

LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN DE LA UE EN GEORGIA: ¿INSTRUMENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE TERRITORIOS SECESIONISTAS?

THE EUROPEAN UNION MONITORING MISSION: ¿A TOOL FOR RECOGNITION OF SECESSIONIST TERRITORIES?

Maria Julià Barceló*

Sumario. I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO INTERNACIONAL EN GEORGIA.
III. LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN EUMM GEORGIA. IV. VALORACIÓN
FINAL.

Resumen: El desarrollo de las misiones civiles de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) creadas por la Unión Europea ha comportado desde sus inicios en el año 2003 grandes avances en relación con su concepción y sus ámbitos de actuación. La reciente misión de observación en Georgia (EUMM), centrada en la supervisión del acuerdo de alto el fuego entre Rusia y Georgia, después de la invasión rusa de Osetia del sur, demuestra la superación de los tradicionales ámbitos de actuación de las misiones civiles PESD, hasta hace poco únicamente policiales.

La misión EUMM nos permite reflexionar sobre las nuevas tácticas asumidas por territorios secesionistas con el aval de grandes potencias, en la instrumentalización de las misiones de observación para legitimar sus declaraciones de independencia. En derecho internacional, es requisito esencial contar con el consentimiento del Estado receptor de una misión de paz para que la misión no vulnere el principio de no intervención. En este sentido, el desarrollo en Georgia de la misión de observación de la OSCE, ha puesto de manifiesto las intenciones de Rusia al condicionar su continuación a la autorización previa de Abjasia y Georgia. Este hecho, de producirse, supondría un reconocimiento a la independencia de estos territorios. En este contexto, este artículo analiza la misión de observación de la UE en Georgia e intenta reflexionar sobre este precedente que ha bloqueado por el momento la continuación de la misión de la OSCE, y nos lleva a plantearnos si este criterio podría ser invocado para determinar la continuidad de la misión europea en Georgia, legitimando de este modo las aspiraciones de independencia de Osetia del Sur y Abjasia.

Abstract: Since their creation in 2003 by the EU, the development of the European Security and Defence Policy (ESDP) civilian missions has experienced great advances regarding their conception and also their framework of actuation. The recent monitoring mission in Georgia (EUMM), devoted to control the ceasefire agreement between Russia and Georgia after the Russian invasion of South Ossetia, demonstrates the overcoming of the ordinary ways of actuation of ESDP –which only had a surveillance role to that time.

EUMM allows us to consider the new tactics undertaken by the secessionist territories (with the support of the major powers) in the instrumentalization of monitoring missions in order to legitimize their declarations of independence. Under international law, is an essential prerequisite to have the consent of the hosting State of a peacekeeping mission in order the mission not to violate the principle of non-intervention. In this sense, the development in Georgia of the OSCE's mission has cleared the intentions of Russia when conditioning its continuation to the authorization by Abkhazia and Georgia. If this

authorization takes place, it would mean the actual recognition of the independence of these territories. This article analyzes the EU monitoring mission in Georgia and considers this case which has effectively blocked the ongoing mission of the OSCE, leading us to question whether this criterion could be invoked to determine the continuity of the EU mission in Georgia, thus legitimizing the aspirations of independence of South Ossetia and Abajisia.

Palabras clave: Unión Europea, PESD, misiones civiles, EUMM, principio de no intervención, reconocimiento de Estados.

Keywords: European Union, ESDP, civilian missions, EUMM, principle of non-intervention, recognition of States.

I. INTRODUCCIÓN

Las misiones civiles de la Unión Europea (UE) en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) son cada vez más sofisticadas e incluyen más elementos, producto de la evolución desde sus inicios en el 2003. En este sentido, el Consejo Europeo de Feira (2000) identificó la policía, el fortalecimiento del Estado de derecho, de la administración civil y la protección civil como las cuatro áreas prioritarias en las que la UE proponía dotarse de capacidades concretas, que podrían ser utilizadas tanto en operaciones dirigidas por otras organizaciones internacionales, en especial la ONU o la OSCE, como en misiones autónomas dirigidas por la UE. El fortalecimiento de estas capacidades debería tener por objetivo proporcionar los medios adecuados para hacer frente a crisis políticas complejas, a través de actuaciones tendentes a evitar el surgimiento y la escalada de conflictos; consolidar la paz y la estabilidad interna en periodos de transición; y también garantizar la complementariedad entre los aspectos militar y civil de la gestión de la crisis, cubriendo plenamente todas las misiones militares, conocidas como misiones Petersberg¹.

La dos misiones civiles de la UE en Georgia, la misión EUJUST THEMIS y la misión de observación EUMM Georgia (objeto de este estudio), pueden ser clasificadas, la primera de ellas como una misión de asistencia en el sector de la administración judicial y civil²,

Fecha de recepción: 22 de septiembre de 2009. Fecha de aceptación de la version final: 24 de octubre de 2009.

*Profesora ayudante de Derecho internacional público y Derecho de la Unión Europea de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). mjuliabar@uoc.edu

Miembro del Grupo de Investigación en la Organización Internacional de la Paz (GROIP) de la UOC, dirigido por el Dr. Víctor M. Sánchez. Este trabajo forma parte de la investigación en curso para la elaboración de mi tesis doctoral: "Las operaciones de mantenimiento de la paz regionales: El caso de la Unión Europea", bajo la dirección del Dr. Víctor M. Sánchez.

¹Consejo Europeo de Santa María de Feira, 19 y 20 de junio de 2000. Conclusiones de la Presidencia. Boletín UE 6-2000. Apéndice 3 del Anexo I: "Estudio sobre objetivos concretos relativos a los aspectos civiles de la gestión de crisis". Puntos I.2 a I.58.

² Esta misión fue iniciada por la UE el 16 de julio de 2004, finalizando en julio de 2005, y debe situarse en este contexto específico de apoyo a la reconstrucción de Georgia, a través de la reformas en el sistema judicial y democrático del país. Formaba parte de la estrategia global de la UE hacia la región del Cáucaso, en apoyo a la estabilidad de las fronteras con los países vecinos de la UE. Por otro lado, esta fue la primera misión de la UE cuyo objetivo específico, de carácter civil, era el de fortalecer el Estado de Derecho

y la segunda, como una misión de observación y supervisión, en la que la actuación de la Unión se centra en la supervisión del acuerdo de alto el fuego firmado entre este país y Rusia después de la invasión de las tropas rusas de la zona separatista de Osetia del Sur³.

