



UNISCI Discussion Papers

LA MISIÓN EUJUST THEMIS EN GEORGIA

AUTOR¹:	XIRA RUIZ CAMPILLO UNISCI
FECHA:	Enero 2005

Desde el pasado mes de junio, la Unión Europea mantiene una misión para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Georgia, siguiendo así con su política de gestión de crisis. Esta es la cuarta misión civil de la historia de la UE y la primera en el área del Estado de Derecho dentro del marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), dando así un paso más en la fuerte apuesta que la Unión ha hecho por la prevención y gestión de conflictos desde la Cumbre de Feira y la publicación, en diciembre de 2003, de la Estrategia de Seguridad Europea.

Hasta hace poco, la Unión había puesto mucho más énfasis en sus capacidades militares que en sus capacidades civiles, dejando a un lado –pero nunca olvidando– la necesidad de la ayuda civil, sobre todo en materia de reconstrucción y prevención. Será precisamente a partir del Consejo de Feira cuando se establezcan cuatro prioridades que van a señalar el principio de una política de gestión de crisis más activa y más enfocada al ámbito civil y que se verá consolidada a partir de la presidencia sueca, en el primer semestre de 2001.

1. Las operaciones PESD y los objetivos de Feira

La mala gestión del conflicto de la ex-Yugoslavia por parte europea será la que haga reaccionar a los políticos poniendo de manifiesto la urgente necesidad de que la Unión pudiera poner en marcha misiones militares de forma autónoma. Desde ese momento, la Unión va a comenzar un camino en ascensión donde las prioridades serán, en un primer momento, dotarse de capacidades militares, pero más tarde, también de capacidades civiles.

Hasta ahora, la UE ha lanzado tres operaciones militares dentro de su política exterior y de seguridad común: la operación *Concordia*, en la ex-República Yugoslava de Macedonia; la operación *Artemis*, en la República Democrática del Congo (RDC); y la operación *Althea*, en Bosnia y Herzegovina. Estas tres misiones han puesto de manifiesto la voluntad de la Unión Europea por participar en operaciones de prevención y gestión de conflictos a la vez que han señalado una serie de déficits y carencias de la Unión que hacen patente la necesidad de seguir progresando en este ámbito.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.



En el ámbito civil, la Unión ha puesto en marcha cuatro misiones: las operaciones de policía *Próxima* (en Macedonia), MPUE (en Bosnia-Herzegovina) y EUPOL *Kinshasa* (en RDC) y la operación para el fortalecimiento del Estado de Derecho EUJUST *Themis* (en Georgia), encontrándose todas ellas en estado de ejecución.

La Unión ha sabido adoptar las demandas que desde hacía tiempo venían haciendo algunos organismos no gubernamentales y la sociedad civil, y que defienden que los conflictos actuales quedan muy lejos de aquellos previos a la Guerra Fría, que se podían resolver con políticas de disuasión o con carreras armamentísticas. Gran parte de los conflictos de hoy día tienen que ver más con la desestabilización de países por movimientos de personas, por el aumento de la criminalidad o por la debilidad del Estado de derecho, que con la amenaza del uso de la fuerza. Consciente de esto, la Unión Europea va a ver la necesidad de poner en marcha capacidades civiles que ayuden a estabilizar zonas conflictivas, apostando así por la prevención de conflictos y por la reconstrucción a través de medios civiles. Y será a partir de la presidencia portuguesa cuando se ponga de manifiesto la necesidad de desarrollar las capacidades civiles europeas.

Quizás lo más importante tras un conflicto sea precisamente constituir un gobierno y un Estado fuerte y funcional que cuente con el apoyo de la ciudadanía. Para ello, los apoyos civiles son imprescindibles para alejarse de la corrupción, la malversación, o el mal funcionamiento del Estado en general. Obviamente, lo mismo puede –y debe– aplicarse a la prevención de conflictos, porque un Estado consolidado será la base para que un conflicto no llegue a estallar.

Feira será, pues, el disparo de salida de las misiones civiles de la Unión Europea. En esta Cumbre europea se identificarán cuatro áreas prioritarias para la prevención de conflictos: 1) **la policía**, área prioritaria a la luz de las crisis a las que la UE ha tenido que enfrentarse; 2) **el fortalecimiento del Estado de derecho**, que deberá darse junto con la labor de la policía para asegurar el éxito de las acciones; 3) **el fortalecimiento de la administración pública**, para que la reconstrucción de sociedades sea efectiva; y 4) **la protección civil**, que incluiría operaciones de búsqueda y rescate. Por otro lado, en Feira también se va a establecer una base de datos sobre las capacidades de la policía civil para mantener y compartir información, proponer nuevas capacidades y facilitar la definición de objetivos concretos en este área. Estas áreas emplearán una política de entrenamiento común² para formar equipos y dependerán de las aportaciones que cada país haga. En noviembre de 2002, los objetivos establecidos superaron con creces en las distintas áreas:

1. La Policía es una de las áreas prioritarias para la Unión Europea. El objetivo acordado era dotarse de 5000 policías para poder ser desplegados *“en misiones internacionales a través de todas las operaciones de prevención de conflictos y gestión de crisis y en respuesta a necesidades específicas en las diferentes fases de las operaciones”*.³ De estos 5000 activos, los Estados se han comprometido a desplegar 1400 (400 más de los propuestos inicialmente) en un plazo de 30 días para llevar a cabo misiones de asesoramiento, entrenamiento y supervisión, con el fin de prevenir o mitigar crisis y conflictos internos (MINUGUA, en Guatemala), restaurar la ley y el orden en situaciones de post-conflicto (UNMIK/KFOR, en Kosovo), apoyar a la policía local para asegurar el respeto a los derechos humanos (ONUSAL,

