

ANÁLISIS DE LA ACTUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE SEGURIDAD
COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA ETAPA POST CONFLICTO DE BOSNIA
Y HERZEGOVINA 2002-2010

ANA MARÍA ZULUAGA ZULETA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.,

“Análisis de la actuación de la Política Exterior de Seguridad Común de la Unión Europea
en la etapa post conflicto de Bosnia y Herzegovina 2002-2010”

Estudio de Caso

Presentado como requisito para optar al título de
Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Ana María Zuluaga Zuleta

Dirigida por:

Jesús Agreda Rudenko

Semestre II, 2013

A Dios y a la virgen.

A mis padres por ser mi motivación.

A mi hermana por ser mi alma gemela.

A Felipe por ser mi inspiración.

Y a mis amigos por su compañía y apoyo.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo representa la culminación de una importante etapa de mi vida, en la que agradezco a la universidad del Rosario por mi formación; a mi familia por su amor, apoyo incondicional y por el gran esfuerzo que representó la distancia durante tantos años. A Felipe y su familia por sus cuidados y compañía en esta etapa de mi vida.

Mis más sinceros agradecimientos a mi director de tesis, por su tiempo, dedicación y apoyo durante varios meses.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. EL CONFLICTO EN BOSNIA Y HERZEGOVINA	4
1.1. DESARROLLO DEL CONFLICTO	4
1.2. FIRMA DE LA PAZ: ACUERDOS DE DAYTON	10
1.3. EL POST-CONFLICTO Y LA SITUACIÓN ACTUAL	15
2. UNA MIRADA A LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA	18
2.1. APROXIMACIONES TEÓRICAS A LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA – PESC.	18
2.2. ANTECEDENTES, ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN	21
2.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA PESC	25
2.3.1. Funcionamiento	25
2.3.2. Organismos y agentes directivos de la PESC	26
2.3.3. Política de Seguridad y de Defensa Común – PSDC	28
2.4. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA – MPUE	29

2.5. EUFOR ALTHEA	30
2.6. PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN	32
2.6.1. Proceso de Estabilización y Asociación	32
2.6.2. Acuerdos de Estabilización y Asociación	33
2.6.3. Programa CARDS (Asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización).	33
3. LA PESCOM EN EL CONFLICTO DE BOSNIA Y HERZEGOVINA (2002-2010)	35
3.1. LA PESCOM COMO MECANISMO ESTABILIZADOR EN LA ETAPA POST-CONFLICTO (2002-2010)	35
3.1.1. MPUE	35
3.1.2. EUFOR	38
3.1.3. Criterio político	39
3.1.4. Relaciones bilaterales y regionales	41
3.1.5. Criterio económico	42
3.1.6. Asistencia financiera de la UE	44
3.1.7. Avances y acercamiento a los estándares europeos	45

3.2. RETOS	46
4. CONCLUSIONES	48
5. BIBLIOGRAFÍA	
6. ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Documento. “Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea año 2008 – Artículo 31”.

INTRODUCCIÓN

La guerra es sin duda una de las realidades más cruentas y crueles a las que se debe enfrentar la raza humana. Sin embargo, en la historia de la humanidad las guerras se han dado en todas las regiones del mundo y por múltiples razones, desde motivos políticos y sociales hasta geográficos, culturales y religiosos. Al tiempo que las guerras han ido escribiendo la historia del mundo y han definido fronteras, credos y formas de vida la evolución del ser humano y de sus preocupaciones por la paz y el cese de derramamiento de sangre ha ido desarrollándose con el fin de construir un mundo menos hostil. En la historia reciente, el conflicto de Bosnia y Herzegovina ha sido uno de los más sangrientos y atroces, donde se cometieron toda clase de crímenes en contra de los Derechos Humanos incluyendo una devastadora limpieza étnica.

En primer lugar, Este país se encuentra enclavado en la península de los Balcanes, que hace parte de Europa y está separada de Asia por los estrechos de los Dardanelos y el Bósforo. Esta zona es geográficamente muy importante para Europa, pero también es un asidero de culturas, religiones, etnias y tradiciones, lo que la hace por definición una zona problemática para continente. Este entorno un tanto hostil combinado con una serie de factores detonantes a nivel mundial lleva a un conflicto con un irremediable número de víctimas y una larga lista de crímenes que no paran de sorprender a la Comunidad Internacional.

Paralelamente, el panorama internacional a principios de la década del noventa, golpeado por dos guerras mundiales y la Guerra Fría, ansiaba superar la inestabilidad política que se había instalado en todos los rincones del mundo gracias a la coincidencia de procesos de transformación política que iban desde la construcción y creación de nuevos Estados hasta el crecimiento de una nueva organización del poder encarnada en organismos internacionales. Europa estaba creciendo como la Unión Europea y un conflicto de las dimensiones del que se estaba dando en Bosnia y Herzegovina planteaba su incapacidad política ante los retos de la post-Guerra Fría. De esta manera, bajo marcos institucionales y comunitarios Europa decide empezar

un proceso de empoderamiento de la paz, o al menos uno de cooperación al mantenimiento de la paz.

Adicionalmente, estos brotes de violencia eran una amenaza para la naciente estabilidad que apenas se construía en Europa, por lo que se desarrolló una intervención que buscó ayudar a mantener la paz en Bosnia. No obstante, una vez controlados los brotes de violencia y conflicto, el desorden político y gubernamental se hizo evidente y más allá de la paz se empezaron a crear procesos para reparar a algunas víctimas, reorganizar el Estado, castigar a los criminales y ayudar a la población que quedó devastada económica y moralmente. Del éxito de estos procesos, ha dependido el hecho de no retornar a la violencia y de no despertar de nuevo las animosidades separatistas y nacionalistas en la etapa post-Conflicto.

De este proceso histórico nace la iniciativa de realizar este estudio con el fin de responder a la pregunta de ¿Cómo afecta la implementación de las PESC al conflicto en Bosnia y Herzegovina en el periodo 2002-2010?, y busca demostrar la hipótesis según la cual a pesar de las limitaciones la Política Exterior de Seguridad Común en su aplicación, está ha contribuido a la estabilidad y prevención del resurgimiento del conflicto en el periodo post-bélico 2002-2010. Este trabajo de investigación se divide en tres capítulos que buscan explicar cada uno de los objetivos planteados en el proyecto de trabajo de grado.

En el primer capítulo se busca hacer una descripción del conflicto en Bosnia y Herzegovina con el fin de explicar las causas y evolución del mismo. Este capítulo se divide en la evolución y desarrollo, la firma de paz y la época de la post-guerra. En el segundo capítulo se hace una revisión de la Política Exterior y Seguridad Común de la Unión Europea, valiéndose de una revisión teórica, sus antecedentes y orígenes, su estructura y su funcionamiento en donde se incluyen sus organismos. Se habla también de la Misión de la Policía Europea, la EUFOR ALTHEA y finalmente los programas de estabilización. En el tercer capítulo se hace un análisis más profundo del papel de la PESC en el postconflicto de Bosnia y Herzegovina en la época de 2002 a 2010, se analiza su papel estabilizador y como cada uno de sus organismos,

descritos en el segundo capítulo, actúo a este respecto y el papel que cada uno desarrolló.

Finalmente, este trabajo pretende darle al lector un mayor entendimiento de la forma en la que la PESC ha influido en el desarrollo político y del post-conflicto en Bosnia Herzegovina y dar una visión de este tipo de organismos en la política internacional actual y en los procesos de construcción de paz y estabilización.

1. EL CONFLICTO EN BOSNIA Y HERZEGOVINA

1.1. DESARROLLO DEL CONFLICTO

La guerra en Bosnia y Herzegovina se gestó principalmente como un acto de agresión y de conquista territorial por parte de los líderes políticos serbios, y ha sido uno de los conflictos más dramáticos de la posguerra fría por las devastadoras cifras de desplazamientos, muertes, violaciones y por una duración extrema de 46 meses. “Se calcula que esta guerra dejó como resultado 300.000 muertos (16.000 de ellos menores de edad), dos millones de refugiados internos y un millón de refugiados en el exterior”¹.

Después de la Segunda Guerra Mundial se dio la conformación de un nuevo Estado que asociaba voluntariamente a las Repúblicas de Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Eslovenia, Serbia, Montenegro y Croacia. En este Estado, a pesar de haberse acordado la igualdad entre los pueblos al momento de su creación y el reconocimiento de los derechos ciudadanos a todas las naciones, no se permitían manifestaciones de sentimientos nacionalistas y cualquier expresión de este tipo era aplacada.² Lo anterior, con el fin de impedir que los sentimientos nacionalistas llevaran a un conflicto. Por tanto, la forma de mantener el control en este nuevo Estado multicultural y pluriétnico fue mediante el establecimiento de un gobierno totalitario, centralista y autoritario comandado desde Serbia, que muchas veces actuaba en contra de los intereses de las demás naciones, especialmente en contra de los eslovenos y los croatas.³

La hegemonía e intransigencia de Serbia en cuanto a los intereses de las demás naciones integrantes del Estado era cada vez más evidente. La falta de equidad y la indiferencia del gobierno serbio respecto de las reclamaciones de los otros pueblos, terminó convirtiéndose en una de las principales causas para que la

¹ Ver Guerrero, Juan Carlos. “El conflicto de Bosnia y Herzegovina y el acuerdo de Dayton: un análisis a partir de la escuela estructural de la negociación”. *Análisis político*. Vol.36. (Enero 1999). p. 21.

² Comparar Aponte, Jairo Alfonso. *Los conflictos étnicos: el despertar a una vieja pesadilla*, 1998. p.77

³ Comparar Aponte. *Los conflictos étnicos: el despertar a una vieja pesadilla*. p.77

federación yugoslava se disolviera finalmente de una forma violenta.⁴ La muerte del mariscal Tito, quien condujo a la federación yugoslava durante años bajo el régimen totalitario y su política expansionista serbia orientada por la idea del panserbianismo, no fueron los únicos detonantes de la disolución de Yugoslavia. La inestabilidad económica se sumó a los factores que llevaron a la división de este Estado pluriétnico. En la etapa prebélica las políticas económicas eran austeras y hubo un inesperado aumento en los precios del petróleo, el transporte y los alimentos haciendo cada vez más difícil el llamamiento a la tolerancia y compromiso colectivos.⁵

Sumado al precario escenario económico, con un reinante desempleo en todos los sectores y una inflación descontrolada, Eslovenia y Croacia se sentían explotadas por Belgrado y el mantenimiento de su costoso aparato burocrático que concentraba el poder hasta ese momento. Esto terminó por retrasar el desarrollo de regiones tradicionalmente relegadas y llevó a la aparición de conductas partidistas que veían en la independencia de sus naciones y en el enfrentamiento armado la salida a sus problemas. La inconformidad aumentó gracias a dos aspectos adicionales: el Ejército Popular Yugoslavo cambió su misión federal y “pasó a defender los intereses de quienes apostaban por la gran Serbia”⁶; además la guerra en Croacia reforzó los grupos extremistas serbobosnios y bosniocroatas de Bosnia, dejando sin apoyo a la facción que estaba en favor de un Estado multicultural y pluriétnico. En este contexto Eslovenia y Croacia optaron por independizarse siendo reconocidos internacionalmente en 1992 como Estados de pleno derecho.⁷

El 29 de febrero y 1 de marzo de 1992 se celebró el referéndum que luchaba por la independencia de Bosnia, allí el 99.4% de la población que votó estuvo a favor de la independencia. El 2 de marzo se dieron a conocer oficialmente los resultados de esta consulta, despertando el inconformismo de la población serbobosnia y animando

⁴ Comparar Aponte. *Los conflictos étnicos: el despertar a una vieja pesadilla*. p.78

⁵ Comparar Romeva, Raul. “Rehabilitación posbélica y construcción de la paz: el caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina”, 2002. p. 183-184. Documento electrónico

⁶ Ver Romeva. “Rehabilitación posbélica y construcción de la paz: el caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina”. p. 200. Documento electrónico

⁷ Comparar Romeva. “Rehabilitación posbélica y construcción de la paz: el caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina”. p. 200. Documento electrónico

a los paramilitares serbios a definir estrategias de combate y a establecer bases de francotiradores alrededor del parlamento de Sarajevo. Sin embargo, es hasta el 6 de abril cuando la Comunidad Internacional reconoce este nuevo Estado que estalla la guerra.

Así pues, empezó una guerra de grandes dimensiones que carecía de diferenciación de bandos, ya que enfrentaba desde extremistas voluntarios animados por sentimientos nacionalistas hasta criminales recién salidos de las cárceles, motivados por la oportunidad de saquear y obtener provecho de estos fervores nacionalistas. Sumado a esto, se debe destacar que para ese momento Bosnia no contaba con los suficientes recursos militares ni con tropas regulares capaces de contener el conflicto, situación que permitió que se generaran las más atroces estrategias de guerra, masacres, violaciones, mutilaciones y secuestros.

Tal como fue dicho por Mary Kaldor en su libro “Las nuevas Guerras”⁸, este conflicto se caracterizó por un modelo de desplazamiento que utilizaba limpiezas étnicas para eliminar ciertas partes de la población con bombardeos, secuestros y varias atrocidades que disminuyeran étnicamente a pueblos enteros y atemorizaran al resto de población para lograr que abandonaran los territorios que los ejércitos y grupos paramilitares consideraban como suyos y que por tanto, debían ser homogéneos étnicamente.

