

MEMORANDO OPEX N° 80 / 2008

DE: XIRA RUIZ CAMPILLO, Miembro del Panel de Expertos Seguridad y Defensa de Opex.

PARA: OPEX

ASUNTO: LA PESD EN BOSNIA Y HERZEGOVINA

www.falternativas.org



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

1. Las misiones MPUE y EUFOR ALTHEA en Bosnia y Herzegovina, mandato y objetivos

La Unión Europea tiene desplegadas en Bosnia y Herzegovina (ByH) dos misiones que forman parte de su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La misión de policía (MPUE) está en el terreno desde enero de 2003 y fue la primera misión civil PESD de la Unión Europea, y hasta el momento, la más antigua y la segunda más numerosa (después de la misión EULEX Kosovo, actualmente en fase de despliegue) con 200 expertos¹. MPUE tomó el relevo de la misión internacional UNMIBH de Naciones Unidas, que había comenzado en 1995. EUFOR ALTHEA fue desplegada en diciembre de 2004, sustituyendo a la misión de la OTAN, SFOR, y es la más antigua de la UE hasta el momento y una de las misiones militares PESD más ambiciosas (con 2,228 militares)².

Ambas misiones muestran el alto interés de la UE por la seguridad de ByH, seguridad que repercute directamente en la de la Unión. La estrategia de la PESD en ByH está en estrecha relación con la *Estrategia Europea de Seguridad* (2003), en la que la UE identificaba los principales desafíos a los que debía hacer frente (como la seguridad en sus fronteras y los Estados fallidos) y las herramientas que debía usar para combatirlos (no sólo instrumentos militares, sino también civiles). Las misiones MPUE y ALTHEA son importantes para la UE pues de alguna manera a través de ellas se busca reforzar su solidez como actor internacional válido, capaz de garantizar su propia seguridad a través de la consolidación de sus Estados fronterizos.

Asimismo, la actuación de la PESD en Bosnia y Herzegovina es un buen ejemplo de cómo la seguridad en un país en la larga fase de reconstrucción post-conflicto no se garantiza a través únicamente de una presencia militar, sino también, y principalmente, a través de un apoyo civil.

Buena parte de los objetivos en ambas misiones son terminar con el crimen organizado, la corrupción y las actividades ilegales, de forma que ByH pueda formar parte del Proceso de Estabilización y Asociación. Tenemos que decir en este punto que entre las deficiencias identificadas en Bosnia y Herzegovina (ByH) y que se están tratando de paliar están la falta de transparencia en los procesos de investigación que inicia la policía, la falta de independencia financiera, la corrupción de algunos funcionarios, la escasa cooperación entre fiscalía y el cuerpo de policía, y una economía que no progresa, con una tasa de desempleo que supera el 30%. Además, el crimen organizado es endémico en Bosnia y Herzegovina y es uno de los mayores problemas a los que debe hacer frente el país si quiere llegar a formar parte de la UE. Esta porosidad en las fronteras afecta directamente a la seguridad de sus países más inmediatos, que no sólo deben hacer frente a sus propios problemas internos, sino también a las redes criminales que se filtran a través de ByH.

PMUE tiene como objetivo instruir y supervisar el establecimiento de un servicio de policía profesional, multiétnico y sostenible en Bosnia y Herzegovina que actúe de acuerdo a los estándares europeos e internacionales. Esto se pretende conseguir a través de tres pilares estratégicos: 1) apoyo a las autoridades locales a planificar y poner en marcha investigaciones en el área del crimen organizado; 2) asegurar la

¹ Council Joint Action 2002/210/CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission.

² Council Joint Action 2004/570/CFSP of July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina.

responsabilidad de la policía observando el desarrollo completo de sus investigaciones; 3) apoyar la reestructuración de esta institución, centralizando las competencias legislativas y financieras, y promoviendo una policía independiente del nivel político.

La misión PMUE cambió en 2006 su mandato para adquirir el poder de sancionar o expulsar policías relacionados con actividades criminales o con tráfico ilegal, con lo que se prevé sea más eficaz para conseguir sus objetivos. Con la adopción de la Declaración de Mostar para la reforma de su policía es de esperar que ByH siga avanzando en esta línea a lo largo de 2008.

