

LA UNIÓN EUROPEA Y SU COOPERACIÓN FLEXIBLE CON NACIONES UNIDAS EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ: EL CASO DE LAS MISIONES EUROPEAS

THE EUROPEAN UNION AND ITS FLEXIBLE COOPERATION WITH THE UNITED NATIONS IN PEACEKEEPING: THE CASE OF EUROPEAN MISSIONS

MARIA JULIÀ BARCELÓ*

Sumario. I. INTRODUCCIÓN. II. LA UNIÓN EUROPEA COMO ACUERDO REGIONAL Y LA COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON NACIONES UNIDAS EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ. III. MISIONES EUROPEAS AUTORIZADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD. IV. MISIONES EUROPEAS NO AUTORIZADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD. V. REFLEXIONES FINALES.

RESUMEN: La práctica de las misiones europeas y sus mecanismos de creación y despliegue muestran que la Unión Europea (UE) se comporta como una organización regional que actúa de modo autónomo en el mantenimiento de la paz, bajo los parámetros del capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas y del marco jurídico de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En el año 2003 se inició la formalización de esta cooperación entre ambas organizaciones y se establecieron mecanismos interinstitucionales. Desde el 2013, la Unión Europea (UE) ha diseñado diversos planes de acción que recogen su voluntad de cooperación con Naciones Unidas. Sus misiones de paz constituyen instrumentos de cooperación flexible con Naciones Unidas y otras organizaciones regionales. Los focos de intervención y cooperación prioritarios son, entre otros, la reforma del sector de la seguridad y de la defensa, el Estado de derecho, asesoramiento y formación, o apoyo a la paz en África. En su intervención, la UE no ha contado en todos los casos con la autorización previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS o CSNU). Las misiones civiles (mantenimiento de la paz) se han creado y desplegado sin contar con esta autorización, aunque en general el CS las ha validado con sus resoluciones posteriores. A diferencia de la mayoría de las operaciones militares (imposición de la paz), que sí han obtenido la autorización preceptiva del CS, demostrando la voluntad de la Unión de participar en misiones con mandatos detallados y limitados en el tiempo.

Fecha de recepción del trabajo: 14 de julio de 2020. Fecha de aceptación de la versión final: 16 de noviembre de 2020.

* Profesora agregada de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea de la Universidad Oberta de Catalunya, mjuliabar@uoc.edu.

Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 10 de mayo de 2020.

ABSTRACT: The practice of European Union (EU) missions and their mechanisms for the creation and deployment show that the EU behaves as a regional organisation that acts autonomously in peacekeeping, under the parameters of Chapter VIII of the Charter of the United Nations and the legal framework of the Common Security Defence Policy (CSDP). In 2003, the formalization of this cooperation between the two organizations has been initiated and inter-agency mechanisms were established. Since 2013, the EU has designed a number of action plans that reflect its willingness to cooperate with the United Nations. Its peacekeeping missions are instruments of flexible cooperation with the United Nations and other regional organizations. Priority focus of intervention and cooperation include security and defence sector reform, the rule of law, advice and training, or support for peace in Africa. In its intervention, the EU has not in all cases had the prior authorisation of the United Nations Security Council (UNSC). Civilian missions (peacekeeping) have been created and deployed without this authorization, although in general the UNSC has subsequently validated them with its resolutions on the conflict. By contrast, most military operations (peace enforcement) have been authorized by the UNSC, proving the Union's willingness to participate in operations with concreated and time-limited mandates.

PALABRAS CLAVE: mantenimiento de la paz, cooperación UE-Naciones Unidas, misiones europeas de mantenimiento de la paz, misiones europeas de imposición de la paz.

KEYWORDS: *peacekeeping, EU-United Nations cooperation, European peacekeeping missions, European peace enforcement missions.*

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo sobre el terreno de la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ha contado con uno de los instrumentos más relevantes y visibles de la acción exterior de la Unión Europea (UE), las misiones de paz europeas, cuyos primeros pasos podemos situar en el ya lejano 1991, con la primera misión de observación en los Balcanes occidentales¹. Desde entonces y hasta el año 2019 la UE ha desarrollado treinta y seis misiones (militares, civiles o de carácter mixto) fuera de las fronteras de sus Estados Miembros (EE.MM.)². El marco de operatividad de estas misiones se encuentra recogido en el actual art. 43.1 TUE³, que

Fecha de recepción del trabajo: 14 de julio de 2020. Fecha de aceptación de la versión final: 16 de noviembre de 2020.

*Profesora agregada de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea de la Universidad Oberta de Catalunya, mjuliabar@uoc.edu.

Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 10 de mayo de 2020.

¹ ACOSTA SÁNCHEZ, A., “La primera misión de mantenimiento de la paz de la UE: la misión de observación de la Unión Europea (MOUE) en los Balcanes (1991-2007)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2008, pp.1-37, <http://www.reei.org/index.php/revista/num15/articulos/primera-mision-mantenimiento-paz-ue-observacion-union-europea-moue-balcanes>.

Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en.

³ Art. 43 TUE: “1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 42, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones

conserva el carácter extenso de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión, manteniendo su funcionalidad, tanto en la prevención de conflictos como en la gestión de crisis, y fijando su centro de gravedad competencial en el marco de la PCSD, una de las vertientes de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Todas estas circunstancias y funciones recogidas en el art. 43.1 tienen su propio historial en el seno de las Naciones Unidas (NN.UU.). En la terminología jurídica de la Carta de las Naciones Unidas (en adelante la Carta)⁴, las palabras *crisis* o *conflicto*, y por consiguiente las expresiones *prevención de conflictos* o *gestión de crisis*, son fácilmente reconducibles al ámbito de: a) las “controversias cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” (art. 33 de la Carta); b) a “toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia” (art. 34 de la Carta); c) a las situaciones calificadas como “amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”, sobre las que se proyectan las acciones a las que se refiere el Capítulo VII de la Carta; o, de modo más genérico, englobando todas estas circunstancias materiales a d) “los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales” que se mencionan en el art. 52 del Capítulo VIII de la Carta bajo el rótulo “Acuerdos regionales”. Poco importa, desde esta perspectiva, determinar en qué medida las misiones de paz de la UE que actúan como medio de *prevención de conflictos* o *gestión de crisis* internacionales forman parte de la vertiente *seguridad* de la PESC o de la vertiente *defensa*, aspecto que ha sido dilucidado en sentido dispar por la doctrina⁵. Desde la perspectiva de la Carta, lo relevante es establecer en qué medida estas misiones quedan, de algún modo, reguladas por sus disposiciones. Por ello, los objetivos de este trabajo son, en primer lugar, establecer la actuación de la UE como la de un Acuerdo regional y concretar los mecanismos de cooperación que ha desarrollado con Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Esta cooperación interinstitucional se manifiesta a través de dos Declaraciones conjuntas entre la UE y NN.UU., (de 2003 y 2007), así como documentos posteriores de la Unión, que establecen los planes de acción y su voluntad de cooperación en las áreas fijadas como prioritarias para ambas organizaciones hasta el año 2021. En segundo lugar, revisar la práctica de las misiones de paz sobre el terreno y sus mecanismos de creación y desarrollo,

humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio”.

⁴ Véanse comentarios de los arts. 33 y 34 de la Carta de Naciones Unidas en GOODRICH, L.M., HAMBRO, E. AND A. P. SIMONS, A.P. *Charter of the United Nations, commentary and documents, Third and revised edition*, Columbia University Press, New York, London, 1969, pp.259-270.

⁵ Véanse, entre otros, HERRERO DE LA FUENTE, A., “La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro delante de los bueyes? *NEJ*, vol. 14, 2009, n.º 1, p.37, <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/1619/1325>; GARCÍA PÉREZ, R., “La gestión civil de crisis de la Unión Europea”, *REE*, n.º 52, 2009, pp. 47-48; GRAF VON KIELMANSEGG, S., “The European Union’s competences in defence policy-scope and limits”, *European Law Review*, n.º 32, 2007, p. 220. TARDY TH., “CSDP in action. What contribution to international security”, EU Institute for Security Studies, *Chaillot Paper* n.º 135, 2015, pp.1-54.

como evidencia de su construcción como misiones autónomas, pero también como instrumentos de cooperación flexible de la UE con NN.UU. (y también con otras organizaciones regionales) en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se pondrá también de manifiesto que la UE no ha contado en todos los casos con la autorización previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS o CSNU) para actuar como un Acuerdo regional de la Carta y desarrollar la misión de paz europea sobre el terreno. Para concluir con las reflexiones finales.