El modelo más típico era el que se aplicaba en zonas rurales: los pueblos y las aldeas. En primer lugar, las fuerzas bombardeaban la zona y repartían propaganda intimidatoria para crear pánico. Las noticias sobre el terror en otros pueblos cercanos contribuían a ello. Entonces las fuerzas paramilitares entraban y aterrorizaban a los residentes no serbios con asesinatos indiscriminados, violaciones y saqueos. Después imponían su control sobre la administración local. En los casos más extremos, a los hombres no serbios se les separaba de las mujeres y se les llevaba a centros de detención. A las mujeres las secuestraban y las violaban; luego podían dejarlas ir o llevarlas a centros de detención y violaciones. Las casas y edificios de significado cultural, como las mezquitas, eran saqueados, incendiados y volados.⁹

Como consecuencia de las atrocidades cometidas durante este proceso se dice que a finales de 1995 la homogenización étnica ya estaba casi culminada. En el

⁸ Comparar Kaldor, Mary. “La economía de guerra globalizada”. En *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*, 2001. p. 130

⁹ Ver Kaldor, Mary. “Bosnia y Herzegovina: estudio de una nueva guerra”. En *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*, 2001. p. 73

norte de Bosnia y según los cálculos del ACNUR solo quedaban 13.000 musulmanes de una población original de aproximadamente 350.000 y en el este y el sur de Bosnia solo quedaban 4.000 musulmanes y croatas, de una población inicial de 300.000 personas.¹⁰

Otro rasgo característico de la estrategia de guerra en Bosnia fue el cerco de las principales ciudades. En muchas ocasiones los ejércitos no lograban conquistarlas, por lo que se organizaban estratégicamente a sus alrededores, las bombardeaban sin cesar y cortaban todo tipo de suministros. Esta situación, destruyó de manera rápida e inminente muchas ciudades y creó un escenario desolador donde la economía formal se desplomó, no sólo como consecuencia de la destrucción física sino también por la imposibilidad de conseguir materias primas y tener acceso al mercado. Por tanto, hubo un significativo decrecimiento industrial, se depreció la moneda y la población se tornó pesimista, pues la ayuda humanitaria no les alcanzaba para sobrevivir, pero tampoco tenían otras opciones de ingresos económicos.¹¹ Bajo estas condiciones, la única salida era aceptar la ayuda humanitaria y vivir en la pobreza, irse como voluntarios al ejército, convertirse en criminales o intentar huir de la realidad que estaban enfrentando. Muchos jóvenes, estudiantes e intelectuales de Bosnia optaron por la última opción, huyendo hacia otros países y aumentando las cifras de desplazamiento, ocasionando un descenso de la población todavía más drástico de lo que indican las cifras de limpieza étnica.¹²

Mientras continuaba el irremediable deterioro del país, hubo varios intentos de la Comunidad Internacional para gestionar proyectos de paz y organización al interior de la República. En la conferencia de paz Ginebra de 1993, se lanzó el “plan de paz Vance-Owen” con intermediación de las Naciones Unidas y con el propósito de ayudar a poner fin a la guerra mediante la división del territorio en diez regiones semiautónomas. Este plan fue aceptado por las tres delegaciones de las partes contendientes, sin embargo, cuando se consultó con los parlamentos respectivos fue rechazado por la Asamblea serbobosnia “debido a que el ritmo de limpieza étnica, y

¹⁰ Comparar Kaldor. “Bosnia y Herzegovina: estudio de una nueva guerra”. p. 74.

¹¹ Comparar Kaldor. “Bosnia y Herzegovina: estudio de una nueva guerra”. p. 70

¹² Comparar Kaldor. “Bosnia y Herzegovina: estudio de una nueva guerra”. p. 70

de conquistas serbobosnias, desarrollado en la zona, había dejado la división obsoleta”¹³. Meses más tarde, en otro intento de mediación internacional encabezado de nuevo por David Owen pero esta vez en compañía de Thorwald Stoltenberg, surgió un plan que presentaba una propuesta similar referente a la partición de Bosnia. Sin embargo, en esta oportunidad fue el parlamento Bosnio el que rechazó dicho plan e impidió por segunda vez que se llegara a una salida negociada del conflicto.

En julio de 1994, se elaboró un nuevo plan patrocinado por lo que iba a conocerse como el Grupo de Contacto, constituido por Francia, Alemania, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos que garantizaba a la Federación croato-musulmana el 51% del territorio, “lo que significaba la recuperación aproximada de un tercio del territorio a la sazón ocupado por los serbobosnios. Zonas claves como Sarajevo, Srebrenica, Gorazde y Brcko deberían situarse bajo control de las Naciones Unidas y de la Unión Europea”¹⁴. Esta propuesta tuvo aceptación entre los croatas y los musulmanes, pero fue rechazada por los serbobosnios en un referéndum celebrado en agosto de 1994. Sin embargo, no todos los esfuerzos del Grupo de Contacto iban a ser desechados, un nuevo texto mereció la aprobación de Slobodan Milosevic, quien embargó a los serbobosnios para forzar su aceptación.¹⁵ El texto señalaba la posibilidad de establecer relaciones confederales entre los serbobosnios y la Federación de la República de Yugoslavia.¹⁶ “Dicho plan fue nuevamente rechazado por las élites gubernamentales de Pale (capital del feudo serbobosnio), lo que finalmente supuso el rompimiento definitivo del gobierno de Belgrado presidido por Milosevic con los serbobosnios”¹⁷.

Desde 1993, cuando se propuso el plan Vance - Owen hasta junio de 1995, la historia de Bosnia y Herzegovina estuvo caracterizada por varios intentos de

¹³ Ver Rodriguez Bernal, Antonio Pedro. “La Unión Europea y los Balcanes”, 2006. p.46. Documento electrónico.

¹⁴ Ver Rodriguez Bernal. “La Unión Europea y los Balcanes”, p.46. Documento electrónico.

¹⁵ Comparar Rodriguez Bernal. “La Unión Europea y los Balcanes”, p.46. Documento electrónico.

¹⁶ Comparar Rodriguez Bernal. “La Unión Europea y los Balcanes”, p.46. Documento electrónico.

¹⁷ Ver Romeva. “Rehabilitación posbélica y construcción de la paz: el caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina”, p 205. Documento electrónico.

negociaciones de paz. Sin embargo, paralelo a esto, las atrocidades serbobosnias, la toma de soldados como de rehenes, las masacres, los secuestros y las violaciones no paraban. A pesar de estos hechos, la posición de Naciones Unidas seguía siendo firme y rechazaba enfáticamente el uso de ataques aéreos en contra de los serbobosnios. Pero en julio de 1995 esta posición cambió como consecuencia de dos graves hechos; el primero tuvo lugar en la zona segura de Srebrenica, la cual invadida por milicias serbias sirvió como escenario de una de las peores masacres de la historia en la que se asesinaron a 8000 bosnio-musulmanes. El segundo fue el detonante para llamar a una intervención urgente por parte de la Comunidad Internacional, pues el 28 de agosto de 1995 se lanzó un mortero sobre un mercado en Sarajevo dejando a 37 civiles muertos y 85 heridos.

Estos hechos resultaron tan impactantes que “las imágenes de ambos acontecimientos fueron difundidas por todos los medios de comunicación internacionales provocando indignación en las opiniones públicas occidentales”¹⁸. Al día siguiente de la masacre perpetrada en el mercado de Sarajevo, la ONU acordó realizar una operación conjunta con la OTAN y establecieron las condiciones para empezar los ataques aéreos en contra de los serbo-bosnios. Esta unión sumada a la influencia de Francia y Estados Unidos, dio origen a la operación “Deliberate Force” de la OTAN, donde se desplegaron aproximadamente 3.515 aeronaves, se arrojaron 1026 bombas y se atacaron 60 de los 338 objetivos militares en un periodo de 21 días.¹⁹ La contundencia de la OTAN y una actitud más firme de Estados Unidos con respecto al conflicto, permitieron que en octubre de 1995 hubiese un alto al fuego y se propiciara el ambiente para que Richard Hoolbroke, el mando principal del equipo negociador de Estados Unidos, pavimentara el camino hacia las negociaciones en la base aérea de Dayton, Ohio.

Dichas negociaciones fueron concluidas con el acuerdo de Dayton el 21 de noviembre de 1995 y ratificadas en París el 14 de diciembre de ese mismo año. La

¹⁸Ver Romeva. “Rehabilitación posbélica y construcción de la paz: el caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina”, p 205. Documento electrónico.

¹⁹ Comparar Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN. “Historia: cruzar el rubicon”, 2005. Documento electrónico.

principal característica de este acuerdo fue la división territorial de Bosnia y Herzegovina, donde se otorgaba el 51% a la población bosnio-musulmana y bosnio-croata incluyendo las zonas seguras de Bihac, Tuzla, Sarajevo y Gorazde; mientras que por otra parte entregaba el 49 % del territorio a la República Serbia, incluyendo las áreas de Zepa y Srebrenica – invadidas por ellos en el mes de julio.

1.2. FIRMA DE LA PAZ: ACUERDOS DE DAYTON

Los acuerdos de Dayton fueron firmados con el consentimiento de los líderes de Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federal de Yugoslavia (Alija Izetbegovic, Franjo Tudjman y Slobodan Milosevic respectivamente) y con la mediación de Estados Unidos (Richard Hoolbroke y Bill Clinton). La firma y posterior ratificación de estos acuerdos dieron origen a la división del territorio bosnio en dos entidades: La Federación de Bosnia y Herzegovina y la República Srpska. Estos acuerdos liderados por la diplomacia norteamericana lograron que los firmantes se comprometieran a regular sus relaciones mutuas respetando la Carta de la ONU, el Acta final de Helsinki y otros documentos de la OSCE. También lograron acordar un compromiso para respetar mutuamente la soberanía y resolver los litigios exclusivamente por vías pacíficas.

Aunque los acuerdos de Dayton ocupan varias páginas e incluyen más de un centenar de mapas, aquí solo se describirán de manera breve los principales puntos acordados, ya que éstos fueron parte fundamental en la reconfiguración de este Estado y son el punto de partida para el análisis aquí realizado de la etapa post-conflicto.

En primer lugar y como se ha mencionado antes, uno de los principales puntos acordados fue la división del territorio en dos unidades políticas, la federación croato-musulmana y la República serbo-bosnia o República Srpska. A pesar de esta división los habitantes del país podían desplazarse con tranquilidad por todo el territorio ya que no existían fronteras internas. De igual manera, se acordó la articulación de este nuevo Estado por medio de entidades centrales, lo que derivó en

el establecimiento de un gobierno central, con una presidencia rotatoria, un parlamento con representaciones de las tres nacionalidades, un Banco Central y un tribunal constitucional.

Por otra parte, en el tema de Derechos Humanos y reparación de víctimas, se logró la creación de una comisión de supervisión independiente, que tenía como objetivo principal garantizar el retorno y la recuperación de los hogares de la población que había sido desplazada como consecuencia de la guerra. De igual manera, los gobiernos de las 3 partes involucradas en la negociación de los acuerdos de Dayton, se comprometieron a investigar los crímenes de guerra perpetrados durante los años del conflicto, con el fin de judicializar a los responsables e impedir el ascenso de los autores de estas masacres a cargos públicos.

Además, se acordó que el cumplimiento de los acuerdos iba a ser supervisado por medio de un alto representante internacional y una fuerza armada de la OTAN (para este caso la Fuerza de Implementación IFOR), que llegado el caso podría usar la fuerza en contra la violación de los mismos; para tal fin se desplegaron a aproximadamente 6000 efectivos a la zona, encomendados principalmente para salvaguardar el cumplimiento de dichos acuerdos.

Se estableció un estatuto especial para las zonas que fueron motivo de disputa durante el desarrollo del conflicto. De esta manera, Sarajevo permanecía unificada como capital de Bosnia y Herzegovina dentro del territorio asignado a la Federación Croata-musulmana, “Asimismo la Federación dispondría de un corredor que uniría Sarajevo con Gorazde, ciudad de población musulmana que había queda aislada dentro del territorio asignado a los serbios”²⁰. Por otra parte, el estatuto de la ciudad de Brcko, situada en el corredor de Posavina que une las dos grandes áreas dominadas por los serbios al noreste del país, sería decidido por una comisión internacional.²¹

Respecto a la articulación del Estado, Dayton creó un modelo constitucional muy complejo, ya que el poder debía repartirse entre las instituciones de las dos

²⁰ Ver Rodríguez Bernal. “La Unión Europea y los Balcanes”, p.50. Documento electrónico.

²¹ Comparar Rodríguez Bernal. “La Unión Europea y los Balcanes”, p.50. Documento electrónico.

entidades políticas y a la vez dejar ciertas competencias para ser manejadas a nivel estatal. Dentro de las competencias reservadas al Estado estaban: la política exterior, el comercio exterior, las aduanas, la política monetaria, las finanzas, la política de inmigración, refugio, asilo, la aplicación de la legislación penal internacional y la legislación destinada al ámbito intrarregional (incluyendo las relaciones con la Interpol), comunicaciones comunes e internacionales y control de tráfico aéreo.²²

Tal como se mencionó anteriormente la presidencia es tripartida y está conformada por un miembro de cada una de las 3 nacionalidades, un bosniaco, un croata y un serbio; los dos primeros son elegidos por los votantes de la federación croato-musulmana y el miembro serbio es elegido directamente por la República Srpska, el que reciba mayor votación de los 3 es elegido como Jefe de la Presidencia.²³ La Asamblea Parlamentaria es de carácter bicameral y está compuesta por la Cámara del Pueblo y la Cámara de Representantes. La primera se conforma por 15 miembros, de los cuales 10 pueden ser de la Federación de Bosnia y Herzegovina y 5 de la República Srpska. Así mismo, la Cámara de Representantes cuenta con 42 miembros, de los cuales 28 son elegidos directamente por votantes registrados en la Federación Bosnia y los 14 miembros restantes o el tercio restante son elegidos por los votantes registrados en la República Srpska.

Finalmente, dentro de las competencias que también son atribuidas al Estado se encuentran el nombramiento del presidente del Consejo de Ministros elegido por la Presidencia, el nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro de Comercio Exterior, que a su vez deben ser investidos por la Cámara de Representantes. El Estado es el administrador del Tribunal Constitucional y el Banco Central.²⁴

Esta división de poder y territorios surgida en los Acuerdos de Dayton fue una solución a la devastadora guerra que enfrentó Bosnia durante casi 4 años, pero también trajo consigo una gran inestabilidad institucional. Esta situación se configuró

²² Comparar Rodriguez Bernal. “La Unión Europea y los Balcanes”, p.52. Documento electrónico.

²³ Comparar Organization for security and cooperation in Europe – OSCE. “art. 8.1 de La Ley Electoral, aprobada por la Asamblea Parlamentaria”, 2002. Documento electrónico.

²⁴ Comparar Rodriguez Bernal. “La Unión Europea y los Balcanes”, p.52. Documento electrónico.

como el mayor obstáculo en la reconstrucción del Estado y en el diseño de políticas públicas que perduren en el tiempo retrasando la consolidación y crecimiento de Bosnia como un Estado sólido.

