

21/2014

28 febrero de 2014

Laura García Martín*

LA PCSD A TRAVÉS DE LAS
OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS
DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTUDIO DE
CASO DE LA EUTM MALI

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA PCSD A TRAVÉS DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTUDIO DE CASO DE LA EUTM MALI

Resumen:

La creación y despliegue de las denominadas Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea constituyen la prueba más evidente del interés de la Unión de consolidar su papel como actor global en el ámbito de la paz y seguridad internacional. La última de las operaciones que la UE ha desplegado ha sido la EUTM Mali, una operación militar cuya finalidad es la de formar a las fuerzas de seguridad malienses. El desarrollo de esta misión y sus resultados finales podrán determinar en qué medida la Unión Europea está avanzando hacia el fortalecimiento de su posición como actor internacional y qué carencias quedan aún por subsanar para lograr ese objetivo.

Abstract:

The establishment and deployment of so-called Crisis Management Operations of the European Union are the most obvious evidence of the EU's interest to consolidate its role as a global player in the international peace and security field. The last deployed operation by the EU has been the EUTM Mali, a military mission whose purpose is to train Malian security forces. The development and its final results may determine if the EU is moving towards strengthening its position as an international player, and the remaining deficiencies to be overcome to achieve that goal.

Palabras clave:

Unión Europea, PCSD, Gestión de crisis, operaciones civiles y militares, EUTM Mali.

Keywords: European Union, CSDP, Crisis Management, civil and military missions, EUTM Mali.

***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.

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Desde que se emprendió el largo del camino para la integración europea tras la Segunda Guerra mundial, la Política Común de Seguridad y Defensa ha sido una de las políticas que más disconformidad ha provocado entre los Estados Miembros. Motivo principal de ello es el hecho de que la seguridad y la defensa formen parte del núcleo esencial del ámbito de la soberanía estatal, del que son tan recelosos los mismos. A pesar de esto, si bien es cierto que esta política no fue considerada desde un principio como un punto clave en el proceso de construcción europea, no lo es menos que su papel ha ido tomando gradualmente más relevancia en la última década, debido principalmente al desarrollo progresivo de las denominadas Operaciones de Gestión de Crisis.

Como es sabido, no fue hasta 1992 con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, cuando se contempla la firme voluntad europea de desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esta voluntad se mantuvo e intensificó con la adopción de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que entró en vigor con el Tratado de Ámsterdam en 1999¹. Igualmente, en este último Tratado se institucionalizan las denominadas Misiones Petersberg², que quedaron incorporadas al antiguo TUE en su artículo 17.2, y a las que podemos considerar el antecedente directo de las actuales Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea.

Sin embargo, la ejecución de estas misiones se contemplaba en tales tratados como competencia de la UEO, y no como propia de la naciente Comunidad Europea. El Tratado de Niza modifica sustancialmente este panorama, ya que la nueva formulación de dicho Tratado elimina casi por completo la referencia a la UEO del artículo 17 del antiguo TUE como responsable de la labor de seguridad y defensa, confirmando así la disposición de crear una capacidad operativa autónoma de la Unión Europea en tales asuntos.

La progresiva configuración y desarrollo de estas Operaciones no responden si no al interés de la Unión por consolidarse como actor global internacional, confirmando la idea de que la Unión Europea como potencia internacional que es, tiene la responsabilidad de

¹ La guerra de Bosnia puso de manifiesto que los intereses de seguridad de los EEUU ya no coincidían forzosamente con los europeos: la Unión debía tener capacidad propia para ser un actor en el campo de la seguridad internacional. Las negociaciones para el desarrollo de esta política de seguridad y defensa comienzan en la Cumbre franco-británica de Saint Malo y culminaron con la entrada en vigor del T. de Ámsterdam.

² Dichas misiones reciben este nombre por el castillo donde se celebró el Consejo de Ministros de la extinta UEO (Unión Europea Occidental) que las adoptó, en Junio de 1992. En la ciudad de Bonn, Alemania.

contribuir mantenimiento de la paz en el mundo. Asimismo y desde un punto de vista pragmático, resulta más eficaz atajar las crisis y conflictos con la máxima antelación posible, antes de que aquellos se desborden y acaben llegando a nuestras fronteras con mayor virulencia.

Tras los ataques terroristas a las torres gemelas en Estados Unidos en septiembre de 2001 y la posterior intervención norteamericana en Irak en 2003, los Estados miembros elaboraron una Estrategia Europea de Seguridad (EES)³ en la que se definen los principales retos y amenazas mundiales contra la seguridad de la Unión y se clarifican los objetivos estratégicos a seguir para hacer frente a estas amenazas. La adopción de este documento fue una indudable muestra de que el panorama geopolítico internacional se encontraba (y aún se encuentra) en constante evolución, lo cual afecta sustancialmente a la configuración y despliegue de las operaciones de la UE. Cada día aparecen nuevos retos y amenazas para el mantenimiento de la paz internacional, como lo son la piratería, las armas de destrucción masiva o el terrorismo⁴. Adaptar las operaciones de gestión de crisis a los tiempos y a las circunstancias se hace imperativo para hacer frente a tales amenazas globales.

