubre de 2009 (DO L 323/12, de 10.12.2009), negociado con Seychelles.

⁶³ International Law Commission, “Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries”, *Yearbook of International Law Commission*, 1966, vol. II, p.194

⁶⁴ Sobre el artículo 24 en el tratado de Niza, en general, *vid.* FERRER LLORET, J., “La celebración de Acuerdos internacionales...” *op. cit.*, pp. 36 y ss.

común 2005/643/PESC, relativa a la creación de la misión de observación MOA en Aceh (2005)⁶⁵.

Por otro lado, en este procedimiento no hay intervención del Parlamento Europeo, que únicamente es informado sobre la celebración del Acuerdo, ni tampoco existe un control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Ello vendría a reafirmar la tesis de aquellos autores que consideraban que estos Acuerdos sólo eran actos de la PESC, pero no derecho comunitario en sentido estricto⁶⁶.

c) Autenticación

Siguiendo la interpretación de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), la autenticación del texto es necesaria para que los Estados negociadores, antes de decidir obligarse por un Acuerdo, puedan conocer el contenido exacto y definitivo del mismo. Aunque la firma es el método clásico para proceder a la autenticación del texto, también es cierto que en la práctica más reciente han aparecido otros métodos de autenticación que encajarían en la práctica de la UE, como sería la inclusión del texto en una resolución de una Organización Internacional o un acto de autenticación realizado por una autoridad competente de la Organización⁶⁷. En el caso de los Acuerdos de ejecución de las misiones de paz europeas, la autenticación se incluye en una decisión de la UE que adjunta el texto del Acuerdo⁶⁸. Al mismo tiempo, la decisión autoriza al Presidente del Consejo para que designe a la persona o personas facultadas para la firma del Acuerdo⁶⁹, en nombre de la Unión⁷⁰. Firma que establece su autenticidad⁷¹. La persona designada es en varios de los Acuerdos un miembro del Consejo de la Unión, o de sus órganos⁷², pero también se ha delegado la firma, por ejemplo, en un embajador.⁷³ En

⁶⁵ “Art. 7.1 de la acción común 2005/643/PESC del Consejo, de 9 de septiembre de 2005 (DO L 234/13, de 10.9.2005): “El Estatuto de la MOA y su personal en Aceh, incluidos, cuando proceda, los privilegios, inmunidades y demás garantías necesarias para la realización y el buen funcionamiento de la misión, se decidirán de Acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 24 del Tratado (...)”.

⁶⁶ GOSALBO habla de los instrumentos de la PESC como “actos jurídicos de carácter *bastante internacional*”. Vid. GOSALBO BONO, R., “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento...” *op. cit.*, p.67. Vid. también JIMÉNEZ GARCÍA, F., “Los Acuerdos internacionales de la Unión Europea...” *op. cit.*, pp.200-203.

⁶⁷ International Law Commission, “Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries”, *op.cit.*, p.195, párr. 1 ,2 y 4.

⁶⁸ Vid., por ejemplo, el art. 1 de la decisión 2008/669/PESC, *cit.*: “Queda aprobado, en nombre de la Unión, el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Guinea-Bissau sobre el estatuto de la Misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau. El texto del Acuerdo se adjunta a la presente Decisión”.

⁶⁹ *Ibid.*, art.2.

⁷⁰ Según FERNÁNDEZ SOLÁ, son concluidos por la Presidencia del Consejo, en representación de la Unión, no de sus Estados miembros. De haber querido indicar que el Acuerdo se concluía en nombre de los Estados miembros, la fórmula a utilizar hubiera sido la de “los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo”. Vid. FERNÁNDEZ SOLÁ, N., “La subjetividad internacional...”, *op. cit.*, p. 100.

⁷¹ Art. 10, literal a) de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986.

⁷² El Acuerdo UE-Rusia, para establecer la participación de este Estado en la MPUE en Bosnia fue firmado por el embajador italiano representante permanente de Italia en el Comité Político y de Seguridad, M. MELANI. Vid. Acuerdo UE-Rusia (DO L 197/38, de 5.8.2003).

otros casos, la firma ha correspondido al SG/AR de la PESC⁷⁴ o, incluso, en algunas operaciones, al Representante especial (REUE) designado para aquella zona en crisis⁷⁵. Si bien también es cierto que en buena parte de estos Acuerdos, la mayoría con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, como son los Acuerdos firmados en el marco de la operación ATALANTA (2008), no aparecen los nombres de los representantes de la UE y del gobierno de los terceros Estados con los que se firmó el Acuerdo⁷⁶. En todo caso, los designados pueden considerarse plenamente autorizados como representantes del Consejo con plenos poderes, en aplicación del art. 7.2 de las Convenciones de Viena.

Por otro lado, todas las decisiones de aprobación de Acuerdos firmados en aplicación del antiguo art. 24 TUE reproducen dos tipos de cláusulas, en relación con la firma del Acuerdo: la primera autoriza al Presidente del Consejo para que designe a la persona facultada para firmar el Acuerdo a fin de obligar a la UE: a) “se autoriza al Presidente del Consejo para que designe a la persona facultada para firmar el Acuerdo a fin de obligar a la Unión Europea”. De esta cláusula se infiere la obligatoriedad jurídica de estos Acuerdos para los Estados miembros de la UE. Esta cláusula va seguida de otra que establece la aprobación, en nombre de la UE, del Acuerdo con el tercer Estado: b) “queda aprobado en nombre de la UE el acuerdo con el tercer Estado”. Esta última cláusula sería la que podría inducirnos a confusión al pensar que estamos ante la ratificación del Acuerdo⁷⁷. Pero, en realidad, esta fase de celebración se corresponde con la de la autenticación del texto, tal y como se desprende del literal b) del art. 10 de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986⁷⁸.

⁷³ La firma del Acuerdo UE-Guinea-Bissau sobre el Estatuto de la misión europea para la reforma del sector de la seguridad, correspondió al embajador francés en Guinea. *Vid.* Acuerdo UE-Guinea-Bissau (DO L 219/66, de 14.8.2008). En la p. 71 aparece, bajo la rúbrica “Por la Unión Europea”, el nombre de J.-F. PAROT.

⁷⁴ Como en el Canje de Notas UE-Indonesia, sobre el Estatuto, privilegios e inmunidades de la misión de observación y de su personal en Aceh. El entonces SG/AR de la PESC, Javier Solana fue el encargado de la firma a través del Canje de Notas. *Vid.* Acuerdo en forma de Canje de Notas UE-Gobierno de Indonesia (DO L 288/60, de 29.10.2005). Y su prórroga posterior en la decisión 2006/201/PESC del Consejo de 27 de febrero de 2006 (DO L 71/53, de 10.3.2006).

⁷⁵ Tal es el caso de la firma del Acuerdo UE-ARYM relativo al Estatuto de las FUE en el marco de la operación militar CONCORDIA, *cit.*, y el Acuerdo UE-ARYM sobre el Estatuto y las actividades de la misión de policía EUPOL PRÓXIMA (DO L 16/66, de 23.1.2004). Ambos Acuerdos, a través de canjes de notas, fueron firmados “Por la Unión Europea”, a través del Representante especial en la zona, Alexis BROUHNS.

⁷⁶ Nos preguntamos si esta falta de información es debida a la posibilidad que existe, en caso de representar un perjuicio para la protección de la defensa y de los asuntos militares, entre otros motivos de seguridad, de que estos Acuerdos no se publiquen en el DO, tal y como se establece en los art. 4 y 9 del Reglamento 2001/1049/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001 (DOCE L 145/43, de 31.5.2001); y en el art. 17.h) del Reglamento interno del Consejo, aprobado por la decisión 2004/338/CE, EURATOM, de 22 de marzo de 2004 (DOUE L 106/22, de 15.4.2004).

⁷⁷ *Vid.* por ejemplo, los artículos 1 y 2 de la decisión 2002/845/PESC, *cit.*

⁷⁸ “El texto de un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo: (...) b) A falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma ad referendum o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estado en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto”.