II. LA UNIÓN EUROPEA COMO ACUERDO REGIONAL Y LA COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON NACIONES UNIDAS EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

El artículo 24 de la Carta asigna al CSNU la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y describe en los artículos siguientes un gran número de instrumentos de los que puede hacer uso con este fin: arreglo pacífico de controversias, sanciones económicas, uso de la fuerza, etc. Desde sus inicios, los fundadores de la ONU comprendieron también que, por razones políticas de diversa índole, podía ser conveniente que esta tarea pudiera ser asumida también por organismos regionales. Por ello, en el Capítulo VIII de la Carta se define el papel de los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz. El requisito que se les exige para que puedan actuar en este ámbito es que estos acuerdos u organismos y sus actividades sean compatibles con los propósitos y principios de la Carta. Sobre esta base jurídica, una de las organizaciones regionales que *a priori* parece que puede asumir esta participación en el mantenimiento de la paz es la Unión Europea, desde el momento que creó la PCSD, y empezó a desarrollar gradualmente—a finales de los años noventa del siglo pasado— las capacidades civiles y militares necesarias para actuar en el ámbito de la gestión internacional de crisis. En este sentido, la acción de cualquier Acuerdo u Organismo regional en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales está regulada en el art. 52 del Capítulo VIII de la Carta, en el bien entendido de que estos acuerdos regionales deben ser compatibles con los propósitos y los principios de las Naciones Unidas. A nuestro parecer, -y aunque la doctrina no es unánime al respecto⁶-, la UE actúa como Acuerdo u Organismo regional relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, - aún en contra del parecer de la propia Unión, que rechaza su consideración como organismo regional del Capítulo VIII de la Carta, sobre la base que su relación de colaboración con Naciones Unidas obedece más

⁶ MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las organizaciones internacionales de carácter regional*, Dykinson SL, Madrid, 2013, p.69; MARISCAL BERÁSATEGUI, N., “Intergubernamentalismo y Federalismo: Dos Aproximaciones Teóricas a la Integración Europea”, *CDIVG*-2000, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2001, pp.133-158.

bien a la de un «actor global de carácter estatal»⁷. En todo caso, esta pretensión no ha impedido que el Capítulo VIII de la Carta y otras disposiciones dispersas por su articulado y que guardan relación con el mismo, resulten de aplicación a la hora de fijar los límites que la Carta establece a sus actividades en esta materia, habida cuenta de la responsabilidad primordial que el art. 24 de la Carta reconoce al CSNU en estas cuestiones. Así, la actuación de la UE está condicionada a la obtención previa de un mandato del CS, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta. Tal y como ha señalado Peters, Naciones Unidas considera a las organizaciones regionales como una parte vital del sistema multilateral establecido para trabajar en el marco de la Carta y de sus principios de un modo integrado⁸. Los escenarios en los que operan las misiones de paz europeas se situaron en sus inicios en la Antigua Yugoslavia para extenderse progresivamente hacia la RD Congo, Sudán, Chad, Somalia, Níger, Mali, Libia, Irak, Territorios palestinos, Ucrania, Georgia, etc., con el predominio actual de las misiones realizadas en el continente africano. En la totalidad de la práctica estudiada, todas las misiones se han desplegado en un contexto calificado previamente por el CS como una situación que afecta al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esto no ha significado, sin embargo, que todas hayan sido previamente autorizadas de modo expreso por el CS. El elemento determinante de su consideración como *medida coercitiva*, a los efectos del art. 53 de la Carta no ha sido, como pudiera parecer a primera vista, el del carácter armado -militar o policial- de la intervención sobre el terreno. La clave de su naturaleza jurídica final -coercitiva o no- se encuentra en otro factor causal y base jurídica sustantiva: la existencia de consentimiento previo o no del Estado donde la misión desarrolla sus actividades. Así, las operaciones de paz de la UE, como ya había sucedido anteriormente con las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de Naciones Unidas, pueden ser consideradas como:

- a) Un *mero mecanismo auxiliar para la solución de diferencias*, sin carácter coercitivo, cuando se fundamentan en el consentimiento válido del Estado receptor; o
- b) Una *medida coercitiva*, necesitada de la autorización que prescribe el art. 53 de la Carta, para los casos en los que no se dispone del consentimiento suficiente de las autoridades del territorio donde debe desplegarse.

Sentadas las bases para considerar a la UE como un Acuerdo regional, según los criterios de la Carta y el reconocimiento explícito que hace el art. 3.5 del TUE del respeto a los principios de la Carta en su acción exterior, en el siguiente apartado veremos cómo se ha llevado a cabo la institucionalización de la cooperación entre la UE y NN.UU. en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

⁷ GONZÁLEZ ALONSO, LUIS N., “La Unión Europea y Naciones Unidas ante la gestión internacional de crisis: escenarios de colaboración”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, n.º 1, 2010, p.97.

⁸ PETERS, I., “Strategic Culture and Multilateralism: The Interplay of the EU and the UN in Conflict and Crisis Management”, *Contemporary Security Policy*, vol.32, n.º 3, diciembre de 2011, p.7.

1. Formalización de la Cooperación entre la Unión Europea y Naciones Unidas

La experiencia determinante en la gestión autónoma de la UE de las misiones de paz la debemos situar en el año 2003, con las operaciones ALTHEA/BiH en los Balcanes occidentales y Artemis en la RD Congo. Aunque *a priori* la Unión no consideraba necesario cooperar con Naciones Unidas, debido a su voluntad de estructurar y gestionar sus propias misiones⁹, en la práctica el desarrollo y la cooperación en estas dos misiones se tradujeron en mecanismos de cooperación formalizados en la *Declaración conjunta sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en la gestión de crisis*, de 24 de septiembre de 2003. En ella la UE y NN.UU. acordaron un mecanismo conjunto de consulta en el plano práctico, que pivota sobre cuatro ejes: planificación, formación, comunicación y prácticas idóneas¹⁰. Esta Declaración tuvo como contexto las primeras muestras de cooperación sobre el terreno, en especial en Bosnia Herzegovina, donde se desarrollaba la misión de policía de la UE (EUPM/BiH), que tomó el mandato de NN.UU., para sustituir a su fuerza de policía, y en la RD del Congo, donde la UE desplazó su primera misión militar Artemis¹¹. Podemos considerar esta *Declaración conjunta* como el inicio de la institucionalización de la cooperación que ya se había iniciado unos años antes¹². Sobre la base de esta Declaración se han creado algunos *mecanismos interinstitucionales*, de los que cabe destacar:

a) En primer lugar, y el más relevante de todos, el *Comité Director NN.UU.-UE*, formado por el Secretario General de NN.UU. y el Alto Representante, que se reúne dos veces al año y que se ha convertido en el instrumento fundamental para canalizar las consultas y el intercambio de información entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis¹³.

b) En segundo lugar, el *Diálogo Político de Alto nivel NN.UU.-UE*, establecido en 2013 para mejorar -como su nombre indica- el diálogo político entre ambas organizaciones. En este sentido, el CS se reúne anualmente con el Comité Político y de Seguridad (COPS) y mantiene reuniones periódicas sobre la cooperación NN.UU.-UE con el Secretario General de la ONU y el Alto Representante.

c) En tercer lugar, las *Oficinas de enlace*. Son las delegaciones de la UE ante las NN.UU. las que asumen estas funciones. Igualmente, en 2011 fue establecida en Bruselas la *Oficina de Enlace de NN.UU. para la Paz y la Seguridad* (UNLOPS, por sus siglas en inglés), que

⁹ MANRIQUE DE LUNA BARRIOS, A., *op.cit.*, nota 6, p.68.

¹⁰ Doc. 12730/03, Consejo de la Unión Europea, Declaración conjunta sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Europea en la gestión de crisis, Bruselas 19 de septiembre de 2003, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES_03_266.

¹¹ Véase apartado III.1, literal A).

¹² A partir del año 2000, momento en que los Estados Miembros de la UE deciden dotar de contenido y desarrollar la entonces Política Europea de Seguridad y Defensa, empiezan los contactos con Naciones Unidas.

¹³ GONZÁLEZ ALONSO, LUIS N., *op. cit.*, nota 7, p.85.

representa a los tres departamentos de NN.UU. responsables de las OMP y de las misiones políticas¹⁴.

d) Finalmente, el *Diálogo directo* (“*desk to desk*”) entre NN.UU. y la UE sobre prevención de conflictos, que incluye a personal del Naciones Unidas y de la Unión¹⁵.

