

17/2014

20 febrero de 2014

*Miguel A. Acosta Sánchez**

LOS ESTADOS FALLIDOS Y LA UNIÓN
EUROPEA: ¿CÓMO DEBERÍA CONTRIBUIR
EUROPA A LA ESTABILIZACIÓN DE LA
REPÚBLICA CENTROAFRICANA?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LOS ESTADOS FALLIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA: ¿CÓMO DEBERÍA CONTRIBUIR EUROPA A LA ESTABILIZACIÓN DE LA REPÚBLICA CENTROAFRICANA?

Resumen:

La decisión de la Unión Europea de actuar en la crisis en la República Centroafricana, debe favorecer el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa a través de la creación de operaciones civiles-militares, híbridas, que puedan ofrecer una respuesta global a las crisis internacionales, especialmente ante casos de Estados fallidos. Además, consideramos la necesidad de actualizar la Estrategia de Seguridad así como dotar a la UE de un Libro Blanco de la Defensa, como directrices esenciales de actuación en estos ámbitos. Todo ello debe situar a la UE como un actor válido en las materias de paz y seguridad internacionales y en apoyo de Naciones Unidas.

Abstract:

The European Union's decision to act on the crisis in the Central African Republic, should favor the development of the Common Security and Defence Policy through the creation of civilian-military hybrid operations, that can provide a global response to international crises, specially in cases of failed States. Furthermore, we consider the need to update the European Security Strategy and to adopt a Defense White Paper for EU, are essential guidelines for action in these areas. This should put the EU as a valid player in matters of international peace and security and in support of United Nations.

Palabras clave:

Unión Europea; Política Común de Seguridad y Defensa; República Centroafricana; operaciones civiles-militares.

Keywords: European Union; Common Security and Defense Policy; Central African Republic; civil-military operations.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Miguel A. Acosta Sánchez

La denominada Política Común de Seguridad y Defensa de la UE parece haber sufrido un repliegue en los últimos cinco años, en paralelo a la gran crisis económica existente en el contexto mundial. En efecto, desde 2008, han sido escasas las misiones operativas lanzadas. Además, la reciente cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2013, en donde se ha vuelto a incluir los temas de seguridad y defensa en el orden del día, no parece que haya sido el revulsivo que necesita la UE para afirmar su papel en el mundo.

Por otra parte, una de las grandes amenazas a la seguridad internacional que vivimos actualmente son los denominados Estados Fallidos (*Failed States*) y que estarían en íntima relación con lo que la Estrategia de Seguridad Europea de 2003 encuadraba en la desestabilización estatal y regional, particularmente en el continente africano.

Ante estas dos realidades, tomando como modelo la reciente crisis en la República Centroafricana, y la voluntad expresada por la UE y autorizada por el Consejo de Seguridad, de actuar operativamente, cabe formularse una serie de cuestiones. En primer lugar, si Europa cuenta con capacidades adecuadas para hacer frente a Estados en descomposición; en segundo lugar, si efectivamente, como indica la Estrategia de Seguridad de 2003, la respuesta militar no es la más adecuada y la única en cada caso; y en tercer lugar, si realmente la UE necesita una nueva Estrategia o indicadores claros sobre su papel en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, más acordes con la realidad actual.

SOBRE LOS ESTADOS FALLIDOS Y SU ALCANCE: EL CASO DE LA REPÚBLICA CENTROAFRICANA

Aun cuando no sean un fenómeno novedoso, los Estados fallidos están ocupando actualmente un lugar de primer orden en la agenda internacional¹. Podríamos definir a estos Estados fallidos –o fracasados– como aquellas entidades estatales donde uno de los elementos del concepto de Estado no es controlado. Así, si partimos de la teoría general de Derecho Internacional en la cual para la existencia del Estado se requiere tres elementos (Gobierno, Territorio y Población), en el momento en el cual no haya un control sobre alguno de los mismos, estaríamos ante un Estado fallido. El ejemplo más recurrente actualmente es, sin duda, Somalia, donde los grupos islámicos controlan parte del territorio, no existe control

¹ Un reciente estudio sobre los Estados fallidos, puede verse en JIMENEZ PIERNAS Carlos, “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 65, nº 2, 2013, 11-49.

sobre los actos de piratería en la costa y los niveles de corrupción gubernamental son alarmantes².

Estos Estados fallidos representan un claro riesgo para la Comunidad Internacional básicamente por las implicaciones regionales que puede provocar la inestabilidad local, como puede ser los efectos transfronterizos, crisis regional, movimientos de grupos terroristas o desplazamientos masivos y sin control. Y ello deriva en el hecho de que estos Estados se muestran incapaces de dotar de seguridad y de unos mínimos servicios públicos a su población, añadiéndose, ampliamente, la violación continuada de los derechos humanos.