La operación ATALANTA (2008), iniciada poco antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), nos proporciona datos para considerar la cláusula anterior como una mera autenticación del texto del Acuerdo: la participación de Croacia en esta operación fue regulada por un Acuerdo, cuya decisión de aprobación previa, la decisión 2009/597/PESC del Consejo, a diferencia de las anteriores, especifica que se trata de una decisión: “relativa a la firma y la aplicación provisional” del Acuerdo de participación. Y, en concreto, su art. 1 establece una nueva redacción, en comparación con las decisiones de aprobación de los Acuerdos adoptadas con anterioridad a esta fecha, al establecer que “queda aprobada”, en nombre de la UE, “la firma del Acuerdo” entre la UE y Croacia, “a reserva de la celebración del Acuerdo”⁷⁹. En este caso, la firma del Acuerdo, tal y como se prevé en las Convenciones de Viena de 1969 y 1986, equivaldría a la autenticación del texto entre las dos partes.

d) *Manifestación del consentimiento*

La última fase del proceso internacional de celebración de tratados es la de la prestación del consentimiento, es decir, la manifestación de la voluntad del Estado en obligarse por el mismo. Los Convenios de Viena de 1969 y de 1986 (arts. 11-16) recogen varias formas de manifestación del consentimiento: firma, rúbrica, firma *ad referendum*, canje de instrumentos, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión. Aunque todas estas formas conducen a la manifestación de la voluntad del Estado o de la Organización Internacional en obligarse por el tratado, existen diferencias formales entre ellas. De todas ellas, la ratificación es la forma más solemne de manifestación del consentimiento. Nos encontramos ante tratados cuyo perfeccionamiento exige un acto de ratificación autorizado por el Parlamento, la intervención en su proceso formativo del Jefe del Estado como órgano supremo de las relaciones internacionales, y el intercambio o depósito de los instrumentos de ratificación. Mientras que la firma, la aprobación, la notificación, la rúbrica y el canje de instrumentos son formas simplificadas de manifestación del consentimiento, a través de las cuales el consentimiento en obligarse se otorga en el mismo momento de la adopción y autenticación del tratado. En los demás casos, la ratificación, la adhesión, la aprobación y la aceptación, la manifestación del consentimiento se deja para un momento posterior⁸⁰.

La norma general en la práctica de los Acuerdos derivados de las misiones de paz europeas ha sido la adopción de una decisión de aprobación del Acuerdo. Como acabamos de ver en el apartado b), la aprobación de la decisión para la manifestación del consentimiento en obligarse por el Tratado correspondía al Consejo, a través de la aprobación de una decisión que era independiente del texto del Acuerdo. Esta decisión autorizaba a la firma del Acuerdo, momento que para la Unión y parte de la doctrina, constituye también su ratificación⁸¹. Aunque este consentimiento también se ha

⁷⁹ Art. 1 de la decisión 2009/597/PESC del Consejo de 27 de julio de 2009 (DO L 202/83, de 4.8.2009).

⁸⁰ MARTÍN LÓPEZ, M. A. “Tratados” en V. M. SÁNCHEZ (Dir.), *Derecho internacional público*, Huygens, Barcelona, 3ª edición, 2012, pp.67-69.

⁸¹ Según CEBADA ROMERO, para la ratificación por parte de la UE lo único que se debería exigir es la adopción de una decisión del Consejo de la UE. El procedimiento interno a través del cual el Estado miembro en cuestión llegue a la definición de su posición en el Consejo es un asunto que escaparía del

manifestado a través del Canje de Notas (acompañado de una decisión previa de aprobación), como en la firma del Acuerdo UE-Indonesia sobre el Estatuto de la MOUE en Aceh y su personal⁸² y el de la participación de Rusia en la MPUE en Bosnia (2003)⁸³. En todo caso, esta práctica de la UE seguida antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la confirmaría como un actor internacional, aunque para algunos más en el nombre que en la substancia⁸⁴.

Esta práctica ha puesto de relieve que en la mayoría de los casos, los tratados celebrados por la UE sobre el Estatuto de la misión y su personal o fuerzas se han venido celebrando de forma simplificada, ya sea por medio de la firma o del Canje de Notas. En cambio, el Acuerdo EU-SOFA de 2003 (cuya base es el modelo de Estatuto de las fuerzas de la OTAN de 1951), para las operaciones militares y no militares, celebrado por los Estados miembros, sí que sigue el procedimiento de celebración solemne, a través de la firma de los representantes de todos los Estados miembros reunidos en el Consejo. Igualmente, el Acuerdo relativo a las reclamaciones presentadas por un Estado miembro contra otro Estado miembro de 2004, en el contexto de una operación de la UE de gestión de crisis, ha seguido este procedimiento de celebración en forma solemne. De modo que estos Acuerdos, publicados en la serie C del DOUE, no podrán entrar en vigor hasta el primer día del segundo mes siguiente a la notificación por el último Estado miembro de su instrumento de ratificación, tras la satisfacción de sus procedimientos constitucionales⁸⁵. Por el momento, ninguno de los dos Acuerdos ha entrado todavía en vigor⁸⁶.

e) Adopción en forma simplificada

Los Estatutos negociados con Bosnia-Herzegovina y la República de Guinea para las misiones de policía MPUE (2003) en Bosnia y de reforma del sector de la seguridad, EUSSR GUINEA-BISSAU (2008), así como el Estatuto firmado con Camerún para la misión militar EUFOR CHAD/ RCA (2008), entraron en vigor después de su firma, tal y como se establecía en el articulado de los mismos. Así, el Estatuto para la MPUE

Derecho de la Unión. *Vid.* CEBADA ROMERO, A., “Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea. Cambios introducidos en el procedimiento convencional por el Tratado constitucional de la UE”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 233, septiembre/octubre 2004, p. 8.

⁸² *Vid.* Acuerdo UE-Indonesia (MOA), *cit.*

⁸³ *Vid.* Acuerdo UE- Rusia (MPUE), *cit.*

⁸⁴ SARI, A., “The Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU’s Evolving Practice”, *European Journal of International Law*, Vol. 19, 2008, p.100.

⁸⁵ Art. 19.3 del Acuerdo 2003/C 321/02(EU-SOFA) (DO C nº 321/6, de 31.12.2003); y art. 8.1 del Acuerdo 2004/C116/01(DO C nº 116/1, de 30.4.2004).

⁸⁶ *Vid.* SARI, A. “The European Union Status of Forces Agreement (EU SOFA)”, *Journal of Conflict & Security Law*, Vol. 13, N° 3, 2009, p. 355. Con relación al Acuerdo 2003/C 321/02 (EU SOFA), el 16 de marzo de 2016, Dinamarca e Irlanda continuaban sin haber notificado la terminación de sus procedimientos nacionales de ratificación. Por lo que respecta al Acuerdo 2004/C 116/01, el 27 de marzo de 2014, Bélgica, Dinamarca, Grecia e Irlanda todavía no habían notificado la finalización de sus procedimientos constitucionales de aprobación del Acuerdo. *Vid.* el estado de las ratificaciones en: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2003102> (Última consulta: 16 de marzo de 2016).

preveía una cláusula, presente en el resto de Acuerdos citados, para que el Acuerdo entrase en vigor después de su firma y mantuviese su vigencia durante todo el mandato de la misión de policía⁸⁷.

Los Estatutos firmados entre los años 2005 y 2008 para las misiones EUPOL KINSHASA (2005); EUFOR CHAD/RCA (2008); EUFOR RD Congo (2006); EUSSR GUINEA-BISSAU (2008); ATALANTA (2008), son ya más precisos, fijando la vigencia y las posibles prórrogas del Acuerdo, así como la aplicación de determinadas disposiciones del Estatuto desde la fecha de llegada del primer miembro del personal de la misión, en caso de que la fecha fuese anterior a la entrada en vigor del Acuerdo. Igualmente, prevén la posibilidad de modificarse mediante un nuevo Acuerdo por escrito entre las partes. Asimismo, establecen la denuncia del Acuerdo, mediante notificación por escrito que, en cualquier caso, no podrá afectar a los derechos y obligaciones emanadas de su ejecución anterior a dicha denuncia⁸⁸. Finalmente, establecen su entrada en vigor el día de su firma y su vigencia hasta la fecha de salida del último miembro del personal de la misión⁸⁹.

f) Adopción en forma solemne

Los Estatutos firmados para las misiones EUJUST THEMIS (2004) y EUFOR CHAD/RCA (2008), si bien recogen las mismas previsiones que los Estatutos anteriores, presentan la particularidad de haber sido celebrados de forma solemne. Así, en el caso del Estatuto pactado con Chad para EUFOR CHAD/RCA (2008), se establece la aplicación provisional del Acuerdo, a falta de celebración de los procedimientos internos de aprobación que deben seguir las partes firmantes⁹⁰. En cambio, en el Estatuto celebrado con Georgia para la misión EUJUST THEMIS (2004), el régimen previsto es más estricto, puesto que no se prevé la aplicación provisional del mismo. El Estatuto sólo podrá entrar en vigor una vez que las partes hayan notificado por escrito que han cumplido con los requisitos internos de entrada en vigor⁹¹.

