



LA EVOLUCIÓN DE LAS MISIONES CIVILES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Xira Ruiz¹

UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

La Unión Europea ha desplegado trece misiones civiles desde el año 2003 a través de su Política Europea de Seguridad y Defensa. El análisis de las misiones en Bosnia y Herzegovina, en Macedonia, en Aceh, República Democrática del Congo, Iraq y Kosovo, entre otras, demuestra el interés de la Unión en el área de la seguridad internacional. El artículo hace un recorrido por las diferentes misiones civiles de la PESD analizando los objetivos y la complejidad de las mismas.

Palabras clave: Unión Europea, PESD, misiones civiles.

Title in English: “*Evolution of the European Security and Defence Policy Civilian Missions*”

Abstract:

The European Union has deployed thirteen civilian missions since 2003 through its European Security and Defence Policy. The analysis of the missions in Bosnia and Herzegovina, in Macedonia, in Aceh, Democratic Republic of the Congo, Iraq and Kosovo, among others, proves the Union's interest in the international security area. The paper goes through different ESDP civilian missions analysing their aims and their complexity.

Keywords: *European Union, ESDP, civilian missions.*

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Xira Ruiz Campillo es Doctora en Ciencias Políticas e Investigadora Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* xiraxirae@yahoo.com.



Introducción

Puede decirse que dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) existen tres tipos de misiones: civiles, militares y civil-militares.² A su vez, las misiones civiles³ pueden clasificarse en tres tipos: **1) asistencia en el sector de la seguridad**, como las misiones de construcción de capacidades en el sector de la seguridad, que comprenden actividades de formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; **2) asistencia en el sector de la administración judicial y civil**, o las misiones de Estado de derecho, donde también puede incluirse la formación, asesoramiento y apoyo técnico y logístico; y **3) misiones de observación y supervisión**, en el que la actuación de la Unión se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos.

A finales de 2007 la UE había desplegado hasta 19 misiones PESD, de las que cinco eran militares, una era civil-militar y trece eran civiles⁴. De estas trece misiones civiles, unas han despertado en la literatura más interés que otras por diversos motivos. Por ejemplo, las misiones en los Territorios Palestinos apenas han recibido interés entre los analistas, como tampoco lo ha hecho la misión EUPAT en Macedonia que realmente es una operación de planificación para el cierre de la misión. Aquí se analiza la evolución de las misiones civiles más importantes hasta finales de 2007, como son las desplegadas en Bosnia y Herzegovina, Macedonia, República Democrática del Congo, Iraq y Aceh.

Las misiones que más han proliferado hasta el momento han sido las misiones de policía⁵. Éstas son, además, las que mayor desarrollo han experimentado, porque han podido aplicar las lecciones aprendidas de una a otra misión. De estas misiones, tres, están ya terminadas, EUPOL KINSHASA en República Democrática del Congo (RDC), EUPOL PROXIMA y EUPAT, ambas en Macedonia. La misión que más interés ha suscitado y que está considerada como la primera misión civil PESD de la Unión Europea es la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia, una de las más largas y ejemplo del compromiso de la Unión en los Balcanes.

A pesar de la variedad en el tipo de misiones, existen características comunes a todas ellas en la preparación y el desarrollo de la misión. Podría decirse que “el sello de la UE” está presente en todas ellas. Como señala González Alonso, el estudio conjunto de estas operaciones desvela, por un lado, de forma inmejorable la filosofía global que inspira el proyecto de la política europea de seguridad y defensa; y por otro lado, permite contrastar la consistencia de este nuevo dispositivo europeo.⁶ Por ejemplo, en cada una de las misiones se pueden observar claramente los principios y valores de la Unión Europea. Así, en todas ellas

² Empleamos el término civil-militares y no el de cívico-militares para no confundir las misiones civil-militares, en las que participan personal civil y militar, con las relaciones cívico-militares, que son las relaciones que mantiene una misión militar con la población civil en la zona en que se despliega.

³ En el artículo se consideran misiones civiles todas aquellas financiadas con fondos comunitarios a través de sus distintas líneas presupuestarias, independientemente de que el personal de la misión sea militar o civil. Se consideran misiones militares, aquellas financiadas a través del presupuesto ATHENA, con independencia, igualmente, de que su personal militar realice tareas con o sin uso de la fuerza.

⁴ Misiones militares: CONCORDIA, ARTEMIS, EUFOR ALTHEA, EUFOR RD CONGO, EUFOR TCHAD. Misiones civil-militares: apoyo a AMIS II.

⁵ Las distintas misiones civiles de la PESD se despliegan con personal expertos en diversas categorías, como son la policía, el Estado de derecho, la administración civil, la protección civil, la supervisión, etc. Se puede encontrar más información sobre estas categorías en el artículo de la autora “La Unión Europea y las misiones PESD”, en *UNISCI Discussion Papers*, nº 11 (2006).

⁶ González Alonso, Luis Norberto: “De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 nº 15 (mayo-agosto 2003), p. 654.



se persigue desde el primer momento el fomento del respeto a los derechos humanos, al Estado de derecho y a los principios de buen gobierno. Disponer de un personal bien entrenado, profesional, con unos principios morales y éticos sólidos, será algo que pueda distinguir las misiones de la Unión Europea de las misiones de otras organizaciones cuya actuación no ha sido todo lo profesional que se esperaba.⁷ No obstante, hay que señalar que si bien no han ocurrido graves incidentes sobre el terreno, sí que ha habido casos en los que algún experto ha resultado problemático. Sin embargo, los Estados son renuentes a que otros Estados puedan expedientar a sus nacionales, por lo que lo más habitual en estos casos ha sido esperar a que terminara el contrato de ese experto y no volver a contar con él.⁸

Algo común a todas las misiones es que la precondition para que se pueda lanzar una misión civil de la PESD es que exista una invitación formal del Estado anfitrión, que haya una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o que haya cualquier otro tipo de autorización siempre conforme a la Carta de las Naciones Unidas o a la ley internacional.⁹ Esto es importante por dos motivos principalmente: por un lado, la Unión Europea se asegura que su misión no sea vista como una injerencia en asuntos internos de un país al existir una invitación; y por otro lado, existe un compromiso por parte de ese país para que la misión se lleve a cabo en las condiciones en que se acuerda. De este modo, en los casos en los que como en la misión EUJUST THEMIS, en el que las autoridades no colaboraban con la misión en las primeras semanas de su despliegue, se puede llamar a los más altos representantes del Estado para hacerles recordar en qué condiciones se envió la misión europea.¹⁰ Además de la invitación formal se firman otros documentos relacionados con el estatus del personal de la misión en el Estado en que se despliega. Esto evita problemas como los que se han tenido con la misión EUBAM Rafah en Palestina, desplegada sin que se firmaran algunos documentos y acuerdos relevantes para la misión, haciendo que la misión estuviera en una posición difícil en cuanto al protocolo de seguridad e impactando negativamente en la misión.¹¹ Por otro lado, es importante señalar la filosofía de este tipo de misiones. Tal y como señalaban tanto expertos de la Unión Europea en Bruselas como expertos de las misiones sobre el terreno con los que se ha tenido contacto, existe la idea de que la Unión Europea no “impone” nada en sus misiones, sino que trata de dotar de los instrumentos necesarios a ese tercer Estado para que sea él mismo el que resuelva sus problemas. Esto es muy importante porque tiene que ver con el concepto de la “apropiación local” o *local ownership*, a través del que se tratan de pasar todas las responsabilidades a las autoridades locales en el menor tiempo posible, ya que se

⁷ La explotación sexual por parte del personal de las misiones de mantenimiento de la paz en organizaciones como Naciones Unidas o ECOWAS no es algo nuevo. Esta explotación sexual se produce hacia la población local (niños y mujeres principalmente), pero también han ocurrido hacia mujeres parte de la misión, quedando buena parte de las veces sin denunciar. Entre enero de 2004 y noviembre de 2006 se investigó el comportamiento de 319 miembros de estas misiones (“Sexual exploitation by UN peacekeepers targeted anew”, January 8, 2007 *United Nations Week*, o McLennan, C.: “Peacekeepers and Aid Workers: a Source of Abuse?” *Canadian Red Cross preventionnexus*, vol. 7, nº 1 (February 2007), o Rajoo, Carisma: “Sexual Abuse and Exploitation: Power Tools in Peacekeeping Missions”, *Conflict Trends*, vol. 4 (2005), También se pueden citar aquí la conocida generación de niños (entre 6,000 y 25,000) que dejaron abandonados los miembros de la misión ECOMOG en Liberia entre 1990 y 1998.

⁸ Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

⁹ *EU Concept for Crisis Management Missions in the field of Civilian Administration* (15311/03), Brussels, 25 November 2003, p. 7.

¹⁰ Entrevista con personal del Consejo. En el caso de la misión EUJUST THEMIS el Consejo Político y de Seguridad invitó al Ministro de Justicia de Georgia a viajar Bruselas, donde se le recordaría que debía existir un apoyo a la misión en el terreno. A partir de ese momento la misión comenzó a funcionar de forma normal.

¹¹ Schumacher, Pascal (Former Head of Operation, EUBAM Rafah, Palestine): Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. *Lessons Learnt from ESDP Operations*, European Parliament, Brussels, 9 October 2006.



entiende que buena parte del éxito de la misión está en que la población y autoridades locales vean los logros conseguidos como algo propio y no impuesto por un organismo externo.

Algo que debemos resaltar de las misiones civiles PESD es que desde el primer momento de su concepción se han tenido en cuenta lecciones aprendidas por otras organizaciones internacionales, como por ejemplo, la importancia que tiene el contar con las autoridades, normas y sistemas nacionales y locales desde el principio. Estas misiones se han creado bajo la experiencia de las lecciones aprendidas de otras organizaciones con una larga trayectoria en misiones de mantenimiento de la paz y de construcción de la paz, como Naciones Unidas y la OSCE. Los escenarios tipo Kosovo, Guatemala, Timor Oriental o Bosnia sirvieron para que los Estados miembros diseñaran el tipo de misiones en que podrían intervenir y el tipo de capacidades que necesitarían para esos escenarios.

