



TRES OPERACIONES PESD: BOSNIA I HERZEGOVINA, MACEDONIA Y REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CONGO

BERTA CARRIÓN RAMÍREZ

Nº 3 - 2004

BERTA CARRIÓN RAMÍREZ
MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DEFENSA

MADRID, MAYO DE 2004

El Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Polo europeo Jean Monnet, es un Centro de investigación especializado en temas europeos cuyo objetivo es contribuir a un mayor conocimiento y divulgación de los temas relacionados con la Unión Europea.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

El Instituto de Estudios Europeos publica en su Colección de Documentos de Trabajo estudios y análisis sobre materias relacionadas con temas europeos con el fin de impulsar el debate público. Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto.

Serie de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Europeos

Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos Reservados © 2004, por Berta Carrión Ramírez

Derechos Reservados © 2004, por Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

Instituto de Estudios Europeos
Julián Romea, 22 - 28003 Madrid
<http://www.ceu.es/idee>

ISBN: XXXXXXX

Depósito legal: XXXXXXX

Diseño de cubierta: Encarnación Navarro

Compuesto e impreso en Docutech

TRES OPERACIONES PESD: BOSNIA I HERZEGOVINA, MACEDONIA Y REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CONGO

BERTA CARRIÓN RAMÍREZ*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. OPERACIÓN PESD EN BOSNIA

- 1.1. Antecedentes del conflicto y situación actual
- 1.2. La UE en Bosnia i Herzegovina
- 1.3. La OSCE en Bosnia i Herzegovina
- 1.4. La operación de policía de la UE en Bosnia i Herzegovina (MPUE)
 - 1.4.1. Antecedentes: la misión de la ONU en Bosnia i Herzegovina
 - 1.4.2. Los aspectos civiles de la PESD
 - 1.4.3. MPUE
 - a) Fines y duración de la misión
 - b) Participación y estructura
 - c) Financiación

CAPITULO II. OPERACIÓN PESD EN MACEDONIA

- 2.1. Desarrollo del conflicto e implicación de la UE (PESC). Situación actual
 - 2.1.1. Proceso político
 - 2.1.2. Proceso militar
- 2.2. La UE en Macedonia
- 2.3. La OSCE en Macedonia
- 2.4. Las relaciones UE - OTAN
- 2.5. Operación militar de la UE: Operación Concordia
 - 2.5.1. Fines y duración de la misión
 - 2.5.2. Estructura de la misión y participación
 - 2.5.3. Financiación

CAPITULO III. OPERACIÓN PESD EN LA REPUBLICA DEMOCRATICA DE CONGO

- 3.1. Antecedentes del conflicto y situación actual
 - 3.1.1. Situación actual
- 3.2. La Unión Europea en la República Democrática de Congo
- 3.3. La operación militar de la Unión Europea: Operación Artemisa
 - 3.3.1. Fines y duración de la misión
 - 3.3.2. Estructura y participación
 - 3.3.3. Financiación

CONCLUSIONES

* Magíster en Seguridad y Defensa.

INTRODUCCIÓN

Cuando se escriben estas líneas, julio de 2003, los que de una forma u otra seguimos el desarrollo de la agenda internacional de seguridad y defensa estamos todavía viviendo la resaca de las discrepancias occidentales en torno a la crisis iraquí.

Con independencia de la posición que se haya mantenido en torno a las autorizaciones que contenía la Resolución 1441, creo que todos coincidimos en que los últimos meses están siendo sumamente tristes y desagradables. Tristes por la pérdida de vidas humanas, de todas las vidas, las de los civiles y militares iraquíes, las de soldados norteamericanos y las de soldados británicos, tristes por los heridos y mutilados de ambos bandos.

Desagradables por la escenificación pública y con altavoces del desencuentro entre algunos países europeos con los Estados Unidos (y subrayamos lo de algunos) y de los países de la UE entre sí.

La reunión en Evian del G-8 (mayo) y la semestral correspondiente a la Nueva Agenda Transatlántica (junio) han hecho que al menos las formas que incluso en algún momento de tensión llegaron a perderse, sean otra vez corteses.

Todos los que creen en los valores compartidos tanto entre los países de la UE como de la UE con los Estados Unidos abogan por una rápida reconciliación total pero todos sabemos también que de ahora en adelante habrá que encontrar un nuevo esquema de relación con los aliados transatlánticos para abordar los importantes asuntos pendientes desde el nuevo mapa de Oriente Medio hasta los alimentos transgénicos. Porque cada vez un mayor número de analistas desapasionados coinciden en que las actitudes norteamericanas respecto de muchas cuestiones de la agenda internacional no serían sustancialmente diferentes con una administración demócrata en la Avenida de Pensilvania.

Respecto del caso europeo si los dos grandes ejes que con ocasión de la crisis se han formado dentro de la UE van a perdurar o no está por ver. De los países más grandes de la Unión, Francia y Gran Bretaña, (sobre todo la primera) han tenido una posición de estado. Ante la próxima crisis es a nuestro entender difícil asegurar de antemano la posición de España, Italia o Alemania con gobiernos de otro signo.

Se estará preguntando acaso el lector de esta introducción qué tienen que ver las líneas que anteceden con tres operaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La respuesta es el optimismo frente al pesimismo. La PESD, hija de la PESD desde la declaración franco-británica de St Maló de diciembre de 1998 y los sucesivos Consejos Europeos (Colonia, Helsinki, Santa María de Feira, Niza, Laeken, Sevilla...) ha empezado en el curso 2003 a ir a preescolar. En Laeken, diciembre de 2001, sus padres declararon su operatividad para la realización de todas las misiones Petersberg (misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para

la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz). Y en 2003 se ha hecho cargo de tres misiones. Dos cerca de casa; en Bosnia i Hezegovina y Macedonia y una muy lejos, en la República Democrática de Congo. En medio de las diferencias en PESC la hija cumple tareas y asume responsabilidades. Eso es una buena noticia – optimismo – y por ello presentamos este trabajo.

La operaciones se exponen en el orden el que han comenzado, que por otra parte coincide con su intensidad desde el punto de vista operativo. En los tres casos se presenta en primer lugar una breve exposición de los antecedentes del conflicto y la situación actual de los países en los que los policías y soldados europeos van a desempeñar su trabajo. Quede claro que no ha sido en absoluto nuestra intención explicar desde todos los puntos de vista posibles las causas de los conflictos, su complejidad desborda con mucho los límites de este trabajo. Simplemente se ha querido situar al lector y especialmente y en un ámbito universitario, a los más jóvenes, para los cuales Bosnia i Herzegovina por ejemplo, es para ellos casi como para los treinteañeros Vietnam. También en las tres operaciones se ha querido mostrar la aproximación que ha tenido la UE a la zona antes de iniciar una acción PESD. Al igual que en el caso anterior tampoco pretendemos haber agotado la cuestión. Pero sí consideramos interesante ver la implicación desde el punto de vista de las relaciones exteriores (caso del Pacto de Estabilización en los Balcanes) o de la PESC (envío de representantes especiales) que han antecedido a la intervención última que suelen suponer los ejércitos. Este enfoque desde distintos puntos de vista es la razón por la que se incluye la actuación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, (OSCE) con la que desde el inicio del proceso PESD la Unión ha pretendido trabajar en estrecha colaboración.

Dos últimas advertencias. Si bien se parte de la base de que el posible lector conoce las líneas fundamentales de la Política Europea Europea de Seguridad y Defensa, es posible que los aspectos civiles de la misma y el proceso de establecimiento de acuerdos permanentes con la OTAN no sean tan conocidos. Por ello en el caso bosnio se ha incluido un epígrafe dedicado a las operaciones de policía y en el macedonio uno dedicado a los acuerdos con la Alianza.

CAPÍTULO I. OPERACIÓN PESD EN BOSNIA

1.1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO Y SITUACIÓN ACTUAL

Bosnia-Herzegovina, en adelante BIH, tiene una superficie de 51.129 km cuadrados que limitan al norte con Croacia y al Este y Sureste con Serbia y Montenegro (la antigua República Federal de Yugoslavia¹). Su población asciende a 4.000.000 millones de habitantes según el censo de 2001 de los cuales el 44% son eslavos musulmanes, el 32% serbios ortodoxos y el 27% croatas ortodoxos. Bih formaba parte de Yugoestavia desde su nacimiento en 1918.

¹ El 14 de marzo de 2002 las dos repúblicas que integraban Yugoslavia firmaron un acuerdo por tres años que convertía al Estado en una unión de mínimos el nombre de Serbia y Montenegro.

En 1992, los habitantes musulmanes votaron la separación de la República de Yugoslavia, mostrándose contrarios a ello los ciudadanos serbios. El 18 de marzo con la mediación de los Estados Unidos y las entonces Comunidades Europeas, los representantes bosnios, croatas y serbios votaron la división de la región en tres comunidades autónomas, aunque poco después el líder musulmán Alija Itzebegovic manifestó que había firmado el acuerdo para obtener el reconocimiento diplomático de los países occidentales, lo que efectivamente se produjo el 1 de abril de 1992. Los serbobosnios liderados por Radovan Karadccic, anunciaron la creación de la República Serbia de Bosnia que formalmente no fue reconocida por el gobierno yugoslavo. El 20 de mayo el gobierno de la autoproclamada república de Bih señaló que consideraba al ejército federal yugoslavo como potencia ocupante y anunció la creación de un ejército republicano.

Empezaron así los combates de una guerra que produjo atrocidades, por parte de todos los bandos, que no se veían en suelo europeo desde la II Guerra Mundial y que puso de manifiesto la incapacidad de la neonata PESC de resolver siquiera los problemas en su propio continente. El 22 de mayo de 1992 el Consejo de Seguridad reconocía al nuevo Estado de Bih y el 30 imponía el embargo de armas a Yugoslavia por su apoyo a los serbios de Bosnia que rechazaban pertenecer al nuevo Estado. Los ciudadanos croatas declararon el 7 de julio un nuevo estado croata escindido del territorio de Bih, movimiento que no fue aceptado por los bosnios musulmanes. El presidente Itzebegovic solicitó la ayuda de las tropas de las Naciones Unidas (UNPROFOR) que a la sazón estaban en la vecina Croacia, para mantener la integridad territorial de ese país pero la intervención se limitó a la protección de lo que comenzaron a llamarse pasillos humanitarios por los que discurría la ayuda que intentaba paliar las necesidades de la sufriente población civil.

UNPROFOR creó 6 zonas seguras: Sarajevo, Bihac, Sbnrenica, Gorazde, Zepa y Tuzla, que a pesar de ello fueron hostigadas por los contendientes. Mientras, los intentos de arreglos pacíficos se sucedían, como fue el caso del plan Vance-Owen en 1993 pero no llegaban a concretarse. El famoso ataque serbio contra el mercado de Sarajevo en 1994 propició que los Estados Unidos y los países europeos dieran un ultimátum: si no se producía un acuerdo lanzarían un ataque contra los serbios. El plan que se les ofrecía por el llamado grupo de contacto, Estados Unidos, Francia, Alemania, Rusia y Reino Unido suponía la creación de la Federación de Bih. La no aceptación del plan por parte de los serbobosnios y la falta de seguridad de las zonas seguras hizo que la OTAN cumpliera su palabra y bombardeara posiciones serbobosnias.

Esto provocó una reflexión en los atacados que acabaron aceptando el plan, aceptando por otra parte, que los serbobosnios pudieran establecer relaciones confederales con Yugoslavia. Todo ello permitió el alcance de un precario alto el fuego el 19 de diciembre del mismo año que sin embargo se vio roto varias veces a lo largo de 1995, en el que se produjeron combates entre serbios y croatas. La firme resolución de Estados Unidos de terminar de una vez por todas con el conflicto le llevó a reunir a los líderes de las tres comunidades en noviembre de 1995 en la base aérea de Dayton en Ohio, hasta que acordaron el denominado Acuerdo

Marco de Dayton que finalmente firmaron en París el 14 de diciembre del mismo año.