B) Etapa post-Lisboa: acuerdos celebrados entre el 1 de diciembre de 2009 y el 31 de enero de 2016

Para la UE la celebración de Acuerdos internacionales se corresponde ahora con las previsiones del párrafo 5 del art. 218 TFUE. Para que se haga efectiva la adopción y

⁸⁷ Art. 10 del Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina (MPUE), *cit. Vid.* también art. 20.1 del Acuerdo UE-Guinea Bissau (EUSSR GUINEA-BISSAU), *cit.*; y art. 19 del Acuerdo UE-Camerún (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*

⁸⁸ *Vid.* Art. 18 del Acuerdo UE-RD Congo (EUPOL KINSHASA) *cit.*; Art. 20 del Acuerdo UE-Guinea (EUSSR Guinea-Bissau) *cit.*; Art. 19 del Acuerdo UE-Camerún (EUFOR CHAD/RCA) *cit.*; Art. 19 del Acuerdo UE-Gabón (EUFOR RD Congo) *cit.*; Art. 17 del Acuerdo UE-Somalia (ATALANTA) *cit.*; Art. 19 del Acuerdo UE-Yibuti (ATALANTA). DO L 33/43, de 3.2.2009; y art. 19 del Acuerdo UE-Seychelles (ATALANTA), *cit.*

⁸⁹ Art. 20 del Acuerdo UE-Níger (EUCAP Sahel Níger). DO L 242/2, de 11.9.2013; y art. 19.1 del Acuerdo UE- Mali, *cit.*

⁹⁰ Art. 19.1 del Acuerdo UE-Chad (EUFOR CHAD/RCA), *cit.*

⁹¹ Art. 17.1 del Acuerdo UE-Georgia (EUJUST THEMIS). DO L 389/42, de 30.12.2004.

autorización de la firma del texto negociado el Consejo debe proceder por unanimidad, sobre la base de la recomendación previa que antes realizaba la Presidencia y ahora la hace el “negociador”. En realidad, la práctica de la UE no ha variado en este aspecto, el único cambio, aunque muy relevante desde el punto de vista jurídico, es que ahora el procedimiento para la celebración de Acuerdos internacionales en materia de PESC (y por tanto, los relativos a las misiones de paz europeas) aparece regulado de modo específico y más transparente en el artículo 218 TFUE, que se aplica para la celebración de todos los Acuerdos internacionales, incluidos los de la PESC. Antes, la práctica de la UE se inspiraba en el art. 300 TCE (previsto para la política comercial comunitaria). Ahora encontramos una clara separación entre procedimientos, en función de la materia, que antes no existía. El antiguo art. 300 TCE se ha convertido en el 207 TFUE, previsto para la celebración de Acuerdos relativos a la política comercial de la UE. Y aún existe un tercer procedimiento para la negociación de Acuerdos relativos al régimen monetario y cambiario, previsto en el art. 219 TFUE. De este modo, el derecho primario intenta ser más preciso y transparente en relación con el papel de las instituciones de la UE en estos procedimientos, así como garantizar una clara representación de la UE en el plano internacional, con una mayor implicación del Parlamento Europeo (aunque tampoco ahora en la PESC), con la intención de plasmar una connotación democrática en las relaciones exteriores de la UE⁹².

Así, en los Acuerdos de la PESC (y por tanto también en los Acuerdos de ejecución de las misiones de paz europeas), se produce un desplazamiento de las instituciones de la UE, más integradas a favor de la Presidencia y del Consejo de la Unión⁹³. El art. 37 TUE vuelve a recoger la capacidad de la UE para celebrar Acuerdos internacionales en el desarrollo de la PCSD. Y el art. 218 TFUE -que se deriva del antiguo art. 300 TCE-, pero incorporando el procedimiento específico para los Acuerdos que se celebran al amparo del art. 37 TUE- contiene el procedimiento de elaboración de estos tratados que, en la práctica, se había seguido ya anteriormente para la celebración de los Acuerdos sobre la PESC.

a) Negociación

La iniciativa para el inicio de las negociaciones está ahora repartida entre la Comisión y el Alto Representante. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el Consejo ya no autoriza a la Presidencia, sino a un “negociador” (Comisión o Alto Representante), tal y como fija el párr. 3 del art. 218 TFUE. Así, cuando el Acuerdo se refiera en exclusiva, o principalmente a la PESC, y a propuesta de la Comisión o del Alto Representante, el Consejo adoptará una decisión de autorización de las negociaciones en la que designe, en función de la materia del Acuerdo, al negociador o jefe del equipo de negociación en nombre de la Unión. Se sigue tratando, por tanto, de un procedimiento que apenas permite ir un poco más allá de lo estrictamente gubernamental, sin que se haya llegado demasiado lejos en la integración decisoria, aunque abre un mayor margen a la

⁹² BARONCINI, E., “L’Unione Europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona” Cuadernos de Derecho Transnacional (Marzo 2013), Vol. 5, Nº 1, p.7.

⁹³ JIMÉNEZ GARCÍA, F., “Los Acuerdos internacionales de la UE...”, *op. cit.*, p.210.

selección de la figura negociadora⁹⁴. De este modo, el artículo 218 TFUE ya no identifica directamente a la Comisión como responsable de las negociaciones, únicamente constata que el Consejo designará “al negociador o al jefe de equipo de negociación de la Unión”⁹⁵. Aunque para los acuerdos de la PESC, asumirá la negociación la AR, en tanto que también es propio de esta figura representar a la UE para las materias relacionadas con la PESC, en el sentido del párr. 2 del art. 27 TUE⁹⁶. El párr. 4 del art. 218 TFUE establece las directrices de negociación que dará el Consejo al negociador. Y en el párr. 6 se establece que el Consejo adoptará, a propuesta del negociador (antes el SG/AR o la Presidencia) la decisión de celebración del Acuerdo.

Desde el 1 de diciembre de 2009 hasta enero de 2016 los nuevos Acuerdos de ejecución de nuevas misiones europeas, o de aquellas que se están desarrollando sobre el terreno desde hace varios años, han sido esencialmente Acuerdos marco (diez)⁹⁷, que fijan el marco para la participación de terceros Estados en misiones (civiles o militares), y Acuerdos sobre el Estatuto (siete⁹⁸) de misiones en ejecución o que se han puesto en

⁹⁴ HERRERO DE LA FUENTE, A., “La evolución de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007”, *Revista de Estudios Europeos*, Nº 49, 2008, p.24. En el mismo sentido, *vid.* REMIRO BROTONS, A., Prólogo a la obra de DÍEZ HOCHLEITNER, J., *La posición del Derecho internacional en el ordenamiento jurídico comunitario*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. XIII.

⁹⁵ GONZÁLEZ ALONSO, Luis N., “Disposición adicional segunda. Régimen de la acción exterior de la Unión Europea”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ HOTCHLEINER, J., MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados y otros Acuerdos internacionales. Ley 25/2014 de 27 de noviembre*, Civitas, Thomson Reuters, Pamplona 2016, p.972.

⁹⁶ BARONCINI, E., L’Unione Europea e la procedura di conclusione..., *op.cit.*, p.9.

⁹⁷ Acuerdo marco UE-Montenegro (DO L 57/2, de 2 de marzo de 2011).

Acuerdo marco UE- EE.UU. (DO L 143/2 de 31 de mayo de 2011).