² Adoptada en el Consejo Europeo de Roma (diciembre de 2003)

³ *Conclusiones de la Presidencia y Anexos de Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000 (Appendix 4 to Annex 1)



en El Salvador), o permitir una devolución rápida de estas responsabilidades a la policía local (OSCE/KPSS, en Kosovo).⁴

2. El fortalecimiento del Estado de Derecho es una de las bases de un Estado democrático. En la práctica, este tipo de misiones se establecerían a través de la selección, por parte de los Estados miembros, de jueces, fiscales, expertos penales y otras categorías relevantes dentro del sistema judicial y penal para ser desplegados en un periodo corto de tiempo. Estos expertos acometerán tareas de educación, entrenamiento, supervisión y asesoramiento, con el objetivo de implantar en el sistema local estándares internacionales en este área, y particularmente en el de los derechos humanos.⁵ En este ámbito se disponen de 282 expertos (incluyendo 72 jueces, 48 fiscales, 38 administrativos y 72 expertos penales) de los que 60, podrían estar disponibles para un despliegue rápido en 30 días.

3. El fortalecimiento de la administración civil es otro de los aspectos primordiales para reestablecer las bases de una sociedad en las distintas fases de un conflicto. Los expertos en este área deben ser capaces de asesorar, entrenar y supervisar, así como de llevar a cabo tareas en un amplio abanico de situaciones, como por ejemplo, la existencia de estructuras locales que necesiten apoyo en situaciones de gestión de crisis, o donde las estructuras sean débiles o inexistentes.⁶ Entre las principales funciones que podemos señalar se encuentran las tareas de registro civil, registro de la propiedad, servicio de aduanas, educación, servicios médicos y de salud, abastecimiento de agua y de energía, telecomunicaciones, transporte, etc. En este área el compromiso de los Estados es de poder desplegar hasta 248 expertos para estas tareas a partir de noviembre de 2003.

4. Protección civil: el concepto de protección civil se refiere a las acciones tomadas ante desastres naturales y las capacidades de búsqueda y rescate, desplegadas como parte de una operación de auxilio a las víctimas de catástrofes. En este área, la UE tiene ya experiencias de socorro ante desastres naturales y medioambientales como el caso de terremotos, inundaciones o vertidos de petróleo. Entre los compromisos alcanzados están los de: a) proveer 2 ó 3 equipos de valoración y/o coordinación formados por 10 expertos, desplegables entre 3 y 7 horas, dependiendo de las circunstancias; b) despliegue de equipos de intervención en misiones de protección civil de hasta 2000 personas en un periodo corto de tiempo; y c) desplegar recursos más especializados o suplementarios entre 2 y 7 días.

Por otro lado, en todas estas áreas, y en la prevención de conflictos/gestión de crisis en general, la Unión Europea reconoce la necesidad de colaborar activamente con ONG, con organizaciones internacionales como la ONU o la OSCE, y con autoridades del sector privado y de la sociedad civil del lugar donde se vaya a desplegar la misión. Como se ha comprobado, un Estado no puede prevenir o resolver un conflicto por sí mismo al no disponer permanentemente sobre el terreno de personal cualificado que conozca los problemas concretos de cada sociedad, por lo que el papel de la sociedad civil se vuelve relevante a la hora de dar los avisos de alerta temprana, ejercer influencia en las partes enfrentadas, mediar en conflictos, promover la democracia en todos los niveles, o ayudar a poner en marcha una política de desarrollo.⁷ En este sentido, la misión EUJUST *Themis* se ha puesto en marcha con

⁴ *Progress Report on Civilian Aspects of Crisis Management*, Council of the European Union, 2 December 2003, pp. 9-10

⁵ *Ibid.*, pp. 16-17

⁶ *Ibid.*, pp. 21-22

⁷ *International Alert / Saferworld: Strengthening Global Security through addressing the root causes of conflict: priorities for the Irish and Dutch presidencies in 2004*, February 2004, p. 46



la activa colaboración de las autoridades georgianas y en consonancia con otros programas de la Unión en el país y con otros organismos internacionales desplegados en la zona.

Otro aspecto a tener en cuenta es la relación entre los medios militares y los civiles en las misiones de gestión de crisis. En muchos casos, será posible utilizar medios militares para llevar a cabo misiones civiles, como por ejemplo el uso del transporte militar para lograr un rápido despliegue en situaciones de emergencia. Para una actuación eficaz de este tipo de operaciones, la UE viene realizando simulacros en el área de la gestión de crisis, donde se coordinan instrumentos civiles y militares. Un ejemplo es el CME '02 (*Crisis Management Exercise*), donde intervinieron la Unidad de policía y el CivCom;⁸ o los ejercicios conjuntos UE-OTAN (CME/CMX '03);⁹ donde se han puesto en marcha las capacidades de uno y otro organismo.

2. La UE y Georgia

La misión EUJUST no es el primer vínculo de unión entre la UE y Georgia. Desde la independencia de Georgia en 1991 la UE ha sido uno de los grandes donantes del país, habiendo donado más de 385 millones de euros desde esa fecha¹⁰, tanto como Unión Europea como a través de sus Estados miembros. Por otro lado, la Unión también está ayudando a Georgia desde 1992, a través de programas como el de ayuda humanitaria gestionada por agencias como ECHO (*European Community Humanitarian Office*), la EAGGF (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*), el Programa de Seguridad Alimentaria, la Ayuda Financiera Excepcional, o la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos.