Con el intento fallido de la adopción del Tratado de una Constitución para la Unión, la adopción del Tratado de Lisboa supuso un nuevo avance en materia de seguridad y defensa. La esencia del fracasado proyecto constitucional fue conservada, adaptada y transferida al Tratado de Lisboa, en vigor desde diciembre de 2009. Dicho Tratado ha proporcionado un marco jurídico más completo al conjunto de la PESD (que pasará a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD), regulando específicamente lo que ya estaba llevando a cabo en la práctica. Asimismo, a partir de su entrada en vigor, la UE goza de personalidad jurídica expresa y propia⁵, requisito que se hacía necesario para que la UE se convirtiese en sujeto indubitativo de Derecho Internacional, como señala el Profesor Aldecoa Luzárraga⁶.

³ ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD: *Una Europa segura en un mundo mejor* (15895/2003 PESC 787). Bruselas, 8 de diciembre, 2003. En <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

⁴ Tal y como recoge la ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD: *Una Europa segura en un mundo... Opus. Cit., p.3.*

⁵ Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la UE gozaba de personalidad jurídica implícita en el ámbito de muchas de sus políticas, pero es a partir de dicho Tratado cuando se confirma de forma expresa esta cualidad que le permite dejar de ser un mero actor político.

⁶ ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: *“La Política Exterior Común en el Tratado de Lisboa”*, en *El Tratado de Lisboa, Análisis y Perspectivas*. Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. Dykinson S.L, 2008, p. 237.

NATURALEZA Y PROCEDIMIENTO DE DESPLIEGUE DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UE

Naturaleza jurídica de las misiones

Las Operaciones de Gestión de Crisis se encuadran en un contexto amplio referido al ámbito de la paz y seguridad internacionales, en cuya cúspide se sitúa la Organización de Naciones Unidas, promotora inicial de las Operaciones de Mantenimiento de Paz. La Unión Europea ha tomado estas misiones de la ONU como modelo para desarrollar el despliegue y funcionamiento de sus propias operaciones de gestión de crisis, siguiendo la premisa de que como potencia global que es, tiene responsabilidades en el ámbito de la paz y seguridad en el mundo.

La base legal de estas Operaciones la encontramos en el TUE, tras la reforma efectuada por el Tratado de Lisboa. El artículo 42 del mismo, dispone que la UE podrá recurrir a los medios civiles y militares a su disposición para realizar misiones fuera de la Unión, con el objetivo de garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Estas misiones, denominadas también durante un tiempo misiones PESD, se integran en una categoría superior: las operaciones de mantenimiento de la paz. Ambas categorías comparten naturaleza, alcance y funciones, con la singularidad de que las Operaciones de Gestión de Crisis han sido creadas por organizaciones regionales, como la UE o la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), mientras que las conocidas como Operaciones de Mantenimiento de la Paz se crearon en el seno de la Organización de la Naciones Unidas.

Una especificidad más de las misiones de la Unión Europea reside en que su creación deriva de un acto jurídico propio, y no forzosamente de Naciones Unidas, incluso en los supuestos en los que la misión ha sido autorizada previamente por el Consejo de Seguridad. El acto jurídico por el que se crea una operación de gestión de crisis es actualmente la Decisión, que ha sustituido a la antigua Acción Común.

Al igual que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, las Operaciones de Gestión de Crisis tratan de responder al tipo de conflicto que se manifieste en un momento concreto, siendo el mismo el que condiciona el desarrollo de las misiones. Por ello, como bien ha expuesto el Profesor Fernández Sánchez, en ambos tipos de operaciones reina la adhocracia⁷, queriendo decir con esto que estas operaciones se establecen ad hoc, en

⁷ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A.: Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la Paz. Volumen I, Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.103.

función del contexto y circunstancias en los que tienen que operar. A pesar de esta coincidencia, existe una diferencia formal importante entre las operaciones de la ONU y las de la UE, y es que las misiones de la UE aparecen expresamente recogidas en el TUE, mientras que no ocurre lo mismo con las de Naciones Unidas, no contempladas en ningún precepto de la Carta⁸.

Procedimiento de creación y despliegue de las misiones

Fase de diagnóstico y planificación

Como su propio nombre indica, en esta fase se pretende *diagnosticar* el estado del conflicto, a la vez que se va perfilando el plan de acción de la futura Operación. Para conseguir una evaluación detallada de la situación es necesario recolectar la máxima información posible, por lo que se suelen llevar a cabo actividades de monitorización y alerta temprana, así como la formulación del concepto de gestión de crisis para la elaboración de la estrategia específica que se seguirá en la misión.

Además, para ampliar la información, la Unión Europea como organización regional puede establecer cuando estime oportuno, consultas con otras organizaciones internacionales como la OTAN o la ONU, así como con otras organizaciones regionales, terceros estados y ONG.