La cooperación entre ambas organizaciones, a través de estos mecanismos interinsitucionales que acabamos de enumerar, ya se manifestaba de modo flexible en la ejecución de las operaciones civiles y, sobre todo, de las militares desplegadas por la Unión sobre el terreno, como veremos en los apartados siguientes. En 2004, el Consejo Europeo, con la voluntad de desarrollar la *Declaración conjunta* de 2003, adoptó un documento de aplicación¹⁶ que destaca por establecer los límites que la Unión considera infranqueables en este terreno y que, por tanto, van a condicionar de un modo decisivo las posibilidades de colaboración con Naciones Unidas. En el mismo sentido, a finales del mismo año el Consejo Europeo adoptó un texto paralelo en materia de gestión civil de crisis¹⁷. Los límites que establece la UE para su cooperación con NN.UU. se resumen en dos: a) descartar cualquier escenario de cooperación que comporte la cesión a Naciones Unidas del control político o la dirección estratégica de una misión; y b) señalar su preferencia por las misiones de apoyo de una duración limitada que podrían desarrollarse en escenarios muy exigentes desde el punto de vista de las capacidades militares necesarias para garantizar la seguridad. Como señala González Alonso, ambas restricciones fueron motivadas por la traumática experiencia vivida por algunos EE.MM. en la primera mitad de los años noventa en la gestión de determinadas crisis (Somalia, Bosnia, Ruanda) y que, con carácter general, marcó un punto de inflexión en su contribución a las OMP de Naciones Unidas. Pero también se adoptaron con el ánimo de que la UE lograra la autonomía necesaria para conducir su política en este ámbito¹⁸.

En 2007 la UE y Naciones Unidas adoptaron una nueva *Declaración conjunta sobre la gestión de crisis*¹⁹, impulsada por la presidencia alemana de la Unión, con el fin de visibilizar el apoyo que la UE prestaba a la ONU en África, tanto directamente en la RD del Congo, como a través de la Unión Africana (UA) en relación con el conflicto de Darfur. Si bien en

¹⁴ A saber: el Departamento para las Operaciones de Mantenimiento de la paz (DPKO, por sus siglas en inglés); el Departamento para Asuntos Políticos (DPA, por sus siglas en inglés); y el Departamento para Apoyo de Campo (DFS, por sus siglas en inglés).

¹⁵ Véase Parlamento Europeo, “EU-UN Cooperation in peacekeeping and crisis management”, Briefing, noviembre, 2015.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572783/EPRS_BRI\(2015\)572783_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572783/EPRS_BRI(2015)572783_EN.pdf)

¹⁶ Doc. 10226/04 del Consejo Europeo, *Cooperación entre la UE y las Naciones Unidas en las operaciones militares de gestión de crisis. Aspectos de la aplicación de la declaración conjunta de la Unión Europea y las Naciones Unidas*, de 17 y 18 de junio de 2004.

¹⁷ Doc. 16062/04 Consejo Europeo, “Cooperación UE-ONU en la gestión civil de crisis”, Anexo IV del Informe de la Presidencia sobre la PESD, de 13 de diciembre de 2004.

¹⁸ GONZÁLEZ ALONSO, LUIS N., *op. cit.*, nota 7, p.102.

¹⁹ *Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management*, Bruselas, 7 de junio de 2007, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UNstatmntoncrsmngmnt.pdf>.

esta ocasión la relevancia del texto fue menor, puesto que se limita a recordar los progresos realizados desde 2003 y manifiesta la firme voluntad de continuar avanzando en la misma línea de colaboración²⁰. En todo caso, la UE adoptó de nuevo un documento de aplicación²¹ y en 2008 estableció unas Recomendaciones específicas para su desarrollo²², revisadas en julio de ese mismo año²³. Lo más destacado de ambos documentos es la obligación de la Secretaría General del Consejo de rendir cuentas semestralmente al COPS en relación con los progresos en la ejecución de tales recomendaciones²⁴.

2. Planes de acción y áreas prioritarias fijadas por la Unión Europea

La evolución seguida en materia de “institucionalización” de la colaboración UE-NN.UU. originó en 2012 un nuevo documento -a iniciativa de la Unión y adoptado únicamente por esta organización-. Consiste en un *Plan de acción* para el período 2012-2014²⁵, destinado a reforzar y articular la colaboración europea con NN.UU. en el mantenimiento de la paz. Para ello, el *Plan de acción* establece seis grupos o focos prioritarios (de la A a la F) definidos en un documento previo en el que se recogen las *Acciones* adoptadas por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) para aumentar el apoyo de la PCSD en el mantenimiento de la paz de la ONU. Estas prioridades son las siguientes: A) una Cámara de compensación y contribuciones de los EE.MM.²⁶; cuyo objetivo es definir la lista de capacidades civiles y militares potenciales que los EE.MM. pueden poner a disposición de Naciones Unidas; B) Suministros y componentes de la UE a una operación de la ONU (enfoque modular);²⁷ C) Despliegue civil autónomo de la UE en apoyo de la ONU; D) Despliegue militar autónomo de la UE en apoyo de la ONU²⁸; E) Fortalecer la asistencia a las organizaciones regionales²⁹,

²⁰ González Alonso, Luis N., *op. cit.*, nota 7, p.87.

²¹ Doc. 13609/07 *Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*, 13 noviembre de 2007.

²² *Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on EU-UN Co-operation in Crisis Management*, originalmente adoptadas en enero de 2008 (5293/08 de 14 de enero).

²³ Doc. 5293/1/08 REV 1 de 28 de julio de 2008.

²⁴ Véase *Progress Report on Recommendations for the Implementation of the Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management*. El primer informe de evaluación se presentó el 19 de junio de 2008 (Doc. 10550/1/08 REV 1) y, a partir de entonces, se han presentado al finalizar cada presidencia semestral del Consejo.

²⁵ Doc. 11216/12, EEAS, *2012-2014 Plan Action to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping*, Bruselas, 14 de junio de 2012.

²⁶ Identificar las capacidades civiles y militares que podrían ponerse a disposición de NN.UU. Ello implica que la UE podría coordinar las contribuciones de los EE.MM. al mantenimiento de la paz de NN.UU.

²⁷ Desarrollar un concepto de la UE para situaciones de despliegue de fuerzas europeas bajo la bandera de Naciones Unidas, subcontratando a la UE tareas específicas de la misión de la ONU, o proveyendo de las capacidades requeridas.

²⁸ Crear contextos o marcos políticos sobre los despliegues autónomos de la UE en apoyo de NN.UU. y establecer modalidades de coordinación en diferentes situaciones: despliegues paralelos; sustituciones (la UE toma el control de la cooperación con NN.UU.); operaciones militares puente antes del despliegue de las operaciones de NN.UU.

²⁹ Definir los esfuerzos de coordinación conjunta UE-NN.UU. para asistir a otras organizaciones regionales, en

y F) Zonas transversales³⁰. De estos grupos de prioridades/acciones, las acciones del grupo C (el despliegue civil autónomo de la UE en apoyo de Naciones Unidas) y D (el despliegue militar autónomo de la UE en apoyo de Naciones Unidas), junto con los esfuerzos realizados bajo el grupo A (las contribuciones de los EE.MM.), han sido hasta la fecha las prioridades de Naciones Unidas³¹. Como han puesto de relieve Tardy y Gowan, técnicamente, aunque las operaciones de la UE y de NN.UU. interactúan sobre el terreno, lo habitual es que las operaciones y misiones no se desplieguen en apoyo directo de las operaciones de NN.UU. En cambio, la cooperación interinstitucional en la planificación es importante para garantizar la eficacia de las operaciones de ambas organizaciones. Hay al menos tres escenarios en los que las misiones requieren esta coordinación en la planificación: i) operaciones establecidas en paralelo y simultáneamente por NN.UU. y la UE; ii) cuando una de las dos organizaciones inicia una primera operación “puente” previa a la de la otra organización; en general, la UE establece una misión previa a la misión que posteriormente desplegará NN.UU., y iii) la UE (o NN.UU.) establecen una misión cuando ya existe una misión de NN.UU. (o de la UE) sobre el terreno. En este contexto, el *Plan de acción* pretende consolidar prácticas existentes más que proponer innovaciones³². Ante estas necesidades detectadas de coordinación, el SEAE adoptó un nuevo *Plan de acción* para el periodo 2015-2018, en el que se fijan las áreas prioritarias en las que la UE y NN.UU. trabajan para reforzar esta colaboración: a) respuesta rápida; b) apoyar la paz y seguridad en África; c) facilitar las contribuciones de los EE.MM. de la Unión al mantenimiento de la paz de NN.UU.; d) cooperar en el ámbito de la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS), incluida la reforma del sector de la defensa; d) colaborar en el apoyo logístico y firmar acuerdos en este sentido; e) intercambiar informaciones; y f) evaluar la aplicación del plan de acción 2012-2014³³. Justamente en este sentido, a ese documento han seguido dos informes relativos al seguimiento y aplicación de este plan de acción. El primero en diciembre de 2015³⁴ y el segundo en octubre de 2016³⁵. Finalmente, en julio de 2018, el SEAE adoptó un nuevo documento destinado a reforzar la estrategia de cooperación entre la UE y NN.UU., fijando esta vez ocho áreas prioritarias de actuación para el periodo 2019-2021: i) mujeres, paz y seguridad (perspectiva de género); ii)

particular a la UA (Unidad Africana).