La misión EUJUST debe ser situada en un contexto donde la Unión Europea ha identificado una serie de desafíos globales y de amenazas regionales a los que debe hacer frente con distintos instrumentos. Así, en la **Estrategia de Seguridad Europea** de diciembre de 2003, la Unión identificó la promoción del Estado de derecho en los países fronterizos con la Unión como uno de sus objetivos estratégicos.

Una gran muestra de interés de la Unión hacia Georgia fue la decisión europea de incluir a este país en su **Política de Vecindad**, cuyo objetivo es el de compartir los beneficios de una UE ampliada con países vecinos para contribuir a una mayor estabilidad, seguridad y prosperidad de la Unión y sus vecinos. Por otro lado, en 1999 entró en vigor el **Acuerdo de Asociación y Cooperación UE-Georgia** (que se pone en marcha principalmente a través del programa TACIS¹¹), que tiene como objetivos la promoción de los principios democráticos, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la economía de mercado. Asimismo, tanto el programa TACIS (desde el año 2000), como el **Country Strategy Paper for Georgia 2003-2006** han venido promoviendo el Estado de derecho y el sistema judicial penal de este país. Muestra también de este interés fue la designación en julio de 2003 del Embajador Heikki Talvitie como **Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional**, lo que supuso un paso más para estrechar lazos con Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

⁸ *Progress Report on Civilian Aspects of Crisis Management*, Council of the European Union, 2 December 2003, pp. 29

⁹ NATO, *First Joint EU-NATO Crisis Management Exercise (CME/CMX 03)*, 11 noviembre 2003, en www.nato.int/docu/pr/2003/p03-133e.htm

¹⁰ *Country Strategy Paper 2003-2006. TACIS Nacional Indicative Programme 2004-2006 Georgia*. Adopted by the European Comisión on 23 September 2003.

¹¹ *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*.



El interés de la Unión Europea por la zona tiene mucho que ver con la inestabilidad regional y los problemas de seguridad derivados de la criminalidad, las mafias y el tráfico de estupefacientes, entre otros. Georgia es un país con un gran déficit democrático, con una sociedad civil poco consistente, con claras violaciones de los derechos humanos (por ejemplo, existen torturas a los presos antes de los juicios y se persiguen a grupos religiosos “no tradicionales” como puedan ser los Testigos de Jehová)¹², con un paro muy elevado, con una alta tasa de pobreza (el 54% de la población subsiste con el mínimo de subsistencia oficial), existe ausencia de protección social y una inflación del 5,6%¹³. Y todo ello, a pesar de tener una población muy bien formada intelectualmente (la tasa de matriculados en los colegios es de un 98% y casi un 24% de los adultos tiene estudios universitarios).

2.1. Georgia en la Estrategia de Seguridad Europea

La Estrategia de Seguridad Europea —también conocida como “documento Solana”— identificó en diciembre de 2003 una serie de desafíos tanto globales como regionales a los que la Unión debía hacer frente. Entre ellos destacaba la pobreza, la malnutrición, el SIDA y otras enfermedades nuevas como el SARS, la lucha por los recursos naturales —principalmente el agua—, la seguridad, o la dependencia energética. Entre las principales amenazas regionales a las que la Unión debería hacer frente se encontraban también el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos o el crimen organizado.

Es precisamente en estos dos últimos retos donde se puede centrar la política de la Unión hacia Asia Central y el Cáucaso. Efectivamente, los conflictos regionales —y mucho más aquellas regiones fronterizas con la UE— son uno de los principales desafíos de la Unión, que tiene entre sus intereses más prioritarios el que sus países fronterizos estén bien gobernados para así evitar —o al menos, afrontar más eficazmente—, entre otros, tráfico de drogas y personas, blanqueo de dinero o migraciones ilegales. Esto está íntimamente unido al reto que suponen los Estados fallidos, consecuencia de un mal gobierno, de la corrupción, del abuso del poder, de instituciones débiles o de la falta de responsabilidad. Y esto, a su vez, está también relacionado con el crimen organizado, que encuentra su mejor cobijo en sociedades fragmentadas y en Estados donde la ley y el Estado de derecho tienen lagunas o son ineficaces. Así pues, vemos cómo la Unión ha sabido identificar claramente los problemas que pueden causar grandes conflictos en la región, ya que efectivamente, algunos de los antiguos Estados soviéticos atraviesan por grandes problemas relacionados con la economía, el sistema judicial, el Estado de Derecho o la democracia, como bien se ha visto recientemente a raíz de las elecciones presidenciales en Ucrania.

Así, el documento Solana señala como objetivos estratégicos el terrorismo, la proliferación de ADM, los conflictos regionales por Estados fallidos, el déficit democrático o la incapacidad de las autoridades para enfrentar el crimen organizado.¹⁴ Y también señala que todos estos objetivos no podrán resolverse ni de forma unilateral, ni a través de instrumentos puramente militares, por lo que se tendrán que poner en marcha instrumentos judiciales, policiales, humanitarios y de inteligencia.