También hay que señalar que las misiones civiles PESD se despliegan cuando existen unas garantías mínimas de seguridad, ya que por lo general, de esa seguridad depende el éxito de la misión. Hay que señalar aquí que las misiones civiles PESD son misiones de consolidación/construcción de la paz, que tienen éxito sólo cuando hay una seguridad sobre el terreno. También podría decirse que intervenir en escenarios de paz relativa consigue que las misiones PESD tengan éxito en sus primeras tomas de contacto con estas misiones, algo que es importante para generar confianza tanto dentro como fuera de la Unión. Así, misiones como EUJUST LEX en Iraq no han sido desplegadas en este país, sino en distintos países de la Unión Europea a los que llega personal iraquí para ser entrenado. La efectividad de este tipo de misiones, no obstante, puede ser puesta en duda, ya que al no estar desplegada en el propio territorio de la misión, puede haber un alejamiento de la realidad local que haga que los objetivos de la misión no correspondan con las necesidades del país o región de destino, y simplemente no se pueda hacer un seguimiento del personal entrenado cuando vuelven a su país para comprobar que ponen en práctica todo lo aprendido durante la misión.

1. Misiones de asistencia en el sector de la seguridad

Puede decirse que a pesar de que la PESD fue declarada operativa en Laeken¹² no fue hasta enero de 2003, con la primera misión de policía, cuando realmente se pudo afirmar que se convirtió en totalmente operativa. Aquí se van a analizar algunos de los aspectos más importantes de las misiones de policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE), la misión PROXIMA en Macedonia y otras misiones como EUPOL KINSHASA y EUSEC RD CONGO.

1.1. La misión MPUE

La Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia (MPUE)¹³ fue la primera misión civil PESD lanzada desde que en el Consejo de Feira se aprobara el desarrollo de las primeras cuatro capacidades civiles dentro de este área y después de que el Consejo declarara operativa

¹² *El futuro de la Unión Europea –Declaración de Laeken–*. Declaración adoptada por el Consejo Europeo. Laeken, 15 de diciembre de 2001.

¹³ *Acción Común del Consejo de 11 de marzo de 2002 relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (2002/210/PESC)*.



las capacidades civiles a finales de 2002.¹⁴ Esta primera misión es importante porque fue la “puesta de largo” de la PESD, porque fue la primera misión en que se tomó el relevo de una misión internacional (se relevó a la UNMIBH, Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina que había comenzado en 1995) y porque ha servido para introducir mejoras en el resto de misiones.

La misión de policía de la UE en Bosnia y Herzegovina tiene como objetivo mejorar el sector de la policía en el país. Esta reforma de la policía es posiblemente el último paso sustancial que debe darse antes de que la Comunidad Internacional pueda concluir su larga presencia en el país. Para la Unión es una precondition para las negociaciones con ByH en el Acuerdo de Asociación y Estabilización, y también parece ser una precondition para formar parte del *Partnership for Peace* de la OTAN.¹⁵ Tras los años de despliegue de la misión UNMIBH en la zona, la policía local todavía no había alcanzado un grado óptimo de funcionamiento, habiendo personal poco cualificado, mal pagado y a veces corrupto dentro de un sistema controlado por ministerios de interior politizados y nacionalizados.¹⁶

MPUE fue oficialmente lanzada el 1 de enero de 2003, tras casi 10 meses de preparación.¹⁷ Antes de lanzar la misión se enviaron hasta tres misiones de recogida de datos¹⁸ a Sarajevo que recopilarían la información necesaria sobre las carencias y la contribución efectiva que podría hacer la Unión en el país¹⁹. MPUE se dividió en tres fases: una primera de planificación que empezó en el verano de 2002 y terminó en enero de 2003 y que se utilizó para preparar la transición de UNMIBH a MPUE; una segunda de desarrollo en la que había que asegurar que los objetivos serían sostenibles; y una tercera de salida en la que la policía local asumiría las funciones y responsabilidad de todas las reformas puestas en marcha.²⁰ MPUE identificó cuatro prioridades estratégicas distintas que serían concretizadas en 7 programas de reformas y 120 proyectos de reforma. Las cuatro prioridades eran la transparencia e independencia de la policía; el crimen organizado y la corrupción; la sostenibilidad financiera; y la consolidación de las instituciones y capacidades del país.²¹

¹⁴ *EU Civilian Crisis Management Capability Conference at ministerial level*, Brussels, 19 November 2002.

¹⁵ ICG: “Bosnia’s Stalled Police Reform: No Progress, No EU”, *Europe Report* nº 164, 6 September 2005, p. 1.

¹⁶ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union. Peacebuilding and Policing*. Great Britain, Routledge, pp. 58-59.

¹⁷ Aunque la Acción Común relativa a esta operación fue aprobada el 11 de marzo de 2002, el Consejo ya había adoptado la decisión de principio sobre la misma en su reunión de 18 de febrero.

¹⁸ Las misiones de recogida de datos (*fact-finding missions* en inglés), son esenciales para analizar la situación exacta del área en la que se va a desplegar una misión y poder planificar la contribución de la Unión Europea en una eventual misión PESD. Estas misiones, están compuestas de unos 10 expertos en distintas áreas (personal del Consejo, de la Comisión, expertos en logística, policías, militares, expertos en derechos humanos, en la administración civil, etc.). Las misiones de recogida de datos se pueden desplegar en diferentes fases de un conflicto y tienen tres objetivos principalmente: recoger la información necesaria para evaluar una posible misión; asesorar sobre la situación del área en que se despliega, identificando las necesidades más urgentes; y establecer contactos con las autoridades y organismos en la zona, incluyendo la identificación de puntos de contacto a nivel regional. Su funcionamiento y planificación viene detallado en el documento *EU crisis management and conflict prevention – Guidelines on Fact-finding missions*, Brussels, 6 December 2001 (15048/01). Pero a pesar de que existen unas instrucciones precisas sobre cómo desarrollar este tipo de misiones, no siempre se siguen, afectando a la puesta en marcha de las misiones que se despliegan posteriormente. *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*, Autumn 2001-December 2002, (11206/03), Brussels, 14 July 2003, p. 4.

¹⁹ Council Secretariat/Commission High Level Mission (16-19 diciembre 2001); Technical Police Fact-Finding Mission (10-16 enero 2002); y Council Secretariat/Comisión mission (14-16 de enero 2002).

²⁰ Osland, Kari M.: “The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina”, *International Peacekeeping*, vol. 11 nº 3 (Autumn 2004), p. 552.

²¹ Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: “Power/Knowledge in International Peacebuilding: The Case of the EU Police Mission in Macedonia”, *Alternatives*, 20 (2005), p. 305.



Entre los problemas que se identificaron se encontraban, entre otros, la inadecuada clasificación de la violencia motivada por la minoría étnica por parte de la policía, la incapacidad de la población para realizar denuncias sobre el comportamiento de la policía,²² o la falta de profesionalidad en el momento de la detención de sospechosos, lo que hacía que una vez éstos se dirigían al juez, se les liberara por falta de pruebas o por no haberse realizado una detención acorde a la legalidad, entre otros.²³

Aunque la misión MPUE está etiquetada como de “policía”, en realidad, sus objetivos tienen más que ver con una reforma en la administración civil, objetivo que requiere de expertos en gestión de proyectos y presupuestos y que entiendan la complejidad de las esferas públicas tras el conflicto.

MPUE era una misión de fortalecimiento, sin capacidad de arresto ni de imposición de la ley, entre cuyos objetivos generales se encontraba la implementación de los Acuerdos de Dayton y París, haciendo un énfasis especial en el elemento policial. Objetivos más concretos de MPUE eran:

- el apoyo a la creación de una fuerza de policía independiente, transparente y despolitizada;
- el fortalecimiento de las habilidades profesionales de los oficiales superiores de policía;
- ayudar en la lucha del crimen organizado a través del entrenamiento de especialistas y estableciendo una agencia gubernamental adecuada;
- preparando un plan de financiación estable y viable para la policía local y regional;
- participando en el reclutamiento y entrenamiento de oficiales de policía de forma que se asegurara el carácter multiétnico de las fuerzas de policía;
- y consolidando la base institucional y la profesionalidad de las agencias de seguridad del gobierno: la Agencia de Protección e Investigación Estatal (APIE) y el Servicio de Fronteras Estatal (SFE).

Tras las misiones de recogida de datos se envió un Equipo de Planificación (EP) que sería el encargado de organizar la misión con más detalle y profundidad. El EP estaba organizado por 28 personas, de los que 17 eran oficiales de policía destacados por sus países, 6 eran civiles y 5 eran personal local. Entre los problemas a destacar de esta misión de planificación inicial se encontraban la falta de personal en áreas como la gestión financiera y de adquisiciones; la falta de personal en el desarrollo de programas, o la falta de expertos en medios de comunicación o analistas en temas de delincuencia y criminalidad. Además, muy pocos Estados miembros contribuyeron con personal destacado en el Equipo de Planificación, lo que hizo que el Jefe de misión tuviera que contratar directamente (con cargo al presupuesto comunitario) a expertos.²⁴

²² Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union... op. cit.*, pp. 67 y 70.

²³ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

²⁴ *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*, Autumn 2001 – December 2002 (11206/03), Brussels, 14 July 2003, pp. 9-12.