El desarrollo de este tipo de misiones requiere la existencia de unas mínimas garantías de seguridad y estabilidad en el Estado anfitrión, puesto que estamos ante misiones de consolidación/construcción de la paz (que se desarrollan una vez ha cesado el conflicto) y, por lo tanto, su despliegue y éxito dependerán de la seguridad sobre el terreno. Otro elemento esencial para su correcto desarrollo es el respeto a las normas de derecho internacional, en especial el principio de no intervención en los asuntos internos de un Estado, lo que implica contar con el consentimiento previo del Estado receptor de la misión.

La aplicación por parte de la UE de los conocimientos adquiridos en el desarrollo de misiones civiles, cada vez más complejas refleja, en el caso de Georgia, la voluntad de garantizar la estabilidad de las fronteras exteriores y vecinas a las de la Unión, combinando, en su acción exterior, los programas financieros de la Comisión Europea con los medios de cooperación intergubernamental de la PESD, ya evidenciados en misiones anteriores. Pero además, en el caso de Georgia, como veremos en el desarrollo de este artículo, se da la circunstancia de que, por primera vez, territorios secesionistas de este Estado han intentado, con el apoyo de Rusia, condicionar la continuidad de una misión veterana de observación de la OSCE al consentimiento previo de estos territorios. Ello nos hace plantear la duda de si la continuación de la misión de observación de la UE podría estar condicionada en un futuro a la exigencia por parte de estos territorios del permiso previo, en violación del principio de integridad territorial de Georgia y legitimando, de este modo, sus declaraciones de independencia reconocidas únicamente por Rusia.

³ Siguiendo a Xira Ruiz, podemos clasificar las actuales misiones civiles PESD en tres categorías, en función de sus objetivos:

1) Misiones de asistencia en el sector de la seguridad. Se trata de misiones de construcción de capacidades en el sector de la seguridad, y comprenden actividades de formación, asesoramiento y de apoyo técnico y logístico. Entre estas misiones figuran la misión de policía de la UE, *MPUE*, en Bosnia y Herzegovina, la misión *Próxima* en Macedonia, las misiones *EUPOL KINSHASA* y *EUSEC RD CONGO*; las misiones *EUPOL COPPS*, en los territorios palestinos, la misión de Asistencia fronteriza, *EUBAM*, en Rafah; la misión *EUPOL* en Afganistán, y la misión civil, *EUSSR* en Guinea-Bissau, centrada en la reforma del sector de la seguridad.

2) Misiones de asistencia en el sector de la administración judicial y civil, así como las misiones de Estado de derecho, donde también puede incluirse la formación, asesoramiento y el apoyo técnico y logístico. Ejemplos de las mismas son las misiones *EUJUST THEMIS* en Georgia; *EUJUST LEX* en Irak, (que también ha sido la primera misión integrada, con elementos de la administración judicial, civil y policía), y la misión *EULEX Kosovo*.

3) Misiones de observación y supervisión, en las que la actuación de la Unión se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos. Como ejemplo destacado, centrada en la garantía del cumplimiento del acuerdo de paz firmado entre el gobierno indonesio y la guerrilla indonesia, tenemos la misión de observación en Aceh (MOA) y la más reciente misión de observación en Georgia (*EUMM Georgia*), objeto de este estudio. Véase: RUIZ CAMPILLO, X., "La evolución de las misiones civiles de la política europea de seguridad y defensa". *UNISCI Discussion Papers*, nº 16 Enero 2008, p.2.

II. CONTEXTO INTERNACIONAL EN GEORGIA

1. Inestabilidad fronteriza en la región del Cáucaso y Asia central

Las sucesivas guerras de Chechenia, de 1994 a 1996, y de 1999 a 2002, producto de las intenciones de la Federación de Rusia de recuperar el control sobre la secesionista República y dominar la región del Cáucaso⁴, han sido una fuente de preocupación constante para la comunidad internacional y la UE en particular, ante la amenaza que este conflicto supone para la estabilidad de la región. El conflicto checheno podía desbordar a la vecina Georgia y, al mismo tiempo, comportar graves repercusiones sobre la integridad territorial del país. Durante estos años, y con el fin de garantizar la estabilidad en las fronteras de los países vecinos de la región del Cáucaso, la UE inició una participación activa junto con la comunidad internacional, sobre todo la OSCE, para apoyar una solución pacífica del conflicto checheno y garantizar la estabilidad de Georgia. En este sentido, ya desde la independencia de Georgia en el año 1991, la Unión se ha convertido en uno de los principales contribuyentes con más de 380 millones de euros aportados al país a través de diversos programas de ayuda financiera, además de las ayudas aportadas individualmente por los Estados miembros. Desde el año 1992 también incluyó a Georgia en sus programas de ayuda humanitaria, a través de la oficina de ayuda humanitaria de la Comisión Europea (ECHO)⁵.

Así, y ante la persistencia del conflicto checheno, el 10 de abril de 2000 el entonces Presidente de Georgia Shevardnadze solicitó la asistencia de la UE para contribuir a garantizar la protección de sus fronteras y de las regiones vecinas, así como mejorar la protección contra las amenazas terroristas, entre otras, las que afectaban a la misión de observación de la OSCE en la frontera entre Georgia y la República de Chechenia de la Federación Rusa. El 20 de julio el Consejo aprobaría una primera acción para facilitar la asistencia económica necesaria destinada a reforzar la capacidad de la guardia fronteriza de Georgia en sus funciones de apoyo y protección a la misión de observación de la OSCE⁶. Estas ayudas se irían reproduciendo en el tiempo, en función de la ampliación del mandato de la OSCE en la vigilancia fronteriza⁷, mandato que en el 2002 extendió

⁴ El conflicto actual también escenifica la lucha entre los EE.UU. y Rusia por el control del petróleo centroasiático y del Mar Caspio.

⁵ Fuente: Facts on EUJUST THEMIS. EU Rule of Law to Georgia, p.2. Accesible en: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1057&lang=en

⁶ Art. 1.1 de la acción común 2000/456/PESC del Consejo de 20 de julio de 2000. DO L 183/3, de 22.7.2000. La asistencia de la UE consistía en el transporte y la entrega de material a la guardia georgiana situada en el puesto fronterizo de Shatili. El importe financiero para la ejecución de esta primera misión de apoyo a Georgia fue de 1 millón de euros.

⁷ El 21 de mayo y el 1 de junio de 2001 el general Johnson, como experto enviado por la UE, llevó a cabo una misión de actualización de la evaluación de la situación sobre el terreno por la que se determinó la necesidad de una nueva ayuda de material complementario para la guardia fronteriza hasta el 31 de marzo de 2002. Véase: Art. 1 de la acción común 2001/568/PESC de 26 de julio de 2001. DO L 202/2, de 27.7.2001. La nueva referencia financiera para esta ayuda se estableció en 45.000 euros.

sus tareas de observación e información sobre los movimientos a través de las fronteras entre Georgia y la República de Ingushetia (Federación Rusa)⁸.