¹² *Country Strategy Paper*, pp. 7-8

¹³ Dato correspondiente al año 2002 (CSP, p. 6)

¹⁴ Estrategia de Seguridad Europea, p. 7



Al contrario que otras políticas más realistas, la Unión ha sabido entender que debe destinar más recursos al diálogo con terceros Estados, a la ayuda en materia de derechos humanos y democracia, más ayuda policial, y más ayuda para fortalecer la sociedad, la administración civil y el Estado de derecho. La base para que un conflicto no estalle será siempre el que exista una sociedad civil fuerte y un Estado de derecho soberano a través del que canalizar pacíficamente los conflictos. Y en este sentido, la Estrategia de Seguridad Europea dice textualmente:

La mejor protección de nuestros intereses es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. Extender el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, hacer frente a la corrupción y el abuso de poder, establecer el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos, son los mejores medios para fortalecer el orden internacional.¹⁵

2.2. Georgia como objetivo prioritario para la Unión

La Unión Europea ha demostrado que tiene unos intereses a largo plazo en el desarrollo económico y social de Georgia. Por ello ha lanzado una serie de programas en áreas tan diversas —pero a la vez tan interrelacionadas— como la lucha contra la criminalidad, el tráfico de personas, el blanqueo de dinero, la pobreza, el sistema judicial, la sociedad civil o el respeto de los derechos humanos. Pero al igual que muchos otros programas, la UE ha impuesto una cláusula de condicionalidad a su ayuda basada en los avances que haga el propio gobierno georgiano en todos estos campos y sobre todo en la voluntad política.

A través del *Country Strategy Paper for Georgia 2003-2006* (CSP) la Unión ha identificado una serie de déficits en Georgia. En este CSP se aprecia principalmente una crítica a la falta de voluntad política a poner en marcha reformas internas. Así, entre otros, se señala que a pesar de haber adoptado un Programa de Desarrollo y Reducción de la Pobreza en junio de 2003, de adoptar medidas para combatir la corrupción, para hacer reformas judiciales y acelerar las privatizaciones, en realidad, los resultados han sido muy escasos.¹⁶

Una vez identificadas las carencias y necesidades de Georgia, la Unión ha centrado su actuación principalmente en:

- La promoción del Estado de Derecho, el buen gobierno y el respeto a los derechos humanos y las instituciones democráticas, incluyendo el fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de una participación activa de organizaciones no gubernamentales en una mayor transición hacia la democracia.
- Medidas específicas para apoyar la lucha contra la pobreza que incluyen una aproximación global, centrándose en los grupos más vulnerables y en la mejora de los servicios sanitarios y la seguridad social.
- La promoción de la prevención, resolución y rehabilitación post-conflicto.

Cabe también destacar las ayudas recibidas por Georgia a través del programa TACIS -en marcha desde 1992-, y que es el instrumento más importante de la colaboración entre este país y la UE en materia de Estado de derecho. A partir del bienio 2002-2003, el programa dejó en un segundo plano el apoyo al desarrollo económico del sector privado y el desarrollo de

¹⁵ Estrategia de Seguridad Europea, p. 11.

¹⁶ Country Strategy Paper 2003-2006, pp. 5-6.



infraestructuras, para centrarse más en el apoyo a las reformas administrativas, legales e institucionales y en las consecuencias sociales de la transición.¹⁷

3. La misión EUJUST Themis

La misión EUJUST *Themis* forma parte de una política más amplia enfocada a la región de Europa del Este y del interés de la UE por crear un cinturón de estabilidad alrededor de sus fronteras geográficas. Esta primera misión civil para el fortalecimiento del Estado de Derecho encaja perfectamente con el compromiso europeo por tener Estados fuertes en sus fronteras y con la apuesta de poner en marcha una serie de instrumentos civiles para la gestión de crisis.

Por otro lado, la petición de ayuda por parte del Presidente georgiano, Mikhail Saakashvili, forma parte de la nueva política de democratización y renovación que el gobierno ha puesto en marcha desde que fue nombrado el pasado enero de 2004. El así llamado clan del terciopelo¹⁸ (formado por Saakashvili, Nino Burjanadze y Zurab Zhvania) ha puesto en marcha reformas políticas, económicas y judiciales, centrándose principalmente en la recuperación económica, la lucha contra la corrupción, la consecución de la estabilidad territorial, el lanzamiento de una política exterior con un claro enfoque hacia Occidente y hacia la normalización de relaciones con la Federación Rusa.¹⁹

Como explicó el Comisario Europeo de Relaciones Internacionales, Chris Patten, “la determinación que los nuevos líderes georgianos han demostrado en comenzar a abordar los graves problemas por los que pasa su país y la campaña anti-corrupción de Mr. Saakashvili han hecho que la UE presten una atención especial a Georgia”.²⁰

La misión EUJUST *Themis* es un intento por terminar de abordar uno de los principales problemas internos de Georgia. La seguridad interna del país es, cuanto menos, preocupante, como así lo ha manifestado la Unión Europea en diversos documentos.²¹ El Estado de Derecho sigue siendo, tras más de diez años de independencia, débil; y la corrupción, alta, lo que provoca inevitablemente una situación de inseguridad que inhibe todo intento de desarrollo y estabilización social y económica. Esta situación se ha visto atenuada, además, por el cobijo a terroristas en ciertas partes del país y por la poca disposición del gobierno —hasta ahora— a atajar de raíz estos problemas. Bien es sabido que la inseguridad está muy ligada al desarrollo económico y social, pues sin estabilidad y garantías judiciales, difícilmente podrá haber inversiones extranjeras en un país, o difícilmente podrá desarrollarse una sociedad civil fuerte, que al fin y al cabo, es la base de toda democracia.

La puesta en marcha del Estado de Derecho en Georgia hasta el momento ha sido muy débil. La falta de personal capacitado y de fondos económicos no son sino problemas adicionales a las dificultades del gobierno para poner en práctica reformas en la administración pública. Por otro lado, existe una clara debilidad para recaudar y administrar impuestos y una falta de personal cualificado (en cuanto a policía, oficiales de prisiones y autoridades judiciales), lo que contribuye a prácticas corruptas y a una imposición de la ley muy débil.²²

¹⁷ *Ibid.*, pp. 16

¹⁸ Priego, Alberto: “Georgia: ¿otra revolución de terciopelo?”, *UNISCI Discussion Papers*, n.º 4 (enero 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ “Another first to ESDP: The Rule of Law Mission to Georgia”, *ISIS European Security Review*, No. 23 (July 2004).