Esta pequeña misión de planificación destaca porque entre sus lecciones aprendidas se encuentran básicamente todos los puntos débiles de las misiones civiles PESD. Así, puede destacarse la dificultad en áreas como el despliegue sobre el terreno de los expertos, habiéndose encontrado, por ejemplo, con falta de información sobre las fechas de llegada de personal, lo que hizo que su incorporación se complicara.²⁵

Otro de los problemas que se encontró el EP fue la financiación. Los cálculos sobre el monto del EP se hicieron basándose en las estimaciones que habían hecho las misiones de recogida de datos, que a su vez se habían basado en la experiencia de UNMIBH y sin tener en cuenta que los mandatos, el funcionamiento y el número de personal en ambas misiones eran distintos. Además, los continuos retrasos en el envío de material al terreno debido a los largos procesos de adquisición, hizo que la Comisión adoptara la decisión de simplificar estos procedimientos tanto como fuera posible.²⁶

MPUE es, recordemos de nuevo, la primera misión de policía de la PESD y ha sido una de las misiones más robustas que se han lanzado hasta el momento, dejando de manifiesto la voluntad europea por hacer uso de estos instrumentos. La misión estaba compuesta a fecha de 1 de diciembre de 2004 de 862 personas, de las que 472 eran oficiales de policía destacados, 61 eran civiles y 329 eran nacionales de Bosnia y Herzegovina contratados para el apoyo de la misión.

Los expertos de MPUE fueron situados en 30 ubicaciones distintas a lo largo del país con la misión de observar, asesorar e inspeccionar las prácticas de policía locales. El Consejo utiliza la técnica de la ubicación o la inserción de su personal en puestos clave de la cadena de mando del área que corresponda para poner en marcha sus misiones.

Podría decirse que en sus misiones PESD, para la Unión Europea el objetivo es instruir y supervisar el trabajo en las instituciones en las que se despliega la misión para detectar qué funciona mal y poder asesorar sobre cómo establecer cambios. La técnica de la inserción/ubicación dentro de la cadena de mando permite detectar exactamente dónde se encuentran los problemas que pueden estar afectando a su funcionamiento. También hay que señalar que las inserciones/ubicaciones se hacen en puestos de alta escala y no tanto a nivel de calle, como por ejemplo ocurre en la misión MPUE.

En la misión MPUE los expertos de la UE se ubicaron, por ejemplo, en los centros encargados de la seguridad pública, en la agencia nacional de protección de la información o en el servicio nacional de fronteras, entre otros.²⁷ Aunque el sistema de la inserción/ubicación parece correcto porque puede detectar más rápida y fácilmente qué está haciendo fallar al sistema, hay que señalar que en el caso de la misión MPUE esa distribución del personal se hizo de forma bastante arbitraria e incoherente. Por ejemplo, 16 expertos estaban a cargo del cantón de policía de Sarajevo (con 16.000 efectivos), mientras que en el cantón de Gorazde (con 200 efectivos), tenía hasta 12 expertos desplegados.²⁸

Todas las misiones desplegadas hasta el momento han funcionado a través de la ubicación de personal en distintos puestos de alto y medio nivel del país o región de

²⁵ *A Review of the first 100 days of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) (11760)*, Brussels, 23 July 2003, pp. 7-8.

²⁶ *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, op. cit.*, p. 17.

²⁷ Nowak, Agnieszka: "L'Union en action: la mission de police en Bosnie", *Occasional Papers* nº 42 (Janvier 2003), Institute for Security Studies, p. 26.

²⁸ ICG, "Bosnia's Stalled ...", *op. cit.*, p. 12.



despliegue para trabajar directamente con la población local. Este sistema tiene ventajas, pero también inconvenientes. Entre las primeras podemos destacar el que se trabaja estrechamente con los funcionarios locales, de forma que se pueden llegar a conocer con exactitud las prácticas habituales y se puede intentar corregir o asesorar en el momento cualquier tipo de irregularidad. Además, este método da mayor visibilidad a la Unión Europea, que recuérdese, es un objetivo que se persigue con todas las misiones.

Uno de los inconvenientes de la “ubicación” de las misiones PESD es que, a pesar de los entrenamientos conjuntos de los expertos europeos, cada policía tiene unas prácticas y una tradición distinta en su país en cada una de las áreas civiles PESD, habiendo no una, sino muchas “prácticas europeas”, lo que afecta a la coherencia de una misión en conjunto, como ocurrió en la misión PROXIMA, como se explica más abajo. En el caso de MPUE este problema fue menos evidente porque se dispuso de mucho más tiempo para la planificación de la misión (dispusieron de 9 meses, frente a los dos y medio de que dispuso PROXIMA), que se utilizó entre otras cosas, para clarificar cuáles eran las prácticas que se seguirían.

Otro de los problemas de la ubicación de personal en los puestos de alto y medio nivel es que no siempre las políticas puestas en marcha llegan a nivel de calle, que es donde se concentran los mayores problemas de seguridad para la sociedad. En el 2004, y casi dos años después de que MPUE se pusiera en marcha, por ejemplo, había aumentado la criminalidad en el país (entre un 22% y un 32% dependiendo de la zona).²⁹

A través de la ubicación de personal se utiliza la técnica de la instrucción (*mentoring* en inglés). Con esta técnica se obliga a los entrenados a aprender todo lo que le enseñan los expertos de la misión. “Instruir” en estas misiones no tiene que ver únicamente con la enseñanza de conocimientos técnicos, sino con la construcción de un nuevo carácter y una nueva actitud hacia ciertos problemas. La instrucción implica someter a los instruidos a una crítica constante para instarlos a cambiar su forma de hacer las cosas.³⁰

Por otro lado, la participación de terceros Estados en las misiones de la UE ha levantado críticas entre los expertos, porque genera problemas de comunicación dentro de la misión (por ejemplo hay documentos clasificados que no pueden ser compartidos con personal de esos Estados y que hacen que el trabajo diario sea difícil); y crea problemas administrativos. Otra visión, sin embargo, es la de quienes afirman que la participación de terceros Estados en determinadas misiones, a pesar de que complica el operativo y funcionamiento de las misiones, refuerza notablemente la credibilidad de la UE, no tanto en razón de los medios concretos que esos Estados puedan aportar, como por la confianza que la actitud cooperativa de la Unión genera en su entorno más cercano y en los escenarios de crisis.³¹ Aunque pueda parecer lo contrario, la participación de terceros Estados no contribuye en demasía a la financiación de las misiones, que pueden llevarse a cabo sin la participación de aquéllos. Durante la misión MPUE por ejemplo, se invitó a 20 Estados a formar parte de la misma, lo que fue visto como una gran señal de globalidad. Los terceros Estados en esta misión contribuyeron con el 20% del personal y con una contribución a los costes comunes de unos 25.000 euros al año,³² lo que supone una cantidad muy pequeña dentro del presupuesto global de la misión (de unos €38 millones anuales aproximadamente).

²⁹ *Ibid.*, p. 13.

³⁰ Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa, “Power/Knowledge in ...”, *op. cit.* pp. 307-308.

³¹ González Alonso, Luis Norberto, *op. cit.*, p. 661.

³² *Lessons from the planning of the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina*, *op. cit.*, p. 23.



Podemos decir, en primer lugar, que esta misión ha cumplido con varios de los objetivos propuestos a pesar de que para parte del personal de la misión, el mandato no era el adecuado y no había funcionado a fecha de octubre de 2004.³³ A pesar del escaso apoyo político al comienzo de la misión, se consiguió transformar la APIE en una agencia policial operativa con poderes ejecutivos reforzados para luchar contra el crimen organizado³⁴; ha desarrollado instituciones a nivel estatal, en cooperación con la Comisión europea, el Ministerio de Seguridad y el Servicio de Fronteras Estatal; ha desarrollado la apropiación local del proceso de reforma a través del establecimiento de un cuadro de dirección policial, co-dirigido por la PMUE y la policía local; y ha habido un progreso en la reforma policial.³⁵ Parte de los funcionarios con más experiencia han podido asistir a seminarios sobre gestión policial en los Estados miembros, se han abierto canales para que la población pudiera denunciar malas conductas por parte de la policía o el mal funcionamiento de la administración; también se comenzó la reestructuración del cuadro de mandos, incorporando los méritos y requisitos que cada policía debía cumplir para ascender de cargo.³⁶ Una de las principales deficiencias de la misión identificadas muy pronto y que fue solucionada con la contratación de expertos, fue la carencia de una estrategia de información que hiciera públicos los objetivos y medios de la misión a la opinión pública bosnia. Esto resultaba clave para que hubiera una percepción de que PMUE era distinta a su predecesora, UNMIBH,³⁷ y para informar a la población local de los progresos de la misión.

El 1 de enero de 2006 MPUE se transformó en una misión de seguimiento compuesta de 180 policías³⁸. Estas actividades de policía forman parte integral de las actuaciones en Estado de derecho del REUE, Christian Schwartz-Schilling, que sustituiría a Paddy Ashdown el 30 de enero de 2006³⁹. La misión de seguimiento estará en marcha como mínimo hasta finales de 2008 y está compuesta –a fecha de enero de 2008- de 201 expertos (sin contar al personal local)⁴⁰ y tiene un mandato ligeramente distinto al de MPUE. Son tres las razones por las que la Unión Europea decidió seguir en Bosnia y Herzegovina: se necesitaba consolidar las reformas dentro de la policía, disminuyendo el número de policías y reforzando las normas administrativas y legales introducidas; otra razón fue la persistente incapacidad de las autoridades locales para asegurar que los grupos de crimen organizado no alcanzaran la frontera europea a través de Bosnia; y finalmente, una tercera razón para permanecer fue poner en marcha las reformas y proyectos que durante la primera fase de la misión no se pudieron implementar por falta de recursos económicos y de voluntad política.⁴¹

Por tanto, la extensión de MPUE apoyará la reforma policial y continuará consolidando la lucha contra el crimen organizado. El nuevo mandato de esta misión trata de mejorar el anterior, mediante el que no se permitía, por ejemplo, la sanción o expulsión de policías relacionados con actividades criminales o con tráfico ilegal. El nuevo mandato puede comunicar estas acciones al Representante Especial, que será el encargado de tomar las

³³ ICG, “Bosnia’s Stalled...”, *op. cit.*, p. 13.