La ONG *Fund for Peace*, en colaboración con *Foreign Policy*, publica anualmente un listado de Estados fallidos (*Failed States Index*)³. En su última lista, correspondiente a 2013, Somalia vuelve a ocupar el primer lugar, y República Centroafricana se sitúa en el noveno puesto solo por detrás de Somalia, República Democrática del Congo, Sudán, Sudán del Sur, Chad, Yemen, Afganistán y Haití.

Pero ¿qué ha sucedido en la República Centroafricana, en los últimos tiempos, para llegar a esta situación y ser considerada como un Estado fallido?⁴.

Si bien la inseguridad y el enfrentamiento intenso entre grupos armados se había contrarrestado parcialmente con la creación de la Misión de Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (MICOPAX), por parte de la Comunidad Económica de Estados del África Central, y con la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BINUCA), el golpe de estado de marzo de 2013 por parte del movimiento armado *Séléka* ha agravado todavía más la situación.

En efecto, los artífices del golpe procedieron a suspender la Constitución, disolver la Asamblea Nacional, el Tribunal Constitucional y el Gobierno de Unidad Nacional, implantándose un Consejo Nacional de Transición. La acción fue además duramente condenada tanto por la Comunidad Económica de Estados del África Central como por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, temiéndose, entre otras cuestiones, una disminución en la lucha contra las facciones del Ejército de Resistencia del Señor que operan

² Puede consultarse, sobre la situación de Somalia, la “Crónica de Paz y Seguridad”, que con carácter semestral se publica en la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI), accesible en www.reei.org.

³ Accesible en, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>, consultado el 04.02.2014.

⁴ Puede verse, DIEZ ALCALDE, Jesús, “Caos y violencia en la República centroafricana, y la reacción internacional”, IEEE, *Documento de Análisis* 05/2014, de 22 de enero de 2014, accesible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA05-2014_Caos_RCA_JDA.pdf, consultado el 29.01.2014. Igualmente, Resolución del Consejo de Seguridad 2088 (2013) de 24 de enero, *S/RES/2088(2013)*, accesible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2088%282013%29>, consultado el 04.02.2014.

Miguel A. Acosta Sánchez

en la República Centroafricana⁵. En palabras del Secretario General de Naciones Unidas “La inseguridad imperante en la República Centroafricana constituye una grave amenaza a la estabilidad de la subregión en su conjunto”⁶. De hecho, más de 63.000 refugiados centroafricanos habrían huido a países vecinos, principalmente al Camerún, el Chad, el Congo y la República Democrática del Congo, aumentando el tráfico de armas en toda la subregión.

La Comunidad Internacional ha reaccionado rápidamente. Junto a la creación de una Misión Internacional de Apoyo Liderada por Africanos en la República Centroafricana (MISCA) por parte de la Unión Africana, que sustituye a la MICOPAX, el despliegue de la operación *Sangaris* por parte de Francia, y la ampliación de las funciones de la BINUCA, se iniciaron numerosos contactos diplomáticos a fin de vehicular la transición pacífica en el país⁷. A pesar de ello, la situación de inseguridad sigue empeorando, con un aumento de los enfrentamientos entre grupos *Séléka* y otros grupos armados denominados “antibalaka”, además de continuas violaciones de derechos humanos y derecho humanitario.

Así, a partir de diciembre de 2013, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha comenzado a considerar la situación en la República como una amenaza a la paz y la seguridad internacional y por tanto, ha decidido a actuar en el marco del Capítulo VII de la Carta. Con este fin, el Consejo de Seguridad ha subrayado la urgencia de avanzar en el proceso político y en el programa de desarme, desmovilización y reintegración de todos los rebeldes, así como aplicar un amplio plan de reforma de las fuerzas de seguridad⁸. Además,

⁵ Sobre el Ejército de Resistencia del Señor, puede verse Informes del Secretario General sobre las actividades de la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central y sobre las zonas afectadas por el Ejército de Resistencia del Señor, de 20 de mayo de 2013, *S/2013/297*, y de 14 de noviembre de 2013, *S/2013/671*, accesibles en <http://www.un.org/es/sc/documents/sgreports/2013.shtml>, consultado el 04.02.2014.

⁶ Informe del Secretario General sobre la situación en la República Centroafricana, de 3 de mayo de 2013, *S/2013/261*, apartado 27, accesible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/261>, consultado el 04.02.2014. Además, la Fiscal del Tribunal Penal Internacional está analizando los crímenes cometidos contra civiles, incluidos los asesinatos y actos de pillaje ocurridos en la República Centroafricana, por si fueran susceptibles de persecución internacional. Ver, Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, concernant l’ouverture d’un examen préliminaire en République centrafricaine, de 07.02.2014, accesible en http://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/otp-statement-07-02-2014.aspx, consultado el 10.02.2014.