2. Movimientos independentistas en el interior de Georgia

La situación dentro de Georgia también era inestable debido a la presencia de movimientos independentistas en la región autónoma de Osetia del Sur. Esta región autónoma había sido creada en 1922, pero en los años 80 se iniciaron los movimientos para la autodeterminación de diversas partes de la Unión Soviética, creciendo en esta región la idea de unificarse con la República Autónoma de Osetia del Norte (en la Federación Rusa). En septiembre de 1990, Osetia del Sur se proclamó como república soberana y en respuesta a esta proclamación, en diciembre del mismo año, el parlamento de Georgia le retiró el estatuto de región autónoma, declarando el estado de emergencia en ese territorio. Ello marcaría el inicio de enfrentamientos armados, hasta que una fuerza de paz ruso-georgiano-oseta consiguió poner fin a los combates en 1992. En 1994, L. Chibirov fue elegido presidente del parlamento de Osetia del sur y en 1996 como su presidente. Después de esa fecha se produjeron diversos encuentros entre las autoridades georgianas y osetas que no han logrado resolver todavía el estatuto político de esta región.

La situación de inestabilidad en la región hizo necesaria la intervención de la comunidad internacional, principalmente a través de la OSCE, reforzada también por la acción exterior de la UE, incrementando así su cooperación con esta organización⁹. A este respecto, la OSCE y las partes en conflicto (Federación Rusa, Osetia del Norte y Osetia del Sur) decidieron crear una Secretaría permanente para prestar asistencia a las actividades de la Comisión Mixta de Control (CMC) de la OSCE y del Grupo de expertos establecidos como instrumentos de solución del conflicto. La aportación de la UE consistió en esta ocasión en una ayuda financiera al fondo de contribuciones creado por la OSCE¹⁰.

En este contexto de inestabilidades fronterizas, la UE puso en marcha otro instrumento de prevención y gestión de conflictos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), a través del nombramiento de un Representante Especial (REUE) para el

⁸ Acción común 2002/373/PESC del Consejo de 21 de mayo de 2002. DO L 134/1, de 22.5.2002. Esta aportación dependía de la firma del un Acuerdo de financiación, en forma de subvención, entre la Comisión y la OSCE sobre el uso de la ayuda financiera, que se destinaba a cubrir los gastos de determinados equipos para los guardas de la frontera de Georgia.

⁹ Véase: acción común 2001/759/PESC del Consejo 29 de octubre de 2001. DO L 286/4, de 30.10.2001.

¹⁰ *Ibíd.* Art.3. El importe de referencia se fijó en 210.000 euros. Básicamente, esta subvención se destinaba a los equipos ofimáticos y los suministros, la renovación y gastos de funcionamiento para las oficinas, así como los gastos de representación de las delegaciones de Georgia y Osetia del Sur en las reuniones de la CMC y del grupo de expertos. Posteriormente la OSCE pidió una asistencia complementaria aprobada por el Consejo el 25 de junio de 2003 por un valor de 160.000 euros, hasta el 30 de junio de 2004. Véase: acción común 2003/473/PESC del Consejo de 25 de junio de 2003. DO L 157/2, de 26.6.2003.

Cáucaso Meridional¹¹. Con este instrumento la UE mostraba su intención de desempeñar un papel más activo en toda la región del Cáucaso meridional, región que abarca Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

Con posterioridad, el documento Solana o “*Estrategia Europea de Seguridad*” (2003), pondría de relieve la política de la UE hacia la región de Asia Central y el Cáucaso, al considerar que los conflictos regionales, y en especial las zonas fronterizas con la UE, son uno de los desafíos actuales de la Unión. De este modo, la política exterior europea tiene en la actualidad un gran interés en apoyar a los países “*bien gobernados*”, democráticos y estables, con el fin de evitar y afrontar la diversidad actual de problemas transfronterizos, tales como el tráfico de drogas y de personas, el blanqueo de dinero o las migraciones ilegales¹². Como consecuencia de este documento, la Comisión Europea empezó a desarrollar la denominada política europea de vecindad, en la que fue incluida Georgia, a fin de ayudar a garantizar la estabilidad en las fronteras vecinas de los países de la UE¹³. Por otro lado, la “*revolución rosa*” en Georgia, marcada por las protestas ciudadanas ante la celebración de elecciones fraudulentas en noviembre de 2003, aceleró los acontecimientos en las relaciones con la UE y daría un empuje a las relaciones con los países del Cáucaso del Sur, impulsando el desarrollo de esta política de vecindad. Producto de esta “*revolución rosa*” se celebrarían nuevas elecciones presidenciales el 4 de enero de 2004, confirmando como nuevo presidente del país a Mikheil Saakashvili. El nuevo presidente se comprometió a iniciar un conjunto de reformas destinadas a la recuperación económica del país, la lucha contra la corrupción y a potenciar sus relaciones con los países de occidente, así como normalizar sus relaciones con la Federación Rusa y conseguir la estabilidad territorial necesaria para llevar a cabo las reformas planeadas¹⁴.

3. Invasión rusa de Osetia del Sur

La situación en Osetia del Sur, objeto de las tensas relaciones entre Georgia y Rusia, fue el motivo por el cual el gobierno georgiano solicitó en 2006 a la UE que enviase una

¹¹ El 7 de julio de 2003 el embajador Heidi Talvitie fue nombrado como representante especial para la región. Véase la acción común 2003/496/PESC del Consejo de 7 de julio de 2003. DO L 169/74-75, de 8.7.2003. Su mandato fue prorrogado y modificado sucesivamente, con el fin de coordinar sus actividades con la misión EUJUST THEMIS, hasta el 31 de agosto de 2005. Véase: acción común 2005/100/PESC del Consejo de 2 de febrero de 2005. DO L 31/74, de 4.2.2005.

¹² *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Documento en el que la UE manifiesta que sus esfuerzos actuales deben concentrarse ahora en la resolución de los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento también será una región limítrofe. Para ello es preciso extender la cooperación económica y política a esta región, con la finalidad de contribuir a la solución de sus problemas políticos (pp. 7 y 8).

¹³ Tal y como afirma la Comisión en su documento estratégico, esta política no tiene por objetivo a medio plazo ni prevé la perspectiva de una adhesión o participación de estos países en las instituciones europeas. Véase: *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo - Una Europa más amplia - Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*. Bruselas, 11.3.2003. COM (2003) 104 final.