Tal como fue expresado por Mary Kaldor en su libro “Las nuevas guerras” los intentos de la Comunidad Internacional para dar una solución negociada a los conflictos han venido acompañados de dos graves inconvenientes.²⁵ El primero es que las conversaciones dan categoría a las partes enfrentadas, es decir, confieren una especie de legitimidad pública a individuos que tal vez sean criminales,

Mucha gente comentó la paradoja de que se viera en televisión a los negociadores internacionales dándoles la mano a Karadzic y Mladic, a los que previamente tanto el tribunal internacional como los principales políticos occidentales habían calificado de criminales.²⁶

El segundo inconveniente, que es el que más interesa explicar en la presente investigación, es que debido a los intereses egoístas que suelen tener las partes enfrentadas, es difícil encontrar una solución viable a la guerra, por tanto, en este escenario de particularidades, nace la opción de hacer divisiones territoriales, una especie de Apartheid basado en las identidades.²⁷

Las particiones no proporcionan una base para la estabilidad; los refugiados, las personas desplazadas o las minorías recién creadas constituyen una fuente de tensión a largo plazo. Tampoco tienen mucho éxito los acuerdos para compartir el poder. Las constituciones de Chipre y Líbano ofrecen ejemplos de compromisos imposibles de llevar a cabo, y que lo único que hacen es exacerbar la rivalidad étnica, religiosa y las mutuas sospechas. Hoy, el acuerdo de Dayton muestra las tensiones que produce intentar combinar formas incompatibles de exclusivismo.²⁸

Estos inconvenientes han plagado de errores los esfuerzos de la Comunidad Internacional, que en el afán de dar una solución a los conflictos, no analizan suficientemente las causas, dimensiones, motivaciones y consecuencias que hacen a cada conflicto un enfrentamiento particular.²⁹ Aunque en el caso de Bosnia y Herzegovina se han dado muchas explicaciones intentando justificar el fracaso de la

²⁵ Comparar Kaldor. “Hacia una perspectiva cosmopolita”. p. 153.

²⁶ Ver Kaldor. “Hacia una perspectiva cosmopolita”. p. 153.

²⁷ Este tipo de Apartheid basado en las identidades tiene un objetivo que tal como es descrito en la obra de Mary Kaldor, la política de identidades apela a los sentimientos religiosos o étnicos con el único fin de formar grupos o movimientos que identificados por un rasgo común crean facciones dispuestas a luchar por el poder estatal.

²⁸ Ver Kaldor. “Hacia una perspectiva cosmopolita”, p. 153-154.

²⁹ Comparar Kaldor. “Bosnia y Herzegovina: estudio de una nueva guerra”, p. 80.

Comunidad Internacional a la hora de detener la guerra, lo que se hizo evidente es que la falta de análisis del conflicto se convirtió en una incapacidad conceptual, que impidió entender por qué o cómo se estaba librando la guerra y el carácter de las nuevas formaciones políticas nacionalistas surgidas tras la desintegración de Yugoslavia.³⁰

En consecuencia la guerra se entendió como un conflicto entre nacionalismos tradicionales y no se percibió que, por el contrario, se trataba de un conflicto entre una nueva forma de nacionalismo étnico y valores civilizados.³¹ “Estos nacionalismos compartían el interés por eliminar la postura internacionalista y humanitaria, dentro y fuera de la antigua Yugoslavia. No era ni en lo político ni en lo militar una guerra entre ellos, sino una guerra en contra de la población y la sociedad civil”³². Es decir, si se hubiera interpretado el conflicto como una guerra fundamentalmente de genocidio, la máxima prioridad habría sido proteger a la población civil y parte de las atrocidades cometidas no hubieran llegado a las dimensiones nombradas.³³

Aunque lo expuesto anteriormente muestra las causas y vislumbra las consecuencias de los inconvenientes y principales obstáculos del Acuerdo de Dayton, es importante recalcar que esta negociación tuvo éxito a pesar de sus limitaciones, debido al contexto en el que se gestó. La paz en si misma era deseada después de 3 años y medios de guerra, pero también el colapso económico y social de Bosnia, Croacia y Serbia las había deteriorado tanto que ya empezaba a plantear problemas de legitimidad para los mandatarios de estas tres naciones. Por otra parte, esta negociación fue firmada con la mediación de los Estados Unidos, lo que significaba importantes recompensas, como el levantamiento del embargo económico a los serbios, el levantamiento del embargo de las armas a Bosnia, la ayuda militar a la federación croato-musulmana, la ayuda financiera para la reconstrucción del país, y

³⁰ Comparar Kaldor. “Bosnia y Herzegovina: estudio de una nueva guerra”, p. 80.

³¹ Comparar Kaldor. “Bosnia y Herzegovina: estudio de una nueva guerra”, p. 80.

³² Ver Kaldor. “Bosnia y Herzegovina: estudio de una nueva guerra”, p. 80.

³³ Comparar Kaldor. “Bosnia y Herzegovina: estudio de una nueva guerra”, p. 81.

una fuerza bien equipada que iba a garantizar la paz e iba a imponerse sobre los beligerantes, la OTAN.³⁴

De esta manera y en concordancia con el contexto y las posibles opciones, analizada la balanza de interdependencias que caracterizó la relación entre las partes, puede concluirse que la relación costo-beneficio era favorable a la paz. Aunque la solución negociada no haya satisfecho todas las expectativas de las partes, ella fue vista como la mejor solución posible.³⁵

En conclusión, las delegaciones negociadoras en Dayton fueron sensibles a las recompensas de paz ofrecidas por el mediador y vulnerables a los castigos que representaba la continuación de la guerra y la paz negociada no era la única pero si la mejor opción.

1.3. EL POST-CONFLICTO Y LA SITUACIÓN ACTUAL

Luego de los acuerdos de Dayton y tras la necesidad de la Comunidad Internacional de enmendar sus errores durante la guerra y la finalización de la misma, el periodo posterior al conflicto va a estar caracterizado por la implementación de innumerables programas de reconstrucción, desarrollo y misiones de mantenimiento de la paz a cargo de la Unión Europea, la ONU, la OSCE, la OTAN, la Unión Europea Occidental UEO y el Consejo de Europa.

En cuanto a la ONU, la fuerza multinacional Implementation Force IFOR, creada mediante la resolución 1031 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, logró la implementación de una gran parte de metas fijadas en el acuerdo de Dayton. Se puede afirmar que fue la primera misión que acompañó y apoyó la puesta en marcha de dichos acuerdos. Dentro de sus logros principales están la retirada de las fuerzas beligerantes, el establecimiento de zonas desmilitarizadas, la señalización de la línea internacional que separaba las dos entidades constitutivas del nuevo Estado, la prevención de recrudecimiento del conflicto en el periodo inmediatamente

³⁴ Comparar Guerrero. “El conflicto de Bosnia y Herzegovina y el acuerdo de Dayton: un análisis a partir de la escuela estructural de la negociación”, p. 31

³⁵ Ver Guerrero. “El conflicto de Bosnia y Herzegovina y el acuerdo de Dayton: un análisis a partir de la escuela estructural de la negociación”, p. 32

posterior al fin de la guerra y la supervisión de los acuerdos para garantizar la seguridad de la población en general.³⁶

Otros de los programas que sobresalen en este periodo de rehabilitación, es la iniciativa liderada por la Unión Europea en compañía de la OSCE "El Pacto de Estabilidad para el Sudeste Europeo" que pretendía ayudar a varios países a avanzar hacia una estabilidad regional auto sostenida a través de la coordinación diplomática, económica y militar de una forma integrada. A pesar de las grandes expectativas puestas en este programa fueron muchas las limitaciones encontradas en el camino, las cuales impidieron su pleno y eficaz funcionamiento. Años más tarde y como otra iniciativa liderada por la Unión Europea y específicamente por la Política Exterior y de Seguridad Común PESC, se crea la Misión de policía que iba a relevar las funciones desarrolladas hasta ese momento por la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas ITPF. El principal objetivo de esta Misión de policía, que entró en funcionamiento el 1 de enero de 2003, iba a ser el entrenamiento, estructuración y consolidación de la policía en Bosnia y Herzegovina.

Más adelante, bajo este marco de operaciones de la PESC se encuentra la Misión militar desplegada en Bosnia en el 2004. La operación militar más grande de la historia a cargo de la Unión Europea, EUFOR Althea. Fue lanzada tras la decisión de la OTAN de retirar sus tropas luego de la culminación de lo que se había conocido hasta ese momento como la fuerza de estabilización de la OTAN, SFOR. Tenía el único objetivo de asegurar la continuidad en el cumplimiento de los acuerdos de Dayton y contribuir a al mantenimiento de un ambiente seguro.³⁷ En 2008 finalmente se firma el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA) que reafirma el compromiso de la UE con la región, en términos políticos, financieros y de recursos humanos. Este acuerdo enmarcado en el proceso de estabilización y asociación, tiene como objetivo conducir a los países signatarios a un proceso gradual en el que lleven a cabo las reformas necesarias para avanzar hacia una futura adhesión a la Unión Europea.

³⁶ Comparar Aponte. *Los conflictos étnicos: el despertar a una vieja pesadilla*. p.92.

³⁷ Estas dos iniciativas lideradas por la Unión Europea (EUPM-EUFOR) son expuestas con mayor detalle el capítulo 3 de la presente investigación.

En 2010, se hizo la declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OTAN. En dicha declaración informaron que debido a los avances vistos en las reformas que debía implementar Bosnia en la eliminación y destrucción de excedentes de armas y municiones, se le iba a conceder de forma condicionada la posibilidad de ser parte del Plan de Acción para la Adhesión (MAP), considerado el paso previo para el ingreso del país a la OTAN.³⁸ Sin embargo y paralelo a estos avances en la reconstrucción de Bosnia, la discriminación racial y religiosa se seguía presentando al interior del país. Brotes de enfrentamientos entre nacionalistas y conflictos interétnicos a menor escala caracterizaron este periodo post- bélico.

Un ejemplo de ello que marca el desarrollo democrático en el periodo post bélico de Bosnia, fueron las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias de 1996. Dichos comicios se celebraron el 14 de septiembre de 1996, en medio de un ambiente hostil que dejó como resultado una tensión inminente al interior del nuevo Estado, “En efecto el triunfo de los tres partidos nacionalistas en representación de cada uno de los grupos étnicos, confirmaron una vez más el ascenso del etnonacionalismo, lo que contribuyó a ensanchar la división mucho más allá de los límites geográficos”³⁹. Esta situación presentada en las elecciones 1996 fue un patrón que se repitió durante todas las elecciones generales que se desarrollaron hasta el 2010.

En conclusión, a pesar de la importancia del papel de la comunidad internacional en la solución del conflicto y su presencia en el proceso de reconstrucción de las instituciones políticas en la época del postconflicto se mantienen desde las comunidades intereses nacionalistas. Esto no significa que exista una amenaza de resurgimiento del conflicto, sino que demuestra que las comunidades conservan aún su deseo de legitimación política ante las nuevas repúblicas. Gracias a la crueldad de la guerra y a la efectividad de la misma en la limpieza étnica, sobreviven dentro de los pueblos las animosidades nacionalistas, quizá no violentamente, pero si políticamente.

³⁸ Comparar Ministerio de asuntos Exteriores- España. “Bosnia y Herzegovina”, 2012. p.16. Documento electrónico.

³⁹ Ver Aponte. *Los conflictos étnicos: el despertar a una vieja pesadilla*. p.102

Es importante aclarar que este primer capítulo busca determinar la forma en la que se llegó a la paz negociada y los actores que hicieron parte de este proceso junto con sus motivaciones políticas. Las consecuencias de esta reconstrucción y creación de Estados dejan a los pueblos la necesidad tácita de mantenerse diferenciados e incluso independientes institucionalmente en lo sub-estatal, contrario a involucrarse en el proceso de fortalecimiento de un Estado plural y multicultural.⁴⁰ En el próximo capítulo se hará la delimitación teórica que permite entender el papel de la PESC en el conflicto de Bosnia y Herzegovina. Adicionalmente se revisará el funcionamiento y la estructura de la PESC así como sus elementos políticos y económicos.

⁴⁰ Comparar Romeva. “Rehabilitación posbélica y construcción de la paz: el caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina”, p. 209. Documento electrónico

2. UNA MIRADA A LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. APROXIMACIONES TEÓRICAS A LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA – PESC

Con el fin de explicar el papel de la PESC en el conflicto de Bosnia y Herzegovina, este trabajo se apoyará en el aporte teórico de Robert Keohane realizado a través del neoliberalismo institucional de la década de los años ochenta. Como su prefijo lo indica, esta teoría es una reformulación de la tradición teórica del liberalismo.

Según Mónica Salomón, en su artículo académico “La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del S. XXI”, esta nueva propuesta teórica nace de las precondiciones dadas entre el tercer debate de las Relaciones Internacionales y el diálogo “neorrealismo- neoliberalismo”. La primera precondición que permite el origen del neoliberalismo institucional es la renuncia de parte del sector “transnacionalista” de Keohane a crear un “paradigma alternativo” al realismo. La segunda fue la formulación por parte del mismo Keohane, de una propuesta concreta para integrar teorías provenientes de la tradición realista y de la tradición liberal en un enfoque multidimensional. La tercera fue el acercamiento de posiciones, consecuencia de la reformulación del realismo en neorrealismo, y finalmente la reformulación del enfoque transnacionalista en “neo” liberalismo institucional.⁴¹

Como resultado de la reformulación del enfoque transnacionalista, al que había pertenecido Keohane en el periodo inmediatamente anterior, surge lo que se conoce como neoliberalismo institucional. Esta teoría hace énfasis en el papel de las instituciones en la cooperación internacional y que por tanto, tal como lo propone Keohane en su libro “After the hegemony” ésta debe recibir el nombre de “institucionalismo liberal”. Como síntesis general de esta propuesta se puede decir que:

⁴¹ Ver Salomón, Mónica. “La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del S.XXI.: diálogo, disidencia y aproximaciones. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 56 (2001) p. 13.

El centro de interés del “programa de investigación estructural modificado” es el estudio de las reglas e instituciones internacionales. Aquí se manifiesta con claridad el componente “liberal” del programa de Keohane: en el interés de analizar las instituciones internacionales (un concepto amplio que incluye a todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales) y en la premisa (de origen claramente liberal) de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación.⁴²

De esta manera se puede observar una coincidencia con el instrumento institucional de la PESC de la Unión Europea, que puede incluirse dentro de las modalidades de cooperación internacional formal que puede influir en la percepción y posición de algunos Estados miembros y sus respectivos intereses, comprometiéndolos en un programa de apoyo económico, diplomático y militar a Bosnia y Herzegovina. Dicho programa de cooperación resulta rentable para los Estados de la Unión Europea pues reitera el objetivo de su marco institucional de mantener la estabilidad y el equilibrio; esto hace que sea mucho más importante para los Estados actuar bajo estos marcos institucionales que por fuera de ellos. La seguridad de Europa y el posicionamiento de la Unión Europea como una institución fuerte y capaz en el ámbito de la política exterior se pueden establecer como los beneficios que obtuvieron los Estados al estar dispuestos a privilegiar y posibilitar la cooperación en esta nación de los Balcanes.