Antes de la puesta en marcha de una misión, los Estados miembros y las Instituciones europeas comienzan a plantear los riesgos a los que puede enfrentarse la futura operación, lo que se denomina como *concepto de gestión de crisis*. Siendo así, y desatado ya el conflicto, será el Comité Político y de Seguridad (COPS) el organismo encargado de preparar el documento que contenga la respuesta que la UE debe dar a la crisis, recomendando al Consejo la estrategia a seguir⁹, documento que sentará las bases que permitan la creación de la decisión que determinará el marco legal de la operación. Vemos pues, que este organismo ostenta un gran poder de orientación estratégica sobre la propuesta de operación.

⁸ Este inconveniente fue resuelto por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en su dictamen sobre “ciertos gastos de las Naciones Unidas” de 20 de julio de 1962.

⁹ MISSIROLI, A.: “Cómo funciona la PESD”, en GNESOTTO, N., (Ed.), Política de Seguridad y Defensa de la Unión europea. Los cinco primeros años (1999- 2004), EU ISS, Paris: 2004, p. 68.

Tras la formulación del concepto de gestión de crisis, se procede a su aprobación por parte del Consejo. Este concepto se aprueba antes de la adopción de la decisión (antigua acción común) que crea la operación en concreto.

Fase de establecimiento de la Operación

La creación de una misión en el marco de la PCSD es adoptada por unanimidad por el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores, mediante el instrumento jurídico llamado Decisión. La base jurídica que contiene la Decisión de creación de una Operación de Gestión de crisis aparece contemplada en el artículo 42.4 del TUE.

Asimismo, y aunque el artículo 31.1 del TUE¹⁰ consagre la regla general de la unanimidad para esta materia, establece una especialidad: aquellos Estados miembros que se abstengan en la votación podrán acompañar su abstención de una declaración formal por la que acepta que su posición no bloquee la adopción de la decisión propuesta a votación. Este mecanismo se denomina “abstención constructiva”, y se pretende con él facilitar el nacimiento de decisiones en la PESC (y por tanto de la PCSD), de manera que se excluyen los efectos para el Estado o Estados que la formulen, admitiendo la obligatoriedad de la Decisión para la Unión Europea¹¹. Para que este mecanismo funcione, debe tratarse de una resolución en el ámbito de la PESC, que requiera de la unanimidad para ser aprobada, y que no concurran en la abstención un tercio de los Estados miembros que reúnan como mínimo un tercio de la población de la Unión.

De esta manera, el Consejo es el encargado de adoptar la Decisión (antigua Acción Común) que autoriza la creación de la operación en el marco de la PCSD. Es el artículo 28 del TUE el que establece la base jurídica que permite la creación de estas decisiones, y establece su carácter vinculante para los Estados Miembros. La aprobación de la Decisión de creación de una misión abre el camino al siguiente paso del proceso, el de la constitución de la operación.

La operación debe estar claramente definida antes de su constitución y despliegue. Para ello, el COPS establece el concepto de la operación, el Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas o Acuerdo sobre el estatuto de la misión, así como el plan de la misión. Asimismo, en

¹⁰ El tenor literal del artículo 31.1 dispone que: “El Consejo Europeo y el Consejo adoptarán por unanimidad las decisiones de que trata el presente capítulo, salvo en los casos en que el presente capítulo disponga otra cosa. Se excluye la adopción de actos legislativos”

¹¹ MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: “La Acción Exterior de la Unión: la política exterior y de seguridad común”, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid. Tecnos, 2012, p. 579.

el caso de que participen terceros estados, el COPS deberá crear también un Comité de contribuyentes (CDC) para integrar en la gestión cotidiana de la operación a dichos estados.

Fase de evaluación y seguimiento

Durante esta última fase, el COPS desempeña un papel clave, supervisando la ejecución de todas las medidas acordadas en la fase de planificación, a la vez que podrá sugerir ajustes a estas medidas si así lo considerase adecuado para cumplir con el propósito de la misión.

Si el COPS estimase oportuno modificar o finalizar la operación, se reactivará el procedimiento decisorio explicado en el punto anterior, de manera que la decisión que dispusiera esta modificación o finalización deberá ser aprobada por el Consejo, en su formación de Asuntos Exteriores. Estas decisiones de revisión y prórroga tienen su base jurídica en los artículos 28 y 43.2 del TUE.

Sin perjuicio de ello, todas las misiones establecen en la Decisión que las crea un artículo que prevé su revisión por parte del Consejo antes de que se cumpla el plazo de finalización de la operación, o en su caso, cada seis meses. En la mayor parte de las Operaciones, estas revisiones han dado lugar a prórrogas de la misión, con el consentimiento por supuesto del Estado receptor.

Por otra parte, la finalización de la operación se prevé habitualmente en la última acción de revisión, aunque también puede establecerse en la acción de creación. De cualquier modo, la mayoría de las operaciones fijan una fecha de finalización de la misma, aunque sea revisada y prorrogada posteriormente.

Asimismo, durante esta etapa, se establecen mecanismos de evaluación de los resultados obtenidos hasta el momento por la misión. Para ello, el COPS podrá requerir a otros organismos implicados que elaboren su propia evaluación sobre todo lo aprendido durante el tiempo de ejecución de la operación.

TIPOLOGÍA DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA

Existen dos tipos de operaciones en función del carácter del personal que participa en ellas:

- Operaciones militares.
- Operaciones civiles.