⁷ Informe del Secretario General sobre la situación en la República Centroafricana, de 5 de agosto de 2013, *S/2013/470*, accesible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/470>, consultado el 04.02.2014; Resolución del Consejo de Seguridad 2121(2013) de 10 de octubre, *S/RES/2121 (2013)*, accesible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2121%282013%29>, consultado el 04.02.2014. Sobre las funciones de la MISCA, puede verse INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Central African Republic: Better Late Than Never”, *Policy Briefing*, nº 96, 2 December 2013, accesible en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/central-african-republic/b096-central-african-republic-better-late-than-never.aspx>, consultado el 04.02.2014.

⁸ Resolución del Consejo de Seguridad 2127 (2013) de 5 de diciembre, *S/RES/2127 (2013)*, accesible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2127%282013%29>, consultado el 04.02.2014. Ver,

Miguel A. Acosta Sánchez

ha decretado un embargo de armas, estudiando posibles medidas sancionatorias “inteligentes” (*Smart Sanctions*) a personas “que actúen con los objetivos de socavar la paz, la estabilidad y la seguridad”⁹.

En enero de 2014, la elección de una nueva presidenta y los primeros resultados positivos de la intervención internacional, parecen representar unos iniciales pasos en la estabilización y pacificación del país, si bien todavía queda un gran camino por recorrer.

Con todo, la actual situación de inseguridad y violencia que sufre el país, con enfrentamientos entre cristianos y musulmanes, la consideración de una amenaza a la paz y seguridad internacional por parte del Consejo de Seguridad, la creciente inestabilidad en la subregión y las continuas violaciones de derechos humanos y derecho humanitario –con la reciente investigación del Tribunal Penal Internacional–, conllevan a considerar a la República Centroafricana como un Estado fallido, sujeto, por tanto, a la asistencia internacional. En este punto, cabe analizar el papel que la UE pudiera jugar como organismo regional con competencias en mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA UE Y ESTABILIZACIÓN DE ESTADOS

Conviene brevemente destacar el alcance de la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD) de la UE¹⁰.

La PCSD representa, a todas luces, el desarrollo de las cuestiones de Seguridad (la “S”) de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), esto es el anterior Segundo Pilar de la UE y que actualmente, con el Tratado de Lisboa, se ha reconvertido en una “política europea” en el Tratado de la UE. La PCSD, que tiene su origen y desarrollo a través de las Conclusiones de los Consejos Europeos¹¹, busca dotar a la UE de instrumentos aptos para hacer frente a situaciones de conflicto, y con la finalidad de colocar a la Unión en un lugar mucho más visible e influyente en la escena internacional y en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad. Debemos tener presente, de cualquier modo, que la PCSD, más que

igualmente, informe del Secretario General sobre la situación en la República Centroafricana, de 31 de diciembre de 2013, *S/2013/787*, accesible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/787>, consultado el 04.02.2014.

⁹ Resolución del Consejo de Seguridad 2134 (2014) de 28 de enero, *S/RES/2134 (2014)*, accesible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2134%282014%29>, consultado el 31.01.2014.

¹⁰ Puede verse, sobre la PCSD, ACOSTA SANCHEZ Miguel Ángel, *The EU's Military Crisis Management Operations. Petersberg Tasks and International Peace*, Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2011.

¹¹ Principalmente, los Consejos Europeos de Colonia (junio de 1999), Helsinki (diciembre de 1999), Feira (junio de 2000) y Niza (diciembre de 2000).

representar una nueva política como tal, constituye un nuevo ámbito de actuación de la UE dentro de la PESC, representado por el desarrollo de las cuestiones de seguridad y defensa¹².

Podemos definir la PCSD como aquel *desarrollo normativo y operativo de las cuestiones de la Seguridad y Defensa de la UE, en el marco de la PESC y destinado a hacer frente a las cuestiones relacionadas con la prevención de conflictos y la gestión de crisis*. Este nuevo desarrollo implica el surgimiento de un contexto jurídico propio en el que la UE puede realizar acciones en estos ámbitos de forma más coherente y de acuerdo con unas finalidades determinadas y relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, objetivo previsto en los artículos 21.2.c) y 42.1 TUE.