La relación de la Unión Europea, su institucionalidad y sus herramientas políticas configuran de manera determinante su desarrollo y su funcionamiento político, y deben entenderse, observarse y analizarse de manera conjunta, “El marco teórico que se necesita para abordar el análisis de la PESC no puede desvincularse del análisis de la Unión Europea en general. No podemos considerar las características de la acción exterior de la UE sin tener en cuenta la singular naturaleza de ésta”⁴³.

El sistema político o régimen internacional de la Unión Europea puede definirse a partir de las propuestas de los “nuevos intergubernamentalismos” por tres elementos fundamentales: el protagonismo del Estado, la relación simbiótica entre

⁴² Ver Salomón, Monica. “La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del S.XXI.: diálogo, disidencia y aproximaciones. *Revista CIDOB d d'Afers Internacionals*, No. 56 (2001) p. 17.

⁴³ Ver Salomón, Monica. “La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos”. *Revista CIDOB d d'Afers Internacionals*, No. 45-46 (1999) p. 197.

Estados e instituciones, y un estilo de toma de decisiones basado en la *supranacionalidad*.⁴⁴ Esta aclaración sobre el funcionamiento de la Unión Europea y su institucionalidad permite entender la forma en la que se observará en este trabajo la PESC y las actuaciones que se realizan a través de ella en cuanto al conflicto en Bosnia y Herzegovina.

2.2. ANTECEDENTES, ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y SEGURIDAD COMÚN.

El fin de la Guerra Fría dio lugar a cambios profundos en el sistema internacional, el nuevo orden mundial de la posguerra fría trajo consigo nuevos desafíos, de tipo medio ambiental, crimen organizado, terrorismo, migraciones, etc. La década de los noventa también vio emerger el éxito económico de la Unión Europea, como resultado de la introducción del mercado interior y la moneda única (Euro); convirtiéndose hasta hoy en una potencia económica a nivel mundial. Estos factores crearon en la Unión una necesidad de actuar en el ámbito externo de modo coherente, consiente y responsable y de desarrollar una Política Exterior y Seguridad Común PESC para enfrentar estos retos y salvaguardar sus intereses.

El primer paso en esta dirección fue la creación de la Cooperación Política Europea CPE, que sólo tuvo vida hasta 1970, configurándose como el único antecedente de lo que hoy es el motivo de estudio de esta investigación, la Política Exterior y de Seguridad Común. Este mecanismo se creó como resultado de las negociaciones entre Francia y sus socios comunitarios, como los países bajos o la RFA que eran partidarios de la creación de un mecanismo de cooperación intergubernamental en materia de política exterior. Tal como quedó plasmado en el informe de Luxemburgo, los tres grandes objetivos de este mecanismo eran “desarrollar una red de información, armonizar los puntos de vista y cuando ello parezca posible y deseable, lograr concertar acciones comunes, siendo definido años

⁴⁴ Con el término “supranacional” se refieren exclusivamente a la toma de decisiones por mayoría, a la primacía del derecho comunitario sobre los derechos internos y a la supervisión del Tribunal de Justicia de la actividad comunitaria

más tarde por los analistas como: *communauté d' information, communauté de vues y cornmunauté d'action*”⁴⁵.

A pesar de los tímidos inicios de este mecanismo en sus primeros años de actividades, donde tuvo que enfrentar una coyuntura política difícil (distensión URSS-USA, crisis del petróleo e invasión a Afganistán), a finales de los 80 este mecanismo logró ser considerado como una muestra de unidad diplomática y por tanto como un actor colectivo en el escenario de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, el fin de la guerra fría relativizó el éxito europeo en el escenario internacional. La crisis del golfo, mostró una desastrosa actuación de la CPE, evidenciando la inexistencia de una acción colectiva y poniendo en evidencia los límites de este mecanismo en el mundo de la posguerra fría. Este hecho demostró la necesidad que tenían los europeos de crear “una maquinaria militar común y una clara voluntad política para formular e implementar acciones colectivas en el terreno diplomático”⁴⁶.

Esta funesta actuación de la CPE fue consecuencia de su débil consolidación. Los distintos informes que instauraron y desarrollaron este mecanismo no eran de carácter obligatorio, ni siquiera el acta Única Europea, que codificó la CPE en forma de tratado en 1987, hizo vinculantes estas obligaciones. Por tanto, este mecanismo solo comprometía a sus miembros a consultarse e informarse lo que en terminología jurídica son obligaciones de comportamiento y no de resultado.⁴⁷

Todo este panorama de decisiones no vinculantes y desaciertos en las actuaciones de la posguerra fría, reforzaron la propuesta lanzada en abril de 1990 por Helmut Kohl y François Mitterrand, en el sentido de avanzar en la Unión Europea mediante la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común.⁴⁸ Esta propuesta luego de muchos retoques, largas negociaciones e intentos fallidos de ratificaciones

⁴⁵ Ver Barbé, Esther. “Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Ámsterdam”, 1998. p.29. Documento electrónico.

⁴⁶ Ver Observatorio de la Política Exterior Europea. “La Política Exterior y de Seguridad Común”, 2006. p.10. Documento electrónico.

⁴⁷ Comparar Fernández Liesa, C. *Las bases de la política exterior europea*, (1994) p.89

⁴⁸ Comparar Barbé. “Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Ámsterdam”, p.34. Documento electrónico.

vio la luz en noviembre de 1993 cuando entró en vigor el Tratado de Maastricht de la Unión Europea y su título V, relativo a las disposiciones de Política Exterior y de Seguridad Común. Este último introdujo tres cambios innovadores para este momento, “[...] el voto por mayoría, la creación de una defensa común europea mediante la integración de la UEO en la UE y la adopción de instrumentos realmente eficaces, coherentes con la actuación comunitaria en su conjunto (los tres pilares) y vinculantes para todos los Estados”⁴⁹.

No obstante, la dilatada ratificación de este tratado coincidió con el recrudecimiento de la guerra en Bosnia, lo que supuso un gran reto para este nuevo pilar de la UE de instrumentos nacientes y limitados. Ahora no sólo debía actuar en este particular conflicto de los Balcanes, sino que también debía hacer frente en los procesos de paz del próximo oriente y atenuar la conflictividad en los grandes Lagos.

La incapacidad conceptual que se explicó en el primer capítulo de esta investigación, y los nuevos e inexperimentados instrumentos de la PESC impidieron que ésta tuviera una actuación acorde con las dramáticas dimensiones de la guerra en Bosnia, por tanto, generó rápidamente un sentimiento de decepción frente a las expectativas creadas entre analistas, políticos y Comunidad Internacional.

Así pues, la reforma del Título V se explica no sólo por las exigencias del propio Tratado, sino también por la insatisfacción existente en relación con el funcionamiento de la PESC. Cuando, en marzo de 1996, comenzó la conferencia de reforma del TUE existía consenso entre los Quince miembros en relación con la necesidad de mejorar el funcionamiento de la PESC.⁵⁰

La tímida y atropellada intervención de la PESC en Bosnia durante el desarrollo del conflicto y las críticas de la Comunidad Internacional, son los hechos que van a explicar la actuación de este pilar en la fase de reconstrucción y rehabilitación posbélica de este país balcánico. Su interés, el despliegue de recursos tanto económicos como humanos y la implementación de numerosos programas en los años de posguerra de Bosnia, no sólo configuran a la PESC como una política capaz

⁴⁹ Ver Barbé. “Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Ámsterdam”, 1998. p.34. Documento electrónico.

⁵⁰ Observatorio de la Política Exterior Europea. “La Política Exterior y de Seguridad Común”, p. 10-13. Documento electrónico.

de estabilizar el terreno, sino que es una especie de reivindicación con su débil intervención durante el conflicto.

Para resolver algunas de las principales limitaciones de la PESC y de la Unión en general, los últimos 15 años han estado caracterizados por varios tratados modificativos al TUE. El primero de ellos, es el tratado de Ámsterdam que fue aprobado en junio de 1997 pero entra en vigor hasta 1999; este tratado introdujo modificaciones en aspectos fundamentales como: empleo, justicia, política exterior, reforma institucional y libre circulación de ciudadanos. En términos de política exterior, los hechos más destacables fueron la creación del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el nacimiento de la Policía de Europa Europol, que empezó sus funciones en el 2004.⁵¹

Posteriormente y con el ánimo de hacer una reforma institucional más profunda que la que se había intentado en Ámsterdam, nace el tratado de Niza, que introduce las reformas necesarias para la ampliación de la Unión Europea a los países del este y del sur de Europa. Los principales cambios que introdujo el Tratado de Niza se referían a la limitación del tamaño y composición de la Comisión, la ampliación del voto por mayoría cualificada, una nueva ponderación de votos en el Consejo y la mayor flexibilidad del mecanismo de cooperaciones reforzadas.⁵²

La última modificación hecha al tratado constitutivo de la Unión Europea, fue el tratado de Lisboa que a pesar de ser firmado por todos los representantes de los Estados miembros solo entró en vigor hasta el 2009. El logro más importante de este acto modificativo fue la adquisición de personalidad jurídica propia, facultando a la Unión para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario. A su vez este tratado introdujo reformas importantes como el voto por mayoría cualificada; mayor peso al Parlamento europeo, mediante la extensión del procedimiento de decisión conjunta con el Consejo de la UE; la eliminación de los tres pilares, y la creación de las figuras de [Presidente del Consejo Europeo](#) y [Alto Representante de la Unión para Asuntos](#)

⁵¹ Comparar Unión Europea. “Síntesis de la legislación: tratado de Ámsterdam”, 2010. p.1. Documento electrónico.

⁵² Comparar Unión Europea. “Síntesis de la legislación: tratado de Niza”, 2010. p.1. Documento electrónico.

[Exteriores y Política de Seguridad](#) para dotar de una mayor coherencia y continuidad a la PESC.⁵³

Simultáneo a estos cambios legislativos, la PESC en particular desempeñó un importante papel en el mantenimiento de la paz y prevención de resurgimiento de conflicto en Bosnia, a la vez que implementaba programas para lograr la consolidación institucional y la reconstrucción de este país. Dentro de los más importantes programas implementados está la Misión de Policía de la Unión Europea MPUE, la fuerza militar EUFOR Althea, el proceso de estabilización y Asociación (Acuerdos de Estabilización y asociación), programa CARDS, y otros más que serán descritos y ampliados a lo largo de este capítulo.

2.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA PESC

2.3.1. Funcionamiento. El tratado de Lisboa ha sido uno de los actos modificativos de mayor envergadura en el funcionamiento de la Unión Europea y específicamente de la PESC. Este tratado sustituyó antiguos instrumentos, estrategias, posiciones y acciones comunes. En adelante, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE únicamente adoptarán decisiones que afecten los intereses y objetivos estratégicos de la Unión; las acciones que debe emprender la Unión; las posiciones que debe adoptar la Unión; las modalidades de ejecución de las acciones y de las posiciones de la Unión.⁵⁴ En el proceso de toma de decisiones, el Consejo Europeo es la institución responsable de dar los lineamientos generales y las estrategias la Unión Europea. De igual forma, la Unión Europea se encarga de elaborar y de poner en práctica las medidas de aplicación.

En cuanto al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, es el encargado de informar y consultar al Parlamento Europeo sobre la aplicación de cualquier asunto relacionado con la PESC y por ende debe asegurarse que la opinión dada por el Parlamento sea tenida en cuenta al momento de hacer

⁵³ Comparar Unión Europea. “Tratado de Lisboa: llevar a Europa la Siglo XXI”, 2011. p.1. Documento electrónico.

⁵⁴ Ver Unión Europea. “Síntesis de la legislación: Política Exterior y de Seguridad Común”, 2010.p.1. Documento electrónico.

cualquier implementación. Según lo dispuesto en el tratado de Lisboa, la unanimidad sigue siendo la regla general en la adopción de decisiones en el Consejo. Aunque para ciertas disposiciones, excepto en el ámbito militar, se permite usar el principio de mayoría cualificada.⁵⁵

Dentro del funcionamiento de la PESC uno de los temas más controversiales es el financiamiento de la misma. Los gastos con implicaciones militares o aprobados en el ámbito de la defensa son financiados por los Estados miembros y los demás costos, como los operativos, son financiados con el presupuesto de la UE. Con el tratado de Lisboa, se dio la creación de fondos de financiación rápida, que son usados para evitar demoras en el desembolso de dineros cuando se deban desplegar acciones urgentes.

2.3.2. Organismos y agentes directivos de la PESC. El Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, junto con el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad son los entes que desarrollan e implementan la Política Exterior de Seguridad Común PESC. El Consejo Europeo, en el marco del Tratado de Lisboa se convirtió en una institución de pleno derecho de la UE, y está compuesto por Jefes de Estado y de los gobiernos, junto con el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea.

Se proporciona la dirección política de la UE mediante la identificación de los intereses estratégicos, la determinación de los objetivos y la definición de las directrices de la PESC incluidos los asuntos que tengan incidencia en la defensa. Se reúnen dos veces cada seis meses y, por lo general, toma sus decisiones por consenso.⁵⁶

Mientras tanto, El Consejo de la Unión Europea es la entidad que representa a los Estados miembros y es el órgano legislativo de la UE que a menudo decide conjuntamente con el Parlamento Europeo en el proceso legislativo ordinario⁵⁷. Se compone de representantes de los Estados miembros a nivel ministerial y toma las

⁵⁵ Para conocer las disposiciones en las que se puede usar el principio de mayoría cualificada, remitirse al anexo número 1.

⁵⁶ Ver European Peace-Building Liaison Office-EPLO. "Briefing Paper 1/2012: Common Foreign and Security Policy structures and instruments after the entry into force of the Lisbon Treaty". 2012. p. 24. Documento electrónico.

⁵⁷ Comparar EPLO. "Briefing Paper 1/2012: Common Foreign and Security Policy structures and instruments after the entry into force of the Lisbon Treaty". p.3. Documento electrónico. Es importante aclarar que en este procedimiento legislativo ordinario se excluye la adopción de actos legislativos relativos a la PESC.

decisiones teniendo en cuenta las directrices y líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo.⁵⁸

El Servicio Europeo de Acción Exterior asiste las funciones del Alto representante de la Unión, está bajo el mando de este último y apoya la elaboración de propuestas relativas a la política exterior de la Unión y sirve para implementar las decisiones adoptadas por el Consejo en dicho ámbito. “El Servicio Europeo de Acción Exterior también se puede poner a disposición del Presidente del Consejo Europeo, del Presidente de la Comisión y de los demás comisarios para las cuestiones relativas a la política exterior de la UE”⁵⁹.