Sin embargo, hay misiones que precisan de la confluencia de fuerzas procedentes de las dos categorías, en cuyo caso la denominación de las misiones será la de *operaciones mixtas*¹².

Operaciones militares

Denominadas anteriormente *Misiones Petersberg*, esta tipología se divide en diferentes categorías en función de sus objetivos:

- a. Operaciones humanitarias y de rescate y evacuación.
- b. Operaciones de mantenimiento de la paz.
- c. Operaciones en las que intervengan fuerzas de combate, incluidas las operaciones de reestablecimiento de la paz.

En la actualidad, la UE puede adoptar dos formas a la hora de llevar a cabo una operación militar de gestión de crisis:

- Como operación autónoma.
- Como parte de una operación de la OTAN (incluimos aquí las operaciones desplegadas conforme al arreglo de los acuerdos Berlín Plus).

Operaciones civiles

En este tipo de operaciones no solo participa personal estrictamente civil, sino también fuerzas de policía, y puntualmente, militar, aunque con funciones de asistencia técnica y no de combate.

El Consejo Europeo de Santa María de Feira de 2000 estableció las tareas que debía desarrollar la UE en materia de gestión civil de la crisis. Estas son:

¹² Aunque hay misiones como la AMIS II en Darfur que no presenta dudas sobre su naturaleza mixta, es conveniente señalar que ciertas operaciones de la UE que se concibieron en principio como civiles, se acabaron convirtiendo en mixtas, por necesitar del componente militar para lograr el propósito de la operación. Un ejemplo de ello sería la operación EUSEC RD Congo, desplegada en 2005.

a. Policía

La Unión cuenta con bastante experiencia en este tipo de operaciones, ya que han sido el grueso de las misiones realizadas hasta hoy.

b. Fortalecimiento del Estado de Derecho.

c. Administración Civil.

d. Protección Civil.

Con la adopción del objetivo principal civil para 2008, se añadían dos categorías más a estas operaciones civiles de gestión de crisis: las misiones de observación, y las misiones de apoyo a los Representantes especiales de la UE (REUE)¹³, que tienen por objetivo garantizar la estabilidad y seguridad de un Estado tras el conflicto.

El ámbito de las operaciones civiles de gestión de crisis se ha ido ampliando, necesariamente, en función de los nuevos retos que han ido apareciendo con los años. De esta manera, actualmente a lo que se tiende es a promover lo que se ha denominado por el Consejo como *misiones integradas*¹⁴, que tratan de cubrir distintos grupos de tareas propias de la gestión civil de la crisis, aproximándose a un gobierno más global de la misma. En muchos de los casos, además, estas operaciones civiles complejas se adscriben a las funciones de consolidación de la paz, por lo que tienen como objetivo el prestar asistencia a la recuperación post-conflicto y sentar las bases para la prevención de futuras crisis.

ANÁLISIS DE LA ÚLTIMA OPERACIÓN DESPLEGADA POR LA UNIÓN EUROPEA: EUTM MALI

Contexto y despliegue de la Operación

Lo que comenzó en enero de 2012 como una nueva oleada de revueltas del pueblo Tuareg en el norte de Mali, acabó por internacionalizarse bajo la insignia del terrorismo yihadista, dando paso a una espiral de inestabilidad y violencia insostenible en el país.

Ante este contexto, el 11 de enero de 2013, finalmente Francia interviene militarmente, a petición del Estado Maliense y respaldada por la ONU, en la denominada **Operación Serval**. Su objetivo era hacer frente y evitar el avance de los terroristas hacia la

¹³ Esta figura se crea *ad hoc* para las zonas de conflicto y crisis, tal como aparece recogido en el artículo 33 del TUE. Se encarga principalmente de orientar y actuar de enlace entre el AR y el comandante o jefe de la misión.

¹⁴ Consejo de la Unión Europea, "Informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC", 2007, p.80. En: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ES_PESC.pdf.

capital, Bamako, ayudados por las fuerzas armadas malienses y por contingentes del Chad y de Nigeria provenientes de la Misión de Apoyo Internacional (AFISMA, por sus siglas en inglés). La operación detuvo la penetración de los grupos insurgentes y recuperó ciudades claves como Tombuctú y Kidal.

Por su parte, el 18 de enero de 2013, el Diario Oficial de la Unión Europea publicó la Decisión del Consejo del 2013/34/PESC¹⁵ que aprobaba la operación militar de la Unión Europea, la cual tenía como objetivo contribuir al adiestramiento de las Fuerzas Armadas de Mali. Esta operación recibe el nombre de EUTM Mali.

La Misión respondía a la petición de las autoridades de Mali y a las resoluciones 2071/2012 y 2085/2012 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Dichas resoluciones expresaban la preocupación de la ONU por las consecuencias de la inestabilidad en el norte del estado africano, tanto para la región del Sahel, como para *otros lugares*. Del mismo modo, destacaban la necesidad de actuar con rapidez para preservar la estabilidad, invitando a la Unión (y a otros socios internacionales) a que proporcionasen a las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Mali *asistencia coordinada, conocimientos especializados, capacitación y apoyo para la creación de capacidad*¹⁶.