Dayton establecía la división de BiH en dos entidades, a saber: la Federación de BiH y la República Sprska. La Federación es bosnio-croata y tiene el 49% del total del territorio de BiH mientras que la República Sprska es mayoritariamente serbia y ocupa el 51% del territorio. Las entidades tienen amplia autonomía (gobierno y cámaras comunes) y unas instituciones comunes: una presidencia tricéfala cuya cabeza visible es el candidato que obtenga más votos, y un Parlamento formado por una Cámara de Representantes y una Cámara Popular. De la falta de integración da idea el hecho de que no existan unas fuerzas armadas de BiH, sino que cada entidad tiene las suyas propias², salvo para el control de fronteras y el de la ciudad de Brcko³. Los Acuerdos de Dayton establecían también previsiones respecto de otras cuestiones, como el retorno de refugiados.

El 5 de diciembre de 1995 la OTAN aprobó el despliegue de 60.000 hombres (IFOR, *Implementation Forces*) y relevó a UNPROFOR el 12 del mismo mes. La presencia aliada era imprescindible para asegurar el cumplimiento de los acuerdos. El 14 de septiembre de 1996 se celebraron las primeras elecciones presidenciales cuya victoria obtuvo Itzebegovic, el líder musulmán. El 20 de diciembre de ese mismo año la evolución favorable de la situación desde el punto de vista de la seguridad hizo que la misión de la OTAN pasara a denominarse SFOR (*Stabilization Forces*).

La situación actual deja de ser estar exenta de conflictos y el país sigue supervisado por un representante de la ONU pero al menos se dan las condiciones suficientes para la celebración de elecciones. Así y bajo la supervisión de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) se produjeron comicios el 5 de octubre de 2002. Tras los mismos la presidencia colectiva queda compuesta por Haris Siladjadzic, ganador de entre los candidatos bosnios, Dragan Covic entre los candidatos croatas y Mirko Sarovic entre los serbios.

1.2. LA UE EN BOSNIA I HERZEGOVINA

Sin duda la guerra en la actual BiH ha sido una de las experiencias más amargas de la PESC. La incapacidad europea para impedir las matanzas creó una mala conciencia que ha marcado la aproximación posterior de la UE a la zona.

² El Acuerdo de Dayton establecía un techo numérico y además el 14 de junio de 1996, bajo los auspicios de la OSCE, BiH, las dos entidades que la componen, Croacia y la República Federal de Yugoslavia establecieron un acuerdo de limitación mutua de sus fuerzas armadas. Posteriormente, en 2001, las dos entidades acordaron una reducción. La Federación de BiH tiene actualmente unos 13.200 soldados profesionales y la República Sprska unos 6.000. Ver *The Military Balance 2002/03*, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press.

³ El estatuto de la ciudad de Brcko no pudo ser resuelto en los Acuerdos de paz de Dayton y se dejó su resolución a un arbitraje internacional. En 1999 se decidió que fuera un distrito especial, que pertenece simultáneamente a las dos entidades y que tiene un gobierno único y multiétnico. Está bajo supervisión internacional.

Sin embargo ya antes de que terminara el conflicto la UE tuvo una presencia en el área que no es demasiado conocida pero que supuso en realidad es una de las primeras acciones de la PESC: la administración de la ciudad bosnia de Mostar, dentro del proceso de creación de la federación croato-musulmana en marzo de 1994. El 12 de diciembre de ese mismo año se adoptó la correspondiente acción común en la que se acordaba que por espacio de dos años la UE ayudaría a las autoridades locales a organizar unas estructuras administrativas pluriténicas. Además la UE recurrió a la Unión Europea Occidental (UEO) en aplicación del recién entrado en vigor Tratado de la Unión para que realizara tareas de vigilancia policial y formara a la nueva policía local. Tras los acuerdos de paz de 1995, la administración de Mostar terminó en julio de 1996, como estaba previsto, y las funciones de policía de la UEO pasaron a ser desempeñadas por la fuerza de policía de las Naciones Unidas a la que dedicamos el epígrafe a la que nos referimos posteriormente.

Una vez terminado el conflicto y desde 1996, el país comenzó a beneficiarse de ayuda técnica a través de los programas PHARE y Obnova⁴. En 1998 se estableció un grupo alto nivel de asistencia técnica para construir las administraciones de los países surgidos del desmembramiento de Yugoslavia. Pero sin duda el hito de implicación de la UE en los Balcanes lo constituye el Proceso de Asociación y Estabilización para el Sureste de Europa lanzado en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 y al que se adhirieron formalmente los países implicados en la Cumbre de Sarajevo de 30 julio de 1999 en la que también participaron organizaciones internacionales y otros países⁵.

El Pacto pretende tanto la profundización de las relaciones entre la UE y los países implicados como de estos entre sí. Establece tres grandes áreas de trabajo: democracia y derechos humanos, desarrollo económico y seguridad. El seguimiento del mismo lo realiza un coordinador especial del Pacto⁶. La UE dejó claro desde el principio que el cumplimiento de los objetivos daría paso a las perspectivas de adhesión. En la Cumbre de Zagreb de noviembre 2000 el Pacto se concretó en la oferta de la firma de Acuerdos de Asociación y Estabilización entre la Unión y los países balcánicos siempre que cumplieran los requisitos mínimos de Copenhague⁷.

⁴ Aunque anteriormente durante la guerra, la zona recibió 495 millones de euros en ayuda humanitaria a través de la Oficina Humanitaria la ECHO. La UE consideró en 2000 que la situación humanitaria había mejorado tanto dejó de prestar ayuda de este tipo.

⁵ Albania, BIH, Croacia, Macedonia, Serbia y Montenegro. Este último país no participó en el proceso hasta que durante el año 2000 no se produjo la salida de Milosevic del gobierno y el comienzo del proceso de reformas hacia la democracia, lo que permitió que se adhiriera al Pacto el 26 de octubre de ese año. Además de todos los países de la UE en el proceso participan Rusia, Rumanía, Noruega, Moldavia, Bulgaria, Canadá y Japón. Como organizaciones internacionales hay que hablar entre otras de OTAN, OCDE, Naciones Unidas, OSCE, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Ver www.stabilitypact.org.

⁶ Actualmente el coordinador del Pacto es Bodo Hombach, nombrado por Acción Común de 19 de diciembre de 2001, en la que también se describen sus tareas. Ver DOCE L 337 de 20.12.2001.

⁷ Requisitos necesarios para la adhesión, como son el Estado de Derecho, respeto a las minorías y economía de mercado lo suficientemente competitiva.

En mayo de 2003 Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia han concluido las negociaciones de los Acuerdos, que están pendientes de ratificación mientras que se han iniciado las negociaciones con Albania. Además en 2003 Croacia ha solicitado formalmente su ingreso en la UE.

La cumbre de junio de este año entre la UE y los países balcánicos les ha despejado definitivamente el horizonte hacia su integración en la Unión, siempre que vayan consiguiendo las necesarias reformas.

Los principales instrumentos económicos tanto del Pacto de Estabilidad como de los Acuerdos de Asociación son el programa CARDS⁸ (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation que también se utiliza en Macedonia, como veremos) y las *Autonomous Trade Measures*. El CARDS se materializa a través de una serie de programas en distintos sectores, lógicamente coincidentes con los grandes objetivos:

- **Reconstrucción de infraestructuras.** Proyectos en todo el país no solamente de reparación (puentes, carreteras) sino de inversiones a largo plazo que permitan el desarrollo económico. Así, trabajos en el sector de las telecomunicaciones o la energía.
- **Retorno de refugiados y desplazados.** Se han reconstruido más de 31.000 viviendas y se han construido colegios y centros sanitarios. Además la UE financia gran parte de los costes de funcionamiento de la comisión de reclamación de propiedades por sus antiguos propietarios creada por los Acuerdos de Dayton, que es uno de los aspectos más importantes del retorno de los refugiados.
- **Democratización, cohesión social y desarrollo.** Estos tres aspectos son fundamentales para el desarrollo futuro del país por ello hay proyectos de apoyo a la oficina del defensor del pueblo, a escuelas de periodismo, a la formación profesional y de profesores o a las formas de gestión de la asistencia sanitaria y farmacéutica.
- **Creación de instituciones.** Tanto en el ámbito de la Administración civil y la económica (Banco Central) como en el campo del marco legislativo apropiado para atraer las inversiones extranjeras. Además, antes de que la UE comenzara a dirigir la operación de policía, ya se había apoyado a la de las Naciones Unidas. Por otra parte la Unión financia también parte de la reforma judicial. En todos estos aspectos se está haciendo un especial hincapié en el nivel federal, que presenta mayores carencias que las administraciones de las dos entidades.

⁸ Reglamento del Consejo número 2666/2000 de 5 de diciembre L 306 7.12.2000. Este programa sustituye a los programas PHARE y OBNOVA que habían sido los instrumentos de ayuda desde 1996 hasta el año 2000.

- **Regeneración Económica.** Apoyo técnico al proceso de privatizaciones, actuaciones tanto en apoyo de las PYMES (en sectores tan importantes como la industria maderera o la del cuero), préstamos.

Por su parte, las *Autonomous Trade Measures* conceden excepcionales preferencias comerciales a los 5 países.

Desde el punto de vista del segundo de los grandes objetivos, las relaciones entre los propios países, sin duda uno de los mayores logros ha sido la firma de la Carta en el año 2000 sobre Buenas Relaciones de Vecindad (SEECF en sus siglas inglesas). La misma ha propiciado que estos países participen en el proceso no solo desde el punto de vista individual sino también colectivamente ante la UE. Desde el punto de vista económico ha permitido la firma de acuerdos comerciales entre ellos.

1.3. LA OSCE EN BOSNIA I HERZEGOVINA

El trabajo actual de la OSCE en BiH comenzó en virtud del mandato que la organización recibió en los Acuerdos de Dayton. A la organización europea se le encomendaba la monumental tarea de ayudar al nuevo país a construir un Estado de Derecho y democrático, haciendo especial hincapié en las relaciones interétnicas. El Consejo de Implementación de la Paz de los Acuerdos de Dayton estableció en febrero de 2002 una nueva división del trabajo entre las agencias que operan en el país que han conducido a que la OSCE se centre en este momento en el campo de los derechos humanos/estado de derecho, cooperación en materia de seguridad y reforma educativa. Los retos en estas áreas son el fortalecimiento del sistema legal, el control civil de armamentos, la consecución de unas fuerzas armadas bajo control democrático y la coordinación de esfuerzos para establecer un sistema educativo no discriminatorio. Como es habitual la OSCE actúa sobre el terreno a través de programas, de los que se pueden destacar algunos. Así, en el campo de la democratización y el estado de derecho los relativos a las finanzas municipales, que pretenden fomentar la transparencia y la responsabilidad de los gestores locales en estos ámbitos o el de formación técnica a los parlamentarios y empleados del Parlamento. Ha de destacarse que después de realizar todas las elecciones desde el final de la guerra la OSCE pudo por fin en 2001 entregar a las autoridades bosnias el control directo de los procesos electorales.

En materia de **derechos humanos** la tarea es ingente pues se refiere no solamente a la investigación de violaciones de los mismos sino también a la importantísima materia de retorno seguro de refugiados ayudándoles en los trámites de reclamación de sus propiedades.

Desde el punto de vista de la **seguridad** las actuaciones se centran en la implementación y verificación de los acuerdos de control de armamentos de 1996 y las medidas de confianza y transparencia. Por otra parte también se ayuda al país a cumplir las normas sobre transferencia de armamentos a las que están obligados debido a su pertenencia a la propia organización.

En lo que a la **educación** respecta aunque ahora la prioridad es conseguir una escuela interétnica en el futuro las actividades se centrarán en métodos de gestión y enseñanza que permitan acercar al país a los niveles europeos.

1.4. LA OPERACIÓN DE POLICIA DE LA UE EN BOSNIA I HERZEGOVINA (MPUE)

1.4.1. Antecedentes: la misión de la ONU en Bosnia i Herzegovina

Los conflictos actuales no son abordados por ninguna organización internacional solamente desde un punto de vista militar de resolución más o menos inmediata de las hostilidades sino que se pretende la recuperación a largo plazo de las sociedades traumatizadas por los mismos.