¹⁴ Para una análisis detallado de la situación geopolítica en Georgia y el programa electoral del nuevo presidente véase: PRIEGO MORENO, A., “Georgia: ¿Otra revolución de terciopelo?” *UNISCI Discussion Papers*. Enero de 2004, pp. 1-20.

misión de observación a la frontera ruso-georgiana¹⁵. La clausura de la misión de observación de fronteras de la OSCE llevó a la UE a prorrogar y modificar, una vez más, el mandato del Representante especial, así como a crear un equipo de apoyo fronterizo de este Representante, con el fin de que siguiera asistiendo a la guardia fronteriza georgiana y a otras instituciones estatales pertinentes de Tiflis. Todo ello encaminado a la preparación de una estrategia global de reformas y el asesoramiento a las autoridades georgianas, tanto en el ámbito estratégico como en el operativo, así como propiciar una relación de confianza entre Georgia y la Federación Rusa¹⁶. En el marco de esta estrategia global de actuación en la región, basada en su voluntad de asumir un papel político más activo y el establecimiento de una nueva asociación con esta región, el 28 de julio de 2005 el Consejo nombraría, en paralelo al nombramiento del Representante especial para la región del Cáucaso, a su primer Representante especial para Asia Central¹⁷.

El 20 de marzo de 2006 la UE y Georgia determinaron en un acuerdo internacional el estatuto del nuevo Representante especial y su equipo de apoyo, con las siguientes funciones: a) facilitar a la UE la información y la evolución continua de la situación fronteriza; b) facilitar el fomento de la confianza entre Georgia y la Federación de Rusia; c) prestar asistencia a la guardia fronteriza de Georgia y otras instituciones gubernamentales pertinentes de Tiflis para preparar una estrategia de reforma general; d) trabajar con las autoridades georgianas para intensificar la comunicación entre Tiflis y la frontera, incluyendo la prestación de tutoría; y e) supervisar la aplicación por las autoridades georgianas de la estrategia para reformar el sistema judicial penal, particularmente mediante el apoyo al Grupo director establecido por el gobierno georgiano¹⁸.

El 10 de julio de 2007, el Consejo aprobó una nueva acción para prorrogar la contribución de la Unión en el proceso conducente a la solución del conflicto entre Georgia y Osetia del Sur hasta el 31 de diciembre de 2007¹⁹. Sin embargo, sus esfuerzos no evitaron la invasión de las tropas rusas de la provincia secesionista de Osetia del Sur el 8 de agosto de 2008, ante el intento de Georgia de recuperar el control sobre esta provincia secesionista, cuya independencia, junto con la de Abjasia, había sido reconocida por la Federación Rusa²⁰.

¹⁵ Véase: Document A/1937, 19 June 2006. The Interparliamentary European Security and Defence Assembly. Fifty-second session. “*New challenges for a common European foreign, security and defence policy-reply to the annual report of the Council*”. Report submitted on behalf of the Political Committee by Lord Tomlinson, Rapporteur (United Kingdom, Socialist Group), p. 20.

¹⁶ Consejo de la Unión Europea. *Informe de la Presidencia sobre la PESD*. Bruselas, 12 de diciembre de 2006. Doc. 6696/06, y Art. 2 de la acción común 2005/582/PESC del Consejo de 28 de Julio de 2005. DO L 199/92, de 29.7.2005.

¹⁷ Acción común 2005/588/PESC del Consejo, de 28 de julio de 2005. DO L 199/100, de 29.7.2005.

¹⁸ Acuerdo entre la UE y el Gobierno de Georgia sobre el estatuto en Georgia del Representante Especial de la UE para el Cáucaso Meridional y de su equipo de apoyo. DO L 135/15, de 23.5.2006, y decisión de aprobación 2006/366/PESC de 20 de marzo de 2006. DO L 135/14, de 23.5.2006.

¹⁹ Art. 1 de la acción común 2007/484/PESC del Consejo de 10 de julio de 2007. DO L 181/14, de 11.7.2007.

²⁰ Para un estudio del conflicto entre Georgia y Rusia véase: ARTEAGA, F., “Los enfrentamientos entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur”. *ARI* Nº 95/2008, de 26.08.2008.

La mediación de la UE en el conflicto condujo a la firma el 12 de agosto y el 8 de septiembre, respectivamente, de un acuerdo de alto el fuego y un acuerdo de paz entre Rusia y Georgia, basado en seis puntos (el acuerdo de seis puntos) por el cual Rusia se comprometía a la retirada de todas sus tropas de las zonas adyacentes a Osetia del Sur y Abjasia, es decir, de las denominadas zonas de seguridad decretadas por Moscú, diez días después de la llegada de los observadores europeos, (prevista para el 1 de octubre). Además, se comprometían a iniciar en Ginebra las conversaciones internacionales previstas en estos acuerdos para establecer los estatutos de Osetia del Sur y Abjasia²¹.

Ante este nuevo conflicto, el 25 de septiembre de 2008 fue nombrado un nuevo REUE para la crisis en Georgia, el diplomático francés Pierre Morel, con un mandato centrado en la preparación de los debates internacionales previstos en el acuerdo de 12 de agosto. Estos debates debían centrarse en: a) las modalidades de seguridad y estabilidad en Abjasia y Osetia del Sur; b) la cuestión de los refugiados y desplazados, c) cualquier otro asunto de común acuerdo entre las partes. Asimismo, el REUE debía mediar para facilitar la aplicación de los acuerdos firmados después del conflicto²².

Por otro lado, en la reunión del Consejo de asuntos generales (CAG), en septiembre de 2008, se invitó a la Comisión a preparar una conferencia de donantes, con el fin de ayudar a la reconstrucción y recuperación de la economía georgiana, así como facilitar el regreso de los desplazados. En esta nueva conferencia codirigida junto con el Banco Mundial, el 22 de octubre en Bruselas, la UE se comprometió a movilizar una ayuda financiera para Georgia de 500 millones de euros para el período 2008-2010, respetando las perspectivas financieras ya aprobadas²³.

Paralelamente, otros esfuerzos regionales de mediación en el conflicto han sido desplegados por la OSCE, que ha mantenido una misión de observadores no armados hasta el 1 de enero de 2009, ante la negativa de Rusia a prorrogar su presencia, si no era a través de dos misiones separadas, una en Osetia del Sur y la segunda en Abjasia, con la intención de que la estructura futura de la misión reconozca la independencia de ambos territorios, de acuerdo con las autoridades de estos territorios, lo que supondría su reconocimiento como sujetos de derecho internacional²⁴. Al mismo tiempo, Rusia ha

²¹Estos son los seis puntos establecidos en el acuerdo de paz: a) no recurrir a la fuerza; b) cese definitivo de las hostilidades; c) libre acceso a la ayuda humanitaria; d) retirada de las fuerzas militares rusas a las líneas que ocupaban antes del inicio de las hostilidades; e) regreso de las tropas georgianas a sus cuarteles estables; y f) inicio de las consultas internacionales sobre el futuro estatuto de Osetia del Sur y Abjasia y los mecanismos para garantizar su seguridad y estabilidad de forma sólida y duradera.