El objetivo de ALTHEA es contribuir a mantener un entorno estable y seguro y servir de disuasión a la violencia. La misión tiene mandato para apoyar al Tribunal Internacional Penal y a las autoridades más relevantes, para detener a los acusados de crímenes de guerra y para garantizar un entorno seguro en el que la policía pueda actuar contra las redes criminales organizadas. Entre sus tareas está la identificación de posibles rutas de tráfico y contrabando, buscar información sobre personas y redes criminales, la búsqueda de armas ilegales, hacer entrenamientos conjuntos con las fuerzas armadas de Bosnia y Herzegovina, o apoyar las operaciones de desminado.

Por otra parte, EUFOR ALTHEA tiene actualmente especial relevancia para España, que está desarrollando su papel más importante en cuanto a misiones PESD se refiere. Nuestro país ostenta puestos clave como la jefatura de misión, el control del Batallón Multinacional de Maniobra o la jefatura de prensa.

A principios de 2008, uno de los grandes logros de EUFOR ALTHEA ha sido la cesión al ejército bosnio de la responsabilidad sobre los movimientos militares de personal, armas y equipos. Ello tiene lugar después de poner en marcha la reforma que ha conducido a la constitución de un ejército único y multiétnico, y significa un gran paso en el proceso de reforma de la defensa que empezó en 1995. ByH está comenzando a asumir estos procesos de reformas como propios, algo que se le ha venido pidiendo reiteradamente desde la Unión Europea.

2. ESCENARIOS

Aunque se podrían contemplar otros escenarios para Bosnia y Herzegovina, analizamos aquí los dos que pueden darse en el futuro:

A) Puesta en marcha de las reformas necesarias para formar parte del Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) de la UE y consolidación de los avances en el proceso de reconstrucción del país

La Unión Europea está trabajando activamente poniendo en marcha buena parte de sus instrumentos políticos y económicos para que ByH avance en su perspectiva europea. A finales de 2007 inició el largo proceso que le conducirá a la firma del Acuerdo de Estabilización, y en febrero de 2008 se firmó el Instrumento de Ayuda Preadhesión por el que la Comisión destinará 440 millones de euros, hasta el año 2011, para apoyar a ByH a conseguir los criterios políticos y económicos que le conducirán a ser candidato de la Unión. Este dinero se destinará, entre otras cosas, a apoyar la consolidación de instituciones, mejorar la cooperación transfronteriza, y al desarrollo regional y rural. Es previsible, además, que la UE destine más fondos a ByH una vez firme el AEA, demostrando así su compromiso con este país.

Entre otras cosas, se le ha pedido poner en marcha reformas que revitalicen la economía, incentivando el sector privado y girando hacia una economía de mercado; y reformas para crear un cuerpo de policía independiente, unificado y coordinado. En estas áreas se le está ayudando a través de MPUE, ALTHEA y de la Comisión, que apoya económicamente el establecimiento de instituciones más democráticas y el fomento de la cooperación interétnica, a través de la Iniciativa Europea para la Democracia y Derechos Humanos y del nuevo Instrumento de Ayuda Preadhesión, que ha sustituido a los programas CARDS, PHARE, etc.

Tanto MPUE como ALTHEA han contribuido a las reformas en el país que han conducido a la creación de un ejército multiétnico bajo nivel estatal; la creación de una Autoridad Estatal de Recaudación de Impuestos; o la instauración de una Agencia de Fronteras común. Además, también se debe destacar como resultados de MPUE la mejora en la cooperación entre los distintos servicios de policía, y entre policía y fiscalía, lo que ha repercutido en la mejora de las investigaciones criminales.

El objetivo a largo plazo debe ser la incorporación de ByH en la Unión Europea. Así, el apoyo económico a través de las ayudas de la Comisión, y el apoyo a la seguridad y el fortalecimiento del Estado de derecho a través de MPUE y ALTHEA deben continuar tanto como sea necesario, ya que una retirada por desgaste, por falta de fondos o de personal, podría poner en serias dudas el papel de la UE como actor regional.