Por otra parte, la Agencia Europea de Defensa apoya a los Estados miembros a mejorar las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis. De igual forma, esta agencia promueve la investigación en temas de tecnología y defensa, cooperación y creación de equipos de defensa competitivos.

Como principal agente en el funcionamiento de la PESC, se encuentra el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad quien dirige la política exterior europea y representa a nivel internacional las posturas de la Unión en organizaciones internacionales y con terceros países. Al crearse este cargo se le da coherencia, eficacia y visibilidad a la acción exterior de la UE.

Sin embargo, el Alto Representante de la Unión no tiene el monopolio de la representación exterior de la UE. De hecho, el Tratado de Lisboa también atribuye al [Presidente del Consejo Europeo](#) la misión de garantizar a su nivel la representación exterior de la UE, sin perjuicio de las atribuciones del Alto Representante. No obstante, el documento no especifica cómo debe dividirse el trabajo entre las dos personalidades, permitiendo que la práctica decida cuáles son sus respectivas funciones.⁶⁰

El nombramiento del Alto representante, es una de las pocas disposiciones que se vota por medio del mecanismo de mayoría cualificada, este nombramiento lo hace el Consejo Europeo de común acuerdo con el Presidente de la Comisión. El fin de su mandato se puede finalizar utilizando este mismo procedimiento.

⁵⁸ Comparar EPLO. “Briefing Paper 1/2012: Common Foreign and Security Policy structures and instruments after the entry into force of the Lisbon Treaty”. p.5. Documento electrónico.

⁵⁹ Ver Unión Europea. “Síntesis de la legislación: Política Exterior y de Seguridad Común”, p.1. Documento electrónico.

⁶⁰ Ver Unión Europea. “Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”, 2010. p.1. Documento electrónico.

2.3.3. Política de Seguridad y de Defensa Común – PSDC. Esta política es la rama más importante de la PESC y sustituye la antigua Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD). “El Tratado de Lisboa cambia esta denominación dedicando a esta política una nueva sección en los tratados constitutivos. En consecuencia, el Tratado de Lisboa marca la importancia y la especificidad de la PSDC que, sin embargo, sigue siendo parte integral de la PESC”⁶¹. De acuerdo con esto,

La decisión de llevar a cabo una operación de gestión de crisis ya sea de tipo militar o de tipo civil se realiza a través de una Acción Común acordada en el Consejo de Asuntos Exteriores. Sin embargo, la iniciativa puede provenir de los Estados Miembros, de la Presidencia de turno o bien del Secretario General. Estas dos últimas instituciones juegan un papel fundamental, ya que sus recomendaciones sobre la realización de una operación suelen tener un eco importante entre los Estados.⁶²

A la PSDC le son encomendadas las misiones de mantenimiento de la paz y asistencia en temas de seguridad internacional. Estas misiones son llevadas a cabo en terceros países y funcionan con los medios civiles y militares previstos por los Estados miembros. Con la entrada en vigor del tratado de Lisboa se agregaron 3 nuevos tipos de misiones, es decir, ya no solo se enfocará la PSDC en misiones humanitarias, de evacuación, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz; sino que también desplegarán acciones conjuntas en materia de desarme, misiones de consejo y asistencia militar y operaciones de estabilización final de los conflictos.

Como una de las últimas disposiciones que introduce el tratado de Lisboa en esta renovada PSDC, se encuentra la cláusula de defensa mutua que vincula específicamente a los Estados miembros. Esta consiste en que si un Estado miembro es objeto de un ataque armado en su territorio, podrá contar con el apoyo y asistencia de los demás Estados miembros que estarán obligados a prestarle el auxilio requerido. Es importante resaltar que esta cláusula de defensa mutua no afecta los compromisos adquiridos con la OTAN.⁶³

⁶¹ Ver Unión Europea. “Política de Seguridad y de Defensa Común”, 2010. p.1. Documento electrónico.

⁶² Ver Sabiote María y Barbé, Esther. “Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa”, 2006. p. 12. Documento electrónico.

⁶³ Comparar Unión Europea. “Política de Seguridad y de Defensa Común”. p.1. Documento electrónico.

Los órganos que componen a la PSDC son: el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), la Unidad de Policía y el Comité para los Aspectos Civiles de Gestión de Crisis (CIVCOM).⁶⁴

Tal como fue expresado anteriormente, dentro de las principales funciones de la PSDC están las misiones de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, dentro de las cuales se enmarcan las misiones objeto de estudio en la presente investigación, la Misión De Policía de la Unión Europea – MPUE y la Misión Militar EUFOR Althea.

2.4. MISIÓN DE POLICÍA DE LA UNIÓN EUROPEA – MPUE

Desde la firma de los acuerdos de Dayton, la Unión Europea ha tenido un papel clave apoyando el proceso de estabilización de Bosnia y Herzegovina. Por tanto, la misión de Policía en Bosnia es parte de un gran esfuerzo de la Unión y de otros participantes de esta iniciativa, que se han unido para fortalecer el imperio de la ley en este país. La MPUE fue la primera misión de la Política Europea de Seguridad y Defensa (hoy Política de Seguridad y Defensa Común), que inició el 1 de enero de 2003, con una duración esperada de 2 años. Sin embargo, debido a la coyuntura política en Bosnia y el compromiso de la UE, esta misión tuvo una duración aproximada de 10 años, finalizando el pasado 30 de junio de 2012.⁶⁵

Durante esta década la MPUE trabajó de una manera diligente para crear una institución policial moderna, sostenible, profesional, multiétnica, entrenada y equipada para que fuera capaz de asumir una responsabilidad completa y así hacer cumplir la ley de una manera independiente. Estos objetivos hicieron que la Misión de Policía se enfocara en hacer una reforma estructural y en atacar de manera

⁶⁴ Sabiote y Barbé. “Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa”, p. 12. Documento electrónico.

⁶⁵ Comparar European Union Police Mission-EUPM. “Overview of EUPM”. 2012. p.1. Documento electrónico.

contundente el crimen organizado y la corrupción logrando establecer una comunicación y cooperación regular entre las 15 agencias de policía existentes.

Aunque la Misión no pudo cumplir el 100% de sus objetivos en Bosnia, dejó grandes avances como legado al momento de retirarse del terreno. Muchos de los objetivos iniciales fueron cumplidos y otras necesidades que surgían en el curso de la operación fueron satisfechas de la mejor forma. Por tanto, se pueden observar como resultado el fortalecimiento en las capacidades operacionales de las instituciones que luchan contra el crimen organizado y la corrupción; la cooperación entre los diferentes entes judiciales en materia de investigación penal; la efectividad y concordancia de la policía para aplicar las normas domésticas y las normas relativas a la protección de Derechos Humanos; y el fortalecimiento de la vigilancia en las fronteras que logró la liberalización de la VISA, permitiendo a los ciudadanos viajar libremente desde diciembre de 2010.⁶⁶

Sin embargo, no se debe olvidar que todos estos logros estuvieron acompañados de desaciertos y tropiezos en la implementación, los cuales retrasaron y desalentaron en muchas ocasiones a los líderes de esta misión. Los inconvenientes de esta misión van a ser analizados en el próximo capítulo al vislumbrar las posibles causas de estos estancamientos y las alternativas para llenar estos vacíos.

2.5. EUFOR ALTHEA

La operación militar EUFOR Althea nace tras la necesidad de continuar con el compromiso de la UE de mantener el proceso de estabilización en Bosnia luego de que la OTAN retirara la fuerza de estabilización SFOR de este territorio. Esta operación se adoptó gracias a que se ajustaba plena y coherentemente con el objetivo principal de la PESC, que enfocaba sus capacidades en reforzar la seguridad de la Unión en todas sus formas, manteniendo la paz y la seguridad internacional de conformidad con los principios de la carta de las Naciones Unidas.

⁶⁶ Comparar EUPM. “Overview of EUPM”, p.1. Documento electrónico.

Es así como en Diciembre de 2004 se pone en marcha la operación militar, más grande hasta el momento a cargo de la UE, la operación EUFOR Althea. Desplegó una fuerza aproximada de 7000 soldados de 23 nacionalidades diferentes, incluidos Estados miembros de la UE y países contribuyentes de tropas de terceros países, con el único fin de garantizar el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton y de contribuir a un ambiente sano y seguro en Bosnia y Herzegovina.

Para reforzar el planteamiento global de la UE con respecto a Bosnia y Herzegovina, durante el desarrollo de esta operación se han venido llevando a cabo campañas pedagógicas e informativas, con el fin de recordar y mostrar la relevancia de los beneficios de esta operación en el proceso de negociaciones hacia una futura adhesión a la Unión Europea. “la EUFOR ayuda a crear las condiciones que permiten alcanzar el objetivo político a largo plazo de una Bosnia y Herzegovina estable, viable, pacífica y multiétnica, que coopere pacíficamente con sus vecinos y avance irreversiblemente hacia la adhesión a la UE”⁶⁷.

Esta última premisa, no solo hace parte de las campañas pro EUFOR en Bosnia sino que ha sido demostrada a través del diseño de políticas coherentes que han dado como resultado el logro de varios objetivos. Se logró la firma del Acuerdo de Asociación y Estabilización, el mantenimiento de un entorno seguro evitando el recrudecimiento del conflicto, se aportó a la disuasión y al cumplimiento continuado de las responsabilidades militares contenidas en el acuerdo de Dayton y se logró mantener una actuación estrecha con la EUPM para sostener la lucha en contra del crimen organizado.

Tras el éxito de esta operación se tomó la decisión de reducir de forma sustancial el número de tropas en el terreno. En febrero de 2007, luego de que el Consejo Europeo analizara la situación de seguridad en Bosnia, consideró que podía hacerse una reestructuración en los niveles de fuerza de la EUFOR, recortando a 1600 el número de tropas en acción. Asimismo, en 2012 tras otro proceso de reestructuración, “los niveles de tropas de la EUFOR se redujeron aproximadamente

⁶⁷ Ver EUFOR Althea. “Fact sheet, background, history: EUFOR Althea”, 2012. p.1. Documento electrónico.

a 600, y desde ese momento la Fuerza se centró principalmente en la creación de capacidades y formación de las Fuerzas Armadas de Bosnia y Herzegovina”⁶⁸. Cabe destacar que estos avances han sido posibles gracias a los tres organismos profesionales que conforman la EUFOR; la División de Entrenamiento y Desarrollo de Capacidades; el batallón de fuerzas multinacionales y los equipos de observación y vigilancia, LOTs por sus siglas en inglés.⁶⁹

2.6. PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN

Como parte del compromiso de la Unión Europea con la región de los Balcanes y especialmente con Bosnia y Herzegovina, en la última década se han lanzado varias iniciativas desarrolladas con el objetivo de alcanzar un progreso y estabilización en cada uno de estos países, que contribuya sustancialmente al mantenimiento de la seguridad regional y les permita avanzar en el proceso hacia la adhesión a la Unión. Aunque estas iniciativas no son desarrolladas propiamente por la PESC, hacen parte de la política de la UE hacia los Balcanes y su implementación es complementaria y necesaria para que las misiones de restablecimiento y mantenimiento de la paz (MPUE –EUFOR), logren los resultados esperados en el terreno.

2.6.1. Proceso de Estabilización y Asociación. El Proceso de Estabilización y Asociación se creó como estrategia política para evaluar el progreso de los países balcánicos hacia una eventual integración con la UE. De igual forma, este proceso estimula la cooperación regional, pues es uno de los principales indicadores que demuestra la disposición de los países de ser miembro de la Unión. Por tanto, llevar a cabo un proceso de estabilización y asociación está ligado a la adquisición de un acuerdo contractual con el país, en el que se incluyen los siguientes propósitos: desarrollo de las relaciones económicas y comerciales con la región dentro y fuera de ella; ayuda a la democratización a la sociedad civil y al desarrollo institucional;

⁶⁸ Ver EUFOR Althea. “Fact sheet, background, history: EUFOR Althea”, p. 1. Documento electrónico.

⁶⁹ Ver EUFOR Althea. “Fact sheet, background, history: EUFOR Althea”, p. 1. Documento electrónico.

cooperación en el ámbito de la justicia y asuntos interiores; e intensificación del diálogo político.

Estos propósitos y los avances hechos por cada país, se miden de acuerdo a los criterios de condicionalidad del proceso de estabilización y asociación. Partiendo de estos análisis, la Comisión declarará la viabilidad de las negociaciones para firmar el Acuerdo de estabilización y asociación con cada país.⁷⁰

2.6.2 Acuerdos de Estabilización y Asociación. Constituyen el marco de las relaciones entre la Unión Europea y los países de los Balcanes occidentales para la implementación del Proceso de Estabilización y Asociación. Estos acuerdos son compromisos contractuales que se han considerado como el primer paso para avanzar hacia la integración europea. Los acuerdos son adaptados a la situación específica de cada país socio y desde su entrada en vigor, establecen una zona de libre comercio entre la UE y el país firmante e identifican los objetivos políticos y económicos que se deben alcanzar en el proceso, para sugerir las reformas y cambios necesarios. En el contexto de la adhesión a la Unión Europea, el acuerdo sirve como base para la implementación del proceso de adhesión.⁷¹ Todas las decisiones tomadas respecto a la adhesión de Bosnia, se basan en los avances realizados y en las necesidades constatadas en las evaluaciones y los documentos de estrategia de la Comisión.

2.6.3. Programa CARDS (Asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización). El objetivo del programa *CARDS*⁷² es proporcionar asistencia comunitaria a los países del sudeste de Europa que son beneficiados del Proceso de Estabilización y Asociación para su posible adhesión a la UE. “La asistencia comunitaria está condicionada al respeto de los principios democráticos, del Estado de Derecho, de las libertades fundamentales y de

⁷⁰ Comparar Unión Europea. “Síntesis de la legislación de la Unión Europea: El proceso de Estabilización y Asociación”, 2010. p.1. Documento electrónico.

⁷¹ Comparar Comisión Europea. “Ampliación: Acuerdo de Estabilización y Asociación”, 2012. p.1. Documento electrónico.

⁷² A partir del año 2007, este programa fue reemplazado por el [Instrumento de Preadhesión \(IPA\) que trabaja con los mismos objetivos desarrollados por CARDS hasta el 2006.](#)

los derechos humanos y de las minorías y a la aplicación de las reformas democráticas, institucionales y económicas previstas”⁷³.