La Res 1035 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 21 de diciembre de 1995 estableció la Fuerza Internacional de Policía, la Oficina de Naciones Unidas para asuntos civiles y el Centro de Minas, los tres órganos juntos conformaron la misión de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina (UNMBIH). El objetivo era ayudar a implementar el Acuerdo Marco para la paz en Bosnia, bajo la coordinación del Representante del Secretario General para BIH.

De los tres órganos de UNMBIH nos detendremos en la Fuerza Internacional de Policía (*IPTF* en sus siglas inglesas) que es lo que más interesa a este trabajo. Las funciones de IPTF, eran variadas, todas ellas dentro del objetivo primordial de ayudar a reformar o mejor dicho a formar unas fuerzas de policía profesionales y democráticas que pasaran a defender los derechos individuales y no los del Estado o los de una etnia concreta. El reto era enorme pues no solo dentro de las propias fuerzas de policía se había producido la fractura étnica durante la guerra sino que hay que tener presente que anteriormente eran fuerzas de seguridad que actuaban en el marco jurídico poco respetuoso con los derechos y libertades de un país comunista. Así pues, las tareas asignadas eran las siguientes.

- **Reforma de la policía.** Tanto desde el punto de vista numérico (se han pasado de unos 44.000 miembros a unos 22.500) como étnico, para que se reflejara la proporción étnica del censo de la Federación yugoeslava en 1991. Además puso en marcha la Policía de fronteras, esencial para luchar contra el crimen transnacional y el terrorismo.
- **Formación.** IPTF supervisaba la formación de los aspirantes a policía (mayoritariamente cadetes menores de edad) y el reciclaje de los antiguos servidores públicos en las academias de Sarajevo y Banja Luka.
- **Mínimos de investigación.** Apoyo teórico tanto en los niveles ministeriales de la Administración central como incluso en las comisarías y en ciertos casos de especial trascendencia de seguridad mediante la formación de equipos conjuntos.
- **Investigación en casos de violación de derechos humanos.** A partir de la Resolución 1088 de 1996 IPTF en cooperación con la oficina de derechos

humanos (dentro de la oficina de asuntos civiles) se ocupaba de este tipo de abusos cometidos por las fuerzas de policía.

En UNMIBH han participado más de 10.000 policías de 50 países y la propia ONU considera que ha sido todo un éxito y que la UE va a encontrar mucho trabajo hecho. Ahora existe un servicio de fronteras, una policía judicial y en general menor interferencia del nivel político en el trabajo policial.⁹ con unas fuerzas de policía que tienen un mejor control de sus fronteras, que han aprendido a trabajar en el respeto de los derechos humanos y que son más pluriétnicas y menos sexistas.

Desde el punto de vista numérico a 10 de octubre de 2002 había 1.411 policías. Entre ellos 48 chinos, 30 turcos, 89 pakistaníes, 47 egipcios, 94 hindúes indios y 148 jordanos. Cómo los policías de un país comunista como China o los de un país que lleva años en estado de excepción como Egipto puedan enseñar Estado de Derecho y derechos humanos a los bosníacos es uno de esos misterios onusianos.

1.4.2. Los aspectos civiles de la PESD

Es en este escenario típico de los conflictos de la postguerra fría donde dentro del proceso de desarrollo de la PESD la UE decide dotar a la misma de aspectos civiles. Este es un proceso iniciado en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 e impulsado de forma importante en el Consejo Europe de Feira en junio de 2000 y de Sevilla de junio de 2002, que resulta mucho menos conocido que el de las estructuras y capacidades militares, pero que tiene gran importancia.

Las operaciones de gestión civil de crisis son cuatro: operaciones de policía, fortalecimiento de la administración civil del Estado, fortalecimiento del Estado de Derecho y protección civil. Al igual que en el caso de las operaciones estrictamente militares, la UE reconoce el papel originario de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y por ello las capacidades civiles servirán para la realización de operaciones tanto autónomas como en el marco de Naciones Unidas (caso de la de Bosnia) o de la OSCE o el Consejo de Europa, tal y como ha sido recogido en los principios rectores de las operaciones de policía que aquí nos ocupan.

Los países de la UE no parten de cero en este tipo de misiones, puesto que de forma individual ya se han comprometido en ellas en distintas partes del mundo como es el caso de España en Guatemala y El Salvador o la participación a través de la UEO en la administración de Mostar a la que se ha hecho referencia en el más atrás.

La UE ha configurado sus operaciones de policía de una forma amplia, como queda establecido en los principios rectores de las mismas elaborados por el

⁹ Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de 2 de diciembre de 2002. Ver www.un.org

Comité para la gestión civil de crisis¹⁰. El objetivo es que se puedan realizar toda la gama de operaciones, desde las llamadas de reforzamiento hasta las de sustitución. Las primeras suponen la realización de tareas de formación y asesoramiento para que los policías de los países que reciben a la misión ajusten sus actuaciones a las normas internacionales de protección de derechos humanos.

El segundo tipo, las de sustitución, se piensan para un escenario post- bélico en el que de forma progresiva las fuerzas de policía ocupan el papel de las fuerzas militares y comienzan a desempeñar las tareas de protección de bienes y derechos que les son propias, al mismo tiempo que realizan un trabajo de reactivación judicial y penal. En este escenario de transición en el que el conflicto puede reactivarse en cualquier momento, la UE puede poner esas fuerzas policiales bajo mando militar, ese enfoque integrado entre el aspecto civil y militar es otro de los principios rectores de este tipo de tipo de misiones. Por otra parte hay que tener en cuenta que ambos tipos de misiones pueden darse al mismo tiempo, según por tanto lo requiera cada situación.

Partiendo de estas premisas los socios comunitarios se fijaron como objetivo el que en el año 2003 la UE tuviera la posibilidad de movilizar hasta 5000 policías en este tipo de misiones. Desde un punto de vista cualitativo estas fuerzas son tanto del tipo policía en sentido estricto como del tipo de Guardia Civil.

1.4.3. MPUE

Las reticencias americanas a prolongar el mandato de IPTF si no se daba a sus miembros garantías de inmunidad frente a la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional, propició el que la UE decidiera en febrero de 2002¹¹ el relevo de la ONU y el comienzo el 1 de enero de 2003 de la primera misión civil de gestión de crisis.

El 28 de febrero de ese mismo año la Junta Directiva de Aplicación del Plan de Paz aceptó la oferta de la UE y permitió que la Res del Consejo de Seguridad 1396 de 5 de marzo de 2002 encargara a la UE el desarrollo de la misión a lo que también había sido invitada por la propia Bosnia el día anterior. En virtud de todo ello la UE aprobó una acción común el 11 de marzo de 2002¹² que recoge en 13 artículos y un anexo los fines y estructura de la misma.

¹⁰ El Comité funciona como un grupo de trabajo dentro del Consejo e informa al Comité de Representantes Permanentes. Tiene como misión fundamental el intercambio de información sobre los instrumentos para la gestión civil de crisis, así como su coordinación, facilitando el trabajo entre el Alto Representante y la Comisión.

¹¹ Ver conclusiones del Consejo de 18 de febrero de 2002. www.europa.eu.int.

¹² Acción común del Consejo de 11 de marzo de 2002 relativa a la Misión de Policía de la Unión Europea (2002/210/PESC). Ver DOCE L 70 13.3.2002.

a) Fines y duración de la misión

La MPUE aunque integrada por policías, responde a un planteamiento amplio y puede realizar actividades que abarquen todos los aspectos del Estado de Derecho, incluidos los programas de desarrollo institucional CARDS a los que se ha hecho referencia más arriba. Por otra parte la misión ha de cumplir no solamente los objetivos de pacificación del país sino la política global de la UE en el mismo y en particular el Proceso de Estabilización y Asociación.

Desde un punto de vista más concreto el anexo de la decisión recoge las tareas a realizar, que se dividen en dos niveles: **el político- estratégico y el operativo**.

Dentro del primero los objetivos a cumplir consisten en elevar el nivel de las fuerzas de policía de Bosnia, en la línea de la IPTF, para conseguir que se ajusten plenamente a las propias de un Estado de Derecho, conforme a las mejores prácticas europeas e internacionales. Para lograrlo tiene competencias de control, de tutela y de inspección para mejorar tanto el nivel de análisis y planeamiento de la policía local como sus capacidades operativas pero la MPUE no tiene poderes ejecutivos ni de despliegue de componentes armados.

En el plano operativo deben lograr que de aquí a 2005 los servicios policiales de Bosnia-Herzegovina actúen de forma profesional y transparente basándose en criterios de eficacia sin interferencias políticas ni condicionamientos étnicos tanto en lo que se refiere a la gestión de personal como a la relación con la sociedad. Otro de los aspectos a destacar sería el del asesoramiento para la elaboración de registros y bases de datos que permitan un adecuado tratamiento de las estadísticas delictivas y faciliten la cooperación. La formación incluye además la capacitación para luchar e investigar toda la gama de actividades delictivas en la que se cita de forma expresa el crimen organizado y el terrorismo. Otro elemento esencial que se pretende es del establecimiento de mecanismos de cooperación tanto con la Fuerza de Estabilización de la OTAN como con los otros países que forman parte del Pacto de Estabilización y Asociación y los Estados de la UE.

En lo que se refiere a la duración la acción común establece una vigencia de la misma hasta el 31 de diciembre de 2005.

b) Participación y estructura

La misión contaba a 24 de abril de 2003 con un total de 531 miembros. De ellos 442 pertenecen a países de la UE¹³ (los 15) mientras que el resto pertenecen tanto a miembros adherentes, a candidatos (Rumanía y Bulgaria), a miembros europeos de la OTAN que no son miembros de la UE (Turquía, Islandia y Noruega), a un miembro del Espacio Económico Europeo (Suiza), y a países con los que conforme a lo acordado en el Consejo de Niza de 2000 se han establecido

¹³ Las aportaciones son las siguientes: Austria 7, Bélgica 10, Dinamarca 14, Finlandia 23, Francia 85, Alemania 83, Grecia 11, Irlanda 5, Italia 47, Luxemburgo 3, Holanda 37, Portugal 10, España 22, Suecia 15 y Reino Unido 70.

acuerdos de participación en las misiones de la PESD, como son Canadá, Rusia y Ucrania¹⁴.

Todos estos oficiales de policía estarán bajo el mando del Jefe de Misión y Jefe de los Servicios de Policía¹⁵ que dirigirá las dos tipos de estructura. La primera de ellas es el órgano central, cuartel general de Sarajevo en el que habrá funcionarios de enlace con otras organizaciones que trabajan sobre el terreno como es el caso de la OSCE. Este mando se entiende sin perjuicio de la supervisión superior del Representante Especial para Bosnia¹⁶ El segundo tipo son las 24 unidades de vigilancia destacadas en las distintas estructuras policiales de Bosnia-Herzegovina (incluido el distrito de Brcko). Por otra parte hay que tener en cuenta que se ha constituido en Sarajevo con carácter informal un grupo conjunto de coordinación en los que están presentes representantes de la MPUE y de la Delegación de la Comisión en Sarajevo encargados del programa CARDS.

c) Financiación

Por lo que respecta a la financiación hay que tener en cuenta un aspecto muy importante como es el hecho de que este tipo de operaciones policiales entran dentro de las actuaciones PESC y no dentro del tipo de operaciones militares por lo que su financiación corre a cargo del presupuesto comunitario a diferencia de lo que se verá después respecto de Macedonia. Se autorizó un presupuesto de 14 millones de euros en 2002 para poner en marcha la operación y un máximo de 38 millones anuales entre 2003 y 2005. Las cantidades definitivas serán decididas por el Consejo.

CAPITULO II. OPERACIÓN PESD EN MACEDONIA

2.1. DESARROLLO DEL CONFLICTO E IMPLICACION DE LA UE (PESC). SITUACIÓN ACTUAL

La Antigua República Yugoslava de Macedonia¹⁷ es una república independiente desde el 8 de septiembre de 1991, fecha en la que se aprobó en referendum por el

¹⁴ Bulgaria aporta 3, Chipre 4, República Checa 6, Estonia 2, Hungría 5, Letonia aún no había desplegado, Lituania, 2, Polonia 12, Eslovaquia 4, Eslovenia 4, Islandia 3, Noruega 8, Turquía 12, Suiza 4, Canadá 6, Rusia tampoco se había desplegado aún, Ucrania 5.