B) Estancamiento de la implementación de las reformas necesarias para formalizar el AEA y de los avances en el proceso de reconstrucción

No podemos olvidar en este análisis los efectos de la guerra de la pasada década en el contexto de los Balcanes. A Bosnia y Herzegovina se le ha advertido reiteradamente que debe cooperar totalmente con la Corte Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia en la detención de criminales y que debe hacer todos los esfuerzos posibles por terminar con las redes criminales, extendidas a varios sectores socio-económicos y a niveles políticos. Otro problema que debe ser resuelto de forma inmediata es la protección e integración de las minorías en un Estado que sigue dividido étnicamente. En este sentido la presencia internacional debe continuar para garantizar que los derechos de las minorías se respetan.

Para la UE es imprescindible que ByH cree un gobierno central más estable y ponga en marcha la importante reforma de la policía que establezca una policía a nivel estatal, y no fragmentada como hasta ahora; la reforma constitucional que garantice el derecho de las minorías a tener representación en el gobierno; y la reforma en el sector judicial que armonice la legislación actualmente fragmentada. Puede decirse que la mayoría de reformas que ha puesto en marcha el país no han sido por voluntad de sus políticos sino por la presión de la Comunidad Internacional. Aunque la Unión ha iniciado –como incentivo- los pasos para firmar el Acuerdo de Estabilización, ByH sigue mostrándose lenta en el proceso de consolidación de sus instituciones, principalmente en el área de la reforma policial.

ByH es el único país de la región que no forma parte del Acuerdo de Estabilización y Asociación. No obstante, parece que la aprobación de la reforma de la policía el 16 de abril -que se le venía pidiendo insistentemente desde Bruselas y que ha tardado

en aprobarse más de tres años-, hará que el AEA se apruebe en las próximas semanas. Las reformas aprobadas prevén la creación de siete cuerpos de coordinación que asumirán la autoridad de la policía a nivel estatal. No obstante, algunas otras de las medidas que se le han pedido a ByH han sido ralentizadas por la retórica de líderes nacionalistas, principalmente en la República Srpska, que siguen tomando competencias del nivel Estatal y planteando la posibilidad de celebrar un referéndum de autodeterminación si las competencias de la República se ven mermadas.

3. RECOMENDACIONES

A LA UE

- ✓ Mantener la presencia europea en Bosnia y Herzegovina para garantizar el impulso de las reformas de la policía, la Constitución y el sistema de justicia, y, en último término, avanzar en la consolidación del nuevo Estado y la estabilidad de los Balcanes en general. En este sentido, parece que hay un compromiso sólido por mantener EUFOR y MPUE el tiempo que sea necesario.
- ✓ Otorgar mayores poderes ejecutivos que permitan a MPUE tomar medidas correctivas –como el despido de personal corrupto- cuando no lo hagan las autoridades bosnias. El mandato de MPUE sigue siendo débil y sigue encontrando dificultades por parte de las autoridades locales -quienes no siempre siguen las recomendaciones de los expertos de la misión.
- ✓ La UE debe continuar con la política de incentivos para que Bosnia y Herzegovina forme parte del Proceso de Asociación y Estabilización y comience el camino para ser país candidato. En este sentido, además de mantener los incentivos económicos, la UE debe seguir presionando a ByH para que continúe con el proceso de consolidación de sus instituciones y de su economía, así como para que combata la corrupción y el crimen organizado. Todo esto contribuirá a que la seguridad en la región esté más controlada y asegurada.

A ESPAÑA

- ✓ España debe potenciar y participar más activamente en el despliegue de expertos civiles en las misiones PESD de esta naturaleza. Con EUFOR ALTHEA se ha demostrado que España es capaz de jugar un papel importante en el área de la PESD. Sin embargo, la PESD también incluye operaciones civiles, y es precisamente en este área en la que estamos muy alejados de países como Finlandia o Suecia, mucho más proclives al envío de expertos civiles como jueces o policías. Mientras que en EUFOR, contamos con 362 españoles, sólo 7 expertos civiles participan en MPUE, habiendo un claro desequilibrio en la contribución española. España debe favorecer más la identificación y formación de expertos en un área que es en gran medida el futuro de las misiones de reconstrucción post-conflicto.
- ✓ España debe abordar urgentemente la mejora de la coordinación entre los Ministerios que tienen la facultad de enviar civiles a estas misiones: Exteriores, Interior y Justicia. Hasta el momento, el envío de civiles

españoles funciona de forma poco ortodoxa, siendo necesario el establecimiento de unos objetivos claros para la política exterior española en este aspecto y una mejor coordinación entre Ministerios para seleccionar y enviar a civiles a zonas de interés para España.