Desde la Cumbre de Colonia en 1999, el Consejo Europeo ha establecido el campo de actuación de la nueva PCSD en la prevención de conflictos y la gestión de crisis internacionales y dentro del objetivo de la contribución a la paz y la seguridad. Todo ello de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y sin perjuicio del papel principal del Consejo de Seguridad en estas cuestiones. En su actuación, la PCSD tendrá capacidad para llevar a cabo acciones tanto civiles como militares, por lo que la UE, a través de su nueva política, desarrollará un concepto de *Hard Security*, pero también profundizará y mejorará sus instrumentos de *Soft Security* que tanto peso le han dado en la escena internacional.

En cuanto a *Hard Security*, esto es medidas militares, el Consejo Europeo ha previsto la necesidad de que la UE recurra a instrumentos militares propios, representando a todas luces un nuevo campo de actuación en el proceso de integración europea. Con esta finalidad, la Unión debe poseer una capacidad militar de acción autónoma, sin perjuicio de la intervención de la OTAN (artículo 42.2 TUE). Estas capacidades militares estarían abastecidas por los Estados miembros con carácter voluntario, y enmarcándose en el Plan de Acción Europeo de Capacidades (PAEC), a efectos de abordar las mejoras necesarias para dotar de integridad y coherencia los contingentes nacionales a ceder a la UE. No obstante se siguen manteniendo una serie de deficiencias estructurales, principalmente en el ámbito logístico y de transporte estratégico, tal y como ya ha puesto de relieve el Consejo Europeo de diciembre de 2013¹³.

¹² Esta interpretación se ve reflejada en el texto del TUE, cuyo artículo 42 indica claramente que “la Política Común de Seguridad y Defensa forma parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común...”.

¹³ Doc. EUCO 217/13, Conclusiones del Consejo Europeo, 19 y 20 de diciembre de 2013, de 20 de diciembre de 2013, accesible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf, consultado el 21.01.2014. Sobre el Consejo Europeo, puede verse BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel, “La Política Común de Seguridad y Defensa tras el Consejo Europeo de diciembre de 2013”, IEEE, *Documento de Análisis* 03/2014, de 8 de enero de 2014, accesible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA03-2014_PoliticaComunSegyDef_MABM.pdf,

Miguel A. Acosta Sánchez

Dos serán las posibilidades a la hora de constituir una operación de mantenimiento de paz de naturaleza militar. En efecto, la UE puede realizar dos tipos de acciones: en primer lugar, acciones autónomas de la UE; en segundo lugar, acciones de gestión de crisis, recurriendo a medios y capacidades de la OTAN, a través de los denominados Acuerdos “Berlín Plus” de 2002.

Ambos tipos de operaciones han sido llevadas a efecto en la práctica. Así, podemos citar operaciones de *baja intensidad* en las cuales la UE ha actuado de forma autónoma, como la operación *Artemis*, de naturaleza humanitaria y desarrollada en 2003 en la República Democrática del Congo, o la EUFOR Chad/RCA en la República de Chad y la República Centroafricana, cuya misión puente era preparar la llegada de la operación de Naciones Unidas en la zona (MINURCAT). Por su parte, como acciones de *alta intensidad* necesitadas de infraestructura OTAN y con una naturaleza propia de operación de mantenimiento de la paz de segunda generación -por envergadura y complejidad-, podemos señalar la operación *Althea* en Bosnia y Herzegovina activa actualmente.

En cuanto a las medidas de *Soft Security*, tradicionalmente se ha considerado a la UE como una potencia civil en la escena internacional. Muestra de ello, y dentro del componente civil de gestión de crisis y prevención de conflictos internacionales, podemos citar instrumentos diplomáticos, misiones de investigación para la búsqueda de pruebas, designación de Representantes Especiales, asistencia económica, ayuda humanitaria, control de fronteras, acción de retirada de minas, sanciones económicas, y ayuda a la policía local de un tercer Estado.

Dentro de la PCSD, los ámbitos civiles en los que la UE pudiera lanzar una operación civil serían el Estado de Derecho (EPUE Kosovo), administración civil (el antecedente sería la administración de la ciudad de Mostar por parte de la UE entre 1994 y 1996), protección civil (como es la propuesta de creación de un Fuerza Europea de Protección Civil - *Europe Aid*) y fortalecimiento de las capacidades policiales (como la Misión de Policía de la UE (MPUE) en Bosnia y Herzegovina). A estos cuatro ámbitos originales, se han sumado desde 2008, las misiones de observación (Misión de Observación (MOUE) en la antigua Yugoslavia), las misiones de apoyo a los Representantes Especiales (Equipo de Preparación MCI/REUE en Kosovo), las acciones en apoyo a la reforma del sector de la seguridad (operación EUSEC RD Congo) y las misiones fronterizas (EU BAM Rafah, EU BAM Moldova/Ucrania y EU BAM Libia)¹⁴.

consultado el 01.02.2014.