¹⁵ Sven Christian Frederiksen hasta el 31 de diciembre de 2005. Decisión del Consejo de 11 de marzo de 2002. DOCE L 70 13.3.2002.

¹⁶ Lord Ashdown fue nombrado el 11 de marzo de 2002. Es también el representante del Secretario General de las Naciones Unidas. La coincidencia de su persona en los dos cargos pone de manifiesto la suprema importancia que la UE da a la coordinación con Naciones Unidas. Ver DOCE L 70 13.3.2002.

¹⁷ Este nombre oficial es debido a las reticencias griegas. Grecia consideró que el simple nombre de República de Macedonia contenía reivindicaciones territoriales respecto de la región griega que junto la antigua república yugoslava había formado parte de la Macedonia histórica. Esta disputa hizo que Estados Unidos no reconociera al nuevo país hasta 1994, condicionando este acto al arreglo de la controversia con Grecia. En 1993 fue admitida con este nombre provisional en la ONU. Las

71% de la población la separación de la República de Yugoslavia. Tiene una superficie de 25.713 Km cuadrados y limita al este con Bulgaria, al norte con la hoy República de Serbia y Montenegro, (concretamente con la provincia de mayoría albanesa de Kosovo) al este con Albania y al sur con Grecia. De sus dos millones de habitantes la mayoría son macedonios pero hay una minoría albanesa del 20%, una de turcos del 4.5% y una de serbios ¹⁸del 2%. La minoría albanesa estuvo representada en el gobierno desde el principio (Partido Democrático Albanés) pero también casi desde el principio sus representantes habían expresado su incomodidad respecto de su *status* en el nuevo Estado. En 1994 la minoría albanesa estableció en la ciudad de Tetovo una universidad que impartía clases en su lengua materna pero que fue declarada ilegal por el gobierno central, de mayoría eslava y en aquel momento de partidos de izquierda. Por otra parte la Constitución de 1991 hablaba de la nación macedonia, atribuyendo a los ciudadanos de otras etnias los mismos derechos individuales pero no el carácter de nación. En 1995 los políticos albaneses quisieron que se les reconociera su carácter de nación pero el gobierno, de mayoría eslava, lo rechazó.

La situación en el vecino Kosovo con las actuaciones del Ejército de Liberación Nacional (*UCK*) y la respuesta de la OTAN en 1999, atacando Yugoslavia y creando de facto un protectorado internacional no ayudaron a tranquilizar las cosas en Macedonia. El país recibió una gran cantidad de refugiados albanos-kosovares que preocupó a las autoridades macedonias las cuales incluso llegaron a cerrar la frontera momentáneamente. La actuación de la OTAN en lo que se entendió como una protección del terrorismo albanés tampoco gustó en amplios sectores de la población macedonia. La crisis en Serbia Meridional a la que ahora haremos referencia contribuyó aún menos a calmar los ánimos.

Por otro lado hay que tener en cuenta que Macedonia era un país "aceptable". De hecho, fue el primer país que firmó el Acuerdo de Estabilización y Asociación con la UE precisamente el 24 de noviembre de 2000 en la Cumbre Zagreb. Esta situación con elementos de tensión pero en conjunto estable, dio un giro definitivo en la primavera de 2001.

El 4 de marzo, tras la inauguración por fin de la Universidad de Tetovo (permitida por el gobierno con mayoría del VMRO-DPMN¹⁹ encabezado por Ljubco Georguievski y en el que también estaban presentes desde el 25 de julio de 2000 Alternativa Democrática y el Partido Democrático de los Albaneses) tres soldados macedonios fueron asesinados por guerrilleros albaneses. Los terroristas estaban integrados en el Ejército de Liberación Nacional (*UCK*) que actuaba

relaciones entre ambos países balcánicos fueron muy tensas hasta 1995 cuando llegaron al acuerdo de que Grecia levantaría el embargo comercial contra el país y Macedonia eliminaría de su bandera el sol de Vergina y cambiaría la Constitución, además de comprometerse ambas partes a continuar las conversaciones. Ese mismo año Grecia levantó también el veto para que el joven Estado pudiera ingresar en la nueva Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa.

¹⁸ Datos del censo de 1994. Los datos del censo llevados a cabo en noviembre de 2002 aún no están disponibles de forma definitiva.

¹⁹ Organización Revolucionaria Interna Macedonia- Partido Democrático.

fundamentalmente en las regiones del norte y el este del país, las cuales prácticamente controlaban al llegar el verano, prosiguiendo con los asesinatos de policías y militares y atacando poblaciones de mayoría macedonia (Naciones Unidas- ACNUR- calculó en 170.000 las personas desplazadas). La policía y el ejército macedonios no parecían capaces no ya de eliminar al UCK sino al menos de mantenerlo dentro de las áreas de mayoría albanesa.

El 9 de marzo el gobierno había pedido ayuda a la OTAN. Tanto desde esta organización como desde la UE y Estados Unidos la represión que llevaba a cabo el gobierno se consideraba desproporcionada, mientras que Macedonia acusaba a la OTAN de pasividad ante los movimientos de la guerrilla a través de la frontera con la provincia yugoeslava de Kosovo, donde está la KFOR (*Kosovo Force*, la Fuerza de la OTAN en la zona tras el conflicto de 1999)

Ante el deterioro de la situación el 13 de mayo Georgievski decidió formar un gobierno de coalición en el que incluyó al albanés Partido para la Prosperidad Democrática, al Partido Liberal Democrático, al Partido Liberal y a los excomunistas de la Alianza Social Democrática. Mientras, la preocupación en la UE, Estados Unidos, la OTAN y la OSCE era creciente.

Ese mismo año se había conseguido desactivar, tras una rápida implicación, la crisis en Serbia Meridional, creada por otro movimiento guerrillero albanés el Ejército de Liberación de Presevo, Medveja y Bujanovac (UCPMB). Puesto que los resultados habían sido tan buenos se decidió repetir el esquema de trabajo.

La UE, y los Estados Unidos procuraron que los partidos políticos macedonios tanto eslavos como albaneses encontraran puntos de acuerdo que permitieran conseguir el doble objetivo deseado: mantener la integridad territorial de Macedonia (nunca es tarde para enmendar errores en una zona) y que los albaneses consideraran que su *status* jurídico había mejorado.

La OTAN, en tanto, comenzó a ocuparse de la negociación de un alto el fuego (que se consiguió el 5 de julio aunque se rompió el día 22) con el grupo guerrillero, instándole a facilitar el proceso político. En este punto de la crisis la OTAN no realizó su tarea utilizando fuerzas militares sino mediante un equipo de altos funcionarios encabezado por Peter Faith, que había conseguido el éxito a principios del mismo año en Serbia Meridional.

En ese equipo había un representante de la Unidad de Planificación Política de la Unión Europea, UPPAR²⁰, dato que demuestra que la colaboración entre la UE y la

²⁰ La Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida fue prevista por la Declaración Número 6 aneja al Tratado de Amsterdam. Se concebía como una sección de estudio y asesoramiento dentro de la Secretaría General que tendría como misiones el seguimiento de las cuestiones internacionales y la elaboración de informes, dirigidos al Consejo o a la Presidencia de la Unión en los que se presentarían diferentes opciones políticas, la evaluación y alerta rápida sobre crisis que pudieran tener influencia sobre la PESC y la necesaria coordinación con la Comisión, en la búsqueda constante de la necesaria coherencia entre el pilar PESC y la política comunitaria de relaciones exteriores. En ella se integró personal procedente de la UEO (Unión Europea Occidental).

OTAN, ha funcionado sobre el terreno antes de que se formalizara en el acuerdo de finales de 2002, al que nos referiremos en el epígrafe relativo a las relaciones entre la UE y la OTAN. Además, el Secretario General Robertson envió un asesor especial, Mark Laity a la propia oficina del presidente macedonio para que coordinara las distintas acciones sobre el terreno.

El fruto del intenso trabajo de los funcionarios de la OTAN y de la UE fue el acuerdo al que se llegó el 8 de agosto y que se firmó el día 13²¹ en la ciudad balneario de Ohrid, que en adelante le daría nombre. El Acuerdo Marco se firmó entre todos los partidos políticos que formaban parte del gobierno de coalición. El Acuerdo se completaba con la aceptación por parte de Macedonia del plan militar que la OTAN había presentado para conseguir el desarme del Ejército de Liberación Nacional. La firma del Acuerdo, según el presidente macedonio se produjo “bajo la presión directa de la violencia y el terror”, a lo que añadió que “es obvio que no podemos jugar con la OTAN”²². De lo que no hay duda es de la implicación de OTAN, Estados Unidos y la UE, puesto que actuaron como testigos Javier Solana, Lord Robertson Francois Leotard (Representante Especial de la Unión²³) y James Pardew (enviado del presidente de los Estados Unidos), siendo el inglés el único idioma auténtico del Acuerdo. La solución al conflicto fue avalada por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 1371 de 26 de septiembre de ese 2001. Comenzaron así dos procesos: el político y el militar.

2.1.1. Proceso político

El Acuerdo recoge una serie de principios, propone la nueva redacción de artículos de la Constitución de 1991 y una serie de reformas legales necesarias.

En lo que se refiere a los **principios** pueden destacarse en primer lugar la no aceptación de soluciones territoriales a los problemas étnicos (insistimos, nunca es tarde para rectificar) y el hecho de que el carácter multiétnico de la población debía de ser preservado y reflejado en la vida pública. Por otra parte se recogía la necesidad de una representación proporcional de las diferentes etnias tanto en lo que en terminología constitucional española pueden llamarse órganos constitucionales (Tribunal Constitucional, Fiscal General) como en la Administración pública, incluso en este último caso mediante la discriminación positiva hasta alcanzar las proporciones adecuadas.

²¹ Entre ambas fechas el UCK mató a 17 soldados, la aviación macedonia lanzó sus primeros ataques contra las posiciones de la guerrilla y en las cercanías de Skopje se encontraron cadáveres que parecían haber sido ejecutados sin más.

²² Ver la biografía del presidente en la serie sobre líderes políticos de la Fundación Cidob.www.cidob.org

²³ En vista del deterioro de la situación la UE había decidido nombrar un Representante Especial que facilitara el diálogo político por Acción Común de 29 de junio de 2001. Ver DOCE L 180 de 3.7.2001

Desde el punto de vista de la **organización territorial** se hacía especial énfasis en la importancia de las entidades locales como mejor forma de gestionar los intereses de los ciudadanos dado que es la administración más cercana a los mismos. En este nivel se preveía el nombramiento de los jefes de policía por parte de los órganos de gobierno locales a partir de una terna presentada por el Ministro del Interior en la que al menos uno de los candidatos debía de pertenecer a la etnia mayoritaria.

Otro aspecto de gran importancia se refería al **uso de las lenguas minoritarias**. En este sentido se reconoció la co-oficialidad del macedonio con otra lenguas (albanés en definitiva) en las administraciones locales en las que al menos el 20% de la población tuviera otra lengua además del macedonio, que sigue siendo la lengua oficial del Estado, la de relación entre sus administraciones y la de propia de las relaciones internacionales, en una solución muy similar a la adoptada en España tras la Constitución de 1978. En esta misma línea se garantizaba el derecho de los alumnos de primaria y secundaria a recibir enseñanza tanto en macedonio como en las lenguas co-oficiales en las respectivas regiones, así como el derecho de las universidades situadas en zonas con lenguas co-oficiales a recibir financiación estatal (la universidad de Tetovo al noroeste del país había sido un foco importante de difusión a las reivindicaciones de la minoría albanesa y según algunas informaciones financiada con dinero procedente del UCK kosovar)

Por lo que concierne a los **cambios constitucionales y las reformas legales**, las mismas suponían la articulación jurídica de los principios que acaban de señalarse, por ello recogeremos los dos que nos parecen más novedosos.