³⁴ *A Review of the first 100 day of the EU Police Mission...* *op. cit.*, p. 3.

³⁵ EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*. March 2006, pp. 2-3.

³⁶ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union...* *op. cit.*, pp. 66-69.

³⁷ *A Review of the first 100 day of the EU Police Mission...* *op. cit.*, pp. 10-11.

³⁸ *Brief Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Permanent representation of France to European Union. December 2005, p. 34.

En <http://www.rpfrance.eu/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>

³⁹ *Council Joint Action 2006/49/CFSP of 30 January 2006*.

⁴⁰ www.eupm.org

⁴¹ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union...* *op. cit.*, pp. 76-77.



decisiones convenientes incluso en casos en los que la policía no colabore con la misión,⁴² lo que había sido uno de los déficits del mandato MPUE, que habiendo detectado anomalías entre determinados puestos de la policía o habiendo detectado pasividad ante la detención de determinados criminales, no disponía del mandato necesario para poder actuar directamente o para poder obligar a que se actuara de una determinada manera. El nuevo mandato, por tanto, trata de enmendar esas limitaciones del anterior.

1.2. La misión PROXIMA

La misión de policía de la Unión Europea en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), PROXIMA –llamada así para sugerir proximidad a los ciudadanos-, fue lanzada doce meses más tarde que MPUE, el 15 de diciembre de 2003,⁴³ tras la invitación del Gobierno macedonio y con un mandato inicial de un año. Aunque era la segunda misión civil PESD, era la primera misión que se desplegaba planificando desde el concepto de la operación hasta el despliegue (la misión MPUE se había basado en buena parte en la misión de policía UNMIBH de Naciones Unidas a la que sustituía). A finales del 2004 fue renovada por un año más⁴⁴, concluyendo finalmente el 9 de diciembre de 2005. PROXIMA era la continuación civil de la misión militar CONCORDIA. Esto es significativo porque se comprueba el compromiso de la UE en sus políticas a largo plazo –clave para una verdadera resolución de los conflictos- y el paso que hace de los instrumentos militares a los instrumentos civiles cuando aquéllos ya no son necesarios, algo muy importante dentro del ciclo de un conflicto⁴⁵. Tal y como señala la Acción Común, el escenario en el que se despliega la misión es un escenario de seguridad estable pero que se puede deteriorar.⁴⁶

La misión de recogida de datos que se envió antes del despliegue de la misión identificaría una serie de necesidades urgentes dentro del ámbito de la policía para asegurar la estabilidad del país. Entre las carencias que se encontraron estaba la escasez de formación de la policía, la falta de estándares éticos y una desmotivación generalizada. También se identificó una falta de representación de las minorías étnicas en la policía y la escasa participación de mujeres en este cuerpo. Al igual que ocurría en la misión MPUE se identificaron también una estructura en la cadena de mando y unos sistemas de promoción interna inadecuados, una falta de confianza en la policía por parte de los ciudadanos que hacía que no denunciaran ciertos hechos, una falta de equipamiento para que pudieran realizar bien su trabajo e incapacidad para combatir el crimen organizado, el contrabando o las migraciones ilegales.⁴⁷

⁴² EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (MPUE)*. March 2006, p. 2, www.consilium.europa.eu

⁴³ *Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "PROXIMA")*.

⁴⁴ *Council Joint Action 2004/789/CFSP of 22 November 2004 on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA)*.

⁴⁵ Ver por ejemplo, Marquina, A. y Ruiz, Xira: "A European Competitive Advantage? Civilian Instruments for Conflict Prevention and Crisis Management", *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 3 nº 1 (Spring 2005).

⁴⁶ *Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "PROXIMA")*, párrafo 5.

⁴⁷ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa (2006): *European Union... op. cit.*, pp. 87-88.



El número de participantes en la misión rondaba los 200-250 expertos de 28 países diferentes,⁴⁸ que fueron distribuidos en 20 puestos de alto nivel en el noroeste de ERYM, donde la lucha étnica había tenido lugar en la primera mitad de 2001. El objetivo de esta misión era promover un entorno estable y seguro y dar la oportunidad al gobierno de ERYM de poner en marcha el Acuerdo Marco Ohrid (de 13 de agosto de 2001), que obligaba a las partes a introducir una serie de cambios constitucionales, modificaciones en la legislación, y reformas estructurales para terminar con la tensión entre etnias y restaurar un entorno político estable. Los objetivos concretos de la misión –tal vez demasiado amplios- eran apoyar y guiar al gobierno en lo siguiente⁴⁹:

- la consolidación de la ley y el orden, luchando contra el crimen organizado especialmente en áreas sensibles;
- la implementación práctica de la reforma general del Ministerio del Interior (incluyendo el servicio de policía);
- conseguir una transición operacional hacia una policía de fronteras y establecer una fuerza de policía para ello;
- ayudar a la policía local con medidas de generación/aumento de confianza en su relación con la población local;
- y aumentar la cooperación con los países vecinos en materia policial.

Los expertos en el terreno pusieron en marcha 28 programas para llevar a cabo los objetivos de la misión y entre sus actividades se pueden destacar las siguientes: se aconsejó a las autoridades enviar a más policía local a las áreas con un mayor índice de criminalidad, se les asesoró en la recogida de material y pruebas para reducir la dependencia de los testigos, sobre cómo detectar documentos falsos, sobre la necesidad de establecer lazos de empatía con las víctimas y sus familiares o sobre la erradicación de las violaciones (por parte de la policía) de las normas de tráfico, entre otros.⁵⁰ En el terreno se organizaron diversos seminarios sobre procedimientos de investigación en relación con el crimen organizado o la mejora de las habilidades de los policías con más graduación y se insertaron en la policía al nivel más bajo, centrándose en reformas para la mejora de la institución.⁵¹

Entre los principales puntos débiles de esta misión se encuentra la falta de planificación inicial de PROXIMA, que hizo que sus actuaciones fueran durante algún tiempo inefectivas e incoherentes.⁵² Por ejemplo, hubo un alto grado de incoherencia en sus actuaciones porque los policías de la misión aplicaron durante un largo periodo los estándares nacionales de sus

⁴⁸ Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania y Reino Unido. Fuente: Assembly of Western European Union, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁹ Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL "PROXIMA") y Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA), Brussels, 17 November 2004 (1444/04).

⁵⁰ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union... op. cit.*, p. 90.

⁵¹ *Ibid.*, p. 99.

⁵² Merlingen, Michael y Ostrauskaite, Rasa: "ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges", *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 nº 2 (2005), p. 225.



países de origen y utilizaban su propia experiencia para resolver los problemas que iban surgiendo, sin tener claros los objetivos concretos de la misión.⁵³

Como durante el mandato inicial (de un año) el proceso de consolidación de la paz seguía muy frágil, se decidió ampliarlo e introducir algunas reformas para mejorar su efectividad, entre otros, ubicando a expertos más allá de los antiguos focos de tensión étnica, reduciendo el número de programas de reforma y centrándose en unos pocos. Por ejemplo, la lucha contra el crimen organizado quedó como uno de los objetivos principales, mientras que lo concerniente al conflicto étnico y a la policía étnica –que habían sido el principal objetivo durante el primer año de misión–, quedó en un segundo plano con el siguiente mandato.⁵⁴ Otro de los puntos débiles de la misión y que hizo perder mucho tiempo fue el hecho de que algunos de los objetivos de su mandato ya estaban siendo realizados por otros actores presentes en la zona, como la OSCE.⁵⁵

La coordinación de PROXIMA con los actores presentes en la zona fue, cuanto menos, difícil durante el primer año de misión. La gran cantidad de organismos presentes con mandatos muy similares hizo que durante un buen tiempo PROXIMA tuviera que “buscar su lugar” en la zona ante los constantes cuestionamientos sobre su presencia y mandato.⁵⁶ El éxito de PROXIMA dependía en buena parte de la coordinación con otros actores, en especial con la OSCE y con los programas de la Comisión.⁵⁷ La coordinación con los programas de la Comisión se detallaron en un documento antes del despliegue de PROXIMA.⁵⁸ En este documento se explicaba la necesidad de compartir información entre Consejo y Comisión para evitar duplicaciones y crear sinergias. Se estableció un grupo de trabajo en Bruselas Secretaría-Comisión-Presidencia para evaluar el progreso de las actividades de la UE (donde se incluían los esfuerzos de ambas instituciones); y en Skopje se celebraban reuniones semanales entre los jefes de los principales actores internacionales en Macedonia, y entre los jefes de las misiones de la Comisión y del Consejo con el Representante Especial de la UE. Para asegurar una buena coordinación, sobre todo de cara a los ciudadanos, se previó desarrollar una estrategia conjunta de información entre el REUE y la delegación de la Comisión. Además, se creó el Grupo de Coordinación de Policía, dirigido por el asesor de policía del REUE y que reunía periódicamente al jefe de misión de PROXIMA y al Coordinador del Proyecto de Reforma de la Policía de la Comisión Europea, así como a representantes de la Comisión, de los Estados miembros, de la OSCE y organizaciones de la Comunidad Internacional que estuvieran involucrados en el fortalecimiento de la policía y del sistema penal y judicial.⁵⁹ No obstante, y a pesar de todos los esfuerzos porque hubiera una buena coordinación entre ambas instituciones, sobre el terreno había una disputa sobre cuál era el papel de cada una de ellas.⁶⁰ La relación entre Comisión y Consejo eran vistas como tensas, contradictorias e incluso divergentes a ojos de la población, lo que comprometía el trabajo de PROXIMA.⁶¹

⁵³ *Ibid.*, p. 228.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 225-226.

⁵⁵ Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union ... op. cit.*, p. 91.

⁵⁶ Ioannides, Isabelle: “EU Police Mission Proxima: testing the “European” approach to building peace”, en Nowak, Agnieszka: *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot Paper nº 90, June 2006, p. 76.

⁵⁷ *Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA)*, Brussels, 17 November 2004 (1444/04).