¹⁴ Indicar que estas operaciones citadas son a título de ejemplo y no recogen en toda su dimensión el elenco de operaciones lanzadas por la UE desde 2003.

Miguel A. Acosta Sánchez

Vemos, por tanto, que la UE dispone de capacidad suficiente para ofrecer una acción global, particularmente en el ámbito civil, a fin de asistir en situaciones de Estados fallidos. Conviene entonces analizar cuál sería la respuesta más eficaz ante el caso de la República Centroafricana y si podemos obtener lecciones de la misma.

LA UE ANTE LA CRISIS DE LA REPÚBLICA CENTROAFRICANA

En los últimos años, la UE ha mostrado claramente su compromiso con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en África, así como con su estabilización democrática¹⁵. Ello incluye, igualmente, la lucha contra el terrorismo y la no proliferación de armas de destrucción masiva, así como el apoyo de las estrategias regionales y nacionales en favor del desarme, la desmovilización, la reintegración y la reinserción con el fin de contribuir a la reintegración de los excombatientes (incluidos los niños soldados) y a la estabilización de las situaciones posteriores al conflicto (*post conflict peace building*). Para ello, ya hemos visto, la UE podrá acudir a medios tanto civiles como militares.

Ante el golpe de estado en marzo de 2013, la UE se ha mostrado contundente en cuanto a su rechazo, apoyando claramente la acción internacional tanto de Naciones Unidas como de la UA y de la Comunidad Económica de Estados del África Central¹⁶. Así, se ha adoptado la Decisión 2013/798/UE, siguiendo el mandato de la Resolución del Consejo de Seguridad

¹⁵ Doc. COM (2005) 489 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, «Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África», de 12 de octubre de 2005; Doc. COM (2007) 357 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 27 de junio de 2007-De El Cairo a Lisboa – la Asociación estratégica UE-África, de 27 de junio de 2007, accesible en la Base de Datos Prelex, http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=es, consultado el 05.02.2014. La Estrategia para África se ha ido implementando a través de Planes de Acción trianuales, siendo el último publicado el correspondiente al trienio 2011-2013. Ver, Doc. Conseil 17593/10, 3rd Africa-EU Summit - Joint Africa EU Strategy - Action Plan 2011-2013, de 14 diciembre de 2010, accesible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017593%202010%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F10%2Fst17%2Fst17593.en10.pdf>, consultado el 05.02.2014.

¹⁶ Press Release, A/218/13, Statement by the spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton on Central African Republic, de 21 de abril de 2013, accesible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/136885.pdf, consultado el 05.04.2014; Press Release A/169/13, Statement by the spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton on Central African Republic, de 25 de marzo de 2013, accesible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/136506.pdf, consultado el 05.04.2014. Igualmente, Conclusiones sobre la República Centroafricana, Consejo de Asuntos Exteriores, de 21 de octubre de 2013 (Doc. Consejo 15064/13), accesible en, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/139174.pdf, consultado el 05.04.2014.

Miguel A. Acosta Sánchez

2127 (2013) de 5 de diciembre, por la que se establece un embargo de armas¹⁷. Por otra parte, la situación de post-conflicto en la República Centroafricana hace que deba enfrentarse a numerosos déficits económicos, sociales, humanitarios, políticos y de seguridad. Para ello, la UE se ha comprometido a apoyar en los ámbitos económicos y sociales al país, y en el marco de un programa de refuerzo del Estado de derecho y de la consolidación de la paz y estabilidad, para lo que dispone, como hemos indicado, de medios civiles y militares¹⁸.

En el ámbito de la PCSD, en diciembre de 2013, el Consejo de Asuntos Exteriores ya ofreció la posibilidad de contribuir a la estabilización del país, en el marco de su política común de seguridad y defensa, y “en sus dos dimensiones militar y civil”¹⁹.

Esta propuesta se vio concretada en el Consejo de Asuntos Exteriores de 20 de enero de 2014, cuando en sus Conclusiones sobre República Centroafricana, y tras la propuesta de la Alto Representante, decide aprobar el Concepto de Gestión de Crisis y crear una operación “militar” (EUFOR RCA), como mecanismo de respuesta global, por un periodo no superior a seis meses y previa autorización de Naciones Unidas²⁰. El perfil de la operación será de carácter humanitario –similar a la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo en 2003-, en cuanto estará destinado a la protección de la población y garantizar la asistencia de ayuda humanitaria. La nueva misión contará con unos 600 efectivos, desplegándose ya en el mes de febrero de 2014, y con objeto de facilitar el despliegue de la operación MISCA.