En primer lugar se acordaba la **modificación del preámbulo de la Constitución**. En la versión de 1991 se señalaba que Macedonia era el Estado del pueblo macedonio, en el que se reconocía la igualdad y la coexistencia con otras nacionalidades, albaneses, turcos, valacos y gitanos. En la de 2001 se habla simplemente de la Constitución que se dan los ciudadanos de la República de Macedonia, sin hacer referencia a las minorías y eliminando el protagonismo de los macedonios en el sentido étnico del texto anterior. La segunda modificación destacable la recogía el artículo 8 que al enunciar los valores fundamentales incluía uno nuevo, **la representación equitativa** en los órganos públicos de personas que pertenezcan a todas las comunidades.

Las reformas constitucionales fueron aprobadas el 16 de noviembre del mismo 2001 después de una gran resistencia por parte de los parlamentarios del nacionalista macedonio VMRO-DPMN que consideraban que la actuación de la OTAN y la UE habían legitimado la consecución de objetivos por la fuerza. Pero finalmente se alcanzaron los votos necesarios (2/3 tercios) para que las 15 enmiendas constitucionales salieran adelante. El 21 de noviembre el Partido Liberal Democrático y la Alianza Social Democrática abandonaron el gobierno.

Los cambios exigidos por el acuerdo de Ohrid en materia local se materializaron el 24 de enero de 2001, cuando el parlamento aprobó la ley de reforma local.

En septiembre de 2002 (con la presencia tanto de observadores de la UE como de la OSCE) se celebraron elecciones, que supusieron la derrota del partido en el

gobierno y la victoria de la Alianza Social-Demócrata de Macedonia y el Partido Liberal Democrático, los cuales invitaron a formar gobierno al partido albanés más votado, la Unión Democrática por la Integración, cuyo líder, Ahmeti, había sido un líder del UCK el año anterior y es considerado por amplios sectores de la población macedonia como un auténtico terrorista.

La situación actual por tanto puede considerarse estable desde el punto de vista político, pero sin perder de vista el malestar con un estado de cosas que sectores de los macedonios eslavos consideran cesión ante las presiones terroristas. La principal tarea a la que se enfrenta el país es de profundización en el Estado de Derecho. Así, el informe del Departamento de Estado americano sobre los derechos humanos en el país a lo largo de 2002 hace hincapié en abusos policiales (no así de las Fuerzas Armadas) y en la desidia de los jueces para perseguirlos, coincidiendo con la necesidad de cambios en el poder judicial a la que también ha hecho referencia la UE. Sin embargo hay muchos aspectos positivos que también resalta el informe como la no existencia de presos políticos y una libertad de prensa prácticamente absoluta, salvo algunos aislados incidentes de intimidación a periodistas.

La UE también ha hecho su evaluación de la situación actual que van a encontrar sus soldados. El informe de la Comisión sobre el progreso del Acuerdo de Asociación correspondiente al año 2002²⁴ resalta los avances en la implementación del Acuerdo Marco pero por otra parte pone de relieve la necesidad de implementar el modelo de descentralización de la administración así como la necesidad de luchar contra la corrupción, de fortalecer el funcionamiento de un auténtico estado de derecho, de reformar las fuerzas de seguridad y de abordar las debilidades del sistema judicial.

2.1.2. Proceso militar

La desactivación del conflicto pasaba por el desarme del *UCK*. Para ello la OTAN lanzó su misión *Essential Harvest*, "Recogida Esencial" que comenzó de forma efectiva el 27 de agosto de ese 2001 y cuya continuidad quedaba supeditada a que el diálogo político fuera avanzando y el alto el fuego alcanzado por Faith y su equipo el 5 de julio se respetara. Las condiciones se cumplieron y treinta días después los 3.500 soldados de la OTAN habían conseguido su primer objetivo: recoger alrededor de 4.000 armas en varios puntos preestablecidos, de forma que a principios de aquel otoño el grupo guerrillero dejó de existir como tal organización armada y a sus miembros se les concedió una amnistía para que pudiesen reincorporarse a la vida civil. Empezaba así la normalización de una situación en la que según Amnistía Internacional " *tanto las fuerzas macedonias como el grupo armado de oposición Ejército de Liberación Nacional han sido responsables de homicidios indiscriminados de civiles desarmados. Macedonia también ha sido escenario de "desapariciones" y secuestros, torturas y malos tratos,*

²⁴ Ver el informe presentado el 26 de marzo de 2003 en www.europa.eu.in/com

*detenciones arbitrarias y desplazamientos masivos tanto de personas de etnia albanesa como de macedonios dentro y fuera del país”.*²⁵

La OTAN prosiguió no obstante su compromiso y el 26 de septiembre aprobó la continuación de su presencia esta vez a través de la operación *Amber Fox*, Zorro Ambar que bajo liderazgo alemán y con alrededor de 700 soldados tenía como misión la protección de los monitores de la UE y la OSCE encargados de vigilar la puesta en práctica del Acuerdo político de Ohrid. Zorro Ambar tenía una duración inicial de tres meses susceptibles de prórroga, la cual efectivamente se produjo, por lo que la misión se prolongó hasta el 16 de diciembre de 2002. Si bien la situación avanzaba hacia la completa normalización en el mes de noviembre de 2001 hubo ataques aislados contra fuerzas de la OTAN provenientes con toda seguridad de extremistas macedonios, que se consideran perdedores en la nueva situación. Una vez finalizada Zorro Ambar la Alianza Atlántica inició la operación *Allied Armony*, Armonía Aliada con la misma tarea que *Amber Fox* y además la de proporcionar asesoramiento al gobierno macedonio para que pueda empezar a ocuparse directamente de controlar la seguridad del país. El 17 de marzo de 2003 el Consejo del Atlántico Norte decidió la finalización de Armonía Aliada para que la UE tomara el relevo a partir del 31 de marzo.

2.2. LA UE EN MACEDONIA

La UE se ha implicado en Macedonia prácticamente desde su independencia, empleando primero instrumentos propios de las relaciones exteriores y después de la PESC. Nos referiremos en primer lugar a estos últimos.

La UE llevaba presente en Macedonia a través de observadores desde 1998, misión que se transformó (mediante el oportuno acuerdo con Macedonia²⁶) en el otoño de 2001, para que la Unión contribuyera a la puesta en práctica del Acuerdo Marco de agosto. Las misiones fundamentales que se asignaban a esta misión (MOUE²⁷) eran las de observación de la evolución de la situación política y de seguridad, del control de las fronteras, del retorno de los refugiados y de la resolución de los problemas interétnicos. La Unión tiene un Representante Especial en el país, Alexis Brouhns²⁸

Desde el punto de vista de las relaciones exteriores el 9 de abril de 2001 en plena crisis, se firmó el Acuerdo de Estabilización y Asociación. Antes de este paso la Unión ya había intensificado su relación con el país puesto que en marzo de 2000 había elevado la categoría de sus relaciones diplomáticas al transformar la representación de la Comisión Europea en Skopje en una delegación.

²⁵ Ver www.edai.org

²⁶ Ver el contenido del acuerdo en DOCE 11.9.2001

²⁷ En la misma participan también representantes de Eslovaquia y Eslovenia

²⁸ Ver DOCE L 285 de 23.10.2002.

Desde el punto de vista financiero la Unión hacía tiempo que estaba comprometida con la ayuda financiera a Macedonia: desde 1992 prestó asistencia financiera en áreas como la ayuda humanitaria, financiación a medios no estatales, apoyo al déficit de la balanza de pagos y acciones para el fomento de la democracia y los derechos humanos) todo ello por un importe total de 452 millones de euros entre 1992 y 2001.²⁹

Desde que se firmó el Acuerdo de Estabilización y al igual que en el caso de BIH el programa CARDS establece sus objetivos de forma coordinada con los objetivos de aquel, centrándose a medida que las necesidades básicas son superadas, en las áreas de reforma institucional y apoyo a los procesos de integración en la zona. Este programa va a proporcionar 38.5 millones de euros durante 2003 que se centrarán en tres áreas fundamentales Desarrollo Económico y Social (20 millones)³⁰, Justicia y Asuntos de Interior (12.5 millones)³¹ y Democracia y Estado de Derecho (3 millones)³².

Por otra parte cuando se produjo el conflicto fue la primera vez que la UE utilizó un instrumento nacido al amparo de la PESD, el Mecanismo de Reacción Rápida³³. El mecanismo se utilizó en este caso como medio de asistencia para la reconstrucción de las casas dañadas por los combates en las áreas de Tetovo y Skopska Crna Gora, a lo que destinó 2 millones y medio de euros.

2.3. LA OSCE EN MACEDONIA

La OSCE comenzó a trabajar en Macedonia a mediados de 1992, estableciendo una misión que controlara las posibilidades de extensión del conflicto en la vecina Yugoslavia a esta República.

²⁹ Ver www.europa.eu.int/comm/external relations.

³⁰ Implementación de proyectos de infraestructuras locales, programa TEMPUS de educación superior, desarrollo de Institutos de Control de Calidad, desarrollo de recursos humanos en las empresas, formación profesional, sistema nacional de identificación animal y política agrícola.

³¹ Fortalecimiento del control de fronteras, reforma de la justicia, fortalecimiento del sistema de aduanas, sistemas informáticos de registro e identificación en las fronteras conforme a los requisitos de la UE, asilo e inmigración, lucha contra el blanqueo de dinero, desarrollo de capacidades para luchar contra los delitos relacionados con el tráfico de drogas, sistemas de formación de policías.

³² Promoción de las relaciones inter-étnicas, desarrollo de la sociedad civil, medioambiente y recursos naturales.

³³ El Mecanismo de Reacción Rápida fue creado el 26 de febrero de 2001 (Ver la propuesta de la Comisión en DOCE C 311 31.10.2000) como un instrumento que complementario de la línea presupuestaria de la PESC suministra recursos en operaciones urgentes de gestión de crisis, prevención de conflictos y operaciones de reconstrucción, vinculadas a la Política global exterior y de seguridad de la UE en países que ya estén recibiendo ayuda de los 25 como era el caso de Macedonia. No hay que confundirlo con la ayuda humanitaria que proporciona la Oficina de Ayuda Humanitaria ECHO, que está destinada al envío de productos de primera necesidad. El Dispositivo es gestionado por la Comisión.

El 22 de marzo de 2001 a la vista de los informes recibidos, el Consejo Permanente de la OSCE decidió incrementar el número de monitores, número que volvió a aumentar a lo largo de ese año hasta llegar a un total de 72, encargados de establecer medidas de confianza, además 60 policías asesores y 17 encargados de formación.

El mandato de los monitores una vez alcanzado el alto el fuego y firmado el Acuerdo Marco era *“controlar e informar periódicamente sobre la situación de seguridad en el estado anfitrión, incluyendo la situación en las áreas de la frontera norte, incluyendo el control de tráfico ilícito de armas, la situación humanitaria, incluyendo el retorno de los refugiados y los desplazados así como el tráfico de seres humanos, la situación en lugares con minorías y los casos de incidentes y hostilidades recurrentes”*.

En el caso de los policías su tarea era doble por un lado contribuir a la coordinación de la policía macedonia en las zonas antes controladas por los guerrilleros y por otro ayudar a la puesta en práctica de un proyecto de una Academia de Policía que comenzara a recoger la nueva configuración que las Fuerzas de Seguridad. Misiones por tanto similares tanto a las de la IPTF como a las de la propia operación PESD.

A finales de agosto de 2001 el Secretariado de la OSCE (que era la organización formalmente encargada de la tarea de policía) invitó a representantes de la Unidad de Policía de la UE a formar parte del grupo de trabajo que iba a preparar las tareas del equipo de la OSCE.

2.4. LAS RELACIONES UE - OTAN ³⁴

Mientras la Unión Europea Occidental fue el foro en el que los países de la UE que pertenecían a la misma³⁵ trataban los asuntos relativos a la defensa europea en sentido estricto al margen de la OTAN, ambas organizaciones defensivas mantenían contactos a nivel político y militar (p.ej ejercicios militares). A partir de 1994, comienza a desarrollarse en el seno de la OTAN la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, proceso que se afianza a partir de 1996 y que obtiene su impulso definitivo en el Consejo Atlántico de Washington de 4 de abril de 1999. En este último Consejo se establece la posibilidad de que la UE, ya no la UEO (puesto que para entonces había comenzado el proceso PESD) pudiera utilizar las capacidades de la OTAN.