En sus considerandos, la Decisión 2013/34/PESC del Consejo, incide en el hecho de que esta misión debe seguir el modelo de enfoque global de la UE, tal y como fue recogido en la estrategia para la seguridad y desarrollo en el Sahel¹⁷. Esta estrategia se adoptó con la pretensión de hacer frente al riesgo que suponían (y suponen) para toda la región la proliferación de grupos armados y terroristas, abogando por intervenciones políticas que integren mejor las dimensiones de desarrollo y de seguridad de las políticas de la UE. En ella se identificaba a tres países como su objetivo principal. Estos son Mali, Mauritania y Níger¹⁸.

Con respecto al objetivo de la misión, el artículo primero de la Decisión 2013/34/PES, lo establece como el de proporcionar, en el sur de Mali, formación y asesoramiento en materia militar a fuerzas armadas de Mali bajo el control de las autoridades civiles legítimas.

¹⁵ DO L 14/19 18.1.2013, p.19.

¹⁶ Terminología utilizada por la Resolución 2071/2012, p.1.

¹⁷ La *Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en la región del Sahel* de la UE se publicó en septiembre de 2011. Disponible en: http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

¹⁸ Asimismo, el SEAE estableció un Grupo de Trabajo para el Sahel, encargado de evaluar la evolución de la estrategia europea, y la figura del Coordinador Regional para el Sahel. *Vid.* BELLO, O.: La implementación de la estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas, Documento de Trabajo, nº114, Noviembre 2012, p.2. En: http://www.fride.org/download/WP_114_Implementacion_estrategia_UE_Sahel.pdf

Con ello se pretende la capacitación de este personal para participar en las operaciones militares que permitan devolver la estabilidad a Mali, a la vez que se reduzca la amenaza de los grupos terroristas afincados en el norte del país. EUTM Malí contribuirá a su vez a la reestructuración del país, asesorando al Estado Mayor en mando y control, asuntos logísticos y respeto a los derechos humanos, en particular en el tratamiento de presos¹⁹. Ahora bien, queda excluido como objetivo de la operación EUTM Mali la participación en operaciones de combate.

De esta manera, el 18 de febrero de 2013, se adoptó la Decisión 2013/87/PESC²⁰, que aprobaba el inicio de la EUTM Mali, así como el plan de la misión y las reglas de intervención. Esta decisión autorizaba al Comandante de la Misión a ejecutar la operación con efecto inmediato.

El entrenamiento efectivo de las tropas malienses comenzó a desarrollarse a partir del mes de abril 2013, cuando ya quedó desplegado todo el personal necesario y podía garantizarse su seguridad. Para el cumplimiento de sus objetivos, la EUTM Mali asume el adiestramiento de las fuerzas armadas malienses y el asesoramiento al ministerio de defensa maliense para emprender una profunda reforma del sistema de defensa nacional. El presupuesto destinado para esta operación es de 23,4 millones de euros para su mandato actual, que concluye a finales de mayo de 2014.

El cuartel general de la EUTM Mali se ha establecido en Bamako, capital del estado maliense, mientras que las actividades propias de la operación se llevan a cabo en Koulikoro, en el noreste del país. Con un mandato inicial de 15 meses prorrogables, el número de instructores que integran la misión es de 200, que sumados al personal de apoyo y las fuerzas de protección de la misión alcanzan la cifra de 450 participantes en la operación²¹.

Estados participantes

En el despliegue de la EUTM Mali, son 23 Estados Miembros los que participan contribuyendo con personal militar. Estos son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Reino Unido, Rumania, y Suecia²².

¹⁹ DEL VADO, S.: *Primer mes en Mali*, Revista Española de Defensa nº293, marzo 2013. p.33. En:http://www.portalcultura.mde.es/documentos/Publicaciones/Revistas/_PasaPaginas_/REVISTA_ESPANOLA_DEFENSA/REVISTA_ESPAOLA_DE_DEFENSA_N_293_MARZO_2013/index.html#/32/

²⁰ Publicada el 19 de Febrero de 2013, DO L 14 18.1.2013.

²¹ Web oficial de la operación EUTM Mali : http://www.eutmmali.eu/?page_id=228

²² Informe del SEAE; última actualización realizada en septiembre de 2013. Disponible en:

En este sentido, la Decisión 2013/87/PESC del Consejo, sobre el inicio de la misión en Mali, establece en el tercer considerando, la exclusión de la participación de Dinamarca, de conformidad con el artículo 5 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca²³, anejo al TUE y al TFUE. Por lo tanto, el estado Danés ni participa en la aplicación de la Decisión, ni en la financiación de la misión que esta autoriza.

Sin perjuicio de ello, la EUTM Mali constituye el vigésimo octavo despliegue y el octavo de tipo militar de la Unión en diez años. Asimismo, es una de las misiones más ambiciosas lanzadas por la UE por el número de personal efectivo desplegado y por las especiales condiciones del conflicto en las que tienen que operar, factores que en opinión del Profesor Vázquez Ramos, hacen de esta operación un test de credibilidad para la Unión Europea y en particular para su política común de seguridad y defensa²⁴.