Los objetivos específicos de este programa giran en torno a estrategias para la reconstrucción, estabilización de la región, ayuda del retorno de los desplazados, lucha contra la pobreza, apoyo a la democracia, lucha contra la delincuencia organizada, desarrollo de una economía de mercado duradera y esfuerzos para ayudar a la cooperación nacional, regional y trasnacional. De ahí que se pueda observar que son muchas las estrategias implementadas por la UE en el marco de sus relaciones y compromiso en la reconstrucción de Bosnia. Por lo anterior, en este capítulo solo se han nombrado las estrategias más significativas en el progreso hacia la integración y las que más complementan los objetivos de las misiones PESD desplegadas en el territorio.

⁷³ Ver Unión Europea. “Síntesis de la legislación: Programa CARDS”, 2010.p.1. Documento electrónico.

3. LA PESC EN EL CONFLICTO DE BOSNIA Y HERZEGOVINA (2002-2010)

3.1. LA PESC COMO MECANISMO ESTABILIZADOR EN LA ETAPA POST-CONFLICTO (2002-2010)

Para evaluar la actuación de la PESC en Bosnia y Herzegovina se deben tener en cuenta las variables que determinan que este instrumento sea eficaz y sostenible. En primer lugar, la constitución política de Bosnia no creó un Estado con instituciones sólidas y distribuciones claras de poder, sino que se formuló como solución para darle fin a la cruenta guerra que se estaba viviendo. En segundo lugar, la PESC para ese momento llevaba pocos años de funcionamiento e implementación, por tanto sus instrumentos y estrategias eran incipientes y se tuvo que ir aprendiendo a medida que se construía el camino. Estas variables hacen que el desempeño de la PESC sea un reto, pues se enfrenta a condiciones difíciles que se han tratado de sortear a lo largo de estos años logrando cumplir muchos de sus objetivos y acercándose a la meta final de la inclusión de Bosnia en la dinámica de la integración europea.

En este último capítulo, se analizarán los progresos hechos por Bosnia y Herzegovina en los ámbitos de mayor relevancia para lograr la consolidación de sus instituciones y la sostenibilidad en general del Estado. Además, se destacarán las ayudas desplegadas por la Unión Europea y la PESC en cada uno de estos criterios, los cuales hacen parte fundamental de la evaluación de viabilidad y factibilidad, aplicada a los países balcánicos que aspiran ser miembros de la UE. Por otra parte, también se observarán los obstáculos ocurridos en este periodo de reconstrucción y rehabilitación, ya que también son relevantes en la elaboración del presente análisis pues se pueden considerar como el punto de partida para las conclusiones sobre la PESC y sus retos en sus próximas misiones.

3.1.1. MPUE. La misión de Misión de Policía de la Unión Europea, podría abarcar numerosas páginas al describir cada uno de los aportes que hizo en el terreno. En este sentido, no se hará una descripción de los avances obtenidos, sino que de

manera general se argumentará por qué la implementación de dicha misión ha ayudado a consolidar a la Política Exterior de Seguridad Común como un agente estabilizador en la etapa post conflicto de Bosnia.

El principal logro de la Misión de Policía fue la transformación funcional del sector de la seguridad en Bosnia y Herzegovina. Inició y apoyó los cambios institucionales y legislativos vitales e impulsó las iniciativas de creación de capacidades en cada una de las fuerzas.⁷⁴ El legado de la Misión de Policía demuestra efectos técnicos significativos: mejoró el profesionalismo policial y los dotó de mayor capacidad, logró una mayor armonización de las leyes de policía y promovió la cooperación entre los servicios policiales, y las nuevas instituciones establecidas a nivel estatal para la gestión de seguridad.⁷⁵

Estos aportes fueron comprobados de forma subjetiva (al escuchar los discursos de los oficiales que prestaron su servicio en la misión) y de forma objetiva, al analizar los estudios y cifras disponibles que demuestran el aumento en la sostenibilidad y funcionabilidad de la institución de policía en Bosnia y Herzegovina.⁷⁶ La MPUE también contribuyó a la estabilización del conflicto mediante su participación en importantes iniciativas a nivel social, cooperando con las organizaciones no gubernamentales, promoviendo foros para los refugiados que regresaban a casa, patrocinando reuniones en materia de seguridad preventiva, celebrando mesas redondas para abordar el problema de la violencia doméstica y participando en las campañas de información de seguridad pública.⁷⁷

Las agencias de seguridad a nivel estatal de Bosnia y Herzegovina se construyeron desde cero. La MPUE ayudó a crear nuevas instituciones que antes no habían sido siquiera concebidas. La SIPA (Agencia Estatal de Protección e Investigación), el Ministerio de Seguridad de Bosnia y Herzegovina y la Dirección de

⁷⁴ Comparar Institute for Security Studies – ISS. “Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina”, 2013. p. 69. Documento Electrónico.

⁷⁵ Comparar ISS. “Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina”, p. 69. Documento Electrónico.

⁷⁶ Comparar ISS. “Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina”, p. 67. Documento Electrónico.

⁷⁷ Comparar ISS. “Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina”, p. 67. Documento Electrónico.

Coordinación de los Órganos de Policía, fueron instituciones creadas a medida que se construía el camino. En otros casos, mejoró el desempeño de las instituciones ya existentes, como fue el caso de la policía de Fronteras SBS.⁷⁸

En esta labor de consolidación institucional, también se enmarcan las acciones encaminadas a la creación de los roles funcionales de cada organismo de seguridad a nivel estatal y el apoyo a las iniciativas legislativas esenciales para la normalización de la inteligencia policial a nivel estatal.

A través de su exitosa metodología de co-ubicación y su enfoque de colaboración para la reforma del sector de la seguridad, la MPUE proporcionó asistencia a través de tutorías en el lugar, seguimiento de los resultados, inspecciones, formación especializada, provisión de equipos, asesoramiento y apoyo operacional y legal.⁷⁹

En este último ámbito de apoyo legislativo, se puede destacar la asistencia que prestó la MPUE en la creación y aplicación de marcos legales, la intermediación en la adopción de la legislación (por ejemplo, el Acuerdo de Reestructuración de la Policía), la participación en la redacción de leyes tales como la Ley del Servicio de Inmigración, y el trabajo en estrecha colaboración con las agencias de aplicación de la ley para cumplir con los requisitos de la hoja de ruta de la UE para la liberalización de visados y el Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA).⁸⁰

Finalmente, luego de ver cómo la Misión de Policía fue un agente de estabilización y consolidación institucional en el periodo 2002-2010, es importante recalcar que el ámbito de seguridad y las misiones de la PSDC o misiones del imperio de la ley, no son simples misiones con componentes técnicos. Estas misiones requieren del consenso político de las partes interesadas y de una estrategia política para la implementación.⁸¹ En las negociaciones de la reforma de policía de Bosnia y Herzegovina entran en juego cuestiones funcionales, políticas, estratégicas y sociales complejas. Por tanto, estos son prerrequisitos que deben ser evaluados antes y durante

⁷⁸ Comparar ISS. “Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina”, p. 69. Documento Electrónico.

⁷⁹ Ver ISS. “Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina”, p. 69. Documento Electrónico.

⁸⁰ Comparar ISS. “Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina”, p. 69. Documento Electrónico.

⁸¹ Comparar ISS. “Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina”, p. 78. Documento Electrónico.

la ejecución de una misión, y quedan como lección aprendida para ser tenidos en cuenta en las próximas misiones de la PSDC.

3.1.2. EUFOR Althea. En diciembre de 2004, la misión militar EUFOR Althea relevó la misión SFOR de la OTAN. Continuó con una estructura, cadena de mando y fuerza militar similar a la utilizada en la misión SFOR, alrededor de 7.000 efectivos. Se le encomendó la función principal del mantenimiento de paz y la supervisión en la aplicación de los aspectos militares de los Acuerdos de Dayton. Además, la EUFOR desde su entrada en funcionamiento tuvo el mandato explícito de proporcionar apoyo en la lucha contra el crimen organizado, con el objetivo de fortalecer la seguridad y ayudar a Bosnia y Herzegovina a aumentar su capacidad de autogobierno y autocontrol.

Esta nueva labor encomendada a la EUFOR fue asumida con liderazgo y de manera proactiva. Por tanto, a principios de 2005, la misión militar de la UE comenzó a realizar sus propias operaciones dirigidas a combatir presuntos grupos delictivos y empresas criminales. Situación que condujo a dificultades considerables, ya que los soldados de la EUFOR estaban mal equipados para dichas tareas y actuaron fuera del marco jurídico vigente en Bosnia y Herzegovina. Por tanto, durante el 2005, este problema fue identificado por el Comité Político y de Seguridad CPS generando una revisión exhaustiva de las competencias asignadas a los tres instrumentos de la PESC / PCSD en el país, y generando una reorganización y una estructuración que marcó el desarrollo de la EUFOR de ahí en adelante.⁸²

A partir de este momento, la misión ALTHEA se centró en el cumplimiento de su objetivo principal, mantener un ambiente seguro y prevenir el resurgimiento del conflicto en Bosnia y Herzegovina. De forma simultánea, empezó a hacer transferencia parcial a las autoridades bosnias de las competencias que había tenido a su cargo. Empezando por la entrega de las actividades de desminado, el control de municiones y armamento, la administración de sustancias explosivas y el almacenamiento de arsenal armamentístico.

⁸² Comparar EC. "Bosnia and Herzegovina 2005 Progress Report", p.20. Documento Electrónico.

Esto hizo que la misión EUFOR Althea basara su actuación en un acompañamiento y supervisión del terreno, ayudando durante todos estos años a mantener un ambiente seguro, una política fuerte en contra del crimen organizado y un entrenamiento contundente a las fuerzas armadas, las cuales relevarán y tomarán por completo las tareas de mantenimiento de la paz llevadas a cabo hasta ese momento por la Misión militar de la UE. Tal como fue dicho por el Consejo de Relaciones Exteriores en marzo de 2010, “la EUFOR ha sido una misión discreta que se ha centrado en cumplimiento de sus objetivos y los ha logrado a cabalidad dando un valor agregado al encaminar a Bosnia en un ascenso indiscutible hacia la integración europea”.⁸³

3.1.3. Criterio Político. Los avances de Bosnia y Herzegovina en este sentido son analizados teniendo en cuenta los criterios de Copenhague, los cuales establecen la necesidad de crear instituciones estables que sean garantes de democracia, donde rija el imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y la protección de minorías. Por lo anterior, es indispensable mencionar que en el 2003 se logró el establecimiento del nuevo Consejo de Ministros, el inicio de la reforma en la administración pública, la introducción del nuevo Código Penal, el comienzo del funcionamiento de la Corte Estatal y la reforma para la inclusión de minorías.⁸⁴

Para el 2004 se realizaron las elecciones municipales, las cuales marcaron un gran acontecimiento al ser consideradas como las primeras votaciones celebradas de conformidad con las normas internacionales y financiadas y organizadas en su totalidad por las autoridades de BiH. Aunque la historia reciente de Bosnia está marcada por la celebración de numerosos comicios, que han logrado poco a poco y con ayuda de las misiones PSDC, realizarse en concordancia con los criterios establecidos por la UE, este hecho tuvo particular trascendencia ya que consiguió que en abril de 2005 el Alto Representante emitiera la decisión de retirar a los miembros

⁸³ Ver Consejo de Relaciones Exteriores de Bosnia y Herzegovina. Discurso del 10 de marzo de 2010. Documento Electrónico.

⁸⁴ Comparar European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2003 Progress Report”, p.15. Documento Electrónico.

internacionales de Comisión Electoral del país;⁸⁵ Marcando otro paso importante en la transferencia de competencias por parte de la Comunidad Internacional a las autoridades de este país.

De igual forma, otros avances en términos de organización y cooperación política se materializaron en el periodo estudiado en esta investigación. La cooperación con la Corte Penal Internacional para la ex-Yugoslavia, la cual es materia clave dentro de las prioridades para la asociación europea, se dio de manera progresiva y alcanzó un alto nivel en 2008 cuando se logró el arresto de Radovan Karadzic y Stojan Zupljanin en Serbia, ambos calificados como criminales de guerra. Esto se logró gracias a la colaboración entre los servicios de inteligencia de Bosnia y la policía de Serbia, hecho en el que ambos gobiernos demostraron su intención de ayudar en el proceso de reconciliación y judicialización de quienes participaron en la destrucción de la comunidad Bosnia durante la guerra.⁸⁶

No obstante, los avances en el ámbito político se vieron opacados por las frecuentes alusiones de los políticos de la RS llamando a la organización de un referendo de autodeterminación. Motivados por la declaración de independencia de Kosovo, la Asamblea Nacional de la República Srpska adoptó una resolución que condenó dicha declaración y afirmó que las autoridades de la RS iban a buscar un referendo de independencia en caso que la mayoría de Estados pertenecientes a la Unión Europea y a las Naciones Unidas reconocieran la independencia de Kosovo. Esta resolución fue rechazada inminentemente por la Unión y la Comunidad Internacional en general, dejando claro que dicho referendo iba en contra de los acuerdos de Dayton y de la constitución de Bosnia y Herzegovina, y por tanto en caso de ser lanzado sería rechazado de manera inmediata y contundente.

Por fortuna, estos incidentes no impidieron que uno de los mayores objetivos de Bosnia y Herzegovina fuera alcanzado en el 2008. El Acuerdo de Estabilización y Asociación (AEA), que también trajo consigo los beneficios del Acuerdo Interino,

⁸⁵ Comparar European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2004 Progress Report”, p.20. Documento Electrónico.

⁸⁶ Comparar European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report”, p.21. Documento Electrónico.

fue firmado en Junio de 2008, aportando grandes beneficios a la estabilidad política e instaurando una zona de libre comercio bajo el compromiso interino. Además, llenó de optimismo a la población Bosnia, que cada vez tiene la sensación de estar más cerca de la adhesión a la Unión.

3.1.4. Relaciones bilaterales y regionales. La cooperación regional y las buenas relaciones de vecindad se han configurado como parte esencial del proceso de Bosnia y Herzegovina en su camino hacia la adhesión de la UE y de estabilización. Por tanto, a lo largo de los últimos años Bosnia ha estado inmersa en varias iniciativas regionales, entre las que se pueden nombrar, el Proceso de Cooperación para el Sudeste Europeo SEECp, El Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio CEFTA, el Consejo de Cooperación Regional RCC, y el Acuerdo sobre el Espacio Aéreo Común Europeo. Por el otro lado, respecto a las relaciones bilaterales, se puede decir que se han realizado grandes avances desde la finalización de la guerra en la reconstrucción de relaciones estables y duraderas con países fronterizos como Serbia, Croacia y Montenegro. Además ha construido importantes lazos basados en la cooperación, con Albania, Macedonia y Turquía.