Debido a los avances institucionales en la implantación de la PESD el Consejo de la UEO de Marsella en noviembre de 2000 decidió suspender las relaciones

³⁴ Se puede ver la evolución del proceso de relación y las implicaciones de la situación actual en *“La nueva asociación estratégica entre la UE y la OTAN”*, José Luis Andrés Martín . www.realinstitutoelcano.org

³⁵ Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda y Luxemburgo desde 1948, Alemania e Italia desde 1954, España y Portugal desde 1988, Grecia desde 1991, como miembros de pleno derecho, Irlanda y Dinamarca desde 1991 así como Austria, Suecia y Finlandia (desde 1995) como observadores.

políticas con la OTAN. En el Consejo de Niza de diciembre de ese mismo año, la UE hizo a la OTAN una oferta sobre el esquema de reuniones y contactos a distintos niveles (ministros, embajadores, órganos militares) que las dos organizaciones podrían establecer a partir de ese momento para relacionarse tanto en los supuestos en los que hubiera alguna crisis a resolver como en los supuestos de normalidad. El 24 de enero de 2001 la OTAN aceptó la propuesta y desde entonces se ha estado trabajando de forma conjunta para abordar distintas situaciones como pone de manifiesto la desactivación de la crisis en Serbia Meridional y Macedonia en ese mismo 2001.

Sin embargo, las condiciones definitivas de acceso a los recursos y capacidades de la OTAN se han demorado más, lo que ha retrasado el relevo de la organización atlántica en Macedonia. El 16 de diciembre de 2002 ambas organizaciones hicieron pública una declaración sobre la PESD en la que reafirmaban su voluntad de trabajar juntas respetando la autonomía de ambas para lo que la OTAN se comprometía a permitir el acceso de la UE a sus recursos de forma particular al planeamiento y la UE a involucrar al máximo en la PESD a los países aliados europeos no miembros de la UE (Noruega, Islandia y Turquía). Además ambas organizaciones afirmaban una vez más su voluntad de que las mejoras de sus capacidades militares sean procesos que se refuercen mutuamente.

El motivo principal de las largas negociaciones ha consistido por una parte en el deseo de Turquía de vincular su aceptación a la fijación de fecha de inicio de conversaciones de acceso a la Unión y de otra a la negativa griega a aceptar el documento que Estados Unidos y Reino Unido habían negociado con Turquía y que hubiera permitido el acuerdo con la OTAN a finales de 2001. Tras un año de negociaciones internas dentro de la propia UE el acuerdo pudo por fin alcanzarse durante la presidencia danesa/griega³⁶ en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002, aunque como veremos de forma inmediata quedaron aún algunos flecos finales.

2.5. OPERACIÓN MILITAR DE LA UE: OPERACIÓN CONCORDIA

Los 15 mostraron su deseo de sustituir a la OTAN en marzo de 2002, concretamente en el Consejo Europeo de Barcelona, durante la presidencia española. Pero puesto que se pensaban utilizar los medios de la OTAN, el acuerdo con la organización atlántica era fundamental. A la vista del impulso dado durante la presidencia danesa/griega el Consejo pudo adoptar una Acción Común sobre la operación militar el 27 de enero de 2003³⁷. Sin embargo los "flecos finales" de la negociación con la OTAN impidieron que la operación comenzara el 1 de marzo. Tras el Consejo Atlántico de 17 de marzo y el acuerdo definitivo entre ambas organizaciones tanto en lo que respecta al uso de los activos y capacidades como

³⁶ Hay que tener en cuenta que dado que Dinamarca no participa en el proceso PESD (su posición al respecto se encuentra recogida en el artículo 6 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anexo al Tratado de la Unión) la "presidencia" durante su presidencia la ostentó Grecia, siguiente país en el turno de presidencias semestrales.

³⁷ Ver DUE L 34 11.2.2003

desde el punto de vista de la seguridad, la UE pudo decidir finalmente el 18 de marzo³⁸ el comienzo, a partir del 1 de abril de la Operación Concordia.

2.5.1. Fines y duración de la misión

Según señala la Acción Común en su artículo 2 la contribución de la UE consistirá en un *“planteamiento amplio con actuaciones destinadas a abordar todos los aspectos del Estado de Derecho, incluidos los programas de desarrollo institucional y la función de policía, que deberán apoyarse y reforzarse entre sí. La actuación de la Unión, apoyada, entre otras cosas, por los programas comunitarios de desarrollo institucional de conformidad con el Reglamento CARDS, contribuirá a la aplicación global de la paz (.....) así como a la consecución de los objetivos de la política general de la UE en la región, en particular el proceso de estabilización y asociación”*.

Concordia es pues desde el punto de vista militar una operación de mantenimiento de la paz típica, con requerimiento del país en el que se va desplegar la fuerza. Misión por tanto con perfecto encaje jurídico en el artículo 17 TUE. Pero dada la implicación de la UE en la zona la operación va más allá de vigilar el cumplimiento de los acuerdos de paz o proteger a los monitores sino que tiene una imbricación total tanto con las áreas PESC como con las relaciones exteriores comunitarias clásicas (programa CARDS).

La concreción de estos objetivos se ha producido con la aprobación por parte del Consejo del Concepto General de la Operación (el cual no se ha hecho público), a propuesta del Comité Político y de Seguridad en adelante COPS.³⁹

Por lo que respecta a su duración la prevista es de 6 meses.

2.5.2. Estructura de la misión y participación

El Comité Político y de Seguridad (COPS) asumirá el control político y estratégico de la operación, pudiendo, por delegación del Consejo, modificar el plan de la operación, la cadena de mando y las normas de intervención. Los objetivos y la terminación de la misión han de ser decididos por el Consejo, con la asistencia del Secretario General. El Consejo recibirá periódicamente información por parte del COPS.

³⁸ 2003/202/PESC³⁸) Ver DUE L 76 18.3.2003

³⁹ Recuérdese que el COPS fue creado bajo el nombre de Comité Político en el Tratado de Amsterdam (artículo 25) como un órgano encargado bajo la dependencia del Consejo, de contribuir al desarrollo de la PESC. A partir del Consejo de Colonia de 1999 pasó a denominarse también de seguridad: Comenzó a funcionar como tal de forma provisional durante el año 2000 y el Consejo de Niza de diciembre del año 2000 fijó de forma definitiva sus atribuciones.

Por su parte el Comité Militar⁴⁰, será el que vigile la ejecución de la misión desde el punto de vista estrictamente militar. El Alto Representante y el Representante Especial de la UE en Macedonia serán los principales puntos de contacto con las autoridades locales, sin perjuicio de las competencias del comandante de la misión. Respecto de éste, ha sido designado el Almirante alemán Feist, Vicecomandante Aliado Supremo para Europa de la OTAN, que dependerá únicamente de la UE para esta misión. Se cumple así la previsión que la Identidad Europea de Seguridad y Defensa desarrollada dentro de la OTAN hizo respecto de la posibilidad de que la UEO realizara misiones con recursos OTAN bajo el mando del Vice Comandante Aliado en Europa.

En lo que respecta a la participación la operación Concordia cuenta con 350⁴¹ miembros. Todos los socios comunitarios están presentes salvo Irlanda y Dinamarca. Mientras que Irlanda ha rehusado contribuir en base a la voluntariedad que supone todo el proceso PESD, Dinamarca ha vuelto a recordar su posición de no participación en la elaboración de la PESD ni tampoco en los gastos operativos.

Dentro de este capítulo de la participación hay que destacar tanto la configuración final de la participación de los terceros Estados como las relaciones con OTAN, cuyos arreglos definitivos tanto han costado. Respecto de los primeros 14 países no miembros (incluyendo a los países adherentes) han hecho contribuciones. Las mismas se han concretado en el denominado Comité de Contribuyentes⁴², órgano donde todos los participantes tratará, bajo la dirección política del COPS y la presidencia del Alto Representante, las cuestiones relativas al empleo de la fuerza.

Respecto de la OTAN se prevé que a lo largo de toda la operación se mantengan tanto consultas y reuniones entre el Consejo Atlántico y el COPS y el Comité Militar, así como que la Alianza sea informada sobre la utilización de sus medios y capacidades.

2.5.3. Financiación

La cuestión de la financiación exacta de la PESD ha sido una de las más debatidas y no se llegó a un acuerdo sobre la misma hasta el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002. El artículo 28 del TUE relativo a la financiación de la PESC dejaba claras una serie de cuestiones, tales como el hecho de que los gastos administrativos de este tipo de operaciones corren a cargo del presupuesto comunitario al igual que los gastos operativos derivados de las disposiciones

⁴⁰ Órgano que agrupa a los Jefes de los Estados Mayores de la Defensa de los distintos países. No ha sido creado en los Tratados sino que su nacimiento y atribución de funciones se han producido en los Consejos Europeos, siendo también el de Niza el que le atribuyó sus funciones definitivas.

⁴¹ A diferencia de la operación de policía la UE no ha facilitado, en el momento que se escriben estas líneas (junio de 2003) información sobre la procedencia de los miembros del contingente.

⁴² Ver la decisión del Comité político y de Seguridad por la que se crea el mismo en www.europa.eu.int

adoptadas por el Consejo, excepto en los casos en que las operaciones tuvieran repercusión en el ámbito militar o de la defensa y en los que el Consejo por unanimidad decidiera otra cosa.

En estos casos en que los gastos no corrieran a cargo del presupuesto de las Comunidades el Tratado se inclinaba por que fueran costeados por los Estados en base a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto pero permitía que el Consejo decidiera otra cosa por unanimidad. Por último, y como ya se ha señalado más arriba, se recogía que Dinamarca no estaba obligada a contribuir a la financiación en base a la declaración que había hecho al Tratado.

A partir de estas disposiciones el acuerdo al que se ha llegado ha sido el de distinguir dentro de los gastos operativos entre los que tienen un carácter común y los que no. Se ha entendido que son gastos comunes en bienes y servicios los costes que se añadan a aquellas necesidades que razonablemente quepa esperar quedasen cubiertas por los recursos nacionales. Desde este punto de vista se han considerado **costes comunes** los causados tanto por **los cuarteles generales** como los ocasionados en la **prestación de apoyo a** las fuerzas en su conjunto.

Los costes de los cuarteles generales son los de transporte⁴³, administración⁴⁴, personal contratado localmente⁴⁵, comunicaciones⁴⁶, transporte o viajes a la zona de operaciones del cuartel general⁴⁷, cuarteles e infraestructuras de alojamiento⁴⁸, información al público⁴⁹, representación y hospitalidad⁵⁰.

Los de prestación de apoyo a las fuerzas serían los de infraestructura⁵¹, equipo adicional⁵², marcas de identificación⁵³ y gastos médicos⁵⁴.

⁴³ Transporte de ida y vuelta al teatro de operaciones para desplegar los cuarteles necesarios.

⁴⁴ Gestión de los asuntos internos de un cuartel como pueden ser los servicios de agua, luz o el material de oficina.

⁴⁵ Personal civil que sea necesario para cumplir requisitos distintos a los operativos normales como por ejemplo intérpretes.

⁴⁶ Gastos para la adquisición y utilización de equipo adicional de comunicaciones e informático y costes por servicios prestados (líneas seguras, satélite etc..).

⁴⁷ Costes de los viajes oficiales entre el lugar de la operación y Bruselas o para reuniones organizadas por la UE, gastos relativos al transporte de vehículos.

⁴⁸ Gastos de adquisición, reforma etc de las instalaciones necesarias para el establecimiento del Cuartel General.

⁴⁹ Gastos relativos a campañas informativas y a la política de información a los medios que acuerde el Cuartel General.

⁵⁰ Gastos de representación.

⁵¹ Gastos indispensables para que la fuerza en su conjunto realice su misión (aeropuertos, ferrocarriles etc) de utilización conjunta así como suministro de electricidad y agua).

⁵² En la medida en que este equipo no se repatríe al final de la misión y siempre que su compra sea aprobada por el Comité especial de asistencia a la presidencia.