En el caso particular de la participación de España, su contingente inicial estaba formado por 24 efectivos durante la primera mitad de la misión y 37 durante la segunda. No obstante, el 18 de junio de 2013, el Congreso de los Diputados, aprobó la ampliación de la participación española en la operación EUTM Mali con 54 militares más, con lo que la cifra final de participantes españoles asciende a 110 efectivos²⁵, de manera que forman el mayor contingente, junto con Francia, de EUTM Mali.

En lo que respecta al personal desplegado para el desarrollo de la operación, la Decisión 2013/34/PESC establece en su artículo 9, que el estatuto por el que se regirá el mismo estará sometido a un acuerdo celebrado con arreglo al artículo 37 del TUE. El acuerdo en cuestión se publicó el 16 de abril de 2013, y contenía como disposiciones generales que el personal de la operación EUTM Mali respetará las leyes del Estado anfitrión y se abstendrán de toda acción incompatible con los objetivos de la misma, así como su deber de comunicar regularmente al Gobierno del Estado anfitrión el número de miembros de su personal estacionado en el territorio del mismo.

http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/pdf/01092013_factsheet_eutm-mali_en.pdf

²³ Se trata del Protocolo nº 22. El artículo 5 del mismo en el que se dispone que Dinamarca no participará en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en el ámbito de la defensa.

²⁴ VÁZQUEZ RAMOS, A.: *Otra dimensión estratégica. Financiar las operaciones militares de gestión de crisis en la UE*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión, 2 de octubre de 2013, p.6. En: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE0912013_EUTM_Mali_Financiar_Ops_U_E_A_VazquezRamos.pdf

²⁵ Web oficial del Ministerio de Defensa, en: <http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/eutm-mali.html>

Del mismo modo, la Decisión establece también en el artículo once, las normas para la comunicación de la información clasificada a los terceros Estados asociados y a las autoridades locales, así como para los documentos no clasificados a los terceros Estados asociados. En cualquier caso, es el Alto Representante el encargado de comunicar estas informaciones.

Balance de la operación

Aunque autónoma, la EUTM Mali, está integrada en el marco de la Estrategia para la Seguridad y Desarrollo del Sahel²⁶, elaborada por el Consejo de Asuntos Exteriores y aprobada en marzo de 2011. Este documento estratégico ha sido objeto de numerosas críticas; la más común es que se aprobó ya desactualizada²⁷, en el sentido de que no contempló correctamente los profundos cambios que toda la región sufrió a raíz del conflicto de Libia y la caída de Gadafi, las revueltas de la *Primavera Árabe* y la crítica situación alimentaria que se acentuó con ello. Pero este Plan para el Sahel cometió un serio error geoestratégico al centrarse solamente en los Estados regionales más débiles, que son Mali, Mauritania y Níger, en detrimento de Argelia y Nigeria, que pueden considerarse como las dos potencias de la zona. Precisamente la oleada de acontecimientos que citábamos anteriormente, puso de manifiesto que la acción europea en la zona se ve tremendamente limitada sin el apoyo de estas potencias regionales.

Sin perjuicio de aquello, a pesar de que la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo del Sahel ha tratado de concebirse finalmente con el concepto de “comprehensive approach” o “aproximación integral”, contemplando tanto acciones de seguridad como de desarrollo y ayuda humanitaria, ha estado mal planteada geográficamente, de manera que no ha reflejado adecuadamente las distintas relaciones entre los diferentes y complejos conflictos que amenazan la región. Desde su aprobación en 2011, dos son las operaciones que se han desplegado en la región: la EUCAP SAHEL en Níger, de carácter civil y la citada EUTM Mali.

²⁶ Anterior a esta, han sido la Estrategia Europea de Seguridad para África de 2007, con el marco general de la Estrategia de Seguridad Europea de 2003.

²⁷ SORROZA, A.: *La guerra en Mali y las responsabilidades europeas*, Comentarios Real Instituto Elcano, 21 de enero de 2013. En:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario_sorroza_mali_union_europea

Por otro lado, centrándonos en el objetivo de la EUTM Mali, el adiestramiento y asesoramiento de la fuerzas de seguridad malienses, debemos hacer referencia a las dificultades que presenta a priori esta tarea. Estas fuerzas se encontraban en general divididas, politizadas y mal adiestradas, de manera que resultaban incapaces de hacer frente a la amenaza insurgente. Se trata de unas fuerzas armadas que carecen de cultura de entrenamiento, por lo que para el cumplimiento del objetivo de la misión EUTM Mali deberá implantarse esta carencia. Pero la verdadera limitación de la operación recae en el ámbito del equipamiento de las Fuerzas Armadas Malienses, ya que la misión puede adiestrar y asesorar a las unidades militares, pero no puede equiparlas²⁸, puesto que ni esto forma parte del mandato, ni la misión puede llevarlo a cabo bajo las reglas actuales de la PCSD. Para intentar solventar este problema, se activó una Cámara de Compensación con el propósito de coordinar las demandas de equipamiento de la operación maliense con las ofertas de material militar que los estados o las Organizaciones Internacionales estuviesen dispuestos a donar²⁹.