³⁰Establecer acuerdos técnicos sobre cooperación en desarrollo de capacidades; desarrollo de doctrina; formación y ejercicios, lecciones aprendidas y celebración de un Acuerdo marco general sobre aspectos operacionales (estatuto del personal, modalidades de participación en las operaciones, etc.) así como actualizar el nivel de intercambio de información clasificada con NN.UU.

³¹ Doc.17497/11, EEAS, *Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping*, Bruselas, 24 de noviembre de 2011.

³² TARDY, T. AND GOWAN, R., “Building EU-UN Coherence in Mission Planning & Mandate Design”, Policy Briefing, *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)*, noviembre de 2014, p.1.

³³ Doc. 7632/15 EEAS, *Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018*, Bruselas, 27 de marzo de 2015.

³⁴ Doc. 15135/15, EEAS, *First Progress Report on Implementing the "Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018"*, Bruselas, 8 de diciembre de 2015.

³⁵ Doc. 12955/16 EEAS, *Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018 (7632/15) - Second Progress Report*, Brussels, 5 October 2016.

fortalecer la cooperación entre las misiones y las operaciones sobre el terreno; iii) transiciones entre operaciones; iv) facilitar las contribuciones de los EE.MM. y su apoyo a las operaciones de paz de Naciones Unidas, y la Acción del Secretario General de la ONU para la Iniciativa del mantenimiento de la paz; v) prevención de conflictos en las operaciones de paz y apoyo a los procesos políticos y soluciones vi) cooperación en Policía, Estado de Derecho y RSS; vii) cooperación con y en apoyo a las operaciones de paz de la UA; y viii) formación y capacidad de reconstrucción³⁶.

3. El caso de las misiones europeas

Desde los inicios de las misiones de paz de la UE estas misiones han tenido una particular relación funcional con las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, unas veces sustituyéndolas, como en Bosnia-Herzegovina³⁷, otras veces, siendo diseñadas para apoyarlas, como en la República Democrática del Congo³⁸. Posteriormente, la Unión ha continuado con ese modelo de cooperación en Malí y la República Centroafricana (RCA) con misiones independientes, a partir del 2006³⁹, pero que tienen el apoyo de las Naciones Unidas. Así pues, las misiones europeas se despliegan en un entorno internacional que se caracteriza por la presencia de una multitud de actores relacionados con la gestión de crisis en diferentes niveles legales, políticos y operacionales. La relación UE-NN.UU. ha permitido la cooperación sobre el terreno donde los dos actores se han desplegado simultáneamente. Si bien también ha sufrido la débil presencia de los EE.MM. en las operaciones de Naciones Unidas, junto con su reticencia a comprometer sus capacidades operativas solicitadas por la ONU. Y queda pendiente todavía avanzar en la búsqueda de mecanismos adecuados que faciliten las contribuciones coordinadas⁴⁰ por parte de los EE. MM. a las misiones de Naciones Unidas, o las medidas dirigidas a fortalecer las capacidades de otras organizaciones regionales, como la Unión Africana⁴¹; así como las capacidades operativas en la cooperación con Naciones Unidas.⁴² Por otro lado, aunque no sea objeto de este trabajo, no debemos olvidar que la UE necesita garantizar también una

³⁶ Doc. 11041/18, EEAS, *Reinforcing the UN-EU Strategic Partnership on Peace Operations and Crisis Management: Priorities 2019-2021*, Bruselas, 11 de julio de 2018.

³⁷ La misión europea ALTHEA/BiH (2004) sustituyó a la SFOR aportada por la OTAN, con la autorización de Naciones Unidas.

³⁸ Fue el caso de la misión EUFOR RD Congo (2006) de apoyo a la MONUC.

³⁹ En Mali con la misión EUCAP Sahel Mali (2014) de apoyo a la MINUSMA. Y en la RCA con la misión EUFOR Tchad/RCA (2008) de asistencia humanitaria y apoyo a la misión onusiana MINUCART.

⁴⁰ Se trata de aquellos casos en que la UE pone su estructura orgánica y sus dispositivos de gestión de crisis al servicio de sus EE. MM. (“*clearing house process*” o “*procedimiento de facilitación*”), para que éstos puedan coordinar sus contribuciones, estrictamente nacionales, a una operación de Naciones Unidas. Véase GONZÁLEZ ALONSO, LUIS N., “La Unión Europea y Naciones Unidas ante la gestión internacional de crisis: escenarios de colaboración” ponencia, 2009, <https://www.ehu.es/documents/10067636/10761851/2009-LuisNorberto-Gonzalez-Alonso.pdf/183150a5-6c0f-9598-bd74-ecf47b588cff>, p.104.

⁴¹ *Ibíd.* p. 131.

⁴² Véase SMITH, ADAM C. “European Military Capabilities and UN Peace Operations: Strengthening the Partnership”, *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)*, octubre de 2014, pp.1-8.

adecuada coordinación con los Estados europeos no miembros de la Unión que participan en sus misiones de paz⁴³. A pesar de estas dificultades, cuando en 2013 algunos Estados europeos desplegaron tropas en la operación de Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) se produjo, según Missiroli, lo que podría denominarse el “retorno europeo” al mantenimiento de paz de Naciones Unidas, aunque a su parecer, hoy en día continúa siendo más un asunto de Estados individuales que de la propia Unión como organización internacional⁴⁴.

En todo caso, las actividades de las dos organizaciones son también muy similares en cuanto a contenidos. Tanto la UE como la ONU envían personal de mantenimiento de la paz sólo con el consentimiento del país anfitrión y su objetivo es reforzar las instituciones locales o nacionales, tratando de evitar riesgos en sus operaciones y actuando con cautela cuando deben imponer la paz por la fuerza. Deben tener mandatos imparciales, lo que no significa necesariamente neutrales⁴⁵, y abarcan un amplio espectro de actividades de mantenimiento de la paz: prevención de conflictos, medidas de mantenimiento e imposición de la paz y la estabilización después de conflictos. Por estas razones, tanto la UE como las Naciones Unidas utilizan una combinación similar de instrumentos civiles y militares con el objetivo de garantizar la seguridad en un sentido muy amplio, asegurar el Estado de Derecho y el buen gobierno, reformar el sector de la seguridad cuando sea necesario, proteger los derechos humanos y apoyar la reconstrucción de un país.

Sobre el terreno, la mayoría de estas prioridades de cooperación se han ido forjando ya antes de esta fecha de manera flexible con el desarrollo de la PCSD y de las misiones de paz. Igualmente, y como veremos en los apartados siguientes, la mayoría de las misiones civiles de la UE se han llevado a cabo de forma autónoma, sin el consentimiento previo del CS y sin una aparente colaboración con Naciones Unidas sobre el terreno. Ahora bien, la práctica demuestra que la actuación de la Unión ha ido en la línea de las áreas prioritarias en las que la UE y ONU trabajan para reforzar su colaboración. Para analizar cómo se ha llevado a cabo esta colaboración sobre el terreno partiremos de nuestra propia categorización, de entre las diversas categorías establecidas por la doctrina⁴⁶. En este sentido, seguiremos una clasificación basada en la relación funcional de cooperación: apoyo y/o sustitución de

⁴³ Véase en este sentido, TARDY, TH., “Revisiting the U’s security partnerships” *European Union Institute for Security Studies*, enero de 2018, pp.1-4, <https://www.iss.europa.eu/content/revisiting-eu%E2%80%99s-security-partnerships>

⁴⁴ Véase MISSIROLI, A., *The EU and the world: players and policies post-Lisbon. A handbook*, EU Institute for Security Studies, París, 2016, p.57, <https://www.iss.europa.eu/content/handbook-%E2%80%93-eu-and-world-players-and-policies-post-lisbon>.

⁴⁵ Se atribuye la legitimidad a ciertos actores del conflicto, por distintas razones, lo que autoriza a combatir a los que carecen de ella. Véase FERNÁNDEZ VEGA E., *Operaciones de gestión de crisis. Tipos, evolución y características*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2010, p.26.

⁴⁶ GONZÁLEZ ALONSO, LUIS N., *op.cit.*, nota 7, p.102. Véase también NOVOSSELOFF, A., “Options for improving EU-UN cooperation in the field of peacekeeping”, GGI Analysis 3, Bruselas: Global Governance Institute, 2011, pp.1-24.

misiones de Naciones Unidas; apoyo a la paz en África y a la Unidad Africana -lo que supone a menudo apoyar también a otras organizaciones regionales presentes en el terreno, o a la propia ONU-. Y, previamente, agruparemos estas misiones en: autorizadas por el CS (apartado III) y no autorizadas por el CS (apartado IV), puesto que son un indicio del grado de cooperación -al menos inicial- entre ambas organizaciones. A su vez, y para facilitar la lectura debido al número elevado de misiones desplegadas por la UE, cada una de las misiones se agruparán en su interior, en función de las tareas principales en las que se concentra esta cooperación, según los dos planes de acción (2012-2014) y (2015-2018), así como en el documento para reforzar la estrategia de apoyo a la ONU elaborado por el SEAE en 2018. Tareas como la reforma del sector de la seguridad y de la defensa; la observación y asistencia fronterizas; Policía y Estado de derecho; lucha contra la piratería y la trata de personas, y el asesoramiento y formación militares.