La cooperación judicial en materia penal tuvo grandes avances entre el 2008 y el 2010, año en el cual Bosnia y Herzegovina firmó un acuerdo con Croacia, Serbia y Montenegro para el reconocimiento mutuo y la ejecución de resoluciones judiciales en cuestiones penales. Con los demás países de la región los avances giraron en torno a temas tales como: aumento de la cooperación fronteriza, lucha contra el crimen organizado, lucha contra el tráfico de mujeres y niños, el contrabando y narcotráfico.

Sin embargo, aún siguen quedando cuestiones pendientes por resolver, las cuales han persistido durante todo el periodo de estudio. Entre ellas están los problemas de demarcación fronteriza con Serbia, Montenegro y Croacia; el problema de la navegación en el río Sava; el uso del puerto Ploče en Croacia y el retrasado plan para construir un puente que conecte la península de Pelješac con la Croacia continental. Además de los temas que aún están pendientes en materia de retorno de refugiados y reconciliación regional.

Lo anterior, indica que el país ha seguido participando activamente en la cooperación regional. Las buenas relaciones de vecindad han prevalecido, pero ha habido un progreso limitado en el tratamiento de las cuestiones pendientes, en particular, resolver los conflictos fronterizos, los asuntos relativos a la propiedad y la eliminación de los obstáculos legales para avanzar en el proceso de extradición con los países vecinos. Por tanto, para el año 2010 el panorama es positivo en términos de cooperación regional y relaciones de vecindad pero debe seguirse trabajando para resolver los asuntos pendientes y lograr mayores relaciones que ayuden a la estabilidad regional y permitan aprovechar la excelente posición geoestratégica de este enclave balcánico.

3.1.5. Criterio Económico. Durante el 2002 Bosnia y Herzegovina mantuvo una estabilidad macroeconómica, un nivel bajo de inflación e hizo grandes esfuerzos para establecer un sistema tributario eficaz. Sin embargo, el déficit en la cuenta corriente alcanzó los €1.507 millones, es decir, un 31% más respecto al año anterior.⁸⁷ La inversión privada no aumentó y la asistencia internacional disminuyó. Para el 2003 se logró un gran avance en términos económicos, Bosnia continuó su estabilización macroeconómica y alcanzó un grado de consolidación fiscal importante. Las cifras de ese momento apuntaban a un déficit presupuestario muy bajo, tan solo del 3.4% del PIB. Un ligero superávit al incluir las numerosas donaciones, y una tasa de inflación de 0% a lo largo del territorio.⁸⁸

Con el lanzamiento de la Iniciativa Bulldozer en el año 2002, se logró la reducción de varios obstáculos administrativos y burocráticos en los negocios e inversiones. Por tanto, el éxito de esta primera versión impulsó el lanzamiento de la segunda fase de esta iniciativa, la cual entró en funcionamiento en junio de 2003 con más de 50 reformas y recomendaciones, que dieron como resultado el aumento progresivo en los niveles de inversión y una cifra aproximada de 280 millones de euros en Inversión Extranjera Directa para el año de 2003.⁸⁹ El 2006 también trajo consigo importantes avances en términos económicos. En enero de ese mismo año se

⁸⁷ Comparar EC. "Bosnia and Herzegovina 2003 Progress Report", p.18. Documento Electrónico.

⁸⁸ Comparar EC. "Bosnia and Herzegovina 2003 Progress Report", p.25. Documento Electrónico.

⁸⁹ Comparar EC. "Bosnia and Herzegovina 2003 Progress Report", p.25. Documento Electrónico.

introdujo con éxito el impuesto IVA, consolidándose como una importante reforma en la creación de un espacio económico único y reduciendo los niveles de la economía informal. Posteriormente, se firmó en abril la declaración conjunta para el establecimiento del Acuerdo Centro Europeo de libre Comercio CEFTA y se concluyeron acuerdos bilaterales de libre comercio con todos los países del Sudeste de Europa. Incluso se firmó un acuerdo de libre comercio con Kosovo. A pesar de los avances comerciales con los países de la región, las cifras demuestran que la Unión Europea ha prevalecido como el principal socio comercial de Bosnia y Herzegovina. “[...] En 2004, las exportaciones a la UE se incrementaron un 12% respecto a 2003, lo que representa el 72% del total de las exportaciones de Bosnia y Herzegovina. Las importaciones procedentes de la UE aumentaron en un 9% en 2004 en comparación con 2003, que asciende a 67%”.⁹⁰

Para el año de 2008, tras la firma del Acuerdo de Estabilización y Asociación, se exigía la aplicación de exenciones de derechos de aduana a productos originarios de la UE. Sin embargo, esta condición y la entrada en pleno del Acuerdo Interino no sugirieron cambios importantes en la estructura sectorial de la economía en 2008. Los servicios representaron el 54% del PIB, la industria el 23% y la agricultura el 7%. Las pequeñas y medianas empresas PYMEs consolidaron aún más su contribución al empleo y al crecimiento económico y se adoptó la primera estrategia nacional PYME del Consejo de Ministros.⁹¹ Igualmente en el 2008 se estableció que las empresas de la UE pueden establecer sus operaciones en Bosnia y Herzegovina con los mismos derechos y obligaciones que las empresas locales.

A finales de 2008, los efectos de la crisis mundial dieron un coletazo a la economía de Bosnia, haciendo que esta tuviera un decrecimiento importante y entrara en recesión a principios de 2009. Sin embargo, las medidas adoptadas a nivel estatal y las recomendaciones de los organismos de la UE, hicieron que a principios de 2010, volviera la confianza en los bancos locales, logrando que los hogares redirigieran sus ahorros al sector bancario. De igual forma, la producción industrial aumentó

⁹⁰ Comparar EC. “Bosnia and Herzegovina 2005 Progress Report”, p.5. Documento Electrónico.

⁹¹ Comparar European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report”, p.30. Documento Electrónico.

ligeramente en el primer semestre de 2010 y la inflación volvió a tasas positivas. Debido al aumento de las exportaciones, la deuda externa disminuyó y se lograron mejoras en el entorno empresarial, al obtener mayor facilidad y reducción de tiempos en el registro de negocios e inversiones.⁹²

3.1.6. Asistencia financiera de la UE. La asistencia financiera de la Unión Europea a Bosnia ha estado canalizada mayoritariamente por medio de la Comisión Europea, pero hay dos programas protagonistas en la asistencia financiera para la reconstrucción de Bosnia. El Programa CARDS descrito brevemente en el segundo capítulo de esta investigación y el Instrumento de Pre-Adhesión IP, sucesor desde el 2007 del programa CARDS.

En el marco de estos programas se han hecho desembolsos por grandes cifras; en 2004 se desembolsaron €71.9 millones; en 2005 €49.4 millones, y en el periodo 2007-2010 bajo el Instrumento de Pre-Adhesión €324.1 millones.⁹³ Este dinero ha sido utilizado para lograr la estabilización democrática, la capacidad administrativa y el desarrollo económico y social. Los principales logros que se han dado como resultado de la implementación de estas ayudas financieras giran en torno a temas como: retorno de refugiados, atracción de inversión extranjera, creación de nuevos empleos, reestructuración de empresas, privatización de compañías, mejoramiento de infraestructura, reconstrucción del aeropuerto de Sarajevo y Mostar, y transferencia de responsabilidades a las autoridades bosnias en temas de refugiados.

Las tasas de ejecución de estos programas son satisfactorias, llegando a 93% en términos de compromisos y el 84% en términos de desembolsos para el período 2002-2010. Además de la asistencia CARDS, los fondos comunitarios por millones de euros fueron concedidos a lo largo de este periodo para apoyar a la Misión de Policía de la Unión MPUE, la Oficina del Alto Representante OAR y el Representante Especial de la UE.

⁹² Comparar European Commission –EC. “Enlargement strategy and main challenges: Conclusions on Bosnia and Herzegovina”, 2010. p. 4. Documento electrónico.

⁹³ Comparar con los reportes anuales de progreso elaborados por la Comisión Europea para informar al Parlamento y al Consejo (año 2004, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010). Documentos Electrónicos.

3.1.7. Avances y acercamiento a los estándares europeos. Aunque los avances nombrados anteriormente son los más visibles debido a su importancia como criterios fundamentales de adhesión a la Unión, hay otros estándares que la Unión tiene en cuenta para hacer su evaluación general en el proceso de los países interesados en la integración. Temas como la educación, el respeto por los derechos humanos, el tráfico de mujeres y niños, el control fronterizo, la consolidación de un departamento confiable de estadísticas, el transporte y la liberalización de visados, también han sido abordados por programas de la Unión y fortalecidos por las misiones de la PESC.

Una de las iniciativas que mayor resultado ha tenido en la seguridad de Bosnia y Herzegovina y que ha servido como input para lograr la liberalización de la visa, ha sido el desarrollo de la estrategia conjunta entre la MPUE, la EUFOR y el Servicio estatal fronterizo para implementar el sistema I-24/7 de la Interpol, que sumado a los controles de pasaportes biométricos y acceso integrado a las demás bases de datos han permitido construir una estrategia fuerte en contra del crimen organizado, el narcotráfico y el tráfico ilegal de mujeres y niños para fines de explotación laboral y sexual.⁹⁴

Como resultado de estos avances en la consolidación de la seguridad transfronteriza, en mayo de 2008 se lanzó el dialogo para la liberalización de la visa en Bosnia y Herzegovina y se establecieron los lineamientos necesarios para alcanzar tal fin. Tras varios meses de reformas al interior de Bosnia, este objetivo se materializó el 15 de diciembre de 2010, cuando el Parlamento Europeo y el Consejo concedieron este beneficio, permitiendo a los ciudadanos que portaran el pasaporte biométrico la posibilidad de viajar a través de todo el espacio Schengen. Los deberes de exención de visado han sido respetados por la gran mayoría de viajeros, sin embargo tras el incremento de solicitudes de asilo en 2010, se creó un mecanismo de vigilancia para garantizar el cumplimiento de los compromisos pactados.⁹⁵

⁹⁴ Comparar EC. “Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report”, p.45. Documento Electrónico.

⁹⁵ Comparar European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2010 Progress Report”, p.38. Documento Electrónico.

En el sector de transporte se han dado avances en el mejoramiento de la infraestructura vial y férrea y se ha participado activamente en las estrategias de desarrollo regionales. En materia de estadísticas se logró firmar un “Acuerdo sobre la armonización de metodologías y aplicación de normas conjuntas para la preparación de los datos estadísticos de Bosnia y Herzegovina”.⁹⁶

En general, se puede decir que la PESC y sus misiones desplegadas han logrado avances en todos los ámbitos requeridos para la sólida construcción de un Estado. Sustanciales progresos se hicieron en el criterio político, económico, de seguridad y mantenimiento de la paz, de transporte y de construcción de relaciones bilaterales y regionales que han evitado el resurgimiento del conflicto y le han dado una esperanza de integración a este país enclavado en los Balcanes. Sin embargo, muchos retos no pudieron ser maniobrados a través de los años y se han configurado como grandes limitaciones en la actuación eficaz y coherente de la Unión Europea y de su instrumento, PESC. Estas limitaciones encontradas a lo largo de esta investigación serán analizadas en la siguiente sección de este capítulo.

3.2. RETOS

A pesar de los grandes avances realizados por Bosnia y Herzegovina en el periodo post conflicto 2002- 2010, aún quedan grandes rastros de la desintegración política y social y de la destrucción moral y étnica de la que fue víctima este país enclavado en los Balcanes. Esta investigación permitió evidenciar los grandes aportes realizados por la Unión Europea y por la PESC en la reconstrucción de Bosnia como un Estado viable, pero también permitió descubrir las grandes fracturas que hay al interior del gobierno y la población, y que se configuraron como los principales elementos que impidieron mayor avance y desarrollo de las misiones PCSD en Bosnia.

Para empezar, se puede partir del hecho que la constitución de Bosnia y Herzegovina, aún vigente, se creó como una solución mediata para finalizar la guerra, es decir, no se construyó premeditadamente con el fin de establecer un Estado sólido,

⁹⁶ Comparar European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report”, p.47. Documento Electrónico.

auto sostenible y con instituciones consistentes. Esta situación, sumada a la división de poder que surgió tras los acuerdos de Dayton, trajo consigo la división de las instituciones, la falta de recursos al interior de las mismas y generó una falta de cohesión y coherencia entre las acciones desarrolladas por las instituciones estatales y las entidades.

Como consecuencia de la debilidad de las instituciones, hasta el momento no se ha podido hacer pleno traspaso de las funciones administrativas a cargo de la UE a las autoridades bosnias. Antes de hacer una transferencia total de funciones, la Unión debe asegurarse que Bosnia continúa avanzando a un ritmo progresivo y que está capacitada para asumir la plena responsabilidad nacional de la elaboración de políticas y la toma de decisiones. Por otra parte, los intentos de la Comunidad Internacional para instar a la reforma constitucional en el país se han visto quebrantados constantemente por la resistencia de las élites políticas; en particular por la República Srpska, que se ha convertido en un "Estado dentro del Estado" bajo la presidencia de Milorad Dodik.⁹⁷ Su falta de participación y colaboración en las iniciativas estatales han convertido a esta entidad en un actor aislado e independiente.

Finalmente, otro de los hallazgos importantes de esta investigación, fue haber encontrado un Departamento de estadísticas en Bosnia casi inoperante y unos planes de reconstrucción del país basados en el censo de 1991. Hecho que dificultó y retrasó los resultados de las misiones PESC, pues solo hasta 2006 se lograron coordinar y establecer parámetros uniformes en la elaboración de estadísticas que revelaran la información actualizada sobre la verdadera composición étnica, la situación social y económica de Bosnia, con el fin de poder realizar políticas públicas que perduren en el tiempo. A pesar de los avances en la materia, aún se necesita terminar de consolidar el Departamento de estadísticas, para lograr que éstas se constituyan en una base sólida que permitan avanzar en materia de estrategias de inclusión social, planes de acción y su posterior evaluación.

⁹⁷ Comparar Institute for Security Studies - ISS. "The Western Balkans and the EU: 'the hour of Europe'", p.12. Documento electrónico.

4. CONCLUSIONES

Las evidencias encontradas durante este proceso de investigación, permiten afirmar que la hipótesis planteada como punto de partida del presente estudio de caso, es verificable a través de diversas pruebas que han permitido demostrar que a pesar de las limitaciones de la PESC y de su aplicación, ésta ha contribuido a la estabilidad y prevención del resurgimiento del conflicto en Bosnia y Herzegovina. Paralelo a la demostración de la hipótesis, durante este proceso investigativo se adquirieron nuevos conceptos que permitieron el análisis del comportamiento y la estructura de un instrumento de grandes dimensiones como las de la PESC.