- ✓ Mientras existen líneas presupuestarias para el envío de militares, policía y guardia civil a misiones en el exterior, no ocurre lo mismo con el envío de otros civiles. Por tanto, parece necesario, por un lado, que el gobierno se concencie de que el auge de las misiones civiles no son una tendencia pasajera; y por otro, que se creen líneas presupuestarias para hacer posible que España desempeñe un papel importante en este campo con el envío de un número más importante de civiles a estas misiones.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García

- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides
- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez
- 52/2007. **Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo.** Nils-Sjard Schulz
- 53/2007. **La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España.** Nicolás de Pedro y Nargis Kassenova
- 54/2007. **¿Cómo deberían actuar la Unión Europea y España ante la actual situación política en Pakistán?** Antía Bouzas
- 55/2007. **La resolución del conflicto de Costa de Marfil tras el acuerdo de paz de marzo de 2007.** Juan Álvarez Cobelas
- 56/2007. **El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada.** Mario Esteban
- 57/2007. **¿Hacia dónde va Egipto? Recomendaciones para España y la UE.** Natalia Sancha
- 58/2007. **El Banco del Sur: oportunidades y futuro.** José Manuel García de la Cruz
- 59/2007. **La aventura de la emigración en Senegal: impacto sobre las relaciones bilaterales con España.** Carlos Oya
- 60/2007. **Birmania: ¿Qué política para España y la Unión Europea?** Juan Manuel López Nadal
- 61/2007. **La Cumbre de Lisboa y la construcción de una asociación estratégica Unión Europea-África.** Lourdes Benavides
- 62/2007. **El fondo de concesión de microcréditos de la cooperación española como instrumento de cohesión social en América Latina.** Camino Villanueva y Katty Cascante
- 63/2007. **Kenia. Elecciones presidenciales y consolidación como potencia regional.** Roman Bautista
- 64/2007. **Marruecos, ¿cómo y dónde luchar contra la corrupción? El papel de España.** Laura Alcaide
- 65/2007. **La reforma del Fondo Monetario Internacional: posición de España.** Javier Díaz Cassou
- 66/2007. **¿Es preocupante la inmigración irregular asiática?** Gemma Pinyol
- 67/2008. **Participación española en la enseñanza militar de China.** Pedro Baños Bajo
- 68/2008. **El largo camino hacia el CAFTA en Costa Rica: enseñanzas para España.** Diego Sánchez Ancochea
- 69/2008. **La crisis nuclear iraní en 2008: posibles escenarios y propuestas.** Luciano Zaccara
- 70/2008. **El conflicto entre Turquía y el PKK en territorio iraquí.** Carmen Rodríguez López
- 71/2008. **La crisis de Kenia tras las elecciones y la búsqueda de un acuerdo político entre las partes.** Roman Bautista
- 72/2008. **Estados Unidos ante la Cuba de Raúl.** Joaquín Roy
- 73/2008. **Diez cuestiones sobre la independencia de Kosovo.** Ruth Ferrero, con la colaboración de Nicolás Sartorius y Vicente Palacio
- 74/2008. **Darfur: Peacemaking, Peacekeeping and Recommendations for Spain.** Borja Lasheras
- 75/2008. **La política armamentística de Brasil: implicaciones internacionales y para España.** Javier Chinchón.
- 76/2008. **La cumbre franco-británica de marzo: la importancia de las cumbres bilaterales para la futura agenda política de la UE post-Lisboa.** Borja Lasheras y Alfonso Egea.
- 77/2008. **España, Tíbet y Pekín 2008.** Mario Esteban
- 78/2008. **El Líbano: estado de la situación.** Marco Calamai
- 79/2008. **Cómo apoyar el proceso de democratización en Tailandia. Oportunidades para España.** Javier Gil