III. MISIONES EUROPEAS AUTORIZADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Entre las misiones europeas autorizadas por el CS se encuentran aquellas que podemos considerar de restablecimiento de la paz y/o imposición de la paz (*peace enforcement operations*), como ALTHEA/BiH (2004), EUFOR RD Congo (2006), EUFOR Tchad/RCA (2008) y EUFOR RCA (2014). Todas estas operaciones militares contaron con una autorización previa y nominal del CS a la UE. La Unión ejerció a partir de entonces los derechos a su favor así creados a través de sus procedimientos internos, encaminados a establecer y desarrollar estas operaciones sobre el terreno. Otras misiones, militares y civiles, en cambio, han recibido una autorización genérica del CS que ha servido de base para su creación y despliegue sobre el terreno y, aunque en ocasiones han contado con personal militar, su naturaleza no ha sido de carácter coercitivo. En ambos casos, las tareas de estas misiones se han desarrollado en las áreas de apoyo y/o sustitución de una misión de NN.UU. (en su mayoría en el continente Africano) y comportado tareas específicas como la lucha contra la piratería y la trata de personas, la ayuda humanitaria, Estado de derecho y la reforma del sector de la seguridad en sentido amplio (formación de las fuerzas militares, reforma del sistema judicial, penitenciario, etc.).

1. Apoyo y/o sustitución de una misión de Naciones Unidas

Las misiones de este apartado han buscado su base jurídica en la autorización previa de Naciones Unidas (nominal o genérica), y la mayoría ha apoyado o sustituido a una misión de Naciones Unidas sobre el terreno, aunque en algunos casos, por su ubicación, también formarían parte de la estrategia de la UE de apoyo a la paz en África.

A) RESTABLECIMIENTO Y/O IMPOSICIÓN DE LA PAZ Y AYUDA HUMANITARIA

ALTHEA/BiH (2004) en Bosnia fue la primera operación en el tiempo que contó con una

autorización previa *ad nomine* del CS. Su autorización se produjo una vez firmado el acuerdo entre la OTAN y la UE, por el que la fuerza europea aceptaba sustituir a la misión de la OTAN-SFOR, previamente autorizada por el CS. La autorización y el alcance de la acción autorizada se recogen en la Resolución 1575 (2004), de 22 de noviembre. En ella el CS, actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, otorga a las fuerzas de la UE el estatuto de *sucesora legal de la SFOR* con el fin de estabilizar el territorio en aplicación de los *Acuerdos de paz*. La autorización es muy interesante porque identifica a la Unión como la organización regional responsable del operativo militar, por cuyo conducto debían operar sus EE. MM. y que, a su vez, debía permitir la participación de otros Estados miembros de la ONU que no eran miembros de la UE. El CS autoriza a los EE. MM. de la Unión, “actuando por conducto de la Unión Europea o en cooperación con ella”, a establecer por un período inicial de 12 meses, una fuerza de estabilización multinacional (EUFOR) como sucesora legal de la SFOR, bajo mando y control unificado, que desempeñará su cometido en relación con la aplicación de los acuerdos de paz de Dayton y en cooperación también con la OTAN⁴⁷. De este modo, el CS aceptaba el papel de sucesora de la EUFOR en la misión de la SFOR, “acogiéndolo favorablemente” la continuación de la presencia militar en BiH. El mandato se basaba inicialmente en los aspectos militares del propio Acuerdo de Paz. Y venía en realidad completado por lo establecido previamente en la Acción común 2004/570/PESC, adoptada antes de la autorización del CS, el 12 de julio⁴⁸, por la que la UE añadía otros objetivos más concretos a la acción, centrados en la política de asociación y estabilización, con miras a una futura adhesión de BiH a la Unión⁴⁹. El CS también había autorizado a los Estados, por medio de la UE y la OTAN, a tomar todas las medidas de defensa necesarias en caso de “ataque o amenaza de ataque”. También autorizaba a la adopción de las medidas necesarias destinadas a hacer cumplir las normas y los procedimientos establecidos relativos al mando y control del espacio aéreo de BiH, en relación con el tráfico aéreo civil y militar. La autorización iba acompañada de una solicitud a los Estados que actúan por medio de la UE, y también de los que actúan por medio de la OTAN, o en cooperación con ella, de informar sobre la actividad de la EUFOR (al igual que de la presencia del cuartel general de la OTAN) al menos cada tres meses, en aplicación del art. 54 de la Carta⁵⁰.

Desde el momento de activación de esta operación militar (el 2 de diciembre, apenas doce días después de haber recibido la autorización), el CS fue siguiendo su desarrollo mediante diversas resoluciones en las que confirmaba la legalidad de la sucesión de las fuerzas de la EUFOR en su función de sustitución de la SFOR. Al mismo tiempo, y ante la evolución de los acontecimientos, autorizó nuevamente por dos veces a la UE para que continuara su operación militar en BiH, con el mismo mandato y bajo las mismas condiciones establecidas en los acuerdos previos celebrados con la OTAN, tal y como se recoge en las Resoluciones

⁴⁷ Párr. 10 de la Resolución 1575 (2004), de 22 de noviembre de 2004.

⁴⁸ Acción común 2004/570/PESC de 12 de julio de 2004, DOUE L 252, de 28 de julio de 2004.

⁴⁹ El componente de la acción militar de la política común de seguridad y defensa se complementa con aspectos relativos a la política exterior de la UE.

⁵⁰ Párr. 15, 16 y 18 de la Resolución 1575 (2004), *cit.*

1639 (2005) y 1722 (2006)⁵¹. Para el cumplimiento de este mandato el CS también exigía a las partes que respetaran la seguridad y libertad de desplazamiento del personal de la EUFOR, de la presencia de la OTAN y de otros funcionarios internacionales⁵². Esta autorización, entendida como una “invitación a actuar”, se muestra con claridad en la acción común adoptada por el Consejo de la UE que cita la Resolución 1551(2004), por la que el CS acogía satisfecho la decisión de la UE de llevar a cabo esta misión⁵³.

EUFOR RD Congo (2006), creada por la Acción común 2006/319/PESC⁵⁴, también fue llevada a cabo previa autorización de las Naciones Unidas a la Unión para desplegar una fuerza de apoyo a la misión de Naciones Unidas en la RDC (MONUC) durante la celebración del proceso electoral del año 2006. A través de la Resolución 1671 (2006), de 25 de abril, el CS, “actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta”, autorizaba el despliegue de EUFOR RD Congo por un período que finalizaría cuatro meses después de la primera vuelta de las elecciones presidenciales y legislativas en la RDC⁵⁵. Previamente, el Secretario General adjunto de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU había solicitado por carta a la UE la aportación de una fuerza disuasiva para que, en caso necesario, se pudiese desplegar en la RDC durante el proceso electoral. La Unión transmitió su aceptación, condicionada a la adopción previa de una Resolución que especificara un mandato “enérgico” para la fuerza europea⁵⁶. Igualmente, la misión contó con la aprobación de las autoridades congoleñas al requerimiento de Naciones Unidas para un eventual apoyo militar de la UE a la MONUC durante el proceso electoral⁵⁷. La resolución del CS establecía un mandato detallado, fijando su vigencia temporal, así como la composición de la fuerza. El CS condiciona su despliegue a la duración del mandato de la MONUC, y su duración a la prórroga del mandato de la MONUC. Para la composición de esta fuerza se establecieron elementos de avanzada concentrados en Kinshasa y otros que se mantuvieron en reserva fuera de la RDC -una fuerza de intervención inmediata-, con la capacidad de actuación apropiada⁵⁸. El CS concreta las funciones específicas que EUFOR podía llevar a cabo, de conformidad con el acuerdo previamente alcanzado entre la UE y las Naciones Unidas: a) ayudar a la MONUC a estabilizar una situación dada, en el caso de que ésta experimente graves dificultades para cumplir su mandato dentro de los límites de sus capacidades; b) contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro inminente de violencia física en las zonas en que esté desplegada, sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe a la RDC; c) contribuir a la protección del aeropuerto de Kinshasa; d) garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal, así como la protección de las instalaciones de la EUFOR; y, e) ejecutar

⁵¹ S/RES/1639 (2005) de 21 de noviembre de 2005 y S/RES/1722 (2006) de 21 de noviembre de 2006.