Asimismo, resulta imprescindible también para el éxito de la misión, que se continúe con el diálogo entre la población tuaregs y el gobierno de Bamako. No podemos olvidar que las revueltas que causaron el conflicto partieron de la iniciativa independentista de los tuaregs, pero su causa fue secuestrada por grupos terroristas y del crimen organizado. Por ello, sería muy productivo entablar un diálogo con los tuaregs, a favor de su inclusión en la participación de la construcción de nuevo del Estado maliense. Como señala el investigador del FRIDE, Anouar Boukhars, “La principal prioridad de la comunidad internacional debe ser la de promover la reconciliación política”³⁰.

De esta manera, si bien las estimaciones preliminares indicaban el éxito inicial de la misión, basado en un enfoque global a las necesidades de defensa de Mali, esto ha resultado ensombrecido por las dificultades observadas en la fase de planeamiento y conducción; dificultades que tienen su razón de ser en limitaciones operativas de despliegue de la Unión Europea. En este sentido cabe destacar la idoneidad de desarrollar el concepto de los *Battle Groups*, es decir, un mínimo de fuerzas cuya principal virtud sea la de desplegarse

²⁸ La necesidad de equipamiento adecuado resulta imprescindible tanto para poder desarrollar adecuadamente el adiestramiento de las FAM, como para dotarles de capacidad operativa que les permita actuar en combate.

²⁹ Sin embargo, en la práctica, este mecanismo de solución ha resultado insuficiente entre otras cosas porque según las actuales reglas de la PCSD, las misiones no tienen autoridad para gestionar donaciones económicas de otros organismos o terceros países. Vid. VÁZQUEZ RAMOS, A.: *Opus.Cit.*, p.15.

³⁰ BOUKHARS, A.: El conflicto de Mali: no repetir los errores del pasado, Publicaciones FRIDE, nº 90, febrero 2013. En: http://www.fride.org/download/PB_90_El_conflicto_de_Mali.pdf

rápidamente sin perder eficacia, y capaces de llevar a cabo operaciones por sí mismas, o de ejecutar la fase inicial de una operación mayor en su caso. El despliegue de los mismos en situaciones de crisis o conflictos en efervescencia podría suponer un avance sustancial a la hora de afrontarla.

El actual mandato de la EUTM Mali finaliza en mayo de 2014, cuando se cumplan los 15 meses que establecía la decisión de su creación. Por lo tanto, próximamente se realizará su revisión, y si procede, el establecimiento de su prórroga. No cabe duda de que la UE está desempeñando un papel relevante en cuanto a la reforma del sector de seguridad de Mali, en parte gracias al mantenimiento del enfoque global de las necesidades de defensa de Mali, que permite afrontar ese reto con todas las herramientas disponibles.

CONCLUSIONES

Entre el despliegue de la primera operación de gestión de crisis de la UE en 2003 y la puesta en marcha de la EUTM Mali, han pasado diez años y veinte siete misiones de distinta índole. Esta cantidad de operaciones, sin duda demuestra la creciente importancia que ha tomado esta rama de la seguridad y defensa en los últimos años. Sin embargo, y como cita el dicho popular, *lo importante no es la cantidad, sino la calidad*. En este sentido, son varios los aspectos a mejorar en algunos casos dentro del conjunto de la PCSD y más concretamente de las misiones que en su seno se despliegan.

La PCSD es aún una política relativamente joven y que todavía hoy está en construcción. Si bien es cierto que no se pueden negar los avances conseguidos, no lo es menos que existen aún ciertos obstáculos que impiden un mayor desarrollo de esta política. Con casi toda seguridad, el mayor óbice al progreso en esta materia sea la falta real de voluntad de los Estados Miembros. Prueba reciente de ello ha supuesto el pasado Consejo Europeo de Bruselas celebrado en diciembre, el cual iba en principio a dedicarse íntegramente a la Defensa, pero en el que finalmente se abordaron más otros temas de actualidad. No se alcanzaron grandes decisiones como se esperaba, pero se han acordado ciertas medidas que podrían ayudar a reactivar esta política, ciertamente anquilosada tras la entrada en vigor de la reforma de Lisboa.

La operación EUTM Mali ha supuesto la octava misión de tipo militar de la Unión en diez años. Se trata de una misión ambiciosa, tanto por la cantidad total de personal efectivo desplegado, como por las especiales condiciones del conflicto en las que tienen que operar.

A pesar del pronóstico de éxito inicial, esta misión de formación de las fuerzas armadas malienses ha tenido que sortear ciertos obstáculos en la fase de planeamiento y conducción, como ha sido la incapacidad para equipar a las tropas, o el retraso en la generación de fuerzas³¹. Estos impedimentos se desprenden de las limitaciones operativas de la UE, limitaciones que se relacionan directamente con la complejidad del marco institucional, así como la falta de capacidades y las dificultades de financiación de las mismas. Aún así, con todo ello, la misión EUTM Mali ha conseguido salir adelante y ya ha pasado el ecuador de su mandato. Las valoraciones finales sobre el cumplimiento de sus objetivos no podremos hacerlas sino cuando la operación haya concluido. No obstante, a día de hoy podemos decir que con toda probabilidad, uno de los mayores retos al que se enfrenten los contingentes europeos sea el fomentar entre estas fuerzas armadas la cultura de respeto a los derechos humanos, que permitiese el avance no solo de las fuerzas de seguridad, sino de toda la sociedad maliense hacia un futuro más democrático y más humano.