¹⁷ Decisión 2013/798/UE del Consejo, de 23 de diciembre de 2013, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra la República Centroafricana, *DO*, L 352, de 24 de diciembre de 2013, 51, accesible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:352:0051:0052:ES:PDF>, consultado el 31.01.2014. Ver, igualmente, Doc JOIN (2014) 1 final (5295/14), Propuesta Conjunta de Reglamento del Consejo relativo a la adopción de medidas restrictivas habida cuenta de la situación en la República Centroafricana, de 13 de enero de 2014, accesible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&t=PDF&f=ST%205295%202014%20INIT>, consultado el 31.01.2014.

¹⁸ Así, recientemente, se ha concedido una ayuda de 25 millones de Euros para apoyar a la operación MISCA, así como la celebración de elecciones previstas para 2015. Press release IP/14/96, L'UE annonce l'octroi de nouvelles aides en faveur de la sécurité et des élections en République centrafricaine, de 31 de enero de 2014, accesible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-96_fr.htm, consultado el 05.02.2014.

¹⁹ Conclusiones sobre la República Centroafricana, Consejo de Asuntos Exteriores de 16 de diciembre de 2013 (Doc. Consejo 17867/13), accesible en, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/140438.pdf, consultado el 05.04.2014.

²⁰ Conclusiones sobre la República Centroafricana, Consejo de Asuntos Exteriores de 20 de enero de 2014, (Doc. Consejo 5425/14), accesible en, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/FR/foraff/140741.pdf, consultado el 05.04.2014. Ver, DIEZ ALCALDE Jesús, “Naciones Unidas: luz verde a la misión de la Unión Europea en República Centroafricana”, IEEEE, *Documento de Análisis* 09/2014, de 3 de febrero de 2014, accesible en http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA09-2014_NNUU_LuzVerde_EUFOR_JDA.pdf, consultado el 03.02.2014.

La respuesta de Naciones Unidas no se ha hecho esperar. Así por Resolución 2134 (2013) de 28 de enero²¹, el Consejo de Seguridad ha autorizado la misión militar de la UE, por un periodo de seis meses a partir de la declaración de capacidad operativa plena. Igualmente, solicita a las autoridades de transición de la República Centroafricana a que aceleren un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas con la UE. Así, se ha adoptado la Decisión 2014/73/PESC del Consejo, de 10 de febrero de 2014, por el que se crea la operación militar EUFOR RCA²².

LA EUFOR RCA COMO BANCO DE PRUEBAS DE LA REVITALIZACIÓN DE LA PCSD

Cabe recordar en primer lugar, que la UE ha demostrado una capacidad única en las relaciones internacionales. Así, junto a su reconocimiento como potencia civil, ha desarrollado en los últimos años una capacidad militar que le dota de una serie de instrumentos adecuados para dar una respuesta global a cualquier crisis internacional.

Dejando aparte el hecho de un reflujó en el desarrollo de la PCSD, tal y como puso de manifiesto el Consejo Europeo de diciembre de 2013, es destacable que la UE dispone de los medios para lanzar operaciones civiles-militares y que puedan actuar en cualquier fase de la crisis. Así, si los medios militares, según la concepción de operaciones de mantenimiento de la paz clásicas, irían destinadas a congelar una situación de conflicto armado o asegurar el cumplimiento de un acuerdo de alto el fuego, los medios civiles podrían intervenir con carácter previo, a fin de evitar una escalada de la tensión o, en mayor medida, en un periodo de post-conflicto. Para todo ello, se dispone de una célula civil-militar en el seno del Estado Mayor de la UE²³ y el Centro de Operaciones está operativo desde mayo de 2007, pudiendo incluso considerar el lanzamiento de acciones civiles y militares conjuntamente.

²¹ Resolución del Consejo de Seguridad 2134 (2013), de 28 de enero de 2014, *S/RES/2134 (2013)*, *cit.*

²² Decisión 2014/73/PESC del Consejo, de 10 de febrero de 2014, sobre una operación militar de la Unión Europea en la República Centroafricana ("EUFOR RCA"), *DO L 40*, de 11 de febrero de 2014, 59, accesible en, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:040:0059:0062:ES:PDF>, consultado el 11.02.2014. Ver, igualmente, Doc. Consejo 6042/14, Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con la República Centroafricana para la celebración de un acuerdo sobre el estatuto de la Misión Militar de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUFOR RCA) – Adopción, de 4 de febrero de 2014 (no público).

²³ La célula ya ha tenido una actuación destacable en el lanzamiento y desarrollo de la operación militar *Althea* en Bosnia-Herzegovina, la misión de apoyo civil y militar a la misión de la Unidad Africana en Darfur, la misión de observación en Aceh (MOA) y la Misión de la Unión Europea de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la República de Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU).