Acuerdo marco UE-Albania (DO L 169/2, de 29 de junio de 2012).

Acuerdo marco UE-Macedonia en forma de Canje de Notas (DO L 338/3 de 12 diciembre 2012).

Acuerdo marco UE- Moldavia (DO L 8/2, de 12.1.2013).

Acuerdo marco UE-Serbia (DO L 163/2, de 23 de junio de 2013).

Acuerdo marco UE- Georgia (DO L 14/2, de 18.1.2014).

Acuerdo marco UE-Chile (DO L 40/2, de 11.2.2014).

Acuerdo marco UE-Colombia (DO L 251/7 de 23 de agosto de 2014).

Acuerdo marco UE-Australia (DO L 149/3, de 16 de junio de 2015).

Acuerdo marco UE-Bosnia-Herzegovina (DO L 288/4 de 4 de noviembre de 2015).

⁹⁸ Acuerdo UE-Seychelles (ATALANTA) (DO L 323/14, de 10.12.2009).

Acuerdo UE-Mali para la misión EUTM Mali (DO L 106/2 de 16 de abril de 2013).

Acuerdo UE-Níger para la misión EUCAP Sahel Níger, de 30 de julio de 2013 (DO L 242/2, de 11 de septiembre de 2013).

Acuerdo UE-RCA para la misión EUFOR-RCA en forma de Canje de Notas, de 10 de marzo de 2014 (DO L 98/3 de 1.4.2014).

Acuerdo UE-Mali en forma de Canje de Notas de 20 de octubre de 2014 (DO L 344/3 de 20 de noviembre de 2014).

Acuerdo UE-Ucrania para la misión EUAM Ucrania (DO L 334/1 de 21 de noviembre de 2014).

Acuerdo UE-RCA de 25 de marzo de 2015 para la misión EUMAM RCA en forma de Canje de Notas (DO L 108/3, de 28 de abril de 2015).

marcha durante los años 2012, 2013 y 2014; además de un Acuerdo *ad hoc* sobre la participación de Montenegro en la operación Atalanta⁹⁹.

Todos ellos siguen la práctica ya iniciada en la etapa pre-Lisboa en la que el “negociador” es en exclusiva la Alta Representante (previa autorización del Consejo) con arreglo al art. 37 TUE¹⁰⁰, como parece por otro lado lógico después de las reformas habidas en la estructura orgánica de la PCSD.

b) Adopción

Para la UE esta fase se corresponde ahora con la prevista en el párrafo 5 del art. 218 TFUE, pero se lleva a cabo del mismo modo que en la etapa pre-Lisboa. Para que se haga efectiva la aprobación y autorización de la firma del texto negociado el Consejo debe proceder por unanimidad, sobre la base de la recomendación previa que antes realizaba la Presidencia y ahora la hace el “negociador”. Tal y como se hacía antes, corresponde al Consejo la aprobación del Acuerdo por medio de una decisión, con la que se produce la adopción del Acuerdo y, al mismo tiempo el Consejo autoriza al Presidente del Consejo para que designe a la persona o personas que estarán facultadas para firmar el Acuerdo a fin de obligar o vincular (ambos términos se utilizan indistintamente) a la Unión¹⁰¹. Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico de la UE esta fase sería la de la conclusión del Acuerdo, en la terminología europea, es decir, aquella en la que, por medio del Consejo, la Unión manifiesta la expresión de su voluntad de asumir obligaciones internacionales¹⁰². Así pues, una vez negociado el texto del Acuerdo, el Consejo adopta a propuesta del negociador, la decisión por la que se autoriza la firma del Acuerdo o su aplicación provisional (art. 218.5 TFUE), y también la decisión de celebración del Acuerdo (art. 218.6 TFUE). La decisión 2010/199/PESC del Consejo constituye un ejemplo del uso de este procedimiento. A través de ella el Consejo aprobó el Acuerdo UE-Montenegro para la participación de este país en la operación ATALANTA (2008). De ella se deduce que la negociación la llevó a cabo la AR, puesto que tal y como se expresa en sus antecedentes, el Consejo de la Unión, una vez vista la propuesta del AR, y en aplicación de los apartados 5 y 6 del art. 218 TFUE, decide la aprobación de esta decisión. Por otro lado, a pesar de que de estos dos apartados parece deducirse que el Consejo debe adoptar una decisión para autorizar la

⁹⁹ Acuerdo UE-Montenegro, para regular su participación en la operación ATALANTA (DO L 88/3 de 8 de abril de 2010).

¹⁰⁰ *Vid.* Antecedente (4) de la decisión 2013/178/PESC del Consejo de 25 de febrero de 2013 (DO L 106/1, de 16.4.2013) para la misión EUTM Mali (2013) y el antecedente (4) de la decisión 2013/450/PESC del Consejo de 22 de julio de 2013 (DO L 241/1 de 11.9.2013) para la misión EUCAP Sahel Níger (2012); y antecedente (2) de la decisión 2014/181/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2014 (DO L 98/1, de 1.4.2014), para la misión EUFOR RCA (2014).

¹⁰¹ *Vid.*, por ej., art. 1 de las decisiones 2014/821/PESC de 4 de noviembre de 2014, sobre el Estatuto UE-Ucrania para la misión civil EUAM Ucrania (DO L 334/1, de 21.11.2014) y de la decisión 2015/659 de 16 de marzo de 2015, del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la UE y la RCA sobre el Estatuto UE-RAC para la misión militar EUMAM RCA (DO L 108/1, de 28.4.2015).

¹⁰² BARONCINI, E., “L’Unione Europea e la procedura di conclusione...”, *op.cit.*, p.14.

firma y aplicación del Acuerdo y otra para autorizar su negociación, ambas cuestiones quedan recogidas en una única decisión, a la que se adjunta el texto del Acuerdo¹⁰³.

Igualmente, el papel del Parlamento Europeo sigue siendo menor en la aprobación de Acuerdos internacionales cuyo objeto son materias relativas a la PESC. Aunque el nuevo art. 218 TFUE, a diferencia de la etapa pre-Lisboa, ha ampliado considerablemente los poderes del Parlamento Europeo en relación con la aprobación de Acuerdos internacionales, estableciéndose en el párr. 6 la previa aprobación del Parlamento para poder completarse el proceso aprobatorio, no ha habido cambios sobre el papel que juega el PE en relación con los aquellos Acuerdos relativos a la PESC. El párr. 6, literal b) mantiene el deber de información del Consejo, a través de la consulta previa al Parlamento. A pesar de ello, vale la pena destacar el reciente reconocimiento por parte del Tribunal de Justicia de las prerrogativas del Parlamento en el ejercicio de control de toda la acción exterior de la UE, incluida la celebración de Acuerdos relativos a la PESC. En su sentencia de 24 de junio de 2014, el Tribunal anuló la decisión 2011/640/PESC, - sobre las condiciones de entrega y trato de sospechosos de piratería por la fuerza naval de la UE a la República de Mauricio-, en el marco de la operación ATALANTA¹⁰⁴. El Tribunal constató la violación de un requisito esencial de forma en el procedimiento de adopción de la decisión, puesto que el Consejo no cumplió con su obligación de información al Parlamento derivada del art. 218.10 TFUE. Esta omisión le impidió ejercer sus facultades de supervisión a través del debido control democrático, -como representante de los pueblos de la Unión que es-, sobre la acción exterior de la UE, que incluye también los actos de la PESC¹⁰⁵.

c) Autenticación

Este momento del proceso corre en paralelo con la adopción del texto por parte del Consejo. En este sentido, como ya hemos visto, las Convenciones de Viena establecen que la autenticación puede llevarse a cabo de diversos modos. La práctica de la Unión no ha variado en los Acuerdos celebrados desde la adopción del tratado de Lisboa: el Consejo continúa adoptando una decisión de aprobación del Acuerdo a la que se adjunta el texto del Acuerdo, a modo de autenticación. Y en la misma decisión se autoriza también al Presidente del Consejo para que designe a la persona o personas facultadas para firmar el Acuerdo con efectos vinculantes para la UE¹⁰⁶. La firma y la firma *ad referendum* son las formas utilizadas para la autenticación de los Acuerdos, siguiendo la definición establecida en el art. 10 de los Convenios de Viena. Así, de los dieciocho

¹⁰³ Vid. Decisión 2010/199/PESC del Consejo, de 22 de marzo de 2010, relativa a la firma y celebración del Acuerdo UE-Montenegro (DO L 88/1, de 8.4.2010).