Todos los demás costes se considerarán individuales y se financiarán con arreglo al origen. Respecto de los gastos de transporte, alojamiento y acuartelamiento de las fuerzas, el Consejo decidirá en cada operación si se trata de gastos comunes o no.

En la operación de la UE en Macedonia se ha optado porque los costes de acuartelamiento y alojamiento de fuerzas puedan financiarse como gastos comunes, por el contrario los costes relacionados con el transporte de fuerzas no podrán tener este carácter⁵⁵. El artículo 14 TUE obliga a señalar los medios de que la Unión dote a la implementación de las acciones comunes. En el caso macedonio el importe de referencia que se ha fijado para los gastos comunes es de 4.700.000 millones de euros.

CAPITULO III. OPERACIÓN PESD EN LA REPUBLICA DEMOCRATICA DE CONGO

3.1. ANTECEDENTES DEL CONFLICTO Y SITUACIÓN ACTUAL

La República Democrática de Congo (RDC) es un inmenso país de 2.345.000 kilómetros cuadrados, que limita al noroeste con la República del Congo y el océano atlántico, al norte con la República Centroafricana y Sudán, al este con Uganda, Ruanda, Burundi y Tanzania y al sur con Zambia y Angola. Su capital es Kinshasa y tiene 52.000.000 millones de habitantes pertenecientes a más de 200 etnias, destacando por su cantidad los grupos Luba, Kongo y Anamongo. Alrededor del 55% de la población es católica y un 25% protestante. La inclusión de este territorio en la historia europea comienza cuando en 1876 la Asociación Internacional del Congo, inspirada y financiada por Leopoldo II de Bélgica, comienza su penetración. Este dominio personal del Rey fue aceptado por el célebre Congreso de Berlín de 1885 en el que por medio de tiralíneas y pactos las potencias europeas se repartieron África "de forma civilizada".

A pesar de las riquezas minerales del país su explotación comenzó a ser una carga financiera excesiva para la Corona, que a principios de siglo XX cede el territorio al Estado belga. Sin embargo Bélgica era un país demasiado pequeño para una tarea de colonización tan inmensa que además se vio retrasada por las dos guerras mundiales. Es ya en 1959 cuando adopta un plan de colonización con un horizonte de treinta años. Sin embargo, los vientos descolonizadores que por entonces animan las potencias de la guerra fría hacen que el país acceda a la independencia el 30 de junio de 1960. Comienza entonces una etapa difícil de problemas territoriales (intento de secesión de la provincia minera de Katanga y de

⁵³ Signos, banderas y demás marcas específicas de identificación de la fuerza con excepción de la uniformidad).

⁵⁴ Alquiler de vuelos de evacuación médica de emergencia cuando no pueda prestarse el tratamiento in situ.

⁵⁵ Artículo 9 de la Acción común del Consejo de 27 de enero de 2003. Ver DOCE L 34 11.2.2003.

Kasai) y de disensiones internas en el gobierno dirigido por el presidente Lumumba, quién moriría en 1961. Las disensiones entre los posibles sucesores propiciaron el acceso al poder del coronel Mobutu. El nuevo dirigente eliminó el multipartidismo y fundó el Movimiento Popular de la Revolución como partido único. La Constitución de la independencia fue sustituida por la de la II República en 1967 y en un proceso de reafirmación de la identidad nacional el país pasó a denominarse Zaire en 1971. En 1977 y 1978 se reprodujeron las tensiones territoriales, protagonizadas por rebeldes con base en Angola que pretendían de nuevo la secesión de Katanga. Fueron derrotados por Mobutu gracias a la ayuda de los paracaidistas belgas. Mientras desde el punto de vista económico se inició un proceso de nacionalizaciones de empresas y bancos y desde el de la política exterior Mobutu se alineaba con el bloque occidental presentándose ante Washington y París (sus principales aliados) como contención de la expansión de la Unión Soviética en África Central.

Los aires democratizadores que soplan en el mundo a partir de la caída del Muro de Berlín, hacen que en 1990 Mobutu inicie tímidas reformas en este sentido. Nace así la III República, que reforma la Constitución y autoriza la existencia de algunos partidos. Estos partidos pretendían agruparse en la denominada Conferencia Nacional y clamaban por la dimisión del presidente y por un proceso de auténticas reformas democráticas. Desde el punto de vista económico el país vive entonces una situación tremendamente difícil que conduce a explosiones sociales con saqueos y violencias que exigieron la intervención de tropas franco-belgas en defensa de la colonia extranjera. En 1992 después de varios intentos fallidos, se crea por fin la Conferencia Nacional con más de 2000 miembros de distintos partidos que se da a sí misma un mandato legislativo y nombra a un primer ministro, Tshisekedi. Esto origina una gran tensión con el primer ministro y el órgano legislativo oficiales.

En 1994 y gracias a la mediación de la ONU, los representantes del parlamento y de la Conferencia se integran en un solo órgano, el Alto Consejo de la República-Parlamento de Transición, con Kengo Wa Dondo como primer ministro. Aunque se prometieron elecciones presidenciales y legislativas en dos años las mismas nunca llegaron a celebrarse.

En ese mismo año el país se ve sumergido en otro enorme problema que le provocará gran inestabilidad en los años siguientes: el conflicto en la vecina Ruanda. Millón y medio de hutus huyen del gobierno tutsi ruandés asentándose en campos de refugiados a lo largo de la frontera campos, que además son usados por milicias ruandesas hutus (Interhawme) para lanzar ataques contra el gobierno ruandés. Zaire intenta por todos los medios conseguir el desmantelamiento de los campos, que deterioraban de forma alarmante sus relaciones con Ruanda. El conflicto étnico ruandés se trasladaría además al país de otra forma. En la región de Maisi vivían desde hacía 100 años los Banyawanda de origen ruandés y entre ellos había tanto hutus como tutsis. La entrada de las milicias hutus provoca que comiencen a masacrar a los tutsis congoleños.

Es en este tan complicado escenario donde aparece un nuevo personaje, Laurent Desiré Kabila, tutsi congoleño, cuyo objetivo primordial es el derrocamiento del

gobierno de Mobutu y que es apoyado por el gobierno de Kigali (Ruanda) y por el de Uganda. El jefe del ejército de Kabila y el Secretario general de su movimiento, la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación de Congo-Zaire, eran ruandeses y tropas ruandesas le ayudaban en ocasiones.

La terrible situación de cientos de miles de refugiados vagando por las selvas hace que algunos países, entre ellos España, promocionen en las Naciones Unidas la intervención militar para dar seguridad a corredores humanitarios, sin embargo la acción no era aceptada por el propio gobierno de Congo y ello, entre otras razones hizo que solamente una fuerza liderada por Canadá terminase actuando en los campos de refugiados en Tanzania.

La situación del propio gobierno de Mobutu era extremadamente delicada puesto que éste padecía cáncer y pasaba temporadas tratándose en Francia. Las conversaciones de paz entre Mobutu y Kabila propiciadas por la ONU y Sudáfrica fracasaron debido a que los rebeldes ocupaban ya amplias zonas del país y veían cerca la victoria, la que efectivamente se produjo el 17 de mayo de 1997, cuando tomaron la capital y Mobutu huyó.

Comenzó así un nuevo capítulo de la historia del país en la que Kabila asumió todos los poderes y disolvió los partidos políticos salvo el suyo. Además el país pasó a denominarse República Democrática del Congo. En el año siguiente las relaciones de Kabila con sus antiguos aliados extranjeros se deterioraron gravemente. En julio de 1998 el presidente ordenó a todas las tropas extranjeras que abandonaran el país, a lo que la mayor parte de ellas se negaron. En agosto las tropas ruandesas del ejército congoleño se amotinaron y además nuevas tropas de Ruanda y Uganda entraron en el país. Los ruandeses apoyaban a un nuevo grupo rebelde, la Unión de Fuerzas Congoleñas por la democracia (RCD) y pretendían que el mismo depusiera a Kabila. La intervención de Angola, Zimbaue y Namibia a favor de Kabila lo impidieron. Los ruandeses y su movimiento congoleño rebelde se retiraron al este del país donde establecieron un control de facto sobre el territorio (Kisangani, el sur de Kivu y Mainema) y siguieron combatiendo al ejército congoleño y a sus aliados extranjeros. En 1999 Uganda formó otro grupo rebelde para luchar contra Kabila, el Movimiento para la liberación del Congo, que consiguió establecer el control sobre el tercio norte del país (Ituri y el norte de Kivu sobre todo)

Por tanto el país estaba dividido de facto en tres zonas y la situación militar estaba en punto muerto.

Las mediación extranjera y de la ONU consiguió por fin que el 10 de julio de 1999 el gobierno congoleño, los partidos de oposición, los grupos guerrilleros rebeldes, Ruanda, Namibia, Uganda y Zimbaue acordaran en Lusaka⁵⁶ (Zambia),

⁵⁶ Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales en la región al Acuerdo de Lusaka le siguieron en 2002 los de Pretoria entre la República Democrática del Congo (RDC) y Ruanda, y el Luanda entre la RDC y Uganda.

un alto el fuego y una serie de acuerdos destinados a restablecer por un lado la seguridad en el país y por otro a iniciar un diálogo político.

Entre los acuerdos de seguridad Lusaka preveía disposiciones sobre la normalización de la situación a lo largo de las fronteras internacionales de la RDC, el control del tráfico ilícito de armas y de la infiltración de los grupos armados, así como la creación de un mecanismo para desarmar a las milicias. Para el cumplimiento de estos objetivos se preveía el despliegue de una fuerza de Naciones Unidas en colaboración con la Organización para la Unidad Africana.

En julio de 1999, con la autorización de la Res 1258 se desplegaron los primeros observadores de Naciones Unidas. En noviembre se desplegaron hasta 500 efectivos. La Res 1291 de 24 de febrero de 2000 autorizó el despliegue de hasta 5.537 efectivos. El mandato de la MONUC (Misión de observación de Naciones Unidas en Congo) consistía en la verificación de los acuerdos de Lusaka y en la protección del personal civil de las Naciones Unidas que trabajaba en acciones humanitarias, lo que la diferencia de la Fuerza de Emergencia que ha desplegado la UE.

En lo que se refiere al proceso político acordado en Lusaka el mismo se ha denominado Diálogo Intercongolesino y el espíritu del mismo era que permitiera formar un gobierno provisional que llevara al país a unas nuevas elecciones. Sin embargo durante ese mismo año y el 2000 no hubo avances en las conversaciones y Kabila recibía las críticas internacionales por obstaculizar el pleno despliegue de las tropas de la ONU.

La situación dio un nuevo giro cuando el 16 de enero de 2000 Kabila fue asesinado por uno de sus propios guardaespaldas (entre fuertes rumores de que el magnicidio se había producido a instancias del gobierno ruandés). Le sucedió su hijo, Joseph. El nuevo presidente se ganó enseguida el apoyo de los países occidentales en especial de Estados Unidos, permitiendo el despliegue completo de la MONUC y acometiendo reformas económicas liberalizadoras como la del precio del petróleo. Los cambios económicos permitieron al país reducir su inflación de un 500% en el año 2000 a un 10% a finales de 2000. En el año 2002 y por primera vez en una década el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional aprobaron créditos para el país, mientras que los donantes extranjeros comenzaron a proporcionar ayuda en proyectos de formación de capital y no exclusivamente de ayuda humanitaria.

Hay que hacer mención en este punto de que además de petróleo el país es exportador de cobre, diamantes, oro, cobalto y madera, riquísimo pues en materias primas, lo que explica en gran medida el interés tanto de sus vecinos como el de las potencias occidentales.

El Acuerdo de Lusaka y los posteriores⁵⁷ comenzaron dar sus frutos con la salida del país de la mayor parte de las tropas angoleñas, casi todas las namibias y

⁵⁷ Ver nota 56.

algunas de las de Zimbaue y muchas ugandesas pero en menor proporción que las demás lo que ha dado origen en parte a la situación actual.