²² Art. 3 de la acción común 2008/760/PESC del Consejo de 25 de septiembre de 2008. DO L 259/16, de 27.9.2008. Su mandato ha sido prorrogado recientemente hasta el próximo 31 de agosto de 2009. Véase Art. 1 de la Acción común 2009/131/PESC. DO L 46/47, de 17.2.2009.

²³ Véase: Consejo de la Unión Europea. Sesión nº 2889 del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Bruselas, 15 y 16 de septiembre de 2008. Doc. 13030/08.

²⁴ Ante estas exigencias, la OSCE decidió retirar su personal, compuesto por cerca de 200 personas, 28 de las cuales son observadores. De este modo, la misión de la OSCE en Georgia desde 1992, cuyo mandato expiró el 31 de diciembre de 2008, se encuentra en "cierre técnico", al haberse negado Rusia a permitir su continuidad. Fuente:

<http://www.abc.es/20081223/internacional-europa/osce-retira-osetia-abjasia-20081223.html>

mantenido desplegada una fuerza de mantenimiento de la paz en Osetia del Sur y Abjasia hasta antes del estallido del conflicto.

También la ONU ha continuado manteniendo y prorrogando, hasta hace poco, el mandato de su misión de observación internacional, UNOMIG (Misión de observadores de las Naciones Unidas en Georgia) creada en 1993 con el fin de vigilar el cumplimiento del acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno georgiano y los separatistas de Abjasia²⁵. La misión finalizó el 15 de junio de 2009, ante la falta de acuerdo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) para prorrogar su mandato. Las últimas resoluciones del CSNU sobre el conflicto separatista se dirigen a reafirmar el compromiso de la comunidad internacional con la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Georgia, dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas. Igualmente, reiteran su determinación de promover una solución pacífica del conflicto entre Georgia y Abjasia²⁶.

III. LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN EUMM GEORGIA

El 3 de septiembre de 2008, contando con el aval político del Parlamento Europeo²⁷, el Consejo Europeo decidió desplegar una misión de observación de la PESD, de carácter autónomo, como complemento a las misiones de las Naciones Unidas y la OSCE. En su resolución, el Parlamento solicitaba el establecimiento previo de un mandato de la ONU o de la OSCE para esta misión de paz de la PESD, mandato que a fecha de hoy no se producido.

A falta de un mandato expreso de la ONU, el contenido de esta nueva misión civil de la UE fue planificado a través de las reuniones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE). Se trata de una misión de observación y supervisión, en la que la actuación de la Unión se limita a observar y a certificar que se cumplen ciertos estándares o acuerdos contraídos entre las partes en conflicto. En este caso, el cumplimiento del acuerdo de seis puntos entre Rusia y Georgia. Cabe añadir que, como medida de presión adicional, la UE suspendió las negociaciones sobre el acuerdo de asociación de Rusia con la Unión. En este sentido, la UE se comprometía a evaluar en la cumbre del 14 de noviembre entre la UE y Rusia, la conveniencia de proseguir con las negociaciones para el establecimiento de este nuevo acuerdo de asociación.

El despliegue de la misión sobre el terreno se inició, tal y como estaba previsto, el 1 de octubre de 2008. La nueva misión fue creada por la acción común 2008/736/PESC, de 15

²⁵ Si bien debe precisarse que esta misión no operaba en la región separatista de Osetia del Sur.

²⁶ S/RES/1781 (2007), de 15 de octubre de 2007, párrafo 1. Véase también la resolución S/RES/1866 (2009), de 13 de febrero de 2009, en la que se establece la última prórroga, hasta el 15 de junio de 2009 de la misión de observación de las Naciones Unidas (UNOMIG).

²⁷ Véase: Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de septiembre de 2008, sobre la situación en Georgia. P6_TA (2008) 0396. Accesible en:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0396+0+DOC+XML+V0//ES>

de septiembre de 2008, con el nombre oficial de sus siglas en inglés, EUMM Georgia²⁸. Previamente, el 11 de septiembre el gobierno de Georgia había invitado a la UE a desplegar una misión PESD de observación civil en su territorio. El mandato de la misión se recoge en el Art. 2 de la acción común. Su objetivo general se centra en supervisar el pleno cumplimiento del acuerdo de seis puntos y sus mediadas de aplicación en toda Georgia, en coordinación con la ONU y la OSCE. La misión tiene también dos objetivos específicos: a) a largo plazo, contribuir a la estabilidad en toda Georgia y a la región colindante; y b) a corto plazo, estabilizar la situación disminuyendo el riesgo de reanudación de las hostilidades.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, el Art. 3 establece los cometidos de la misión, basados en cuatro puntos: a) la estabilización del país, a través de la plena retirada de las tropas, garantizar la libertad de movimientos, denunciar posibles violaciones de Derechos Humanos y supervisar el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario; b) la normalización, en relación con la normalización de la gobernanza civil, el Estado de derecho y las estructuras policiales eficaces y un orden público adecuado, así como realizar actividades de observación en relación con la seguridad de las vías de transporte, infraestructura energética, además de aspectos políticos y de seguridad de los desplazados y refugiados por el conflicto; c) el fomento de la confianza, contribuyendo a la reducción de las tensiones existentes mediante enlaces y facilitando el contacto entre las partes, entre otras medidas; y, finalmente, d) aportando información para la elaboración de la política europea y su futuro compromiso con esta zona.

Las estructuras de la misión establecidas en la acción común comprenden un *cuartel general*, compuesto por la oficina del jefe de misión y su personal, para el desempeño de las funciones de mando y control, que fue ubicado en Tiflis. Al mismo tiempo, existen cuatro *oficinas in situ*, distribuidas por el territorio en Tbilisi, Gori, Khashuri y Zugdidi, con el fin de realizar las tareas de observación y desempeñar las funciones necesarias en apoyo de la misión²⁹. Y finalmente, se creó también una *unidad logística*, ubicada en la secretaría general del consejo, en Bruselas³⁰.

La cadena de mando de la misión cuenta con un *Comandante de la operación civil* que recae en el director de la capacidad civil de planeamiento y ejecución. Bajo el control político y la dirección estratégica del Comité Político y de Seguridad (COPS), ejerce el mando y el control estratégico de la misión. Asimismo, debe velar por la correcta y eficaz aplicación de las decisiones del Consejo y del COPS, impartiendo las instrucciones necesarias al jefe de misión. Además, las autoridades nacionales le han transferido el control operativo de su personal, sus equipos y unidades al Comandante³¹.