¹⁰⁴ Decisión 2011/640/ PESC del Consejo, de 12 de julio de 2011 (DO L 254/1, de 30.9. 2011). A pesar de la anulación de esta decisión, el Tribunal de Justicia respetó los derechos producidos por la misma, a fin de no entorpecer el desarrollo de las operaciones que se llevan a cabo en base al Acuerdo UE-Mauricio.

¹⁰⁵ STJUE de 24 de junio de 2014, *Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea*, asunto C-658/11. Vid. en especial los apartados 84, 85 y 86.

¹⁰⁶ Vid. por ejemplo arts. 1 y 2 de la decisión 2014/538/PESC del Consejo, de 8 de julio de 2014, sobre la celebración del Acuerdo UE-Colombia para la creación de un marco para la participación de Colombia en las misiones de paz europeas (DO L 251/7, de 23 de agosto de 2014).

Acuerdos firmados en este periodo, la mayoría han sido firmas *ad referendum*, con la fórmula “Por la UE” (firmados por la AR, aunque sólo podemos deducirlo de dos de ellos, firmados por la antigua AR C. Ashton y por la actual AR, F. Mogherini respectivamente)¹⁰⁷. Sólo tres de los Acuerdos, UE- RCA para la misión EUFOR RCA (2014),- que pone de nuevo en vigor las disposiciones del Acuerdo celebrado para la anterior misión EUFOR-CHAD/RCA (2008)¹⁰⁸-; UE-Mali para la misión EUCAP Sahel Mali (2014) y UE-RCA para la misión EUMAM RCA (2015), han utilizado la firma en forma de Canje de Notas, a través de la firma de la AR, en nombre de la UE¹⁰⁹.

d) Manifestación del consentimiento

Esta fase tampoco ha variado desde la práctica iniciada en el 2001 con los Acuerdos relativos a la ejecución de las misiones de paz europeas. La celebración del Acuerdo se corresponde con la manifestación del consentimiento (de los Estados miembros, a través de su representante, la UE) y en este momento se produciría el consentimiento, tal y como establece el art. 12 de la Convenciones de Viena de 1969 y 1986. En el caso de la UE, como ya se hacía con anterioridad, y en aplicación del art. 12.2, literal b) de la Convención de Viena de 1986, el método más usual para consentir en obligarse es la firma *ad referendum* del representante de la UE (en este caso la AR), que debemos considerar equivalente a la firma definitiva del tratado (como ya ha sido confirmado en la decisión que aprueba previamente el Consejo para la adopción del acuerdo). En resumen, la forma más usual de las previstas en el art. 11 de las Convenciones de Viena para manifestar el consentimiento continua siendo la forma simplificada, por medio de la firma *ad referendum* (quince de los dieciocho Acuerdos celebrados en esta etapa), y, en menor medida el Canje de Notas (tres, como hemos visto supra). Queda claro que el consentimiento de la UE en estos casos se da de conformidad a la decisión previa de aprobación del Acuerdo que prevé la firma del mismo como un acto formal para obligarse por el Acuerdo¹¹⁰.

IV. RATIFICACIÓN Y APLICACIÓN PROVISIONAL DE LOS ACUERDOS DE EJECUCIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ EUROPEAS

Tal y como señala ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, en la práctica convencional de la UE se usa con frecuencia el recurso a la aplicación provisional de los Acuerdos internacionales, sobre todo en aquellos celebrados por la UE y sus Estados miembros con terceros países. En estos casos, el Estado ve reducida su capacidad individual de

¹⁰⁷ Vid. Acuerdo marco UE-EE.UU., *cit.*, y Acuerdo UE-Ucrania sobre el Estatuto para la misión EUAM en Ucrania, *cit.*

¹⁰⁸ Vid. Acuerdo UE- RCA en forma de Canje de Notas, *cit.* y por remisión, el art. 19 del Acuerdo UE-Chad (EUFOR-Chad/RCA) *cit.*

¹⁰⁹ Vid. Acuerdos UE-RCA para la misión EUFOR RCA, UE-RCA, para la misión EUMAM RCA, y UE-Mali para la misión EUCAP Sahel Mali, *cit.*

¹¹⁰ Vid. International Law Commission, “Draft Articles on the Law of Treaties between States and international organizations or between international organizations with commentaries”, *Yearbook of the International Law Commission, 1982*, vol. II, Part Two, p.30, párr. 3.

decisión sobre la aplicación provisional e incluso las normas internas pueden verse afectadas¹¹¹. En ocasiones, las cláusulas sobre la aplicación provisional de los Acuerdos mixtos contienen previsiones de salvaguardia del derecho estatal en la materia. También los Acuerdos celebrados por la UE con terceros Estados para la ejecución de sus misiones de paz incluyen en ocasiones, una cláusula que determina la aplicación provisional del Acuerdo a partir de la fecha de su firma. De modo que la aplicación del Acuerdo se lleva a cabo antes de la ratificación por parte de los Estados de la UE, a diferencia de otros Acuerdos en los que se establecen cláusulas que determinan que la aplicación provisional se hará con arreglo a la legislación nacional de las partes contratantes o que la aplicación del Acuerdo no empezará hasta que las partes se hayan notificado que han concluido los procedimientos necesarios a este efecto¹¹². En todo caso, estas cláusulas de aplicación provisional (más o menos garantistas del derecho estatal) posibilitan un rápido cumplimiento de las obligaciones para con la UE¹¹³, sin que se abandone la posterior tramitación parlamentaria siguiendo las constituciones internas, puesto que estos tratados entrarán en vigor una vez cumplidos con los trámites nacionales internos para su entrada en vigor. Por tanto, debemos remitirnos a los procedimientos constitucionales de los Estados para la entrada en vigor del Acuerdo, es decir, a la ratificación, medio para manifestar la voluntad de obligarse por un tratado internacional que corresponde únicamente a los Estados¹¹⁴.

En la etapa pre-Lisboa, el antiguo art. 24.6 TUE establecía que estos Acuerdos eran vinculantes para las instituciones de la UE, aunque no se decía nada en relación con los Estados miembros. Sin embargo, su apartado 5 establecía, de forma parecida a la abstención constructiva, una “cautela constitucional nacional” en virtud de la cual los Acuerdos no eran vinculantes para un Estado miembro que declarara en el Consejo que este debía ajustarse a las exigencias de su ordenamiento constitucional. Aun así, los restantes miembros del Consejo podían acordar su aplicación provisional. Ello supondría la consagración jurídica del deber de coherencia en la acción exterior que exigía la existencia de un marco institucional único de la Unión¹¹⁵. Así pues, el cumplimiento de estos requisitos sería un condicionante para la vinculación de los

¹¹¹ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. “Artículo 15. Aplicación provisional”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ HOTCHLEINER, J., MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados...op.cit.*, pp. 323-324. La inclusión de esta cláusula reduce la capacidad de decisión individual del Estado español, puesto que en España estas aplicaciones provisionales no se someten a la autorización del Consejo de ministros, si bien los acuerdos mixtos que se encuentran en esta situación se publican en el BOE.

¹¹² Un ejemplo del primer caso sería el Acuerdo Euromediterráneo de aviación entre la UE y sus Estados miembros por una parte, y el Gobierno de Israel (ART. 30.1, DO L 208, de 2 de agosto de 2013) y como ejemplo de la segunda cláusula, tenemos el Acuerdo de cooperación sobre un sistema de navegación por satélite entre la UE y sus Estados miembros y Noruega (Art. 12.4, DO L 283, de 29 de octubre de 2010). *Vid.* ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. “Artículo 15. Aplicación provisional”, en ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., DÍEZ HOTCHLEINER, J., MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Dirs.), *Comentarios a la Ley de Tratados...op.cit.*, pp. 324.

¹¹³ *Ibid.*, p.325.

¹¹⁴ *Vid.*, por ejemplo, el art.10.1 y 2 del Acuerdo UE-Montenegro (DO L 88/3 de 8 de abril de 2010) para la participación de Montenegro en la operación Atalanta.