La realidad del contexto internacional actual globalizado comprende una serie de retos añadidos al desarrollo de la PCSD, ya que las crisis son cada vez más complejas y requieren de grandes esfuerzos y capacidades para hacerles frentes. Para ello, es sin duda requisito imprescindible, contar con la voluntad política de los Estados miembros, y el firme compromiso de los mismos de contribuir a la financiación de los gastos de las operaciones. Solo así se podrá avanzar hacia un mundo más seguro.

i

*Laura García Martín**
Máster en Estudios Europeos

³¹ La sobreoferta de capacidades que existía en ciertas ramas del personal participante en la operación se veía contrarrestada por la ausencia del mismo en otros sectores, especialmente en el de protección de la fuerza, encargado de proporcionar la seguridad a las instalaciones y actividades de la operación, y que requirió de numerosos encuentros y reuniones multilaterales para ser finalmente engendrada

OPERACIÓN	UBICACIÓN	BASE LEGAL	TIPO DE OPERACIÓN	PERIODO DE ACTIVACIÓN
EUPM	Bosnia Herzegovina	Acción Común 2002/210/PESC	Civil; de policía.	2003-2012.
CONCORDIA	Antigua República Yugoslava de Macedonia	Acción Común 2003/92/PESC	Militar.	2003.
PROXIMA	Antigua República Yugoslava de Macedonia	Acción Común 2003/681/PESC Acción Común 2004/789/PESC	Civil; de policía.	2004-2005.
ARTEMIS	República Democrática del Congo	Acción Común 2004/494/PESC	Militar.	2003.
EUJUST THEMIS	Georgia	Acción Común 2004/525/PESC	Civil; Desarrollo del Estado de Derecho.	2004-2005.
EUFOR ALTHEA	Bosnia Herzegovina	Acción Común 2004/570/PESC	Militar.	Desde 2004.
EUPOL KINSHASA	República Democrática del Congo	Acción Común 2004/847/PESC	Civil; de policía.	2005-2007.
EUJUST LEX	Irak	Acción Común 2005/190/PESC	Civil; Desarrollo del Estado de Derecho.	2005-2013.
EUSEC y EUPOL	República Democrática del Congo	Acción Común 2005/355/PESC	Civil; de policía.	Desde 2005 y desde 2007.
AMIS II	Darfur	Acción Común 2005/557/PESC	Mixta.	2005-2006.
AMM ACEH	Indonesia	Acción Común 2005/643/PESC	Civil; de observación.	2005-2006.

EUBAM	Moldavia y Ucrania	Acción Común 2005/776/PESC	Civil; de policía.	Desde 2005.
EUPOL COPPS	Territorios Palestinos	Acción Común 2005/797/PESC	Civil; de policía.	Desde 2006.
EUPAT	Antigua República Yugoslava de Macedonia	Acción Común 2005/826/PESC	Civil; de policía.	2006
EUBAM RAFAH	Territorios Palestinos	Acción Común 2005/889/PESC	Civil; de policía.	Desde 2005
EULEX	Kosovo	Acción Común 2006/304/PESC Acción Común 2007/778/PESC	Civil; Desarrollo del Estado de Derecho.	Desde 2008
EUFOR RD CONGO	República Democrática del Congo	Acción Común 2006/319/PESC	Militar.	2006
EUFOR TCHAD- RCA	Chad – República Centro Africana	Acción Común 2006/749/PESC	Militar.	2008-2009
EUPOL	Afganistán	Acción Común 2007/369/PESC	Civil; de policía.	Desde 2007
EU SSR	Guinea Bissau	Acción Común 2008/112/PESC	Civil; de policía.	2008-2010
EUMM	Georgia	Acción Común 2008/736/PESC	Civil; de observación.	Desde 2013
EUNAVFOR ATLANTA	Somalia	Acción Común 2008/749/PESC	Militar.	Desde 2008
EUTM	Somalia	Decisión del Consejo 2010/96/PESC	Militar	Desde 2010

EUAVSEC	Sudán del Sur	Decisión del Consejo 2012/312/PESC	Civil; formación y asesoramiento.	Desde 2012
EUCAP NESTOR	Cuerno de África	Decisión del Consejo 2012/389/PESC	Civil; formación y asesoramiento.	Desde 2012
EUCAP SAHEL	Níger	Decisión del Consejo 2012/392/PESC	Civil; formación y asesoramiento.	Desde 2012
EUTM MALI	Mali	Decisión del Consejo 2013/34/PESC	Militar	Desde 2013
EUBAM LIBIA	Libia	(luz verde el 22 de Mayo de 2013)	Civil; formación y asesoramiento.	Aún no desplegada
EUFOR RCA	República Centro Africana	(luz verde el 20 de enero de 2014)	Militar.	Aún no desplegada

***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.