²⁸ Acción común 2008/736/PESC del Consejo de 15 de septiembre de 2008 sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM Georgia). DO L 248/26, de 17.9.2008.

²⁹ Fuente: http://www.eumm.eu/en/about_eumm/mission_facts_and_figures

³⁰ Art. 4 de la acción común 2008/736/PESC, citada.

³¹ *Ibíd.* Art. 5. Si bien el personal en comisión de servicios sigue estando plenamente bajo el mando de las autoridades nacionales del Estado remitente o de las instituciones comunitarias correspondientes.

Por otro lado, el *Jefe de misión* es el encargado de asumir el mando y control de la misión en el plano operativo. Además es el encargado de elaborar el plan de operaciones (OPLAN), asistido por la Secretaría general del Consejo, que debe ser sometido al Consejo para su aprobación. En este sentido, el Consejo tuvo que modificar el mandato del Representante especial para el Cáucaso meridional, con el fin de que pudiera proporcionar al jefe de misión las orientaciones políticas a escala local para facilitar su actuación³². Además de estas funciones, el jefe de misión es el encargado de ejecutar, en nombre de la Comisión, el presupuesto de la misión. Sobre el terreno, el jefe de misión, el diplomático alemán Hansjörg Haber³³, se encarga de la coordinación y gestión diaria de la misión, siguiendo las instrucciones en el plano estratégico del comandante de la operación civil.

La cadena de mando, como en el resto de operaciones de gestión de crisis, es unificada y recae en el COPS que, bajo la responsabilidad del Consejo, ejerce el control político y la dirección estratégica de la EUMM Georgia. Al mismo tiempo, el comandante de la operación civil, bajo el control político y la dirección estratégica del COPS³⁴, así como la autoridad general del Secretario General /Alto Representante (SG/AR), es el comandante de la misión en el plano estratégico y, como tal, imparte las instrucciones al jefe de misión, prestándole asesoramiento y apoyo técnico. En el ejercicio de esta cadena de mando, el comandante debe informar al Consejo por mediación del SG/AR y, finalmente, el jefe de misión ejerce el control y el mando de la misión en la zona de operaciones, siendo directamente responsable ante el comandante de la operación civil. A pesar de esta cadena de mando, el jefe de misión también actúa en estrecha coordinación con la delegación de la Comisión en aras de garantizar la coherencia en la acción exterior de la UE en Georgia. Al tiempo que debe coordinarse con la presidencia de la UE y otros jefes de misión. También coopera con el resto de agentes internacionales presentes en la zona, en especial la ONU y la OSCE³⁵.

Si bien en esta misión sí está regulada la participación de terceros Estados, por el momento los únicos países participantes son 26 Estados miembros, con un mayor volumen de aportación de personal por parte de Francia³⁶. En la actualidad la misión cuenta con algo más de 200 observadores, a los cuales se han sumado algunas personas para el apoyo logístico, según las decisiones que se tomaron durante el CAG del 15 y 16

³² Véase: Art. 1 de la acción común 2008/796/PESC del Consejo de 13 de octubre de 2008. DO L 272/819, de 14.10.2008.

³³ Nombrado hasta el 15 de septiembre de 2009. Véase la Decisión 2008/894/PESC, EUMM/1/2008 del COPS de 16 de septiembre de 2008. DO L 319/79, de 29.11.2009.

³⁴ La dirección estratégica de la misión incluye las competencias, previa autorización del Consejo, para nombrar al jefe de misión, a propuesta del SG/AR, y para modificar el concepto de las operaciones (CONOPS) y el OPLAN. Por contra, el Consejo sigue manteniendo el poder de decisión en relación con los objetivos y la finalización de la misión. Véase: Art.10 de la acción común 2008/736/PESC, citada.

³⁵ *Ibíd.* Art. 9 y 15.

³⁶ *Ibíd.* Art. 11. El desglose del personal es el siguiente: Francia 46; Italia 37; Polonia 29; Suecia 29; Alemania 27; Reino Unido 24; Rumania 20; Finlandia 15; Lituania 12; España 11; Grecia 11; Dinamarca 10; Países Bajos 10; República Checa 5; Irlanda 5; Bulgaria 5; Austria 5; Letonia 3; Hungría 4; Bélgica 2; Malta 2; Luxemburgo 2; Estonia 3; Portugal 1; Eslovaquia 1. Fuente:

http://www.eumm.eu/en/about_eumm/mission_facts_and_figures

de septiembre de 2008³⁷. A esta cifra debemos añadir la participación de personal civil internacional y local contratado, personal que opera en comisión de servicios de los Estados miembros o de las instituciones comunitarias³⁸.

Por otro lado, el jefe de misión está facultado para negociar acuerdos técnicos con Estados miembros, terceros países participantes y otros agentes internacionales en relación con el suministro de equipos, servicios y locales a la misión. De este modo los nacionales de terceros Estados podrían participar en estas licitaciones³⁹.

En mayo de 2009, una vez revisada la misión por el COPS⁴⁰, el Consejo valoraba positivamente el desarrollo de la misión y el grado de cumplimiento de sus objetivos y reafirmaba su determinación para la continuación de la misión en el desarrollo de su mandato, en estrecha colaboración con el resto de actores internacionales presentes en la zona. El calendario se fue cumpliendo y, a parte de algunos incidentes importantes pero aislados⁴¹, las autoridades rusas procedieron a su retirada parcial y la policía georgiana retornó a las zonas adyacentes a las líneas de demarcación administrativa. Ello ha posibilitado también la reanudación de la negociación para el nuevo acuerdo de asociación entre la UE y Rusia, suspendida unos meses antes como medida de presión de la UE. Sin embargo, las tensiones territoriales entre Rusia y Georgia todavía no están resueltas. Prueba de ello es la reciente visita del presidente de la Federación Rusa a la región de Osetia del Sur, sin contar con el consentimiento del gobierno de Georgia, actuación considerara por la Unión contraria al principio de integridad territorial⁴². La continuación de estas tensionas ha comportado la aprobación, en julio de 2009, de una prórroga de la misión europea de observación, hasta el 14 de septiembre de 2010⁴³. A

³⁷ Véase: Consejo de la Unión Europea. Sesión nº 2889 del Consejo de Asuntos generales y relaciones exteriores. Bruselas, 15 y 16 de septiembre de 2008. Doc. 13030/08.

³⁸ Art. 7 de la acción común 2008/736/PESC, citada.

³⁹ *Ibíd.* Art. 14.