Miguel A. Acosta Sánchez

En la Decisión 2014/73/PESC de creación de EUFOR RCA, encontramos el artículo 7, que bajo la denominación de “Coherencia de la respuesta de la Unión y coordinación”, cita en su apartado 1: “1. La AR garantizará la ejecución de la presente Decisión y su coherencia con la acción exterior de la Unión en su conjunto, incluidos los programas de desarrollo de la Unión y su ayuda humanitaria”.

Hay que destacar lo novedoso en el tenor de este artículo, repetido en las anteriores misiones militares creadas, cuales son la EUFOR Libia –que no ha llegado a desplegarse-, EUTM Malí y EUTM Somalia. Podemos hacer algunas reflexiones sobre este artículo. En primer lugar, es muestra de la nueva regulación recogida en el Tratado de Lisboa sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de la UE y el papel del Alto Representante como miembro, por partida doble, del Consejo y de la Comisión²⁴. En segundo lugar, cabe destacar la voluntad de la UE de dar coherencia a toda la amalgama de competencias de diversos ámbitos de actuación, particularmente de naturaleza civil. Y en tercer lugar, es muestra de la práctica seguida desde los inicios de la PCSD de adoptar distintas normas jurídicas para cada intervención, y *a posteriori* buscar la coherencia requerida.

En nuestra opinión, y dada la situación en la cual se encuentra actualmente la República Centroafricana, con la necesidad de poner fin al conflicto armado, pero igualmente necesitado de apoyo y asesoramiento político y civil, la respuesta de la UE debería tener un carácter multidimensional. Así, en la misma Decisión de creación de EUFOR RCA debería haberse incluido de forma explícita dispositivos de gestión civil de crisis.

En efecto, tradicionalmente, las operaciones militares de la UE han estado apoyadas civilmente por acciones de la Comisión Europea –en materia económica– y del Alto Representante a través de sus Representantes Especiales, los cuales facilitan el diálogo con las autoridades civiles locales y regionales. En el supuesto de la República Centroafricana, al encontrarnos ante una situación de Estado fallido, debe dotarse de un mayor peso a estos instrumentos civiles, y ello hubiera podido llevarse a cabo a través de una operación híbrida, con componentes tanto civiles como militares.

Si bien, el momento actual es de caos y violencia y la primera actuación que debe realizarse, tal y como señala Díez Alcalde²⁵, es el desarme, la dimensión civil de la PCSD podría perfectamente complementar las labores militares de la EUFOR RCA. En efecto, componentes policiales que formaran a los cuerpos y fuerzas de seguridad centroafricanos, de acuerdo con estándares europeos e internacionales, equipos de expertos fiscales para determinar la posible violación de derechos humanos, o funcionarios especializados a fin de

²⁴ Ver, sobre el asunto ACOSTA SANCHEZ, *op. cit.* 53 y siguientes.

²⁵ DIEZ ALCALDE, “Caos y violencia...”, *op. cit.*, 12.

Miguel A. Acosta Sánchez

apoyar la reconstrucción de infraestructuras gubernamentales y el Estado de derecho, deberían tener un papel esencial en la estabilización del país.

Hemos sido testigos, en otros lugares, como la UE a golpe de reacción ha ido montando distintos operativos. Así en Somalia, junto a la operación militar naval EU NAVFOR, existe la EUTM de formación de cuerpos policiales; y en la República Democrática del Congo, junto a las actuales EUSEC RD Congo y EUPOL RD Congo, ambas civiles en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad y de la formación de cuerpos policiales respectivamente, han existido EUPOL Kinshasa y EUFOR RD Congo²⁶. Incluso en una de las más longevas operaciones militares de la UE, *Althea* en Bosnia-Herzegovina, existe una unidad integrada de policía junto al componente militar.

Con todo, en nuestra opinión la UE debería evitar la consecución en el tiempo de distintas operaciones militares y civiles y asentar de una vez por todas, en el marco de la PCSD, la posibilidad de crear una operación multidimensional en toda su envergadura, con componentes civiles y militares y bajo la dirección del Consejo y con respaldo de la Comisión europea. Esta operación podría ir enriqueciéndose paulatinamente de aquellos componentes militares, y civiles en su mayor medida, según las circunstancias y necesidades del momento de la crisis, evitando así pesados procedimientos burocráticos de adopción de nuevas Decisiones de creación de misiones y opacidad en la sinergia entre instituciones, y facilitando, por otra parte, una financiación única para todo el espectro de actuación²⁷.