¹¹⁵ JIMÉNEZ GARCÍA, F., “Los Acuerdos internacionales de la Unión Europea...”, *op. cit.*, p. 210.

Estados a los Acuerdos de la Unión¹¹⁶. De modo que en el proceso de celebración de estos tratados se podría establecer una distinción entre la aprobación y la ratificación, derivada del apartado 5 del art. 24 TUE. La doctrina estaba de acuerdo, en general, que esta declaración tendría como efecto retrasar el voto sobre la conclusión definitiva en el seno del Consejo¹¹⁷.

En aquellos Acuerdos celebrados por la UE a través de un Canje de Notas, es el SG/AR de la PESC quien actúa como parte del Acuerdo en nombre de la Unión, aunque la conclusión formal es decidida por el Consejo. Para WESSEL, ello indicaría que el proceso de decisión y celebración de Acuerdos internacionales relacionados con las misiones de la UE comporta un papel separado para los Estados miembros. El proceso de adopción y ratificación de estos Acuerdos es llevado a cabo “en nombre de la UE” y en él tienen un papel fundamental las instituciones y órganos de la Unión (incluida la Presidencia, los grupos de trabajo del Consejo y la Secretaría del Consejo). Además, su publicación final en la serie L del DO y no en la serie C (en la que se publican los acuerdos entre Estados miembros), apoyaría la tesis de que son adoptados y ratificados por la Unión¹¹⁸. En el mismo sentido se pronuncia CEBADA ROMERO, para quien la manifestación del consentimiento se produce mediante la decisión del Consejo y el cumplimiento de los procedimientos constitucionales estatales es la condición para la introducción del Acuerdo de la UE en el ordenamiento interno de los Estados miembros, puesto que carecen de aplicación directa¹¹⁹. A más abundamiento, también se invoca que en derecho internacional las disminuciones de soberanía de los Estados no se presumen nunca¹²⁰. Pero teniendo en cuenta que ninguno de estos Acuerdos obliga a aquellos Estados cuyos representantes en el Consejo hayan reclamado el cumplimiento de los requisitos establecidos en sus constituciones (es decir, deban ser ratificados), no podemos estar de acuerdo con esta opinión. Si bien es cierto que esta denominada “cautela constitucional nacional” es extraña puesto que, en general, estos tratados no pasan por el filtro parlamentario nacional y, en virtud de su naturaleza de “acto de la

¹¹⁶ CEBADA ROMERO, A., “Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea...”, *op. cit.*, p. 6. En contra de esta tesis se pronuncia GOSALBO BONO, para quien “el contenido del apartado 5 del art. 24 TUE no debe interpretarse en el sentido de que la ratificación por los Estados miembros es necesaria, como sucede en el caso de las disposiciones que requieren la ratificación nacional, por ejemplo en el supuesto del procedimiento uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo (...)”. *Vid.* GOSALBO BONO, R., “Algunas reflexiones acerca del ordenamiento...”, *op. cit.*, p.31.

¹¹⁷ MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., “Los Acuerdos internacionales del tercer pilar de la UE”, en REMIRO BROTONS, A., BLÁZQUEZ NAVARRO, I., (coord.) *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch- alternativa, Valencia, 2006, p. 223. En el mismo sentido, *vid.*, FERNÁNDEZ SOLA, N. “La subjetividad internacional...”, *op. cit.*, p. 102-104; FERRER LLORET, J. “La celebración de Acuerdos...”, *op. cit.*, p.49.

¹¹⁸ WESSEL, R., “The EU as a party to international agreements...” *op. cit.*, pp.159-160.

¹¹⁹ CEBADA ROMERO, A., “Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea...”, *op. cit.*, p.7.

¹²⁰ *Vid.* HERRERO DE LA FUENTE, A., “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 186, junio 2000, p.115, que apoya su razonamiento en la declaración nº 4 del Tratado de Ámsterdam, según la cual los Acuerdos resultantes de los artículos 24 y 38 no llevarán implícito “ningún traspaso de competencias de los Estados miembros a la UE”.

Unión” no se publican en los Boletines Oficiales de los Estados miembros, por lo que tampoco cabría en principio un control constitucional interno¹²¹.

La práctica de las misiones europeas en esta etapa confirma la posibilidad de exigir la ratificación de un Acuerdo internacional celebrado entre la UE y un tercer Estado o una Organización Internacional. Así lo prueba el Acuerdo UE-Kenia de marzo de 2009, en el contexto de la operación ATALANTA, para regular la entrega de las personas sospechosas de haber cometido actos de piratería¹²². Este Acuerdo se ha venido aplicando de modo provisional por algunos Estados miembros, como Francia, Alemania y España¹²³. En el marco de esta misma operación, la UE firmó en mayo de 2009 el Acuerdo sobre extradición con Seychelles, en cuya decisión de aprobación y el Canje de Notas adjunto, aparecía una cláusula de aplicación provisional desde la fecha de su firma. Su entrada en vigor se difería al momento en que cada uno de los participantes hubiera cumplimentado sus propios procedimientos internos¹²⁴. La reproducción de esta cláusula ha tenido su continuidad con la firma del Acuerdo UE-Croacia, en julio de 2009, para regular la participación de Croacia en la misión ATALANTA (2008), que se aplicará provisionalmente desde la fecha de su firma y a la espera de su entrada en vigor. Por si quedaban dudas, el mismo texto precisa que su entrada en vigor se producirá el primer día al mes siguiente a la fecha en que las partes se hayan comunicado el cumplimiento de los procedimientos internos necesarios a tal efecto¹²⁵. Esta práctica parecería confirmar la posibilidad de que los Estados sometan, -a pesar de la desaparición de la cláusula de constitucionalidad del TUE-, estos Acuerdos a sus procedimientos constitucionales de ratificación. Esta cuestión entroncaría también con la de la recepción del derecho de la UE, que ha puesto en evidencia los diferentes enfoques existentes en los Estados de la Unión, así como la dificultad de definir el contenido del derecho de la UE¹²⁶.

¹²¹ JIMÉNEZ GARCÍA, F., “Los Acuerdos internacionales de la Unión Europea...”, *op.cit.*, p. 211.

¹²² *Vid.* Decisión 2009/293/PESC del Consejo de 26 de febrero de 2009 (DO L 79/47, de 25.3.2009) y Canje de Notas entre la UE-Kenia (DO L 79/49, de 25.3.2009).

¹²³ En mayo de 2009 la fragata española marqués de ensenada capturó a 13 piratas somalíes en el marco de dos operaciones. En un primer momento la Audiencia nacional se declaró competente para juzgarlos. Posteriormente, la fiscalía presentó un recurso de reforma y subsidiario de apelación, por el cual constataba la no tipificación del delito de piratería marítima en el código penal español y pedía la aplicación del Canje de Notas UE-Kenia, instrumento que fue utilizado finalmente para la entrega de estos piratas a Kenia. La solicitud de la Fiscalía para que se entregaran los piratas somalíes a Kenia demuestra también esta aplicación provisional del Acuerdo y su carácter obligatorio para España. Fuente: <http://www.diarioinformacion.com/nacional/2009/05/11/juez-andreu-permite-14-piratas-sean-entregados-kenia/884552.html> (Fecha de consulta: 14 marzo 2011).

¹²⁴ Art. 3 de la decisión 2009/877/PESC del Consejo, de 23 de octubre de 2009 (DO L 315/35, de 2.12.2009) y Canje de Notas UE-Seychelles (DO L 315/37, de 2.12.2009).