⁴⁰ *Ibíd.* Art. 17, que establece la revisión por el COPS a los seis meses del inicio de la misión. Esta se realiza sobre la base de un informe presentado por el jefe de misión y la secretaría general del Consejo. El COPS valora el grado de cumplimiento y la posibilidad de un cambio de circunstancias que requiera una modificación de la acción de establecimiento de la misión en Georgia

⁴¹ Como por ejemplo, el asesinato el 15 de noviembre de 2008 de un policía georgiano, que formaba parte de la misión EUMM, en la línea fronteriza de Abjasia cerca de Pakhulani, mientras realizaban tareas de inspección. Fuente: "EUMM condemns shooting incident near Pakhulani". Press release, 16 November 2008. Number 10/08. Accesible en:

http://consilium.eu.int/uedocs/cmsUpload/161108EUMM_condemns_shooting_in_Pakhulani.pdf

Más recientemente, el 22 de junio de 2009 se produjo un nuevo ataque contra una patrulla de la misión de observación cerca de la frontera con Abjasia, en el que el conductor de un vehículo medicalizado resultó muerto. Fuente: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/108696.pdf

⁴² Council of the European Union. Declaration by the Presidency on behalf of the European union on Russian President Medvedev's visit to the Georgian region of South Ossetia. Brussels, 16 July 2009. Doc. 12169/09. Accesible en:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/09/81&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁴³ Acción común 2009/572/PESC del Consejo, de 27 de julio de 2009, por la que se modifica y se prorroga la acción común 2008/736/ PESC sobre la Misión de observación de la Unión Europea en Georgia, EUMM, Georgia. DO L 197/110, de 20.7.2009.

tal fin, se estableció la cifra definitiva de 49,6 millones de euros a cargo del presupuesto comunitario, con el fin de cubrir todos los gastos que genere el desarrollo de la misión⁴⁴.

Esta prórroga de la misión de observación europea nos plantea la duda de si debería haberse contado con el consentimiento de las autoridades que gobiernan y controlan “de facto” los territorios secesionistas, además del consentimiento de las autoridades de Georgia. La evidente existencia de un conflicto de orden interno en Georgia, ante el cual se debe respetar el principio de no intervención, nos pone de manifiesto que la UE, a la hora de desplegar su misión de observación debe “bregar con aspectos del derecho internacional tan complejos como puede ser la cuestión del reconocimiento de gobiernos o de movimientos insurgentes o beligerantes, el valor del principio de libre determinación de los pueblos, la noción de igualdad soberana, o la cuestión de la validez del consentimiento de un gobierno. Elementos todos decisivos a la hora de determinar cuando una conducta coercitiva no armada regional viola el principio de no intervención en los asuntos internos”⁴⁵. El elemento esencial del consentimiento, solventado *a priori* por la invitación del gobierno de Georgia a desplegar su misión de observación, podría plantear dudas ante la declaración de independencia de Osetia del Sur y de Abjasia. Ello plantea la existencia de una “autoridad de facto” en estos territorios y nos lleva a cuestionarnos si la UE debería también contar con la autorización de estas autoridades para desplegar su misión de observación con todas las garantías de legalidad y seguridad. Evidentemente, esta opción implicaría, por parte de la UE, el reconocimiento de la subjetividad internacional de estos territorios, tal y como pretende la Federación Rusa.

El derecho internacional no ha dilucidado esta compleja cuestión, que nos lleva a plantear si el consentimiento del gobierno de Georgia, para que fuese válido, debería acompañarse del consentimiento de las autoridades de Abjasia y Osetia del Sur. De hecho, podríamos hacer un paralelismo con la misión de observación de la UE en Aceh (Indonesia) que para su despliegue contó, no sólo con la invitación del gobierno indonesio, sino también con la del movimiento insurgente del GAM. Ambas partes firmaron un acuerdo de cese de las hostilidades, por el que garantizaban, a través de sus respectivos apoyos, el despliegue de la misión de observación de la UE⁴⁶.

Por otro lado, la presencia de la UE en Kosovo, a través de la misión civil EULEX-Kosovo, nos plantea también el mismo problema, aunque en sentido inverso. Aquí la

⁴⁴ *Ibíd.* Art. 1.

⁴⁵ SÁNCHEZ, Víctor M., *La potestad coercitiva de las organizaciones regionales para el mantenimiento de la paz. Medidas que no implican el uso de la fuerza armada*. Bosch Editor: Barcelona, 2005, p. 361. Para un estudio detallado de la práctica y la doctrina sobre la aplicación de medidas coercitivas regionales ante la existencia de conflictos internos, así como sus implicaciones en relación con el principio de legitimidad democrática, de no intervención y la libre determinación de los pueblos, véanse las pp.351-401.

⁴⁶ Véase el acuerdo de paz firmado entre el gobierno indonesio y el GAM (*Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*. Helsinki, 15 of August 2005) en: http://www.cmi.fi/files/Aceh_MoU.pdf En el punto 5.5 se acordó que el GAM dirigiría un carta a la UE y a la ASEAN (cinco de cuyos países miembros participaron también en la misión) expresando su pleno apoyo a la misión de observación.

UE ha contado con la solicitud de las autoridades kosovares, quienes declararon su independencia de Serbia, de modo unilateral, en febrero de 2008, y que gobiernan “de facto” este territorio, ante la oposición de Serbia, cuya soberanía e integridad territorial ha sido reconocida por la resolución 1244 (1999) del CSNU⁴⁷. En este caso, parece que faltaría el consentimiento de Serbia para el desarrollo de la misión EULEX-Kosovo con plenas garantías de seguridad y legalidad.

En el caso de Kosovo, su declaración unilateral de independencia no ha sido avalada por el derecho internacional (aunque sí por la mayoría de países miembros de la UE y de la OTAN). Todo ello unido a la falta de consenso en el CSNU sobre el estatuto definitivo para Kosovo supone, por el momento, que la RCSNU 1244 (1999) siga siendo la norma vigente y aplicable al caso. Esta resolución establece el reconocimiento de la integridad territorial de Serbia (la antigua República Federativa de Yugoslavia) por lo que el inicio de la misión europea debería ser solicitado y autorizado por Serbia, cosa que no ha sucedido. De hecho, una muestra de la posición actual serbia la tenemos en la reciente petición a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para que se pronuncie sobre la legalidad de la declaración de independencia de Kosovo⁴⁸.

IV. VALORACIÓN FINAL

El aumento del número de misiones PESD de la Unión Europea, tanto las civiles (la mayoría) como las militares, está desarrollando una práctica específica de la UE para la intervención en operaciones de gestión civil y militar de crisis, lo que demuestra su creciente capacidad de intervención autónoma ante la gestión de crisis internacionales. Aún así, la UE sigue buscando en su actuación exterior la coordinación, cuando no la autorización por parte del CSNU, con las principales organizaciones internacionales que intervienen en este tipos de crisis, en especial la ONU o, como en el caso de Georgia, con la OSCE.