⁵² Párr. 17 de la Resolución 1575 (2004), *cit.*

⁵³ Antecedente (8) de la Acción común 2004/570/PESC, *cit.*

⁵⁴ Acción común 2006/319/PESC de 27 de abril de 2006, DOUE L 116, de 29 de abril de 2006.

⁵⁵ Párr. 2 de la Resolución 1671 (2006), de 25 de abril de 2006.

⁵⁶ En este caso, no se trataba de una misión de sustitución de la MONUC, ni de las fuerzas armadas de la RD del Congo, sino de apoyo a las mismas.

⁵⁷ Antecedentes (4) y (8) de la Acción común 2006/319/PESC, *cit.*

⁵⁸ Párr. 3, 4 y 8 de la Resolución 1671 (2006), *cit.*

operaciones de carácter limitado para poner a salvo a quienes corran peligro. Puesto que este mandato estaba claramente orientado a prestar asistencia militar a la misión desplegada por la ONU, el CS exigía que, para la adopción de decisiones por las que la EUFOR debía asumir las funciones mencionadas que implican el uso de la fuerza, estas medidas se tomarán por la UE a solicitud del Secretario General de la ONU o, sólo en casos de urgencia, en estrecha consulta con la MONUC; en concreto, con respecto a las funciones mencionadas en los literales b), c), d) y e) del párrafo precedente. Esta operación nos muestra un grado de control alto del ejercicio de funciones coercitivas por parte de la UE que suma dos elementos: su creación con la “autorización del CS”, y el sometimiento del ejercicio de la coerción a “la autoridad de las Naciones Unidas”, aunque con ciertas válvulas de escape para situaciones completamente excepcionales –por razones de necesidad y urgencia-. Pero la UE no gozaba de capacidad de actuación plenamente independiente, por dos motivos: a) la Resolución del CS autoriza y delimita el mandato de su misión; y, b) el CS delega su autoridad al Secretario General para autorizar, caso a caso, el ejercicio de la parte militarmente más sensible de su mandato. Es decir, su actuación coercitiva se enmarca claramente en el párr. 1 del art. 53 de la Carta. A su vez, el mandato del CSNU solicitaba a la UE de modo expreso que mantuviera “regularmente informados” al gobierno congoleño y al mismo CS sobre el modo en que EUFOR desempeña su mandato⁵⁹. De modo que la Acción común 2006/319/PESC, adoptada el 27 de abril, dos días después de recibir la autorización del CS, se remite al mandato y los objetivos determinados por la Resolución 1671 (2006)⁶⁰. Esta remisión demuestra que la misión de la UE de apoyo a una misión preexistente de la ONU estaba fundada en la decisión del CS, que buscaba hacer uso de los sistemas de planificación y las estructuras propias de la antigua Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Y es un ejemplo del “éxito” en la cooperación UE-NN.UU. Demuestra el compromiso en el “multilateralismo efectivo” y fue el primer ejemplo, en una actuación de respuesta rápida por parte de la UE. En concreto del “standby model”⁶¹ o *modelo de espera estratégica*, uno de los dos modelos de respuesta rápida, identificado por ambas organizaciones como uno de los posibles modelos de cooperación interinstitucional⁶².

EUFOR Chad/RCA (2008) contó con un mandato detallado establecido en la Resolución 1778 (2007) adoptada el 27 de septiembre. En ella, el CS aprobaba el establecimiento en el Chad y la República Centro Africana (RCA) de una presencia internacional, previa consulta con las autoridades de los respectivos países, a fin de facilitar el regreso de los refugiados y desplazados por el conflicto, con un claro componente de asistencia humanitaria. La

⁵⁹ *Ibíd.* Párr. 8, 9 y 15.

⁶⁰ Art. 1.1 de la Acción común 2006/319/PESC, *cit.*

⁶¹ Existen dos categorías de operaciones de respuesta rápida en apoyo de NN.UU.: 1) “*The bridging model*” (modelo puente o de enlace): que proporciona tiempo para la creación, o reorganización de una operación existente. Y 2) “*The standby model*” (modelo de espera estratégica) en la que la UE proporciona a NN.UU. una fuerza de reserva preparada para una intervención inmediata, o una fuerza de extracción o de rescate en apoyo de NN.UU. Véase, MAJOR, C., ‘The Military Operation EUFOR RD Congo 2006’, Occasional Paper n.º 72, *Institute for Security Studies*, septiembre de 2008, p.11.

⁶² PETERS, I., *op.cit.* nota, 8, p.10.

composición de esta fuerza incluye una misión de Naciones Unidas en la RCA y el Chad (MINURCAT) por un lado y, por el otro, una operación de la UE con el objetivo de dar apoyo al mandato de la misión onusiana. Así, el CS, después de determinar que la situación en la zona fronteriza entre el Sudán, el Chad y la RCA constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, autoriza a la UE a desplegar, por un período de un año a partir de la fecha en que la UE declare su capacidad operacional inicial, y en consulta con el Secretario General, una operación destinada a apoyar el mandato establecido por el CS⁶³. La resolución invita a la UE, en tanto sea necesario para llevar a cabo una ejecución adecuada del mandato de su operación, a participar en las actividades de enlace y apoyo previstas entre las funciones que debía llevar a cabo la MINURCAT en materia de seguridad y protección de los civiles⁶⁴. La UE también debía tomar las medidas necesarias para preparar su plena capacidad operacional, - con lo cual la resolución la habilita para poner en marcha los mecanismos de la antigua PESD previstos para el desarrollo y ejecución de las misiones de gestión de crisis-. En cambio, en este caso no se percibe en el mandato una supervisión tan estrecha como en la misión precedente. El CS sólo pide al SG que mantenga una estrecha coordinación con la UE⁶⁵, sin someter la actividad militar de ésta a autorizaciones previas. Para ejercer su competencia de control sobre la misión europea, en aplicación del art. 54 de la Carta, el CS también pide a la Unión que le transmita la información necesaria sobre su aplicación en el terreno⁶⁶. El desarrollo de la misión requirió la modificación del mandato del Representante Especial de la UE para el Sudán, a fin de asistir al SG/AR en relación con sus contactos ante las NN.UU., las autoridades chadianas, las de la RCA y los países vecinos, así como con los interlocutores pertinentes, en relación con la ejecución de la operación militar de la UE⁶⁷. La Acción común 2007/677/PESC de 15 de octubre que crea la misión europea⁶⁸, nos remite al mandato

⁶³ Párr. 6 literal a) de la Resolución 1778 (2007), de 25 de septiembre de 2007.

⁶⁴ *Ibíd.* Párr.7. Concretamente: a) hacer de enlace con el ejército nacional, la gendarmería y la policía, la guardia nacional nómada y las autoridades judiciales y penitenciarias del Chad y de la RCA para contribuir a la creación de un entorno más seguro; y b) mantener estrechos contactos con el gobierno del Sudán, la UA, y la operación híbrida de la UA y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) que la sucederá, la oficina de las Naciones Unidas de apoyo a la consolidación de la paz en la RCA (BONUCA), la fuerza multinacional de la Comunidad económica y monetaria del África en la República Centroafricana (FOMUC) y la Comunidad de Estados Saheloesaharianos (CEN-SAD) para intercambiar información sobre las nuevas amenazas que ponen en peligro las actividades humanitarias en la región. La letra b) del párr. 6 también otorga una autorización a la UE para que, en el momento de concluir el período de un año, tome “las medidas necesarias para una retirada ordenada, incluido el cumplimiento de las tareas indicadas en el apartado a), dentro de los límites de su capacidad residual”.

⁶⁵ *Ibíd.* Párr. 8. Este control se manifestaba, sobre todo, en relación con “los arreglos necesarios para asegurar una protección adecuada del personal, los locales, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, así como la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas”.

⁶⁶ *Ibíd.* Párr.12. En concreto: “en la mitad y al final del período indicado en el apartado a) del párrafo 6 supra” (es decir, a los seis meses del inicio de la misión y una vez finalizada esta) “sobre la manera en que su operación cumplirá su mandato.”

⁶⁷ Art. 3 .1 literal h) de la Acción común 2007/809/PESC de 6 de diciembre de 2007, DOUE L 323, de 8 de diciembre de 2007.

⁶⁸ Acción común 2007/677/PESC del Consejo de 15 de octubre de 2007, DOUE L 279, de 23 de octubre de

establecido en la Resolución 1778 (2007). A pesar de la rapidez en la adopción de esta acción, el establecimiento y desarrollo de la fase de planeamiento necesaria para su preparación no se inició hasta el 15 de marzo de 2008, seis meses después de la autorización del CS⁶⁹. Y aunque sea irrelevante, debido a la previa autorización del CS, esta misión también contó con el beneplácito posterior de las autoridades de Chad y la RCA, que acogieron “con satisfacción la posible presencia militar de la UE en sus respectivos países”⁷⁰. Asimismo, una vez finalizada, una parte de sus integrantes se integraron en la MINURCAT en 2009, permaneciendo sobre el terreno bajo mando de Naciones Unidas, demostrando de este modo esta cooperación de ambas organizaciones sobre el terreno.