²¹ *Country Strategy Paper*, p. 9

²² *Ibid.* p.16



Un Estado de Derecho fuerte ayudará a acabar con el problema endémico que supone la corrupción en el país, ayudará a crear un clima estable para inversiones tanto internas como externas y contribuirá a tener un sistema administrativo efectivo.

La Unión ha reaccionado rápidamente a la invitación del primer ministro Zhvania a que la UE desplegara una misión para el fortalecimiento del Estado de derecho en su país. En sólo 25 días el Consejo de la Unión Europea resolvió dar luz verde a esta misión. En la visita del presidente georgiano a Bruselas en abril de 2004 ya quedó patente la voluntad de su gobierno que la Unión les ayudara en el área del Estado de Derecho²³, pero no sería hasta el 3 de junio cuando se formalizaría –a través de una carta del primer ministro- esta petición. Sólo 11 días después la Unión acordó lanzar la misión EUJUST *Themis*, con una duración de 12 meses. El 16 de julio la misión fue desplegada en la capital georgiana.

El objetivo principal de esta misión es “apoyar en el desarrollo de una estrategia gubernamental horizontal guiando el proceso de reforma para todos los interesados más relevantes dentro del sector de justicia penal, incluyendo el establecimiento de un mecanismo de coordinación y posición prioritaria para la reforma de la justicia penal”.²⁴ Por otro lado, se estima que la misión EUJUST, dentro de sus capacidades y medios pueda más específicamente²⁵:

- Prestar orientación urgente a la nueva estrategia de reforma de la justicia penal;
- Ayudar al gobierno georgiano, siguiendo el principio de propiedad local, a desarrollar una estrategia horizontal que incluya a todos los implicados en el proceso de reforma en el sector de la justicia penal para establecer los estándares europeos e internacionales en materia de derechos humanos, dando consejo al más alto nivel y a través de actividades supervisadas y observadas;
- Apoyar la planificación para una nueva legislación, si fuera necesario, como por ejemplo un Código de Procedimiento Penal que servirá para dirigir futuras tareas y competencias de todos los actores en la cadena de la justicia penal.
- Establecer un nuevo marco para la defensa de los derechos humanos.
- Apoyar el desarrollo de la cooperación internacional y regional en el área de la justicia penal.
- Apoyar a las autoridades georgianas a coordinar medidas de reforma judicial y anti-corrupción
- Apoyar la cooperación internacional y regional en el área de la justicia penal.

La misión colaborará para acometer una serie de reformas en todo el sistema judicial de Georgia, empezando por las leyes, el código penal y las instituciones, y siguiendo por todo lo concerniente a los jueces, abogados, expertos forenses y todos aquellos relacionados con el sistema judicial.²⁶ Así, se hará una revisión de, por ejemplo, el número de jueces, el número de

²³ “Message from Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the occasion of the launch of the mission EUJUST THEMIS in Georgia”, Bruselas, 23 julio 2004

²⁴ *Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS* (article 2, Mission statement).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ “Georgia: EU deploys ‘Rule of Law’ mission”, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 19 julio 2004, en <http://www.rferl.org>.



Cortes, los salarios de los jueces, sus entrenamientos, la disciplina que deben seguir, y lo mismo para los fiscales y procuradores.²⁷

Un resultado importante de la misión EUJUST será la obtención de una estrategia de conjunto para la reforma del sistema de justicia penal. Para conseguirlo, el propio presidente Saakhasvili firmó un decreto el pasado 19 de octubre estableciendo un grupo de trabajo de alto nivel que sería presidido por el ministro de justicia georgiano. Parece claro que la voluntad y el compromiso por parte del gobierno georgiano por sentar las bases del Estado de Derecho, lo que en ningún modo resultará fácil debido a la falta de recursos humanos y técnicos en este área.

En este sentido, hay que resaltar el hecho de que esta misión se ha concebido en todo momento como una misión complementaria —o al menos coordinada— con otros programas de la Unión, la OSCE y el Consejo de Europa. Así, el pasado 20 de julio, en el tercer encuentro del comité de dirección de la Comisión Europea y el Consejo de Europa para reformar y fortalecer la estabilidad democrática y prevenir conflictos en la región del Sur del Cáucaso, se establecieron una serie de objetivos²⁸:

- Promoción de los estándares europeos para la protección de los derechos humanos;
- Promoción de la Carta Social Europea;
- Promoción del marco para la convención de la protección de las minorías nacionales;
- Promoción de la libertad de expresión e información;
- Fortalecimiento del sistema judicial;
- Fortalecimiento de políticas en el área penal junto con el respeto de los derechos individuales;
- Fortalecimiento de la democracia local;
- Fortalecimiento del acceso a la protección social para grupos vulnerables;
- Educación para una sociedad democrática: políticas y prácticas;
- Desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad.

El 30 de junio, la antigua magistrada Sylvie Pantz, fue elegida como Jefa de la Misión EUJUST *Themis*. Pantz (Francia, 1951) tiene experiencia tanto en el ámbito nacional como internacional. Ha sido miembro internacional del Alto Consejo Judicial y Penal en Bosnia y Herzegovina (2002-2004), directora de Asuntos Judiciales y co-ministra de Justicia en la misión UNMIK de Kosovo (1999-2001), y jefa de Investigaciones en la Oficina del ICTY en La Haya (1996-1999). Pantz será la que asuma el control de las actividades diarias de la misión y será la responsable de los asuntos disciplinarios y de los expertos, que a su vez, permanecerán bajo la autoridad de los Estados miembros a los que pertenezcan.