¹²⁵ Art. 3 de la decisión 2009/597/PESC del Consejo, de 27 de julio de 2009 (DO L 202/83, de 4.8.2009) y art. 10.1 del Acuerdo UE-Croacia (DO L 202/84, de 4.8.2009). Al igual que se exige en el art. 10.1 del Acuerdo UE-EE.UU., *cit.* Y art. 16. 1 de los Acuerdos marco UE-Montenegro, *cit.*; UE-Serbia, *cit.*; UE-Bosnia-Herzegovina, *cit.*; UE-Albania, *cit.*; UE-Macedonia, *cit.*; UE-Moldavia, *cit.*; UE- Georgia, *cit.*; y UE-Chile, *cit.*

¹²⁶ FOX, H., GARDNER, P., WICKREMASINGHE, Ch., “The reception of European Law into domestic Law”, en EISEMANN, P.M. (Ed.), *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national*, Kluwer Law International, The Hague, 1996, p.37. En este sentido, existen dos enfoques en la recepción del derecho de la UE: a) a través de normas constitucionales o legislativas

Tomando como referencia a España, en virtud del art. 94 de la Constitución, la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes en determinados casos, entre ellos, los tratados de carácter político, los de carácter militar, aquellos que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en su Título I y los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública¹²⁷. Los dos tipos de Acuerdos firmados por la UE que acabamos de comentar son tratados de carácter militar, que regulan un contenido que requiere de la puesta en marcha de los mecanismos internos para su ratificación por parte de España. En relación con el Canje de Notas entre la UE y Kenia, los trámites para la prestación del consentimiento, en aplicación del párr. 1 del art. 94 de la Constitución española, se iniciaron en octubre de 2009, después de su aplicación provisional ya comentada, y el gobierno obtuvo la autorización del Congreso y el Senado para prestar el consentimiento¹²⁸. A pesar de ello, el Canje no ha sido publicado en el BOE, cuando, en virtud de las cautelas normativas que exige la aplicación provisional, la publicación debería ser inmediata a su aplicación provisional¹²⁹. De todos modos, ello no es tan grave si nos atenemos a la explicación de REMIRO BROTONS, para quien, en primer lugar, el papel asignado a la publicación por el art. 96.1 de la Constitución, así como el art. 1.5 CC no debe llevar a pensar que el derecho español tiene un régimen de recepción especial. En segundo lugar, señala el papel exagerado que se otorga a la publicación de los tratados, porque no distingue entre la obligatoriedad interna y la aplicación directa del tratado, que es una de sus consecuencias. Así, la autorización de las Cortes para la conclusión de un tratado debería ser suficiente, en caso necesario, para garantizar su obligatoriedad interna desde el momento en que el tratado sea exigible internacionalmente para España, con independencia de su publicación¹³⁰. Podríamos pues aplicar extensivamente el art. 96.1 de la Constitución, según el cual los tratados internacionales válidamente celebrados por España forman parte del ordenamiento interno una vez “publicados oficialmente en España”. Partiendo de que el DOUE es un instrumento de publicación oficial en España, y de que la práctica demuestra que en España no se han publicado los tratados firmados por la UE relativos a las misiones de paz. Así, su publicación en el DOUE supliría la falta de publicación en el BOE y, en consecuencia, el Canje puede

específicas, aplicadas por Estados como España, Reino Unido, Irlanda, Alemania, Dinamarca y Portugal; y b) a través de una norma general de recepción para todas aquellas decisiones derivadas de las organizaciones internacionales, aplicada por Estados como Francia, Bélgica, Grecia, Italia, Luxemburgo y Holanda (pp. 28-29).

¹²⁷ Sobre la calificación de los tratados internacionales, la intervención parlamentaria en España, su aplicación provisional y el posible uso negligente a falta de regulación normativa, *vid.* en general IZQUIERDO SANS, C., “Intervención parlamentaria en la celebración de tratados internacionales en España”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 4/2002, pp. 2-46.

¹²⁸ La autorización al gobierno español fue concedida por el pleno del Congreso de los diputados el 29 de octubre de 2009 (BOCG. Congreso de los Diputados, serie C, núm. 121-3, de 03/11/2009). La autorización del Senado se obtuvo el 19 de noviembre de 2009 (BOCG. Senado, serie IV, núm. 104-d, de 23/11/2009).

¹²⁹ IZQUIERDO SANS, C., “Intervención parlamentaria...”, *op. cit.*, p. 22.

¹³⁰ REMIRO BROTONS, A., *Derecho internacional público. 2 Derecho de los tratados*, Tecnos, Madrid, 1987, p.267.

considerarse ratificado una vez obtenida la autorización de las Cortes al gobierno para prestar el consentimiento¹³¹.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa los Acuerdos marco contienen todos ellos la cláusula de aplicación provisional, así como el Acuerdo de participación de un tercer Estado en una misión militar de la UE. En cambio, esta cláusula no aparece en los Acuerdos sobre el Estatuto de la misión y personal o fuerzas de la UE en un tercer Estado. De modo que en líneas generales la práctica de establecer esta cláusula no ha variado, si bien no tenemos constancia de su invocación por parte de alguno o algunos de los Estados miembros.

Desde un punto de vista jurídico, las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa han ayudado a clarificar la regulación anterior puesto que ahora el art. 216.2 TFUE establece, en relación con sus efectos, que estos Acuerdos vinculan también a los Estados miembros, no sólo a las instituciones de la Unión. Ello significa que ya no regirá la previsión del apartado 5 del antiguo art. 24 TUE (desaparecida del nuevo art. 37 TUE) que permitía que un Estado miembro supeditase su vinculación a un Acuerdo en materia de PESC a que fuese ratificado en su ordenamiento interno¹³². Parecería pues, que desde un punto de vista institucional, las ratificaciones a nivel interno no serían necesarias, como así lo ha apuntado WESSEL, quien considera que junto con el reconocimiento de la personalidad jurídica de la UE ha desaparecido la confusión anterior en relación con el papel de los Estados miembros en los Acuerdos celebrados por la UE. Sin embargo, el mismo autor señala que irónicamente, para algunos Estados miembros ello puede disparar un renovado interés en los Acuerdos de la UE, en el sentido de que pueden desear ser parte en los mismos si consideran que el Acuerdo tiene por objeto competencias que no han transferido. En consecuencia, los Estados miembros podrían renovar su interés en la conclusión de Acuerdos mixtos también en el área de la PCSD¹³³.

Ahora bien ¿ha desaparecido realmente esta posibilidad? Para algunos autores, la desaparición de esta cláusula vendría a confirmar que para la ratificación de uno de estos Acuerdos lo único que se debería exigir es la decisión del Consejo de la UE y, por lo tanto, los procedimientos constitucionales internos serían parte integrante del procedimiento a través del cual la UE llega a manifestar su consentimiento en obligarse por un Acuerdo internacional. De este modo, la desaparición de la referencia a los procedimientos constitucionales, junto con la mención expresa de que estos vinculan a

¹³¹ El mismo estudio de Remiro Brotons sobre la práctica convencional española demuestra que no existe la obligación de los órganos del Estado de no aplicar, en todo caso, las disposiciones de un tratado que no ha sido debidamente publicado. Definitivamente, de la práctica española podemos inferir que la publicación no es más que un requisito para poder exigir la oponibilidad de un tratado a las personas. (*Ibid.*, pp. 268-269).

¹³² HERRERO DE LA FUENTE, A., “La evolución de la política exterior...”, *op. cit.*, p. 25.

¹³³ El autor se apoya en el Informe del grupo de trabajo III, sobre la personalidad legal y el procedimiento de conclusión de Acuerdos, elaborado en el marco de las discusiones de 2002 sobre la Convención Europea. *Vid.* WESSEL, R., “Cross-Pillar Mixity: Combining Competences in the Conclusion of EU International Agreements”, en HILLION, C. & KOUTRAKOS P., (Eds.), *Mixed Agreements in EU Law Revisited*, Oxford, Hart Publishing, 2010, pp. 51-54.