⁵⁸ *Coordination aspects of PROXIMA (13532/1/03)*, Brussels, 16 October 2003.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁰ Ioannides, Isabelle: “EU Police Mission Proxima: testing the “European” approach to building peace”, en Nowak, Agnieszka (ed.), *Civilian crisis management... op. cit.*, p. 78.

⁶¹ *Ibid.*, p. 81.



También debe señalarse como un punto débil la falta de equipamiento básico hasta bien entrado 2004, no siendo hasta marzo de ese año (tres meses después de que comenzara la misión) cuando todos los centros establecidos por la misión fueron operativos.⁶² También hay que señalar aquí la falta de personal en la misión, uno de los principales problemas para la Unión Europea. Aunque los Estados miembros han comprometido más de 5.000 expertos policías para este tipo de operaciones, fue difícil desplegar a los aproximadamente 650 que se necesitaban para MPUE y PROXIMA a pesar de que fueron invitados a participar en ella terceros Estados y de que la Secretaría del Consejo había reclutado directamente a 30 policías.⁶³

Tras terminar PROXIMA, la Comisión puso en marcha una serie de actividades y programas para seguir reformando la policía de Macedonia al nivel más bajo y seguir generando capacidades dentro del Ministerio del Interior. Para que no existiera un vacío entre la terminación de PROXIMA y el comienzo de las actividades de la Comisión se puso en marcha EUPAT (*European Police Advisory Team*)⁶⁴, del 15 de diciembre de 2005 hasta el 14 de junio de 2006. El nuevo elemento de esta misión era la creación de un mecanismo de coordinación a través del que mensualmente EUPAT presentaba informes al gobierno macedonio sobre los progresos y carencias de la policía macedonia.⁶⁵ Dada la importancia de la misión en el desarrollo de la PESD era importante no abandonar Macedonia sin un éxito claro. Para mejorar la actuación de PROXIMA se cambió el mandato de EUPAT (formada de unos 30 expertos) y su plan de operaciones, centrándose mucho más en las reformas a nivel medio y senior.

Un elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la efectividad de las misiones es el objetivo de este tipo de operaciones. En el caso de MPUE y PROXIMA el objetivo principal era luchar contra la amenaza del crimen organizado y el tráfico ilegal. Esto, efectivamente, corresponde con una de las principales amenazas identificadas por la Unión Europea en la *Estrategia Europea de Seguridad*. PROXIMA y EUPAT han cumplido buena parte de los objetivos que se pusieron, si bien hay que señalar que el primer año de mandato de PROXIMA se destacó por su incoherencia en sus objetivos y su mala relación con otros actores en la zona. Sin embargo, a principios de 2004 había quien opinaba que los acuerdos políticos alcanzados por la misión no valían “ni el papel en el que se han escrito” porque las reformas nunca se llegaron a poner en marcha,⁶⁶ resaltando el hecho de que las reformas venidas de fuera sólo tendrían éxito si se ponían en marcha reformas internas para superar las diferencias étnicas.

⁶²Merlingen, Michael y Ostrauskaité, Rasa, *European Union ... op. cit.*, p. 89.

⁶³Viggo Jakobsen, Peter: “The Emerging EU Civilian Crisis Management Capacity –A “real added value” for the UN? Background paper for The Copenhagen Seminar on Civilian Crisis Management arranged by the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, June 8 – 9, 2004, p. 10. En <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/5BC4E781-AEC8-4A5D-BBAB-8780ED673EA5/0/TheEmergingEUCivilianCrisisManagementCapacityArealaddedvaluefortheUN.pdf>

⁶⁴ *Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM).*

⁶⁵Ioannides, Isabelle, *op. cit.*, p. 84.

⁶⁶Osland, Kari M., *op. cit.*, p. 555.



1.3. Las misiones en la República Democrática del Congo.

A través de la PESD se han desplegado cinco misiones en RDC, dos militares (ARTEMIS y EUFOR RD Congo) y tres civiles (EUPOL Kinshasa, EUSEC RD Congo, y EUPOL RD Congo).

La misión de policía en la República Democrática del Congo (RDC), EUPOL Kinshasa, fue lanzada el 12 de abril de 2005⁶⁷, siguiendo a la operación militar ARTEMIS y después de que una misión de recogida de datos evaluara las necesidades⁶⁸. Esta misión de recogida de datos estaba formada por personal tanto del Consejo como de la Comisión, resultando en dos informes distintos que proponían actuaciones diferentes (uno alentando una actuación de la Comisión, y otro apostando por una misión del Consejo). Esto trajo dificultades en la puesta en marcha de la misión de EUPOL Kinshasa por una grave falta de comunicación.⁶⁹

EUPOL Kinshasa, formada por unos 29 expertos, tenía entre sus objetivos observar, asesorar e instruir en la formación de una Unidad de Policía Integrada (UPI) en Kinshasa, que asegurara la protección de las instituciones estatales y reforzara el aparato de seguridad interna.⁷⁰ La creación de la UPI sería la primera ocasión en que el Consejo proveyera de armas, municiones y equipo para la imposición de la ley para llevar a cabo un proyecto en un tercer Estado.⁷¹ La creación de una Unidad de Policía Integrada estaba incluida en los Acuerdos de Pretoria (17 de diciembre de 2002) y en el Memorándum sobre Seguridad y el Ejército (29 de junio de 2003) y también Naciones Unidas había animado a los donantes a contribuir a su creación. La Comisión financiaría la reconstrucción y rehabilitación del centro de entrenamiento para la UPI y lo equiparía con material básico a través de los Fondos FED (Fondo Europeo de Desarrollo). El Consejo, en cambio, aportaría –a través de los Estados miembros- el material (de imposición de la fuerza) que no proporcionara la Comisión.⁷²

EUPOL Kinshasa es la primera misión PESD que se lanzaría para hacer un seguimiento de un proyecto iniciado por la Comisión, aunque en realidad no existió ningún tipo de información por parte de la Comisión al Consejo sobre cómo se desarrollaba la rehabilitación del centro de entrenamiento, lo que originó muchas dificultades en la transición de una misión a otra. El despliegue de EUPOL Kinshasa se hizo 16 meses después de la primera declaración de la Unión a favor de una intervención para la reforma de la policía. Los retrasos pudieron deberse a varios motivos, como que la reforma de un cuerpo de policía no era una emergencia, a la escasa coordinación con la Comisión, a la contratación de personal o al retraso de la Comisión en el acondicionamiento del centro de entrenamiento en Kinshasa. También hubo lentitud en la coordinación dentro del Consejo, en el proceso de adquisiciones,

⁶⁷ *Council Joint Action 2004/847/CFSP of 9 December 2004 on the European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) regarding the Integrated Police Unit (EUPOL "Kinshasa")*.

⁶⁸ La misión de recogida de datos fue desplegada del 17 al 28 de octubre de 2004. *Draft Council Joint Action on the extension of the European Union Police Mission (EUPOL KINSHASA) in the Democratic Republic of Congo*, Brussels, 24 November 2004 (15021/04), p. 5.

⁶⁹ Conversación con personal del Consejo, 30 de noviembre de 2006.

⁷⁰ *Council Joint Action 2004/494/CFSP of 17 May 2004 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*, p. 1.

⁷¹ *Draft Council Joint Action on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Brussels, 11 May 2004 (9252/04), p. 2.

⁷² Entre los materiales que aportarían los Estados miembros (Bélgica, Alemania, Hungría, Holanda, Gran Bretaña, Suecia, Luxemburgo, Irlanda y Dinamarca) se encontraba todo tipo de material antidisturbios, como por ejemplo, pistolas automáticas, lanza granadas, granadas de mano, prismáticos, cascos, porras, porta porras, extintores, máscaras, cinturones, silbatos, chalecos reflectantes, etc. *Council Joint Action 2004/494/CFSP of 17 May 2004 on European Union support to the establishment of the Integrated Police Unit in the Democratic Republic of the Congo (DRC)*.



en el apoyo logístico y en el despliegue de la misión. Por ejemplo, durante una primera fase de la misión, hubo personal que tuvo que trabajar en el hotel en el que estaban alojados y no tenían ni ordenadores, ni teléfonos ni coches.⁷³

El mandato de EUPOL Kinshasa cubre tres áreas: continuar con el entrenamiento que ya había recibido la UPI (proporcionando información sobre derechos humanos en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja); reformar y reorganizar la Policía Nacional Congoleesa (hacer recomendaciones sobre reorganización, establecer un plan de acción para la coordinación de las actividades de cooperación bilateral en la zona); y establecer un elemento de coordinación de las fuerzas congoleesas para mantener el orden durante el periodo electoral.⁷⁴

La coordinación entre Consejo y Comisión, una vez superadas las dificultades del despliegue inicial y la falta de comunicación entre el personal de una y otra institución, pudo considerarse como buena a todos los niveles. También la relación con las agencias de Naciones Unidas en el terreno demostró ser muy fructífera, debiendo resaltar también la labor del Representante Especial de la UE y su equipo en la mejora de la coordinación entre distintos actores. EUPOL KINSHASA distribuyó a los expertos a lo largo de la cadena de mando, siguiendo el método de la ubicación/inserción, de la Unidad Integrada de Policía en la Base de Operaciones en Limete para conseguir todos sus objetivos.⁷⁵

EUPOL Kinshasa, que en diciembre de 2006 fue extendida hasta el 30 de junio de 2007⁷⁶, se vería reforzada por la misión en RDC para la Reforma del Sector de la Seguridad (**EUSEC RD Congo**), lanzada el 8 de junio de 2005, logrando así una acción integrada y amplia para consolidar la reforma del sector de la seguridad en el Congo.