Las características de las misiones civiles PESD en Georgia ponen de relieve, una vez más, el espíritu que guía la concepción y la puesta en práctica de estas misiones: dotar de los instrumentos necesarios al Estado receptor para que pueda resolver sus problemas, pasando todas las responsabilidades a las autoridades nacionales en el menor tiempo posible. De ahí su concepción limitada a un breve período de tiempo, en general un año. En la misión EUJUST THEMIS ello se tradujo en la elaboración de una estrategia

⁴⁷ S/RES/1244 (1999), de 10 de junio de 1999. Esta resolución fue aprobada por 14 votos a favor, con la única abstención de la República Popular China. En su preámbulo y anexos 1 y 2 esta resolución “reafirma” “la adhesión de todos los Estados Miembros al principio de la soberanía e integridad territorial de la República Federativa de Yugoslavia y los demás Estados de la región (...)”.

⁴⁸ Como muestra de la posición serbia, el 23 de septiembre de 2008 este país presentó ante la Asamblea General (AG) de la ONU un proyecto de resolución para su votación, destinado a solicitar la opinión consultiva de la CIJ. La AG decidió, por 77 votos a favor, 6 en contra y 74 abstenciones, solicitar a la CIJ una opinión consultiva sobre la legalidad de la declaración unilateral de independencia de Kosovo. Véase: resolución A/RES/63/3 de 8 de octubre de 2008. (*Solicitud de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia respecto de si la declaración unilateral de independencia de Kosovo se ajusta al derecho internacional*).

conforme a los estándares europeos para la mejora y el refuerzo del Estado de derecho en Georgia durante el año que duró la misión. Y la actual misión de observación EUMM trata de garantizar el cumplimiento del acuerdo de retirada de la Federación Rusa de los territorios de Abjasia y Osetia del Sur, con el fin de reinstaurar la plena integridad territorial de Georgia.

En el desarrollo de estas misiones la UE pretende que su intervención no sea vista, desde el punto de vista del derecho internacional, como una injerencia en los asuntos internos del Estado receptor de las mismas. En el caso de las misiones civiles en Georgia se han cumplido, a priori, los requisitos mínimos que exige el derecho internacional para que estas intervenciones no puedan ser consideradas una vulneración del principio de no intervención, a través de la invitación formal de las autoridades legítimas del Estado anfitrión. De este modo, la UE se asegura el cumplimiento de los principios del derecho internacional y la Carta de la ONU y, a la vez, se asegura también el compromiso del país receptor para que la misión se realice en las condiciones en que se acuerda y con unas condiciones mínimas de seguridad, imprescindibles para el desarrollo de este tipo de misiones postconflicto. La garantía de estas condiciones de seguridad se refleja en la firma del acuerdo internacional entre la UE y el Estado receptor de la misión sobre el estatuto del personal de la misión.

A pesar de esta cada vez más evidente experiencia y facilidad en la concepción, planificación y rápida ejecución de este tipo de misiones, la práctica actual está poniendo de manifiesto una tendencia reciente, presente en la misión de observación en Georgia: la concepción de este tipo de misiones para asegurar la estabilidad de las fronteras interiores de los Estados en conflicto y, a la vez, la seguridad de las fronteras exteriores de la UE, podría ser aprovechado por los territorios con reivindicaciones independentistas (y sus aliados, léase en este caso Rusia) para legitimar sus anhelos de independencia. Así, el deseo de Rusia de que la OSCE intervenga con su misión de observación también en Osetia del Sur y Abjasia (territorios bajo la soberanía de Georgia, reconocida explícitamente por la ONU y la propia UE) sería un claro ejemplo de la nueva estrategia que podrían utilizar las autoridades de esas zonas secesionistas al solicitar a la UE la continuación de su misión de observación. Ello se correspondería, por una lado, con la necesidad de pedir ayuda para la reconstrucción de las estructuras del Estado en estos territorios, pero también podría ser utilizado por estos territorios regionales como una estrategia para legitimar sus declaraciones previas de independencia, en violación del principio de integridad territorial de Georgia.

El problema jurídico que plantearía la prórroga de esta misión (ya aprobada como hemos visto), se centra en el del reconocimiento de la independencia de los territorios secesionistas de Abjasia y Osetia del Sur por parte de la Federación Rusa. Si bien este reconocimiento no ha sido avalado por la comunidad internacional y la integridad territorial de Georgia continúa reconocida por la RCSNU de 15 de octubre de 2007⁴⁹. Aún así, nos deberíamos plantear si la existencia de una autoridad “de facto” en estos

⁴⁹ S/RES/1781 (2007), de 15 de octubre de 2007. en su párrafo 1, “*Reafirma* el compromiso de todos los Estados Miembros con la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas (...)”.

territorios secesionistas implicaría que la UE debería contar antes con el consentimiento de estas autoridades para desarrollar su misión de observación. Igual que se hizo en el desarrollo de la misión de observación en Aceh, y teniendo en cuenta que un cambio de circunstancias, relacionado con el reconocimiento de la independencia de estos territorios, podría llevar a una situación equivalente a la de la misión EULEX-Kosovo.

Haciendo un paralelismo de la situación, en el caso de que se mantenga esta situación, la cuestión sería debe ser si es suficiente contar con el consentimiento de Georgia para garantizar la legalidad y seguridad de esta misión, o sería necesario también el consentimiento de las autoridades que gobiernan “de facto” los territorios secesionistas. Las RCSNU reconocen a Georgia como titular de la soberanía de estos territorios y, en consecuencia parece adecuado que sea su gobierno quien solicite la prórroga de la misión europea. ¿Pero es ello suficiente?

La cuestión no está resuelta ni por el derecho internacional ni por la doctrina. Sólo pretendemos apuntar la hipótesis de que la UE podría estar llevando a cabo una misión sin el consentimiento de Abjasia y Osetia del Sur, territorios en los que existen unas autoridades “de facto” y, en consecuencia, ello podría hacernos dudar de la validez del consentimiento único y exclusivo de las autoridades de Georgia. Si bien es cierto también que condicionar la continuación de la misión de observación europea la autorización de las autoridades de estos territorios supondría una forma de reconocimiento de nuevos Estados, avalando la posición de la Federación Rusa. En todo caso, la realidad actual es la nueva prórroga de la misión europea de observación hasta septiembre de 2010, con el exclusivo consentimiento del gobierno de Georgia.