Existen otros supuestos en los que la autorización para la creación de una misión de imposición de la paz es más genérica, es decir, el CS no identifica por su nombre a la UE como creadora de esta, esto es, deja a los Estados miembros decidir cuál será el mecanismo multilateral de aplicación de la autorización. Por lo tanto, el destinatario primero de la autorización son los Estados miembros de la ONU. Si entre los Estados miembros de la UE hay acuerdo suficiente, estos transforman los derechos creados mediante la autorización del CS en una misión de paz establecida por la Unión. Este fue el caso de las misiones ARTEMIS/DRC (2003) y EU NAVFOR Somalia (2008). En la misión ARTEMIS/RDC (2003) fue el SG de Naciones Unidas quien solicitó a los países miembros de la ONU el envío de una fuerza provisional de estabilización a la región de Ituri, en aplicación del mandato establecido en la Resolución 1484 (2003)⁷¹. Estamos ante una misión *autorizada genéricamente* a través de la Resolución 1484 (2003) para el despliegue de una fuerza multinacional provisional de emergencia en Bunia. Esta resolución no hace una identificación específica de la UE como agente exclusivo para su creación, indicando tan sólo un mandato dirigido a la comunidad internacional de modo genérico, que fue la base jurídica externa utilizada después para la creación de la operación ARTEMIS/RDC. En este sentido, el CS “autoriza”, de conformidad al Capítulo VII de la Carta, el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia en Bunia, en estrecha coordinación con la MONUC, con tres objetivos principales: a) contribuir a estabilizar las condiciones de seguridad y a mejorar la situación humanitaria en Bunia; b) garantizar la protección del aeropuerto y de los desplazados dentro del país en los campamentos de Bunia y, en caso que la situación lo requiera, c) contribuir a la seguridad en la población civil, el personal de las Naciones Unidas y la presencia humanitaria en la ciudad⁷². La creación de esta misión mediante la Acción 2003/423/PESC nos remite al mandato establecido en la Resolución 1484 (2003). De este modo, la misión europea no operaba en el vacío político-jurídico, aunque la Unión, antes de su adopción, ya había pedido al SG/AR de la PESC estudiar la viabilidad de

2007.

⁶⁹ S/RES/1778 (2007), de 25 de septiembre de 2007.

⁷⁰ Antecedente (8) de la Acción común 2007/677/PESC, *cit.*

⁷¹ Antecedente (4) de la Acción común 2003/423/PESC del Consejo de 5 de Junio de 2003, DOUE L 143, de 11 de junio de 2003.

⁷² Párr. 1 de la Resolución 1484 (2003), de 30 de mayo de 2003.

una operación militar de la UE en la RDC⁷³. El conflicto en esta zona también había comportado la adopción previa de la posición común sobre la prevención, gestión y resolución de conflictos en África, por la que la Unión se posiciona a favor de la mediación pacífica en el conflicto (producto de la cual se crearía también la figura de un Representante Especial para la región de los grandes lagos africanos). Además, la urgencia de la situación ayudó a que en tan solo una semana el Consejo aprobara la decisión para iniciar la operación sobre el terreno⁷⁴. En todo caso, con esta operación la UE reforzó los vínculos con NN.UU. en la gestión de crisis internacionales. Ambas organizaciones asumieron distintas tareas en una división del trabajo de la operación. La cooperación en este caso fue marcada por el liderazgo de NN.UU., en tanto que proveedora de la mayoría de las tropas durante más tiempo. La contribución europea, comparada con misiones previas, como las realizadas en la RDC, fue sustancial⁷⁵.

B) ESTADO DE DERECHO

EUJUST LEX-Irak (2005) se desarrolló al amparo de una autorización genérica del CS. En la Resolución 1511 (2003) el CS actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, autorizaba a una fuerza multinacional, bajo mando unificado, a tomar todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en Irak, y para contribuir a la seguridad de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak (UNAMI), del Consejo de Gobierno de Irak y otras instituciones de la administración provisional iraquí, y de la infraestructura humanitaria y económica. La misma resolución autorizaba a los Estados miembros a prestar esta asistencia a la fuerza multinacional, incluso aportando fuerzas militares⁷⁶. Se trataba inicialmente de prestar cobertura jurídica a la situación de hecho creada tras la agresión de los EE. UU. a Irak, y de reconducir esta situación hacia fines propios de la ONU, de modo que la UE colaboró asistiendo a la fuerza multinacional desplegada por Naciones Unidas. Más tarde, la Resolución 1546 (2004), ahora con el acuerdo del nuevo gobierno provisional, reafirmaba el mandato de la fuerza multinacional desplegada⁷⁷. Este contexto jurídico sirvió de base para el desarrollo de una misión civil europea en apoyo de las necesidades de reconstrucción del sistema de justicia penal iraquí, facilitando la formación de funcionarios en la gestión e investigación penal. En 2004 el Consejo Europeo aprobó el envío de una misión de investigación orientada a la posible realización de una misión integrada de Policía, Estado de derecho y Administración civil en Irak⁷⁸. Como resultado del diálogo iniciado con las autoridades iraquíes, el Consejo de la Unión aprobó el 7 de mayo de 2005 la Acción común 2005/190/PESC, en cuyos antecedentes se cita expresamente la Resolución 1546 (2004) del CS como fuente de validación de su actuación

⁷³ Antecedente (3) de la Acción común 2003/423/PESC, *cit.*

⁷⁴ Decisión 2003/432/PESC del Consejo de 12 de junio de 2003, DOUE L 147, de 14 de junio de 2003.

⁷⁵ PETERS, I., *op.cit.*, nota 8, p.10.

⁷⁶ Párr. 13 y 14 de la Resolución 1511 (2003) de 16 de octubre de 2003.

⁷⁷ Párr. 9 y 15 de la Resolución 1546 (2004) de 8 de junio de 2004.

⁷⁸ Acción común 2004/909/PESC de 26 de noviembre de 2004, DOUE L 381, de 28 de diciembre de 2004.

en Irak. A través de la creación de la misión EUJUST LEX-Irak la UE contribuía a la consecución de un Irak, seguro, estable, unificado, próspero y democrático, con el fin de lograr la estabilidad de la región. Todo ello en el marco de la Resolución 1546 (2004)⁷⁹. Con este objetivo, la misión se desarrolló con la formación en los sectores judicial, policial y penitenciario, aunque por la situación de inestabilidad de la zona, su ejecución final se realizó fuera del país, en territorio de la Unión y en otros países de la zona⁸⁰.

2. Apoyo a la paz en África y apoyo a la Unidad Africana

A) FORMACIÓN Y ASESORAMIENTO MILITARES

EUTM Mali (2013), destinada a la formación de las fuerzas armadas de Mali⁸¹, fue una misión autorizada por el CSNU, por medio de la Resolución 2071 (2012)⁸². En ella el CS exhortaba, entre otros actores internacionales, a la UA y a la UE para proporcionar a las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Malí asistencia coordinada, conocimientos especializados, capacitación y apoyo para la creación de capacidad, en consonancia con sus necesidades internas. Todo con la finalidad de restablecer la autoridad del Estado de Malí sobre la totalidad de su territorio nacional y defender su integridad territorial ante la amenaza que representaba Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) y sus grupos afiliados⁸³. Igualmente se coordinó sobre el terreno con otros actores implicados en el apoyo a las fuerzas armadas de Mali, en particular la ONU y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)⁸⁴.

B) RESTABLECIMIENTO DE LA PAZ Y AYUDA HUMANITARIA

EUFOR RCA (2014) fue creada por la Decisión 2014/73/PESC como una operación puente, destinada a estabilizar la situación en la zona de Bangui, ante el deterioro de la seguridad y las múltiples violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, y con el fin de facilitar el traspaso a la Misión Internacional de Apoyo a la RCA con liderazgo africano (MISCA)⁸⁵. La operación contaba con el consentimiento previo del Presidente provisional de la RCA manifestado a la Alta Representante por carta de 24 de enero de 2014⁸⁶. El CS autorizó previamente la realización de esta operación en la Resolución 2134 (2104). La resolución “acoge con beneplácito” la disposición que la UE expresó en la

⁷⁹Antecedente (1) de la Acción común 2005/190/PCSD del Consejo, de 7 de marzo de 2005, DOUE L 62, de 9 de marzo de 2005.

⁸⁰Ibíd. Art. 2.3.

⁸¹ Decisión 2013/34/PESC del Consejo, de 17 de enero de 2013, DOUE L 14, de 18 de enero de 2013.