Las dos misiones de recogida de datos enviadas antes del lanzamiento de la misión⁷⁷ detectarían que uno de los mayores problemas era la corrupción dentro de la estructura de poder, algo difícil de solucionar porque los dirigentes se mostraban lógicamente renuentes a una intervención exterior en este sentido. EUSEC distribuyó a sus 8 expertos en los niveles más altos de las estructuras militares: en la oficina privada del Ministro de Defensa, en el Estado Mayor del ejército, en el Comité Nacional para el Desarme, Desmovilización y Reintegración y en el Comité de Operaciones Conjuntas, entre otros.⁷⁸

Con la misión EUSEC (compuesta actualmente por 40 militares pero enmarcada como una misión civil) se ha reformado el sistema de pagos, de forma que los pagos pasara a hacerlos el Ministerio de Defensa, y no los altos mandos del ejército (entre los que

⁷³ Martinelli, Marta: "Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes". *European Foreign Affairs Review*, vol. 11 nº 3 (2006), p. 396.

⁷⁴ EUPOL-KINSHASA. *The first European Police mission in Africa*. Press Document EUPOL-Kinshasa (October 2006).

⁷⁵ *Draft Council Joint Action on the extensión of the European Union Police Mission (EUPOL KINSHASA) in the Democratic Republic of Congo*, Brussels, 24 November 2004 (15021/04).

⁷⁶ *Council extends the mandate of the EU Police Mission in Kinshasa (EUPOL "Kinshasa")*, Brussels, 8 December 2006 (16525/06 (Presse 358)).

⁷⁷ Se envió una misión de recogida de datos del 7 al 10 de diciembre de 2004 y otra del 10 al 15 de febrero de 2005. *Council Joint Action on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo (DRC) – Adoption Common Guidelines*. Brussels, 19 April 2005 (8084/05), p. 6.

⁷⁸ *Council Joint Action on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of Congo (DRC) – Adoption Common Guidelines*. Brussels, 19 April 2005 (8084/05), p. 6.



presumiblemente se perdía el dinero que nunca llegaba a los soldados).⁷⁹ Otros proyectos de EUSEC son el apoyo a la redacción de un estatuto militar y de regulaciones financieras y administrativas; y dar apoyo técnico y logístico al censo biométrico de todos los efectivos de las FARDC.

La misión **EUPOL RD Congo**⁸⁰, fue desplegada a mediados de 2007, sustituyendo a EUPOL Kinshasa. Está formada por 39 personas, entre los que se encuentran policías, expertos en justicia, en la reforma del sector de la seguridad y expertos en derechos humanos. Esta misión tiene como objetivo apoyar a las autoridades del país en la reforma del sector de la seguridad en el área de la policía y en su interacción con la justicia.

1.4. Otras misiones de asistencia en el sector de la seguridad.

La Unión Europea ha desplegado otras misiones en el área del sector de la seguridad, como las misiones o las misiones EUPOL COPPS,⁸¹ y EUBAM RAFAH⁸² en territorios palestinos y la misión EUPOL Afganistán⁸³.

Las misiones **EUBAM RAFAH** y EUPOL COPPS fueron desplegadas con poco más de un mes de diferencia. Con la misión EUBAM RAFAH la Unión Europea contribuía al aumento de la confianza entre las partes después del acuerdo alcanzado en Israel y la Autoridad Palestina sobre el movimiento de personas y bienes dentro de los Territorios Palestinos y sobre la apertura de un paso fronterizo en Rafah, en la frontera entre Gaza y Egipto, que pondría a los palestinos al frente de su control.⁸⁴ EUBAM RAFAH está compuesta de unos 70 expertos europeos (entre los que también hay participación de terceros Estados) y tendría una duración inicial de 12 meses que sería ampliado hasta mayo de 2008⁸⁵. Entre sus objetivos estaban contribuir, en cooperación con los esfuerzos de la Comisión en la zona, a la apertura del paso fronterizo observando, verificando y evaluando la actuación palestina, contribuyendo a la mejora de la capacidad palestina en el área del control fronterizo y de aduana, y contribuir como enlace entre las autoridades palestinas, israelíes y egipcias en todos los aspectos concernientes a Rafah.⁸⁶

EUPOL COPPS está formada por unos 33 expertos y tiene un mandato inicial de tres años. Entre sus cometidos está apoyar el establecimiento de unos acuerdos de policía sostenibles y efectivos bajo la autoridad palestina de acuerdo a las prácticas internacionales. La misión debería ayudar a la policía civil palestina a poner en marcha el programa de desarrollo de la policía asesorando a nivel de distrito, de cuartel general y a nivel ministerial;

⁷⁹ Martinelli, Marta, *op. cit.*, p. 393.

⁸⁰ *Acción Común 2007/405/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea en el marco de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y su interrelación con la justicia en la República Democrática del Congo (EUPOL RD Congo).*

⁸¹ *Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories.*

⁸² *Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah).*

⁸³ *Council Joint Action 2007/369/CFSP on establishment of the European Union Police Mission in Afganistán (EUPOL AFGANISTAN).*

⁸⁴ *Agreed documents by Israel and Palestinians on Movement and Access from and to Gaza*, Jerusalem, 15 November 2005.

⁸⁵ *Council extends mandate of EUBEM Rafah mission (9951/1/07 REV 1 Presse 117)*, Brussels, 24 May 2007.

⁸⁶ *Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah).*



coordinar y facilitar la ayuda de los Estados miembros de la Unión Europea; y asesorar sobre elementos de justicia criminal a la policía.⁸⁷

La misión **EUPOL Afganistán** se desplegó a mediados de 2007 tomando como referente el proyecto de apoyo a la policía afgana que tenía Alemania en el país. Esta misión pretendía en un inicio aunar los esfuerzos que todas las naciones de la Unión Europea mantenían en este país, teniendo el objetivo de ser una misión robusta que consolidara a la UE como actor en el sector de la seguridad. Sin embargo, las reticencias de algunos países a integrar sus actividades en una misión europea y las dudas sobre la necesidad de que la Unión tuviera un papel propio en Afganistán, dio pie al lanzamiento de una misión de menor entidad a la deseada. EUPOL Afganistán está compuesta por 195 expertos, de los que aproximadamente la mitad ya estaban en el terreno o bien continúan trabajando para otros países u organizaciones⁸⁸.

EUPOL Afganistán estará desplegada al menos durante 3 años, algo muy a tener en cuenta pues indica un evidente interés por parte de la Unión en la estabilidad en la zona. Puede decirse que esta es una de las misiones más difíciles de la Unión en cuanto a seguridad se refiere. Si bien las misiones civiles (e incluso las militares) se han desplegado en escenarios de relativa estabilidad, en este caso, se ha lanzado en una zona bastante volátil, no sólo estableciéndose en Kabul, sino también a nivel provincial a través de los PRTs.

Esta misión, centrada en el área de la policía y con vínculos con el programa de justicia de la Comisión Europea en el país, tiene como objetivo mejorar el funcionamiento de la policía afgana a nivel ministerial, regional y provincial.

2. Misiones de asistencia en el sector de la administración judicial y civil

Dentro de este área encontramos las misiones EUJUST THEMIS en Georgia, que es la primera misión lanzada en el ámbito del sector de la administración judicial y civil, y la misión EUJUST LEX en Iraq, primera misión integrada con elementos de la administración judicial, civil y policial y que situamos en este área y no en el de la policía porque está más enfocada al ámbito judicial que al policial; y la misión que se lanzará en breve en Kosovo enmarcada en el área del Estado de derecho.

EUJUST THEMIS fue una buena oportunidad para poner a prueba los instrumentos de la PESD en este área. También puede entenderse como una clara señal política a las autoridades de Georgia por su apoyo a las reformas y compromiso con los valores democráticos.⁸⁹ No se va analizar aquí la actuación de EUJUST THEMIS en Georgia porque ya se analizó extensamente en una publicación anterior.⁹⁰

⁸⁷ Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories.

⁸⁸ ICG: "Reforming Afghanistan's Police". *Asia Report* n° 138 (August 2007), p. 8.

⁸⁹ Nelly, Damien: "EUJUST Themis in Georgia: an ambitious bet on rule of law", en Nowak, Agnieszka (ed.): *Civilian crisis management: the EU way. Chaillot Paper n° 90, June 2006*, p. 91.

⁹⁰ Ver "La misión EUJUST THEMIS en Georgia", *UNISCI Discussion Papers, N°7* (enero 2005).



2.1. La misión EUJUST LEX en Iraq

La misión de fortalecimiento del Estado de derecho EUJUST LEX en Iraq⁹¹ es la primera misión integrada de policía, Estado de derecho y administración civil en este ámbito de la PESD. Esta es una misión muy importante para la Unión Europea porque es su único vínculo directo con Iraq.