Al contrario de lo ocurrido en otras misiones civiles, donde países terceros podían colaborar junto con la Unión Europea, en la operación EUJUST no hay participación de terceros Estados debido a su escaso tamaño, aunque esos terceros países sí podrán concurrir a

²⁷ “EU helps Georgia with Rule of Law”, 23 julio 2004, en <http://www.bakutoday.net>.

²⁸ *Joint Programme of co-operation between the European Commission & the Council of Europe to promote and strengthen democratic stability and prevent conflict in the South Caucasus region. 3rd Steering Committee Meeting*. Tbilisi, 20 julio 2004.



contratos²⁹. La misión está compuesta, en un principio, de 10 expertos (que incluyen jueces, abogados y expertos penitenciarios y de los que al menos dos son de los nuevos países miembros de la Unión, uno de Lituania y otro de Letonia) y de personal local perteneciente a ministerios estratégicos, como puedan ser la Oficina del Primer Ministro, el Ministerio de Justicia, el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo de Justicia, la Oficina del Defensor Público o la Oficina del Fiscal General, entre otros.

En cuanto al sistema de coordinación y a la cadena de mando, también quedan explicitados en la Acción Conjunta. El artículo 11 explicita que todos los acuerdos de coordinación deberán hacerse tanto en Tbilisi como en Bruselas, mientras que el artículo 8 establece una cadena de mando similar a cualquier otro tipo de operación de gestión de crisis de la Unión, en la que el Comité de Seguridad Político (CSP), autorizado por el Consejo, establece las directrices políticas y estratégicas de la misión y tiene el poder de elegir al jefe de misión y enmendar tanto el plan operacional (OPLAN), como la cadena de mando. No obstante, todas las decisiones relacionadas con los objetivos y la duración de la misión las toma el Consejo.

Podría decirse que existe un doble *feedback* entre el jefe de la misión y el Consejo. Una de las formas de comunicación se hace a través del CSP, a quien el jefe de la misión debe enviar informes periódicos que a su vez pasarán al Consejo. Y otra forma de comunicación se da a través del Representante Especial de la UE y del Alto Representante, que de igual modo también se comunica con el Consejo (ver fig. 1)

Uno de los problemas que podrían achacarse a la UE es precisamente la cantidad de pasos que hay que dar para tomar una simple decisión. Esto implica, por supuesto, una demora en la toma de decisiones y una merma en la actuación de la Unión y, como consecuencia, en su credibilidad. No obstante, y como se puede ver en el anexo 1, la cadena de mando establecida para esta misión en concreto, queda muy lejos de las complicadas cadenas de mando que se pueden dar en otras misiones de la Unión, haciendo casi impracticables las mismas.

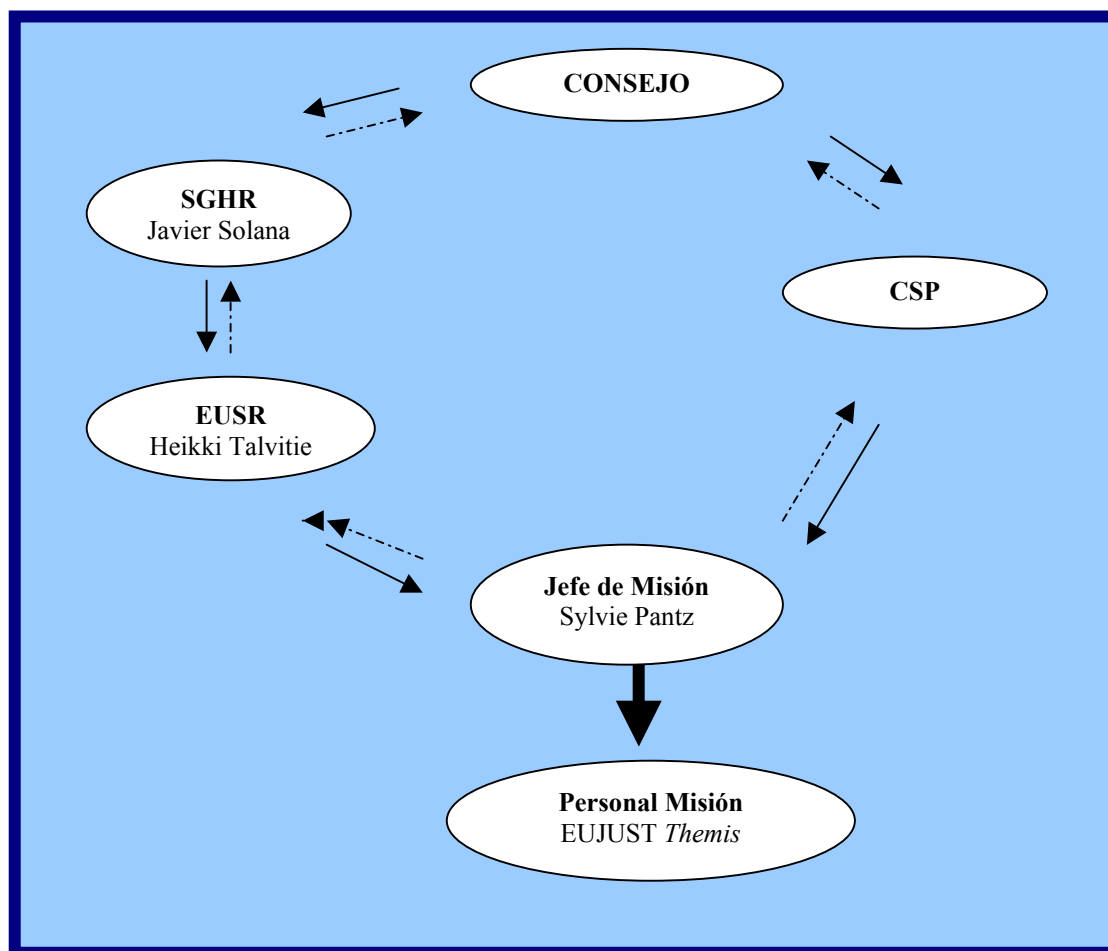
En cuanto a la financiación de la misión, la UE ha destinado un total de 2.050.000 euros para el periodo de 1 de julio de 2004 al 15 de julio de 2005. Este presupuesto es muy inferior al destinado a otras misiones civiles de la Unión Europea. Por ejemplo, el presupuesto destinado a la misión *Próxima* es de unos 15 millones de euros aproximadamente, también con una duración de un año. La misión MPUE tiene un presupuesto de 38 millones anuales a lo largo de 3 años. Y la misión EUPOL *Kinshasa* dispone de unos 4 millones, también para una duración de 12 meses a partir de enero de 2005. Es cierto que estas tres misiones disponen de mucho más personal que la misión en Georgia³⁰ y que las necesidades a las que van a hacer frente son totalmente distintas, pero como bien resaltó la jefa de la misión, Sylvie Pantz, con ella la UE no está llevando dinero a Georgia, “sino algo mucho más preciado, que es su experiencia, sus habilidades y sus conocimientos jurídicos”.³¹