Las reformas económicas y la retirada de tropas se vieron acompañadas del comienzo en Addis Abbeba de las conversaciones del Diálogo Intercongoleño en octubre de 2001 que no tuvieron gran éxito y que debieron ser retomadas en Sudáfrica (Sun City) el 25 febrero de 2002, terminando en abril de 2003. Además del país anfitrión fueron facilitadores de las convesaciones Ketumile Masire (antiguo presidente de Bostawana) y el enviado del Secretario General del las Naciones Unidas Mustafá Niasse. Por otra parte Francia, Bélgica, Reino Unido y Estados Unidos siguieron con atención todo el proceso. El resultado de las reuniones no fue enteramente satisfactorio: se llegó solamente a un acuerdo parcial entre el gobierno y el Movimiento por la Liberación del Congo (MLC). El problema principal lo constituían las diferencias en torno a la igualdad de estatus para todas las delegaciones que recogía el Acuerdo de Lusaka y que Kabila no reconoce al considerar que el presidente debe permanecer en su puesto para que no se produzca un vacío de poder. Los firmantes del acuerdo están desde entonces implementar el mismo y dirigirse a la celebración de elecciones al mismo tiempo que pretenden atraer al RCD al mismo.

3.1.1. Situación actual

La Resolución 1468 del Consejo de Seguridad de 20 de marzo de 2003 determinaba que la situación en la RDC sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Además de los conflictos y la inestabilidad a la que hemos hecho referencia más arriba, la razón más trágicamente novedosa son las matanzas cometidas en la región de Ituri. Atrocidades (asesinatos y violaciones masivas⁵⁸, canibalismo) perpetradas tanto por el MLC como por el RCD así como por un nuevo grupo rebelde, la Unión de Patriotas Congoleños. El nuevo conflicto es de alguna forma la horrible reedición del odio étnico entre tutsis y hutus. En la región de Ituri hay seis etnias, dos de ellas son los hema y los lendu. La Unión de Patriotas Congoleños es una milicia hema en principio armada por Uganda pero que últimamente se ha acercado a Ruanda, puesto que se sienten cercanos a los tutsis. Los lendus en cambio se sienten cerca de los hutus y son el instrumento del gobierno de Kinshasa en una región en la que como hemos visto más atrás hace mucho que no controla. Por ello el Consejo pedía la aplicación inmediata de los acuerdos del Diálogo y el restablecimiento del orden público en la zona, exigiendo la retirada definitiva de las tropas ugandesas⁵⁹ así como la no reentrada de las ruandesas y la colaboración de todas las partes con la MONUC.

Ituri es una zona rica en oro, diamantes, maderas y coltán, mineral utilizado en la fabricación de teléfonos móviles. Quien controla el territorio es en realidad el que recibe las ventajas de que las empresas extranjeras se instalen allí. Ello no es en

⁵⁸ La Resolución recogía de forma expresa la condena de la violencia sexual como forma de guerra.

⁵⁹ El plazo inicial al que se habían comprometido era el 20 de marzo de 2003.

absoluto ajeno al conflicto, quizás es más su razón que el simple deseo de eliminación de la otra etnia. Así ha sido reconocido por Naciones Unidas en su Resolución 1457 de 24 de enero de 2003, tras los trabajos realizados por un grupo encargado de investigar sobre la explotación ilegal de los recursos naturales en el país. Por ello se alienta a los Estados y a las empresas a apoyar al gobierno congoleño en el establecimiento de estructuras internacionales transparentes⁶⁰.

La continuación de la desesperada situación en Ituri y en la ciudad de Bunia llevaron al Secretario General de las Naciones Unidas (apoyado por el gobierno congoleño, el ruandés y el de Uganda) a pedir al Consejo de Seguridad el despliegue de una Fuerza Multinacional de Emergencia en Bunia, en estrecha colaboración con la MONUC. El Consejo autorizó la constitución de esa Fuerza mediante Resolución 1484 de 30 de mayo de 2003.

El objetivo de la Fuerza de Emergencia es establecer la seguridad en la ciudad de Bunia, mejorar la situación humanitaria y garantizar la protección del aeropuerto y de los campamentos de refugiados, así como si la situación lo requiere, contribuir a la seguridad de la población civil (los que no son miembros de ninguna de las dos etnias ni del MLC o el RCD sufren y temen a todos por igual), el personal de las Naciones Unidas y la presencia humanitaria en la ciudad.

Un punto muy importante a tener en cuenta es que el Consejo dicta la Resolución en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que como es sabido lleva por título "*Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*". Por tanto esta es una misión que autoriza el uso de la fuerza, de imposición de la paz. Es distinta por tanto de la observación de los acuerdos de Lusaka que se encomendaba a la MONUC y la razón de que ambas misiones, por el momento, estén coexistiendo.

3.2. LA UNIÓN EUROPEA EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CONGO

La UE nombró en 1996⁶¹ a Aldo Ajello como representante especial de la UE no solo en el entonces Zaire sino en toda la región de los Grandes Lagos para que trabajara en estrecha cooperación con Naciones Unidas, con los países implicados y con la Organización para la Unidad Africana en la consecución de una transición democrática. Después, las circunstancias ya descritas le han implicado en las conversaciones para la búsqueda de un conflicto a tantas bandas, mandato que se ha ido prorrogando hasta la actualidad.⁶²

La UE por otra parte, ha reiterado de forma constante su apoyo al proceso de Lusaka tanto en su vertiente de las relaciones internacionales en la zona como en la

⁶⁰ Teóricamente la República Democrática del Congo forma parte del denominado Proceso Kimeberley de certificación para el comercio internacional de diamantes en bruto que pretende evitar el comercio ilegal y las prácticas de explotación. La Comunidad Europea forma parte del mismo. Ver DOUE L 115 de 9.5.2003.

⁶¹ DOCE L 87 de 4.4.96

⁶² Acción Común del Consejo 962/PESC de 10.12.2002. Ver DOCE L 334 de 11.12.2003

del Diálogo Intercongoleso. En la última posición común, de mayo de 2003⁶³ la Unión vuelve a mostrar su apoyo al proceso de paz al tiempo que pide la retirada definitiva de las tropas ugandesas. Además, muestra su disposición a prestar ayuda para la consolidación de las estructuras estatales en cuanto se produzca la aplicación definitiva de los acuerdos del Diálogo Intercongoleso. Esta implicación cualitativa y cuantitativamente menor que en el caso bosnio y el macedonio debido lógicamente a la lejanía del conflicto dio un salto cualitativo cuando la UE decidió lanzar la operación Artemisa.

3.3. LA OPERACIÓN MILITAR DE LA UNIÓN EUROPEA: OPERACIÓN ARTEMISA⁶⁴

Antes de que se aprobara la Res 1484 ya el Consejo había pedido al Secretario General que examinara las posibilidades de una operación militar de la UE en la zona. Cuando en la Resolución se pidió la contribución de los estados miembros de las Naciones Unidas, la UE decidió ofrecer su contribución y lanzar la operación Artemisa. Para ello aprobó la correspondiente acción común⁶⁵ el 5 de junio en la que se utiliza la posibilidad prevista por la PESD de nombrar a un Estado Marco de la operación, la *leading nation* en inglés. En este caso Francia, promotora de la operación ha sido designada Estado Marco. Esta circunstancia es una exigencia para la realización de operaciones autónomas de gestión de crisis⁶⁶. En efecto, Artemisa es la primera operación militar de la PESD que se va a realizar sin acudir a los recursos de la OTAN.

3.3.1. Fines y duración de la misión

Los fines de la misión son los señalados en la Res 1484 que se han indicado más arriba. Desde el punto de vista jurídico es la primera misión de gestión de crisis en su modalidad de imposición de la paz que realiza la UE. Ello supone por tanto que cualitativamente se han quemado rápidamente etapas en este 2003. Si la misión de Bosnia es una misión de policía y la de Macedonia de mantenimiento de la paz, Artemisa responde al tipo de operaciones más exigentes, dentro de las que autoriza el art 17.2 del TUE.

Por lo que respecta a su duración, la acción común expira el 1 de septiembre de 2003.

⁶³ Posición Común 319/PESC del Consejo de 8 de mayo de 2003. DOUE L115 de 9.5.2003.

⁶⁴ Recordemos que Artemisa era una de las divinidades mayores de los griegos. Cazadora por excelencia, su culto estaba ligado al de los animales salvajes, de los que era deidad tutelar.

⁶⁵ Acción Común del Consejo 423/PESC de 5.6.2003. DOUE L 143 de 11.6.2003.

⁶⁶ Concepto de Estado Marco adoptado por el Consejo el 24 de julio de 2002.

3.3.2. Estructura y participación

En lo que se refiere a su estructura hay partes de la misma que ya nos son conocidas como el ejercicio por parte del COPS del control político y la dirección estratégica de la operación. Los aspectos militares se encomiendan al comandante de la operación (general de división Neveux) que informará periódicamente al Comité Militar. El Cuartel General de la Operación está en París.

Respecto de la participación en la operación el contingente está compuesto por alrededor de 1.400 soldados franceses.

3.3.3. Financiación

El importe de referencia será de 7.000.000 millones de euros y ni el alojamiento ni los gastos de transporte del conjunto de las fuerzas podrán ser considerados como gastos comunes, a diferencia de la operación en Macedonia en la que los gastos de acuartelamiento y alojamiento sí podrán ser considerados gastos comunes.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha pretendido mostrar con una aproximación práctica la realidad de las tres operaciones que actualmente está llevando a cabo la UE en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa, en Bosnia i Herzegovina, en Macedonia y en la República Democrática de Congo. Desde un punto de vista cualitativo desde que el 1 de enero de 2003 se iniciara la primera operación en Bosnia ha habido una evolución al alza. Si Bosnia es una operación de policía, Macedonia lo es ya militar, aunque sea de perfil medio y Congo es de forma clara la misión más exigente que en este momento está desarrollando la UE, puesto que su mandato permite el uso de la fuerza. Respecto de esta última misión se habrá observado que tiene una característica esencial como es el hecho de que el mayor peso de la misma, esto es el despliegue de las tropas sobre el terreno, corre a cargo de un país, Francia. Formalmente es por tanto una operación de la UE pero "menos", seamos realistas. Por otro lado la UE ha mostrado durante este año su deseo de explorar la posibilidad de relevar en 2004 a la OTAN en la misión militar de la misma en Bosnia, respecto de lo cual Estados Unidos se sentiría probablemente encantado.

Si las tres operaciones pretenden aliviar el sufrimiento de las poblaciones castigadas por los conflictos y por ese solo hecho se justifican plenamente es indudable que la UE tiene un mayor interés inmediato en la estabilidad de la Europa balcánica. Aunque solo fuera por motivos puramente egoístas la UE debe asegurar por todos los medios las fronteras estables en la zona así como la lucha decidida contra el crimen organizado y los tráfico ilícitos (seres humanos, drogas etc) que generan inseguridad y una corrupción que afecta al establecimiento de un Estado de Derecho y en definitiva impiden el avance de estos países hacia la UE,

posibilidad que por otra parte ha quedado abierta en la cumbre que la UE ha celebrado con ellos en junio de este año. Estos aspectos más puramente policiales que de defensa son sin duda la mayor preocupación actual que la UE tiene respecto de la zona y así se les hace saber constantemente a los países balcánicos en todos los foros, donde por otra parte se les ofrece ayuda para combatir esas amenazas.

No podemos terminar estas líneas sin hacer una brevísima mención a la propuesta de Constitución europea que ha presentado la Convención en junio de 2003. En la misma la PESD muestra signos de crecimiento, como son la ampliación de las misiones Petersberg (por ejemplo mediante el asesoramiento a terceros estados en materia terrorista) o la posibilidad de una cláusula entre los Estados de asistencia en caso de ataque terrorista. Con independencia de las propuestas concretas que salgan adelante parece que de forma definitiva la UE ha tomado conciencia de que la política exterior que no está respaldada por una política de defensa creíble no es más que buenos oficios.

No consideramos que el éxito de las misiones actualmente en curso vaya a condicionar el éxito de las propuestas de la Convención en la Conferencia Intergubernamental pero un gran fracaso en misiones relativamente modestas puede producir desánimo.

En definitiva, la niña está en el colegio, que llegue a la universidad depende de sus padres: nosotros, los europeos.