La misión se lanzó en julio de 2005, después del envío de una misión de recogida de datos del 10 al 17 de octubre de 2004 en Bagdad, Basra, Amman Abu Dhabi y Kuwait⁹² y el establecimiento de un grupo de expertos en noviembre de 2004 que valoraría las condiciones de una posible misión.⁹³ Entre los objetivos de la misión se encontraba el entrenamiento de funcionarios de medio y alto nivel en la gestión e investigación criminal. El objetivo era mejorar la capacidad, la coordinación y la colaboración entre diferentes componentes del sistema de la justicia criminal de Iraq.⁹⁴ Debido a las escasas condiciones de seguridad el equipo de expertos desaconsejó desplegar una misión en territorio iraquí, aconsejando que se desplegara en territorio europeo manteniendo una oficina de enlace en Iraq. Así, la misión establecería una oficina de coordinación en Bruselas con 18 expertos, mientras que en Bagdad se establecería una oficina de enlace con 5 expertos.⁹⁵ El entrenamiento de expertos se llevaría a cabo en los países contribuyentes: Bélgica, Polonia, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Reino Unido contribuirían con cursos de entrenamiento y entrenadores; Grecia, Austria, Finlandia y Suecia contribuirían con entrenadores; Reino Unido también contribuiría con alojamiento y espacio de oficina en Bagdad y Luxemburgo contribuiría con equipamiento y material para el entrenamiento.⁹⁶

Hay que destacar que esta misión tiene mucho apoyo político tanto por parte de la Unión Europea (porque es el único enlace que tiene con Iraq), como por parte de algunos Estados miembros porque en esta misión es donde se están empleando buena parte de los billones prometidos para la reconstrucción de Iraq en las distintas Conferencias de Donantes que se han celebrado. Esto hace que países como España sí que dispongan de presupuesto para esta misión (porque lo habían comprometido antes) y no para otras misiones.⁹⁷

Puede decirse que la misión de Iraq es una misión virtual, porque realmente no está desplegada en ningún territorio en concreto. Esto hace que desde la DG IX haya menos interés en el seguimiento de esta misión, puesto que sus objetivos son excesivamente limitados (tan solo entrenar). El tener una misión de este tipo, sin embargo, es positivo para la imagen de la Unión Europea, de ahí su interés en ella, aunque se puede poner en duda su efectividad porque de hecho, no puede existir un seguimiento de sus resultados en el terreno. Hasta la fecha se han entrenado a unos 800 jueces, policías y funcionarios de prisiones y el objetivo es simplemente que vuelvan a Iraq con unas nociones básicas de derechos humanos y

⁹¹ *Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX.*

⁹² *Proyecto de Acción Común del Consejo por la que se crea un equipo de expertos con vistas a la conducción de una posible Misión Integrada de Policía, Estado de Derecho y Administración Civil de la Unión Europea en Iraq*, 15183/1/04), Bruselas, 24 de noviembre de 2004, p. 11.

⁹³ *Draft Council Joint Action 2005/.../CFSP of ... on the European Union on the Integrated Rule of Law Mission for Iraq EUJUST LEX*, (6545/2/05), Brussels, 21 February 2005, p. 5.

⁹⁴ *Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005 on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX.*

⁹⁵ *Draft Council Joint Action 2005/.../CFSP of ... on the European Union on the Integrated Rule of Law Mission for Iraq EUJUST LEX*, (6545/2/05), Brussels, 21 February 2005, pp. 5 y 7.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁷ Conversación con experto desplegado en misión, 28 de noviembre de 2006.



estándares internacionales en el área penal y criminal.⁹⁸ Algo muy importante que también se ha conseguido ha sido que policías, jueces y funcionarios de prisiones se coordinen para mejorar el sistema penal, algo que ha sido muy difícil de conseguir porque durante todo el régimen de Hussein habían sido adoctrinados para estar enfrentados entre sí.⁹⁹

Aunque la relación de EUJUST LEX con la Comisión puede calificarse como tensa, sí mantiene, sin embargo, un contacto muy fluido con grupos de investigación, ONGs, Naciones Unidas o países como Estados Unidos. Realmente puede decirse que existe un interés por parte de la Comunidad Internacional (en especial por parte de Estados Unidos) en que esta misión continúe.¹⁰⁰ De hecho, la misión fue extendida por 18 meses más¹⁰¹ de una sola vez, cuando lo habitual es que se extiendan por 6 o 12 meses. Si esto sucedió así se debe a que existe el interés político y la capacidad presupuestaria por parte de los Estados miembros en que la misión siga funcionando durante un periodo muy largo de tiempo independientemente de lo que ocurra en Iraq. Tal y como comentaba uno de los expertos de esta misión, ésta continuará aunque la situación en Iraq siga empeorando porque eso no afecta al funcionamiento de la misión en Europa.

Puede decirse que esta es la única misión civil PESD desplegada en un escenario de crisis. Sin embargo, en esta misión es precisamente la falta de seguridad la que impide que la misión se desarrolle en el terreno, optando por extraer a los iraquíes para entrenarlos en suelo europeo.

3. La misión de observación y supervisión en Aceh

La misión de observación en Aceh (MOA)¹⁰² es la primera de este tipo –y única hasta la fecha– dentro de las operaciones civiles PESD. Ésta es una misión especial por varias razones: en primer lugar, es el estreno de la Unión en el continente asiático; y en segundo lugar, es una misión que sería desplegada rápidamente, poniendo a prueba la capacidad de despliegue dos años después de que comenzara la primera misión PESD. Además, es una misión en la que la Unión Europea desempeñaría un papel fundamental porque sería el actor elegido por las dos partes del conflicto para observar y supervisar el Memorandum de Entendimiento (ME), por lo que su credibilidad estaba en juego más que nunca. De su actuación dependería el que se considerara a la UE como un actor válido para ayudar a la resolución de este conflicto, que en el caso de Aceh duraba ya 30 años. Esta oportunidad, por tanto, no podía dejarse pasar por alto, y por eso el Alto Representante apostó fuertemente por lanzar la misión, a pesar de la reticencia de muchos Estados miembros y de la falta de recursos económicos para su lanzamiento, como ahora se explicará.

Se puede decir que esta misión fue un éxito personal del ex-presidente finlandés Martti Ahtisaari y la organización que dirige, *Crisis Management Initiative* (CMI). Fueron el CMI y el ex-presidente los elegidos por el Gobierno indonesio y el Movimiento de Liberación de Aceh (GAM por sus siglas en indonesio¹⁰³) como facilitadores del diálogo entre las partes

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Conversación con personal del CIVCOM, 28 de noviembre de 2006.

¹⁰⁰ Conversación con experto desplegado en misión, 28 de noviembre de 2006.

¹⁰¹ EU Council Secretariat *Background. EU Rule of Law Mission for Iraq*, June 2006.

¹⁰² *Council Joint Action 2005/643/CFSP of 9 September 2005 on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM).*

¹⁰³ Gerakan Aceh Merdeka.



desde enero de 2005, fecha a partir de la que se celebrarían varias reuniones en Helsinki.¹⁰⁴ Ante la necesidad de seleccionar a una tercera parte que garantizara el cumplimiento del Memorandum de Entendimiento por ambas partes, Ahtisaari, propuso –ante la negativa de las partes a aceptar a organizaciones como Naciones Unidas- que fuera la Unión Europea esa tercera parte neutral.

En junio la Unión envió una primera misión de recogida de datos a Aceh¹⁰⁵ para estudiar el despliegue de una posible misión. Entre los cuerpos políticos, especialmente el Comité Político y de Seguridad (CPS), no había demasiado entusiasmo en el envío de esta misión. Algunos no veían en Aceh una prioridad de actuación para la Unión, y otros creían que la UE debía concentrar sus esfuerzos en su entorno más cercano, principalmente en la estabilización de los Balcanes, haciendo frente a los problemas de inmigración y crimen organizado.¹⁰⁶ Para otros, sin embargo, esta misión podría demostrar la efectividad de la PESD y de su voluntad de ser un actor global y no regional.¹⁰⁷

Algo importante de esta misión es la estrecha relación que se tuvo con la CMI, que estuvo implicada durante todo el proceso de negociación de la paz y en la misión PESD desde el principio. Este hecho ayudaría mucho a que la misión fuera planificada de forma adecuada. Sin embargo, hay que señalar que este alto grado de cooperación ha sido una excepción hasta el momento y fruto del alto interés del ex-presidente Ahtisaari.

En esta misión era muy importante actuar rápidamente. El 15 de agosto se firmó el ME entre las partes, de forma que un retraso excesivo podía poner en peligro la frágil paz. Se decidió encontrar una solución intermedia enviando un pequeño grupo de observadores hasta el lanzamiento oficial de la misión, el 15 de septiembre. Por otro lado, para la UE era importante no afrontar este reto de forma unilateral, por lo que desde el principio quería que la misión se hiciera de forma conjunta con los países ASEAN, de modo que se asegurara la apropiación regional del proceso y de forma también que se fortaleciera la asociación estratégica con los países del sudeste asiático.¹⁰⁸

Entre los principales problemas a los que se tuvo que hacer frente estaba el establecimiento del personal de la misión (búsqueda de hoteles, alquiler de coches), porque era un país muy afectado todavía por la falta de infraestructuras desde el tsunami; y la financiación. Otro de los problemas que aparecieron fue la lucha interna entre la Comisión y el Consejo por ver quién se haría con el control de la misión. Después de la misión de recogida de datos, la Comisión quería financiar la operación a través del Mecanismo de Reacción Rápida con tres millones de euros y del programa para Asia y América Latina. De haberse aprobado esta opción hubiera dejado prácticamente fuera de escena al Consejo, habiendo adquirido la Comisión demasiada influencia política (en opinión del Consejo). Esta

¹⁰⁴ Crisis Management Initiative: *Aceh negotiations*, www.cmi.fi

¹⁰⁵ Esta misión de recogida de datos se denominaría “misión de asesoramiento” para evitar aumentar las sensibilidades indonesias en esta etapa en la que todavía no se había alcanzado un acuerdo de paz final.

¹⁰⁶ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni: “The EU mission in Aceh: implementing peace”. *Occasional Paper* nº 61 (December 2005), Institute for Security Studies, pp. 21-22.

¹⁰⁷ Serrano, Pedro: Public Hearing. Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Security and Defence. “Lessons Learnt from ESDP Operations”, European Parliament, Brussels, 9 October 2006. Entre los países que apoyaban la misión estaban Finlandia, Suecia, Francia, Holanda, y más tarde Gran Bretaña. Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni: “The EU mission in Aceh: implementing peace”. *Occasional Paper* nº 61 (December 2005), Institute for Security Studies, p. 22.

¹⁰⁸ *Brief Guide to the European Security and Defence Policy (ESDP)*. Permanent representation of France to European Union. December 2005, p. 38.