²⁹ Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST THEMIS (article 2, Mission statement. Art. 10).

³⁰ La misión *Próxima* cuenta con un despliegue de 200 personas; la misión MPUE, con un despliegue de 500 policías; y la misión EUPOL *Kinshasa*, con 30 policías, frente a los 10 expertos en jurisdicción desplegados en la misión EUJUST *Themis*.

³¹ “EU helps Georgia with Rule of Law”, 23 julio 2004, en <http://www.bakutoday.net>.

Fig. 1: Cadena de mando de la Misión EUJUST Themis



Por otro lado, EUJUST *Themis* será apoyada por una decisión de la Comisión que siguió a la Conferencia co-dirigida por el Banco Mundial el 16-17 de Junio de 2004 en Bruselas, para doblar sus ayudas a Georgia con una cantidad de 125 millones de euros para el periodo 2004-2006.

La rapidez de la UE para tomar decisiones está en consonancia con los objetivos marcados en la Estrategia de Seguridad Europea de ser más coherentes, más activos y más capaces³². Precisamente uno de los puntos débiles de la Unión siempre ha sido su enmarañado sistema a la hora de tomar decisiones, que hacía que se demorara a través de complejas cadenas de mando. Y si bien es cierto que esta misión es muy reducida en su tamaño, bien está decir que la Unión ha actuado con diligencia y rapidez en esta ocasión.

4. Valoración de la actuación europea

El lanzamiento de la misión EUJUST *Themis* es una oportunidad para que la Unión Europea demuestre que está capacitada para actuar de forma autónoma y con rapidez ante la petición de ayuda de terceros países. Esta misión también demuestra el firme compromiso europeo por desarrollar las capacidades civiles que se primaron en Feira y que hasta ahora no se habían

³² *A Secure Europe in a better world. European Security Strategy*. Bruselas, 12 diciembre 2003.



puesto en marcha excepto en las misiones de policía. Hasta el momento sólo se han lanzado cuatro misiones civiles, de las que tres son de policía. Así, puede decirse que la misión EUJUST *Themis* es una misión histórica para la Unión Europea por dos razones: por un lado, es la primera misión para el fortalecimiento del Estado de Derecho lanzada dentro del marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa; y por otro, es la primera vez que la Unión pone a prueba sus recursos para la gestión civil de conflictos en este área, lo que supone un gran paso para el desarrollo de la parte civil de la PESD.

Esta misión debe verse tanto como un apoyo práctico para ayudar a reformar el sistema judicial-penal, como un importante gesto simbólico de la Unión Europea en un momento delicado del proceso de reforma georgiano.³³

La Unión Europea parece estar en el buen camino en su política de prevención y gestión de conflictos con esta misión. Efectivamente, ha sabido comprender que una de las bases para evitar que surjan los conflictos está en la calidad del Estado de Derecho, sin el que no puede mantenerse una sociedad plural ni una economía de mercado. La importancia de esta nueva misión europea es clara. Por muchos criminales que lleguen a detenerse a través de ayudas de otros países, es obvio que de nada servirá si no se tiene un sistema judicial que garantice el cumplimiento de la ley. Por lo tanto, la base del buen funcionamiento del Estado de Derecho bien podría estar en un sistema judicial justo y de acuerdo a las leyes internacionales.

De esta misión se puede esperar lograr una aproximación legislativa del sistema judicial y policial a los estándares de la Unión Europea y del Consejo de Europa; una mayor capacidad para luchar contra el crimen organizado, un mejor acceso a la justicia por parte de la población civil; una mayor efectividad del sistema judicial; una mayor disponibilidad para hacer respetar la ley y perseguir los crímenes y las violaciones de derechos humanos; mayores controles de fronteras; mayor capacidad para prevenir tráfico y migraciones ilegales; y mejoras en los mecanismos de protección de los derechos humanos, la democracia y las libertades fundamentales.