los Estados miembros, dotaría de aplicabilidad inmediata a estos Acuerdos. Si bien es cierto que el resultado es paradójico, puesto que ello supone que estos Acuerdos están excluidos de la competencia del TJUE, motivo por el cual no existiría ningún mecanismo para controlar, en el ordenamiento jurídico de la UE, esta vinculación de los Estados a los Acuerdos celebrados en el marco de la PESC¹³⁴. En todo caso, la desaparición de esta cláusula no imposibilita la evacuación de los trámites internos que puedan existir en el seno de los Estados¹³⁵. Y ello viene corroborado por el art. 218.5 TFUE que establece que el Consejo adoptará la decisión de autorización de la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor. Ahora bien, en ninguna de las decisiones de autorización (y aprobación) del Acuerdo adoptadas por el Consejo después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se establece la aplicación provisional (tampoco en las decisiones pre-Lisboa). La cláusula de aplicación provisional que pueden invocar los Estados, está presente en el texto de algunos de estos Acuerdos, pero no se refleja en la decisión adoptada por el Consejo. En todo caso, la práctica de la UE en materia de aplicación provisional de Acuerdos relativos a las relaciones exteriores de la UE podría ser un referente para la celebración de los Acuerdos de ejecución de las misiones de paz europeas, a efectos de una mayor seguridad y claridad jurídica. En este sentido, en las decisiones de autorización de otros Acuerdos relativos a las relaciones exteriores de la UE observamos que sí figura la cláusula sobre la aplicación provisional de artículos concretos del Acuerdo¹³⁶, o más general, sobre la aplicación provisional Acuerdo, del siguiente tenor: “El acuerdo se aplicará de forma provisional a partir del día siguiente a la fecha de su firma, hasta tanto no terminen los procedimientos necesarios para su celebración¹³⁷. A falta de esta concreción en las decisiones sobre las misiones de paz europeas, entendemos que la aplicación provisional de estos Acuerdos, cuando está prevista en el texto del Acuerdo, puede o no ser invocada por los Estados miembros, y, en este sentido, a falta de tal invocación, el Acuerdo debería aplicarse desde el momento en que esté prevista su entrada en vigor.

IV. VALORACIÓN FINAL

Las decisiones de creación y varios tipos de Acuerdos internacionales de ejecución configuran el complejo marco regulador del régimen jurídico de las misiones de paz de la UE. La necesidad de estos Acuerdos internacionales deriva de que todas las misiones de paz se desarrollan fuera del territorio de la Unión. Y también en otros casos, de la participación de terceros Estados en las misiones europeas. Ello requiere de la

¹³⁴ CEBADA ROMERO, A., “Análisis de la reciente práctica convencional de la Unión Europea...”, *op. cit.*, pp. 8,10 y 11.

¹³⁵ MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., “Los Acuerdos internacionales...”, *op. cit.*, p. 244.

¹³⁶ Art. 3 de la decisión (UE) 2016/123 del Consejo, de 26 de octubre de 2015 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo de Colaboración y Cooperación Reforzadas entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Kazajistán, por otra (DO L 29/1, de 4 de febrero de 2016).

¹³⁷ Art.4 de la decisión (UE) 2016/437 del Consejo, de 10 de marzo de 2016 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Perú sobre exención de visados para estancias de corta duración (DO L 78/2, de 24 de marzo de 2016).

negociación de Acuerdos internacionales que establecen los derechos y obligaciones de la misión europea y su personal en el territorio del Estado receptor, así como otros tipos de Acuerdos: los que regulan la participación de terceros Estados; los Acuerdos sobre el intercambio de información y los Acuerdos informales. Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la consideración de la UE como entidad con capacidad para negociar en nombre de sus miembros esta diversidad de Acuerdos facilitó un desarrollo más rápido y eficaz de sus misiones de paz. El antiguo art. 24 TUE establecía que correspondía al Consejo, por unanimidad, aprobar celebrar dichos Acuerdos, al referirse a cuestiones que requerían la unanimidad para la adopción de decisiones internas. En cuanto al procedimiento a seguir, la práctica de la UE se inspiraba en el antiguo art. 300 TCE que establecía el procedimiento para la celebración de Acuerdos relativos a materias del primer pilar. Al ser las misiones de paz europeas un ámbito relativo a la PESC, sujeto a la cooperación intergubernamental, no existía un procedimiento específico previsto en el TCE ni posteriormente en el TUE, de ahí que la práctica europea siguiera las pautas del antiguo art. 300 TCE. En todo caso, las fases seguidas se correspondían con las enunciadas en las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986. Igualmente, y para mejorar la eficacia de este procedimiento, estaba prevista expresamente su aplicación provisional. De acuerdo a la práctica de la UE, estos Acuerdos eran firmados por la UE, en nombre de la Unión, a través de la persona designada por el Estado que ejercía la Presidencia en el Consejo. De este modo, aunque la UE todavía no gozaba de personalidad jurídica internacional en el momento de la concepción y despliegue de sus misiones, estaba ejerciendo la representación de todos sus Estados miembros. Son éstos los que ostentaban la competencia para celebrar este tipo de Acuerdos, de modo que la Unión asumía la representación de sus Estados miembros a través del funcionamiento de sus instituciones. Aunque la doctrina clasifica estos Acuerdos como mixtos, y podemos seguir esta interpretación para facilitar su manejo, es relevante destacar que en el texto de los mismos no aparecen como parte, junto con la UE, los Estados miembros integrantes de las misiones en cuestión, como sí sucede en los Acuerdos mixtos. Desde el Tratado de Lisboa, la UE está investida de personalidad jurídica internacional propia (art. 47 TUE) y el art. 37 TUE prevé que la Unión misma puede concluir Acuerdos con uno o varios Estados u Organizaciones internacionales en los ámbitos de la PESC, precisando que es la Unión quien concluye estos Acuerdos, sin mencionar a los Estados miembros como partes contratantes de los mismos. Aun así, es obvio que los Estados miembros no han *comunitarizado* esta parcela de sus poderes y, en consecuencia (y ante la falta de definición del ejercicio de esta competencia en los Tratados) proponemos considerarla como una competencia concurrente complementaria.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa también ha otorgado una mayor seguridad jurídica y algo más de transparencia al proceso de celebración de estos Acuerdos, a pesar de referirse a una materia que continúa siendo objeto de la cooperación intergubernamental. Ahora el TFUE regula tres procedimientos distintos para la celebración de Acuerdos internacionales, en función de la materia: art. 207 TFUE para los Acuerdos comerciales; art 219 TFUE para los relativos al régimen monetario y cambiario y el art. 218 TFUE (antiguo art. 300 TCE), que establece el procedimiento general para la celebración de Acuerdos internacionales, y que es la base jurídica para

la celebración de los Acuerdos sobre las misiones de paz europeas. Para ello, se requiere la unanimidad del Consejo, cuando así lo requiera el ámbito de actuación, como sería el de la PCSD (igual que en la etapa pre-Lisboa). En el proceso actual, la práctica de la UE ha seguido y sigue en términos generales las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 y, a nivel interno, podemos considerar que ahora sí existe una base jurídica propia para la celebración de Acuerdos de ejecución de las misiones de paz de la UE (ahora en el marco jurídico de la PCSD), el art. 218 TFUE, que ahora sí se refleja en las decisiones de adopción de estos Acuerdos. A pesar de ello, los cambios que han posibilitado una mayor intervención del Parlamento Europeo en el resto de Acuerdos relativos a las relaciones exteriores de la UE no se han producido para este tipo de Acuerdos y la participación del Parlamento sigue siendo testimonial. Igualmente, estos Acuerdos escapan del control del TJUE, si bien parece apuntarse en la actualidad la posibilidad que asuma un mayor control, ni que sea de modo indirecto, por medio de la interpretación de sus bases jurídicas.

Asimismo, estos Acuerdos continuarían sometidos, -con independencia o no de su aplicación provisional-, y con independencia también de que la mención a esta aplicación provisional haya desaparecido del actual art. 37 del TUE, a los procedimientos de ratificación previstos en el derecho interno de los Estados miembros. De hecho, la práctica pre y post Lisboa constata que las decisiones de adopción y autorización de la firma de los Acuerdos de ejecución de las misiones de paz europeas no incluyen en su articulado, -a diferencia de lo que sucede en los Acuerdos mixtos celebrados por la UE en otras materias relativas a las relaciones exteriores-, ninguna referencia a su aplicación provisional. Ello no excluye esta posibilidad, que sí está prevista en el texto de la mayoría de Acuerdos de ejecución. En todo caso, esta aplicación provisional se ha invocado al menos en un caso por varios Estados miembros y, a falta de una mayor práctica al respecto, la desaparición de la cláusula de constitucionalidad del apartado 5 del antiguo art. 24 TUE no impide que esta aplicación provisional pueda ser invocada por un Estado parte. Cuando no se produzca esta invocación, entendemos que estos Acuerdos serán de aplicación desde la fecha en que esté prevista su entrada en vigor.