Queda claro que para lograr dar soluciones a los conflictos se deben agrupar a todos los interlocutores regionales que tengan un interés común en la paz. “Las organizaciones regionales así como las potencias regionales tienen un importante papel que desempeñar en este sentido. Tanto la acción como la inacción por su parte pueden constituir factores de paz y estabilidad o factores de tensión y agitación”⁹⁸. Es decir, para que exista una política exterior eficaz, lo más importante es la unidad y la voluntad política de los actores miembros de un mecanismo de cooperación en general. “Esta unidad se plantea como un tema indispensable para transmitir con éxito los logros de la política exterior europea a los ciudadanos y mejorar así su aceptación y legitimidad”⁹⁹.

La cuestión de la legitimidad es importante en la toma de decisiones al interior de la PESC, ya que este criterio favorece a que una decisión perdure en el tiempo. Promulgar una decisión no significa que esta sea aceptada, por tanto, para evitar el riesgo de reversarla, antes de su promulgación lo recomendable es verificar que ésta genere entre los ciudadanos europeos una sensación de satisfacción por haber tomado en cuenta su posición.¹⁰⁰

⁹⁸ Ver Secretaría General del Consejo. “Informe anual de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC”, 2009. p.26. Documento electrónico.

⁹⁹ Ver Esther Barbé y Anna Herranz. “Introducción: ¿Qué legitimidad para la política exterior europea?”, 2007. p.7. Documento electrónico.

¹⁰⁰ Comparar Institute for Security Studies-ISS. “The EU in Bosnia and Herzegovina: powers, decisions and legitimacy”, 2010. p.19. Documento electrónico.

Una lección aprendida que debe servir como punto de referencia para no ser repetida, es la crítica que se le hizo la PESC en ciertos aspectos de su implementación. Se vio por momentos como un tipo de imperialismo que no tomaba en cuenta los intereses de la población que se vería afectada por la decisión.¹⁰¹ Esta situación se vio agravada por la designación del Alto Representante, que haciendo uso de los "poderes de Bonn" de manera arbitraria, anuló varias decisiones de autoridades políticas nacionales, impuso nuevos actos, e incluso destituyó a políticos electos por el pueblo, alegando la preservación de los intereses generales de la población.¹⁰²

Para cambiar esta percepción, es necesario que las reformas que se hagan al interior de Bosnia, sean adoptadas desde las élites políticas y no que sean vistas como una imposición de la Comunidad Internacional. Una forma de obtener beneficios absolutos de forma negociada, es dando incentivos, es decir usando el poder blando, para lograr la adopción de ciertas decisiones; sin necesidad de imponer o presionar al gobierno de Bosnia a tomar dichas medidas.¹⁰³

Finalmente, se debe tener cuidado con el mensaje que se está enviando a Bosnia y Herzegovina, pues a pesar de sus esfuerzos, no hay una señal que dé seguridad de su adhesión a la Unión. Se debe recordar que gran parte de los logros de Bosnia han estado puestos en su esperanza de entrar a la Unión y si ve que esta realidad cada vez se aleja y se disipa, grandes inestabilidades e inconformismos podrían retrasar y alterar los avances alcanzados en estos años de reconstrucción y consolidación. Si bien es cierto que la Unión Europea atraviesa por un mal momento, en el que su estrategia de ampliación y su política de asistencia financiera a terceros no van en concordancia con la crisis económica que padece, también es cierto que un posible retroceso en su estrategia de ampliación, traería costos mayores; no sólo en términos económicos, al tener que seguir financiando misiones de mantenimiento de

¹⁰¹Comparar Institute for Security Studies -ISS. "Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina", 2007. p. 9. Documento electrónico.

¹⁰²Comparar ISS. "Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina", p. 9. Documento electrónico.

¹⁰³ Comparar ISS. "Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina", p. 31. Documento electrónico.

la paz y prevención de surgimiento de conflictos en países de la región, sino también en términos políticos al perder credibilidad como agente determinante en la seguridad internacional.¹⁰⁴ Sin contar el debilitamiento de sus políticas de seguridad en áreas de influencia claves geopolíticamente, como son África y Medio Oriente.

Para que no se genere una situación de desconfianza por parte de Bosnia mientras espera el anhelado día de su adhesión a la UE, se necesitan dos factores complementarios. En primer lugar, una contundente señal positiva por parte de Bruselas en la que se envíe el mensaje de una política coherente de ampliación respecto a los Balcanes.¹⁰⁵ En segundo lugar, y no menos importante: la capacidad de los actores locales para abordar e implementar la agenda de reformas y que no sea vista como una imposición hecha desde afuera, sino que se cree la conciencia de realizar estos avances como una tarea doméstica necesaria para la sostenibilidad de cualquier sociedad democrática europea del siglo XXI.¹⁰⁶

Por estas razones los Balcanes requieren un replanteamiento de la estrategia de ampliación de la UE. Una posible solución podría ser el reforzamiento del enfoque regional dando a todos los países balcánicos la condición de candidato oficial y definiendo una fecha para la apertura de las negociaciones.¹⁰⁷ Por tanto, el ritmo y la finalización del proceso de adhesión dependerá de la capacidad de cada país para producir resultados y para organizar coherentemente su elite política. De esta manera, se obligará a la Unión Europea a superar su vacilación entre la contención y la integración, ayudando a renovar su compromiso con el futuro europeo de los Balcanes con el fin de restaurar su credibilidad en la región y a nivel internacional.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Comparar Institute for Security Studies-ISS . “The Western Balkans and the EU: ‘the hour of Europe’”, 2011. p. 28-30. Documento electrónico.

¹⁰⁵ Comparar ISS. “The Western Balkans and the EU: ‘the hour of Europe’”, p. 28. Documento electrónico.

¹⁰⁶ Comparar ISS. “The Western Balkans and the EU: ‘the hour of Europe’”, p. 28. Documento electrónico.

¹⁰⁷ Comparar ISS. “The Western Balkans and the EU: ‘the hour of Europe’”, p. 30. Documento electrónico.

¹⁰⁸ Comparar ISS. “The Western Balkans and the EU: ‘the hour of Europe’”, p. 30. Documento electrónico

BIBLIOGRAFÍA

Aponte Prieto, Jairo Alfonso. *Los conflictos étnicos: el despertar a una vieja pesadilla*. Bogotá: Ecoe Ediciones, 1998.

Kaldor, Mary. *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores, 2001.

Keohane, Robert y Nye, Joseph. *Power and interdependence*. Glenview: Pearson Education, 2001.

Keohane, Robert. *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: GEL, 1988.

Capítulos de libros.

Bache, Ian y George, Stephen. "The common Foreign and Security Policy". En: Bache, Ian y George, Stephen. *Politics in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2006. 519-533.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Barbé, Esther. "Política Exterior y de Seguridad Común: de Luxemburgo a Ámsterdam", 1998. *Política y Sociedad*. No. 28 (1998). 29-39. Documento electrónico. Consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en la página web: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=154514>

Guerrero, Juan Carlos. "El conflicto de Bosnia y Herzegovina y el acuerdo de Dayton: un análisis a partir de la escuela estructural de la negociación". *Análisis político*. Vol.36. (Enero 1999). p. 21.

Juncos, Ana. "The EU's post-conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re) integrating the Balkans and/or (re) inventing the EU?". Vol.VI, No.2 (Noviembre 2005). 88-108.

Salomón, Mónica. "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del S.XXI.: diálogo, disidencia y aproximaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 56 (2001). 197-221.

Salomón, Monica. "La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 45-46 (1999). 197 - 221.

Otros documentos

Comisión Europea. "Ampliación: Acuerdo de Estabilización y Asociación". 2012. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/saa_en.htm

Diario oficial de la Unión Europea. "Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea", 2008. p 33-34. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:019:es:PDF>

Esther Barbé y Anna Herranz - Introducción: ¿Qué legitimidad para la política exterior europea?, 2006. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://ddd.uab.cat/pub/l1libres/2007/hdl_2072_204360/1_cap_1.pdf

EUFOR Althea. "Fact sheet, background, history: EUFOR Althea". 2012. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.euforbih.org/>

European Commission – EC. “Enlargement strategy and main challenges : Conclusions on Bosnia and Herzegovina”. 2010. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf

European Commission – EC. “extract from the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament "Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf

European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2004 Progress Report”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/cr_bih_en.pdf

European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2004 Progress Report”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bosnia_and_herzegovina/com03_340_en.pdf

European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2005 Progress Report”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1422_final_progress_report_ba_en.pdf

European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2006 Progress Report”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/bih_sec_1384_en.pdf

European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf

European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/bosnia_herzegovina_progress_report_en.pdf

European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/ba_rapport_2009_en.pdf

European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2010 Progress Report”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/ba_rapport_2010_en.pdf

European Commission – EC. “Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report”. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ba_rapport_2011_en.pdf

European Commission – EC. “Regional cooperation in the western Balkans: A Policy priority for the European Union”, 2005. Documento Electrónico. Consulta realizada en julio de 2012. Disponible en la página web: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/nf5703249enc_web_en.pdf

European Peace-Building Liaison Office-EPLO. “Briefing Paper 1/2012: Common Foreign and Security Policy structures and instruments after the entry into force of the

Lisbon Treaty”, 2012. Documento electrónico. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPL O Briefing Paper 1-2012 CFSP After Lisbon.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPL%20Briefing%20Paper%201-2012%20CFSP%20After%20Lisbon.pdf)

European Union Police Mission-EUPM. “ Overview of EUPM”, 2012. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.eupm.org/Overview.aspx>

Institute for Security Studies – ISS. “Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina, 2013. Documento Electrónico. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página web: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/ten-years-after-lessons-from-the-eupm-in-bosnia-and-herzegovina-2002-2012/>

Institute for Security Studies. “Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina”, 2007. Documento electrónico. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/beyond-international-trusteeship-eu-peacebuilding-in-bosnia-and-herzegovina/>

Institute for Security Studies. “Interparliamentary scrutiny of the CFSP: avenues for the future”, 2011. Documento electrónico. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/interparliamentary-scrutiny-of-the-cfsp-avenues-for-the-future/>

Institute for Security Studies. “L’union en action: la mission de police en Bosnie”, 2003. Documento electrónico. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/lunion-en-action-la-mission-de-police-en-bosnie/>

Institute for Security Studies. “The EU in Bosnia and Herzegovina: powers, decisions and legitimacy”, 2010. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/the-eu-in-bosnia-and-herzegovina-powers-decisions-and-legitimacy/>

Institute for Security Studies. “The Western Balkans and the EU: the hour of Europe”, 2011. Documento electrónico. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp126-The Western Balkans and the EU.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp126-The%20Western%20Balkans%20and%20the%20EU.pdf)

Ministerio de Asuntos Exteriores - España. “Bosnia y Herzegovina”, 2012. Documento electrónico. Consulta realizada en octubre de 2012. Disponible en la página web: <http://es.scribd.com/doc/50573228/Bosnia-Herzegovina>

Observatorio de la Política Exterior Europea - OBS. “La Política Exterior y de Seguridad Común”, 2006. Documento electrónico. Consulta realizada en enero de 2013. Disponible en la página web: <http://ieie.itam.mx/docs07/Juan%20Pablo/Sesion%201.pdf>

Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN. “Historia: cruzar el rubicon”, 2005. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/spanish/history.html>

Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE. “Art. 8.1 de La Ley Electoral, aprobada por la Asamblea Parlamentaria”. Año 2002. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=0&lang=EN>

Rodríguez Bernal, Antonio Pedro. “La Unión Europea y los Balcanes”, 2006. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.rodriguezbernal.com/documentos/balcanes.htm>.

Romeva, Raul. “Rehabilitación posbélica y construcción de la paz: el caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina”, 2002. Documento electrónico. Consulta realizada en agosto de 2012. Disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5215/rrr2de3.pdf?sequence=2>

Sabiote, María y Barbé, Esther. “Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa”, 2006. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: <http://www.iuee.eu/pdfdossier/17/nUKERof9mStzMjTMgxnh.PDF>

Secretaría General del Consejo. “Informe anual de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la PESC”, 2009. Documento electrónico. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/2009_annualreport_es.pdf

Unión Europea - UE. “Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”, 2010. Documento electrónico. Consulta realizada en junio de 2013. Disponible en la página web: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0009_es.htm

Unión Europea - UE. “Política de Seguridad y de Defensa Común”, 2010. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0026_es.htm

Unión Europea - UE. “Síntesis de la legislación de la Unión Europea: El proceso de Estabilización y Asociación”, 2010. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web:

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18003_es.htm

Unión Europea - UE. “Síntesis de la legislación: Política Exterior y de Seguridad Común”, 2010. Documento electrónico. Consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en la página web: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_es.htm

Unión Europea - UE. “Síntesis de la legislación: Programa CARDS”, 2010. Documento electrónico. Consulta realizada en julio de 2013. Disponible en la página web: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_es.htm

Unión Europea - UE. “Síntesis de la legislación: tratado de Ámsterdam”, 2010. Documento electrónico. Consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en la página web: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_es.htm

Unión Europea - UE. “Síntesis de la legislación: Tratado de Niza”, 2010. Documento electrónico. Consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en la página web: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/nice_treaty_es.htm

Unión Europea - UE. “Tratado de Lisboa: llevar a Europa la Siglo XXI”, 2011. Documento electrónico. Consulta realizada en septiembre de 2012. Disponible en la página web: http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm

ANEXOS

1. 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.

En caso de que un miembro del Consejo se abstuviera en una votación, podrá acompañar su abstención de una declaración formal efectuada de conformidad con el presente párrafo. En ese caso, no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que ésta sea vinculante para la Unión. En aras de la solidaridad mutua, el Estado miembro de que se trate se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión y los demás Estados miembros respetarán su posición. En caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión.

2. Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo adoptará por mayoría cualificada:

— una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo 22;

— una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante;

— cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión;

— la designación de un representante especial de conformidad con el artículo 33.

Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos vitales y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la adopción de una decisión que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Alto Representante intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado miembro de que se trate, una solución aceptable para éste. De no hallarse dicha solución, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión por unanimidad.

3. El Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en el apartado 2.

4. Los apartados 2 y 3 no se aplicarán a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

5. En lo que se refiere a cuestiones de procedimiento, el Consejo se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen.

Fuente: Diario oficial de la Unión Europea. “Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea”, 2008. p 33-34. Documento electrónico.