El documento Solana señalaba que para hacer frente a los distintos retos globales y regionales, la Unión debía ser más activa, más coherente y más capaz.³⁴ La rapidez con que se ha lanzado la misión EUJUST *Themis* ha demostrado que la Unión está en el buen camino para 1) hacer frente a los desafíos regionales que se han identificado tanto en el documento Solana como en el documento de Feira (siguiendo así una política totalmente coherente); 2) ser más activa, interviniendo allí donde se le pide; y 3) ser capaz de actuar con medios y recursos.

Tal y como señaló Solana en un discurso ante las autoridades georgianas³⁵, la Unión Europea ha demostrado con la Misión EUJUST *Themis* su firme compromiso de apoyar a Georgia en sus reformas legales, su rapidez para dar ayuda y su interés porque exista un Estado de Derecho fuerte en este país. Aún es pronto para evaluar la efectividad de la misión EUJUST *Themis*, pero parece claro que la Unión está haciendo una fuerte apuesta por hacer frente a este tipo de desafíos que bien pueden amenazar la estabilidad europea. Esta misión no es, sino la muestra de que la UE está fuertemente comprometida con las políticas de

³³ "Another first to ESDP: The Rule of Law Mission to Georgia", *ISIS European Security Review*, Number 23, July 2004

³⁴ Estrategia de Seguridad Europea, pp.12

³⁵ Message from Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, on the occasion of the launch of the mission EUJUST THEMIS in Georgia, Brussels 23 July 2004



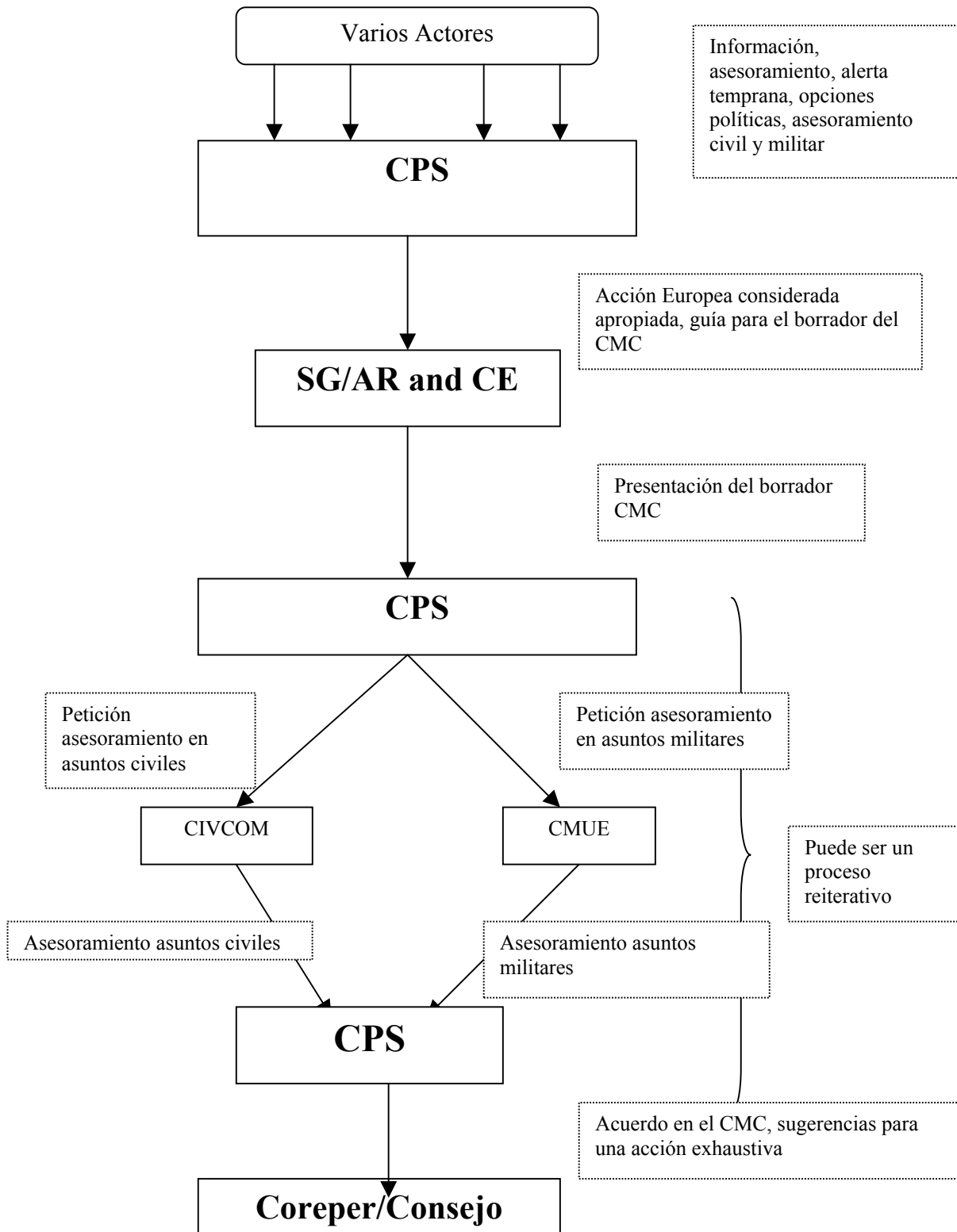
prevención y gestión de conflictos y que cada día es más eficaz y capaz a la hora de lanzar misiones en solitario.



Anexo 1: Toma de decisiones en las estructuras civiles de la PESC³⁶

Fase 1: Fase Rutinaria

Fase 2: Surgimiento de la Crisis / Elaboración del borrador CMC



³⁶ Select Committee on the European Union: *EU-Effective in a Crisis?*, 7th Report, Session 2002-2003.



Fase 4: Decisión Formal a poner en marcha, desarrollo de los documentos de planificación