En <http://www.rpfrance.eu/IMG/0601%20Brief%20guide%20to%20ESDP.pdf>.



opción se rechazó afirmando que las misiones de observación y supervisión caían dentro del ámbito del Título V del TUE.¹⁰⁹ La incapacidad –a finales de julio- de llegar a un acuerdo para la financiación de la misión e incluso para el lanzamiento de la misma, hizo que Javier Solana interviniera personalmente. Tras tener a tres funcionarios del Consejo trabajando toda la noche para hacer un presupuesto del coste de la misión, Solana anunció el 26 de julio que la misión en Aceh tenía que desplegarse y que se había encontrado la solución para sufragarla con presupuesto PESC.¹¹⁰ Este fue el empuje definitivo para que los Estados apoyaran el lanzamiento de la misión. Los costes de la misión serían financiados del presupuesto europeo (€9.3 millones), a través de las contribuciones de los Estados miembros y de los países participantes (€6 millones) y a través del gobierno indonesio, sobre la base de *cost lie where they fall*.¹¹¹ Este sistema se había seguido en misiones militares con éxito, sin embargo, era nuevo en el área civil, lo que hizo que al menos 10 países dejaran claro que este tipo de financiación no debería sentar un precedente.¹¹²

MOA consiguió lanzarse -no sin dificultades-, en un tiempo record para los estándares de la PESD: 6 semanas; mientras que la misión de recogida de datos y la previa al despliegue oficial se lanzaron en apenas unos días. La misión en Aceh tendría un mandato inicial de 6 meses para asegurar el cumplimiento de distintos aspectos del acuerdo firmado entre el gobierno indonesio y el GAM. La misión, liderada por Pieter Feith, comenzó oficialmente el 15 de septiembre de 2005 e incluía a unos 230 civiles, de los que 130 provenían de los Estados miembros, de Noruega y Suiza, y 100 de los cinco Estados ASEAN participantes.¹¹³ Para la misión también fue importante el que hubiera una buena distribución de los principales puestos entre personal europeo y personal asiático. Así, el jefe de misión sería europeo y tendría tres jefes adjuntos: el adjunto principal sería tailandés, el segundo italiano y el tercero finlandés. El jefe de personal sería europeo y su adjunto de Filipinas. La misión estableció tres cuarteles que serían dirigidos por un europeo y un adjunto de ASEAN y 11 oficinas de distrito, de las que 6 serían encabezadas por un miembro de ASEAN.¹¹⁴ Además, aproximadamente el 50% del personal europeo y el 90% del personal ASEAN tenía una formación militar,¹¹⁵ lo que fue crucial para llevar a buen término el desarme y desmovilización de los excombatientes. Lo mismo ocurre con la misión EUSEC RD Congo, en la que a pesar de ser una misión civil (entendiendo por civil el que sea financiada a través del presupuesto PESC) la composición del personal es casi completamente militar. La composición mixta de MOA entre personal de la UE y de ASEAN puede ser vista como muy beneficiosa para que la misión uniera el rigor y las prácticas europeas al conocimiento profundo de la religión musulmana y la delicadeza de las relaciones en la cultura asiática.¹¹⁶ A pesar del alto número de expertos ASEAN, no obstante, hay que señalar que la Unión Europea era percibida como la entidad líder de la misión.

¹⁰⁹ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, p. 25.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 26-27.

¹¹¹ EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)*, 7 September 2006, p. 2; y EPLO: *Conflict Prevention Partnership Newsletter*, nº 3 December 2005, p. 6.

¹¹² *End of written procedure for the adoption of: Council Joint Action 2005/.../CFSP on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM)*, (CM 3060/1/05. REV 1), Brussels, 12 September 2005.

¹¹³ *Background information. Supporting the Peace Process: the Aceh Monitoring Mission (AMM)*, p. 2. www.consilium.europa.eu

¹¹⁴ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, p. 28.

¹¹⁵ Pullinger, Stephen (ed.): *Developing EU Civil Military Co-ordination: The Role of the new Civilian Military Cell*. Joint Report by ISIS Europe and CeMiSS (June 2006), Brussels, p. 21.

¹¹⁶ Entrevista con experto de la misión de Aceh.



El robusto mandato de la operación sería importante para que la actuación de la Unión realmente marcara una diferencia. El mandato incluía la supervisión de la desmovilización, la decomisión y destrucción de armas, la observación de la situación de los derechos humanos, la observación del proceso de cambio en la legislación, la investigación en caso de quejas y violaciones del ME, la investigación en casos de amnistía problemáticos, la supervisión de la reintegración de las fuerzas, y servir de enlace entre las partes.¹¹⁷

Para la población de Aceh, MOA ha jugado un papel esencial en la promoción y fortalecimiento de la paz. MOA supervisó las tres rondas de decomisión de armas, habiendo rechazado más de 200 armas por no respetar los estándares acordados para su aceptación.¹¹⁸ La misión, aunque intentó dejarlo todo en manos locales, investigó algún que otro incidente, pero, sobre todo, la misión ayudó a aumentar la confianza entre las partes, algo muy difícil cuando se comienza un proceso de paz. En este sentido, el sistema de inserción de personal a lo largo de las distintas oficinas en la región, ha ayudado a entender mucho mejor las carencias de la población, entre las que se encontraba una escasa confianza en el Estado de derecho. La simple presencia de personal europeo en estas oficinas ha ayudado a despertar la conciencia de los estándares internacionales de derechos humanos y las buenas prácticas de policía. Por ejemplo, una de las muestras de que hay mayor confianza en el proceso es el hecho de que los civiles denunciaran abusos cada vez con más frecuencia.¹¹⁹

Aunque el mandato inicial de la misión era de 6 meses, se extendió progresivamente para no desestabilizar el proceso de paz y para enviar un mensaje claro del compromiso de la Unión con la paz, la seguridad y la prosperidad más allá de sus fronteras.¹²⁰ La misión sufrió tres extensiones de tres meses cada una (en febrero, en junio y en septiembre de 2006). El mandato inicial y la composición de la misión variaron conforme se fueron consiguiendo los objetivos marcados. El 30 de diciembre de 2005 se completó la retirada de tropas militares de Aceh, tal y como se había estipulado en Helsinki entre el gobierno indonesio y el GAM. El reto que se presentaba a partir de 2006 era la reintegración efectiva de los antiguos combatientes, una de las fases más difíciles en todo proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), que fue realizada por la Comisión y los Estados miembros.¹²¹

Otro de los momentos más sensibles en este tipo de escenarios de postconflicto es la celebración de elecciones, en la que pueden surgir enfrentamientos que acaben con el proceso hasta el momento, por eso es tan importante la presencia de una tercera parte neutral como la de la Unión, y por eso se extendió su mandato en tres ocasiones. Las elecciones estaban previstas para abril de 2006, después se pospusieron para julio/agosto, y después se volvieron a posponer hasta diciembre de 2006.¹²² En la primera extensión de la misión se decidió

¹¹⁷ Council Joint Action 2005/643/CFSP on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM), 9 September 2005, p. 2.

¹¹⁸ ICG: “Aceh: So Far, So Good”. *Update Briefing. Asia Briefing* nº 44, Jakarta/Brussels, 13 December 2005, pp. 1-2.

¹¹⁹ Braud, Pierre-Antoine and Grevi, Giovanni, *op. cit.*, pp. 31-32.

¹²⁰ “Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the extension of the Aceh Monitoring Mission”, *Press releases* (S057/06). The Council of European Union, Brussels, 27 February 2006. En www.consilium.europa.eu

¹²¹ Ferrero-Waldner, Benita: *Conflict Prevention-looking to the future*. (Speech/06/513) Conflict Prevention Partnership dialogue on “Five years after Goteborg: the European Union and its conflict prevention potential”, Brussels, 12 September 2006.

¹²² “Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, welcomes the extension of the Aceh Monitoring Mission”, *Press releases* (S243/06). The Council of European Union, Brussels, 7 September 2006. En www.consilium.europa.eu; y ICG: “Aceh: Now for the Hard Part”, *Update Briefing. Asia Briefing* nº 48, Jakarta/Brussels, 29 March 2006, p. 1.



reducir el número de personal de unos 220 a 85 expertos¹²³ y en la tercera extensión del mandato se volvió a reducir a 36 observadores,¹²⁴ siempre asegurando que la presencia de ese número de observadores fuera suficiente para que la misión siguiera funcionando como elemento estabilizador.

Consideraciones finales

Desde el año 2003, fecha en que se despliega la misión MPUE en Bosnia y Herzegovina, hasta finales de 2007, ha habido una evolución evidente dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Se han desplegado hasta 13 misiones civiles y pronto se desplegará oficialmente la número catorce, la ambiciosa misión en Kosovo, en la que el equipo de planificación lleva trabajando casi un año.

Las misiones PESD han evolucionado en complejidad, adquiriendo en cada operación mayores compromisos y objetivos más altos. También han evolucionado en efectivos y en financiación. La mayor complejidad de las misiones hace que cada operación necesite más efectivos que la anterior, lo que a su vez implica, por un lado, el respaldo cada vez mayor de los Estados a la PESD, y por otro, el compromiso, también cada vez mayor, de la UE hacia las regiones en las que decide actuar.

Es de resaltar la última misión civil desplegada en Afganistán por el escenario de inseguridad en el que se despliega. Las misiones anteriores habían sido lanzadas en escenarios menos complejos, por lo que Afganistán supone un paso más de la UE en el ámbito de la PESD. También la próxima misión en Kosovo merece una mención especial por ser la más numerosa que se despliegue hasta el momento: unos 1800 efectivos. Este es el mayor compromiso de la Unión en una misión civil, y aunque pueden existir dudas sobre la capacidad europea de reclutar a tantos expertos, no existe ninguna en que el compromiso europeo con Kosovo es sólido.

A pesar de la dificultad que supone poner de acuerdo a todos los Estados de la Unión en temas de seguridad y defensa, y a pesar de que las misiones no son todo lo ambiciosas que desde el Consejo se quisiera, la Política Europea de Seguridad y Defensa seguirá desarrollándose, pues existe la voluntad evidente de que la Unión Europea desempeñe un papel propio en la escena internacional.

¹²³ ICG, "Aceh: Now for the Hard Part", *op. cit.*, p. 8.

¹²⁴ EU Council Secretariat: *Factsheet, EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia)* Aceh, 7 September 2006, p. 2.