Por otra parte, cabe resaltar los valores y principios democráticos que pretende la UE implantar en la República Centroafricana. Estos valores y principios, que aparecen recogidos en el TUE, como son la democracia, el Estado de derecho, o la protección de los derechos humanos, son de esencia europea. Ello implica la necesidad de un mayor conocimiento y sobre todo diálogo entre Europa y el resto del mundo, concretamente con el continente africano. Para esta finalidad, nos parece vital la función que pueda jugar la figura del Representante Especial de la UE (REUE), en concreto y para el caso de la República Centroafricana, el REUE para la Unión Africana, apoyado por la Delegación de la UE en Bangui. El mismo, deberá tener claramente definidas sus competencias en la cadena de mando de la operación EUFOR RCA, facilitando información y contactos al Jefe de la misión en el terreno fundamentalmente.

²⁶ Cabe destacar en la República Democrática del Congo, el escaso éxito de la Comunidad Internacional, pues el país se encuentra en el segundo puesto en el listado de Estados fallidos elaborado por *Found for Peace*. Y cabría preguntarse si la UE hubiera tenido mejores resultados si hubiera lanzado desde el inicio una operación híbrida como la que se defiende en el presente documento.

²⁷ Recordemos que el Consejo Europeo de diciembre de 2013, ya ha hecho hincapié en la necesidad de revisar el mecanismo de financiación ATHENA para las operaciones de gestión de crisis, y basado en contribuciones previas de los Estados miembros, al no estar dando los resultados esperados.

Miguel A. Acosta Sánchez

Por último, y no menos importante, en línea con las recomendaciones del Consejo Europeo de diciembre de 2013, la UE debería replantearse su propia dimensión securitaria, y ello pasaría por no solamente revisar y actualizar la Estrategia de Seguridad de 2003 –ya retocada muy escuetamente en 2008– sino incluso, al igual como ya han hecho algunos Estados europeos del entorno, llega a adoptar lo que se denomina un *Libro Blanco de la Defensa*.

Este *Libro Blanco* permitiría fijar las prioridades estratégicas de la UE, los valores a defender, los medios y capacidades con que cuenta la misma, la determinación del uso de la fuerza así como las operaciones que estuviera dispuesta a llevar a cabo, civiles, militares y conjuntas. En otras palabras, debería establecer el cómo, el cuándo y el dónde de las operaciones, destacando el papel de los medios civiles y las operaciones conjuntas si realmente la UE pretende ofrecer una respuesta global a las crisis internacionales.

Hubo un primer intento de adoptar un *Libro Blanco* en 2004, dirigido por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, y con la participación de importantes think tanks europeas. El proyecto, que se encuentra publicado en la web del Instituto de Estudios de Seguridad, ha constituido un importante documento en el que se expone, entre otros, el contexto internacional de la PESC/PCSD, las capacidades con las que cuenta la UE y las necesidades más relevantes y, lo más interesante, la descripción de los denominados “Escenarios Estratégicos”. Entre estos “Escenarios”, encontraríamos la *Intervención Humanitaria de alta intensidad* (Escenario II), cuyo objetivo sería restaurar la paz, prevenir futuros daños humanitarios y establecer operaciones de asistencia humanitaria, en línea con lo que realmente se persigue en la República Centroafricana y sin que los medios militares actúen de forma aislada o como única opción²⁸.

En nuestra opinión, para favorecer el relanzamiento de la PCSD, la UE debería dotarse de documentos o directrices de referencia, más allá de la actualización de la Estrategia de Seguridad, sino también por medio de un *Libro Blanco para la Defensa* que permitiera dotar a la UE de un instrumento fundamental para poder tomar acertadas decisiones sobre la base de acuerdos pre-establecidos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La naturaleza y desarrollo de la PCSD de la UE, en la cual coexisten instrumentos civiles y militares para la gestión de crisis y la prevención de conflictos internacionales, debe ser una

²⁸ Institut for Security Studies, *European Defence. A proposal for a White Paper*, Report of an Independent Task Force, may 2004, accesible en, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/wp2004_01.pdf, consultado el 10.02.2014.

Miguel A. Acosta Sánchez

herramienta esencial para recolocar a Europa en un puesto de primer orden en materias de paz y seguridad internacionales. En efecto, la oportunidad que se presenta actualmente con la crisis en la República Centroafricana, como caso claro de Estado fallido, debería ser el revulsivo que necesita la UE para, a partir de aquello que se preveía ya en 2003 en la Estrategia de Seguridad y a través de operaciones multidimensionales, tomar la clara opción de ofrecer a la comunidad internacional una capacidad de respuesta global a las actuales y complejas crisis internacionales. Cualquier cosa diferente a esto, podrá tener resultados positivos pero difícilmente permanencia en el tiempo.

i

*Miguel A. Acosta Sánchez**
Doctor en Derecho
Área de Derecho Internacional Público y RRII
Universidad de Cádiz

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.