⁸² Párr. 9 de la Resolución 2071 (2012), de 12 de octubre de 2012.

⁸³ Antecedente (3) de la Decisión 2013/34/PESC del Consejo, de 17 de enero de 2013, DOUE, L 14, de 18 de enero de 2013.

⁸⁴ Ibíd. Arts. 1.4 y 7.

⁸⁵ Decisión 2014/73/PESC del Consejo de 10 de junio de 2014, DOUE L 40, de 11 de febrero de 2014.

⁸⁶ Ibíd. Antecedente (6).

reunión del Consejo de 20 de enero de 2014 para establecer una operación temporal con el fin de apoyar a la MISCA en la RCA y, en este sentido, así se lo comunicó la Alta Representante, por carta de 21 de enero de 2014⁸⁷. El CS autorizó a la UE a desplegar la operación europea y concretó su mandato, permitiendo a la operación europea a adoptar todas las medidas necesarias, dentro de los límites de su capacidad y zonas de despliegue (recordemos que se desarrolló en la zona de Bangui), desde su despliegue inicial y para un período de seis meses a partir de la declaración de su capacidad operacional plena⁸⁸. Igualmente, el CS exhortaba a los Estados miembros, incluidos los países vecinos de la RCA, a apoyar la acción de la UE y, en especial, facilitar la transferencia a la RCA de todo el personal, equipo, provisiones, suministros y otros artículos, incluidos vehículos y piezas de repuesto destinados a la operación europea. Del mismo modo, invita a las autoridades de transición de la RCA a concertar un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para el establecimiento de la operación europea. Por lo tanto, el CS establece en su Resolución una autorización expresa y *ad nomine* a la UE, con un mandato específico, al mismo tiempo que solicita a la UE que le informe sobre la ejecución del mandato y que coordine sus informes con los de la Unión Africana⁸⁹.

C) LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA Y TRATA DE PERSONAS

EU NAVFOR Somalia (2008) responde también a este patrón de creación imbricado en una resolución previa del CS, que es ejecutada por los EE.MM. de la Unión, mediante sus mecanismos de la PESC/PCSD. La autorización a esta operación, -y previamente la acción de coordinación naval EU NAVCO (2008)-, fue asimismo producto de una autorización genérica del CS. La acción de coordinación naval fue autorizada por la Resolución 1816 (2008), que instaba a “los Estados interesados en el uso de las rutas comerciales marítimas” situadas frente a la costa somalí a aumentar y coordinar, en cooperación con el GFT, la acción llevada a cabo por las NN.UU. para desalentar los actos de piratería. En aplicación del Capítulo VII de la Carta el CS instaba a todos los Estados a cooperar entre sí y con la Organización Marítima Internacional (OMI) y cuando proceda con las organizaciones regionales competentes, a que intercambien información sobre los actos de piratería y robo a mano armada en las aguas territoriales y en alta mar frente a la costa de Somalia; así como prestar asistencia a los buques amenazados o atacados por piratas o ladrones armados, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional⁹⁰. Posteriormente el CS con la Resolución 1838 (2008) continuó “instando” a los Estados y organizaciones regionales a que, de conformidad con la Resolución 1814 (2008), siguieran adoptando medidas para proteger los convoyes del Programa Mundial de Alimentos (PMA), para garantizar la asistencia humanitaria a la población⁹¹. A partir de estas resoluciones, y una vez

⁸⁷ S/2014/45 de 21 de enero de 2014.

⁸⁸ El despliegue se inició el 1 de abril de 2014. Véase Decisión 2014/183/PESC del Consejo, de 1 de abril de 2014, DOUE L 100, de 3 de abril de 2014.

⁸⁹ Resolución 2134 (2014) de 28 de enero de 2014, párr. 43-47.

⁹⁰ Párr. 3 de la Resolución 1816 (2008), de 2 de junio de 2008.

⁹¹ Párr. 5 de la Resolución 1838 (2008), de 7 de octubre de 2008.

alcanzado el acuerdo político necesario, la UE desarrolló la operación naval militar EUNAVFOR Somalia (2008), que recogió como fruto los elogios del CS, incorporados en la Resolución 1846 (2008), en la que “acogía con agrado” las iniciativas de diversos Estados y de las organizaciones regionales e internacionales, así como la de la OTAN, incluso escoltando los barcos del PMA y, en particular la decisión de la UE, de 10 de noviembre de 2008, de emprender una operación naval de 12 meses a partir de diciembre de 2008 para proteger los convoyes marítimos del PMA que transportan asistencia humanitaria a Somalia y otros buques vulnerables, y reprimir los actos de piratería y robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia⁹². En este caso la operación europea no contó con una invitación explícita del GFT, que por otro lado tampoco era necesaria. El GFT se limitó a aceptar la intervención de Naciones Unidas en sus aguas territoriales para la lucha contra la piratería⁹³.

IV. MISIONES EUROPEAS NO AUTORIZADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

La práctica europea demuestra que la mayoría de las misiones civiles no han buscado una autorización previa del CS para su creación. Estas se han fundado directamente en el consentimiento del Estado territorial -y, en su caso, de la organización internacional regional a la que prestaban su apoyo-, si bien la UE ha informado a la ONU antes de su creación y despliegue, obteniendo el aval del CS a su despliegue. Ello avalaría la hipótesis de que estas misiones han actuado como mecanismos auxiliares para la solución pacífica de controversias, esto es, que gravitan alrededor de las funciones descritas en el Capítulo VI de la Carta, bajo el título “Arreglo pacífico de controversias”, que encuentra después correspondencia en las reglas del art. 52 del Capítulo VIII de la Carta.

Como ya hemos comentado, en tanto que actúa como Acuerdo regional, y en aplicación del art. 52 de la Carta, nada impide que la UE entienda en asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Aunque en el art. 52.2 se establece el régimen específico que se aplica a las actuaciones de los acuerdos regionales en “controversias de carácter local”, es decir, entre miembros de la organización regional, nada en la Carta impide que también lo haga en otras controversias, situaciones o fricciones externas, esto es, relativas a Estados terceros con respecto al Acuerdo regional, perdiendo en este caso la preferencia que les concede la Carta cuando se trata de asuntos entre los Estados miembros. La práctica de las misiones europeas demuestra, en efecto, que la actuación principal en este campo se ha hecho hacia fuera, es decir, hacia terceros países no miembros de la UE, con el fin de ayudar a la solución de las situaciones o controversias relativas a la paz y seguridad internacionales a las que pretenden dar respuesta colectiva. Todas estas actuaciones de la UE a través de sus misiones han sido respaldadas posteriormente, de uno u otro modo, por resoluciones del

⁹² Párr. 6 de la Resolución 1846 (2008), de 2 de diciembre de 2008.

⁹³ Antecedentes (1) (2) y (3) de la Acción común 2008/851/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2008, DOUE L 301, de 12 de noviembre de 2008.

CSNU que, simultáneamente, se encuentra ocupándose del mismo conflicto. Dado el contenido y las tareas de estas operaciones, centradas en funciones policiales, de formación, asesoramiento, impulso del Estado de derecho, etc., durante el transcurso del conflicto o una vez finalizado y, actuando también como mecanismos preventivos, estas operaciones deben ser entendidas como instrumentos *ad hoc* para la solución pacífica de controversias. Todas ellas han contado con una solicitud previa del Estado territorial o de las partes beligerantes y, en consecuencia, del consentimiento para su desarrollo del Estado donde operan, respetándose de este modo el principio de no intervención, así como el principio de libre determinación de los pueblos.

Todas ellas toman como referencia política y jurídica decisiones previas del CS que fijaban los objetivos globales de la ONU frente a la situación abordada. Todas son operaciones no militares, aunque algunas de ellas han recurrido a efectivos militares. El aval político posterior del CS, que en uno u otro momento reciben, debe ser entendido como la aceptación por éste de que se trata de mecanismos válidos en derecho internacional, coadyuvantes a la solución pacífica de las situaciones o controversias que causan su despliegue, y cuyas acciones, objetivos y principios son plenamente compatibles con los definidos por el CS para el mismo asunto, y, por consiguiente, con la obligación de compatibilidad que establece el art. 52.1 de la Carta.

1. Apoyo y/o sustitución de una misión de Naciones Unidas

Las misiones de paz europeas destinadas a la consolidación y mantenimiento de la paz (*peacekeeping operations*), han comportado el despliegue de operaciones civiles o policiales, que no han supuesto el uso de la fuerza. De estas, la mayoría no han sido autorizadas previamente por el CS, puesto que no son de combate y, por tanto, no estamos ante la aplicación de una medida coercitiva que necesitaría su aprobación. Una buena parte (once de veintiuna) se han desplegado en el continente africano, en sintonía con las prioridades actuales de colaboración de la UE con NN.UU. para apoyar a la paz y seguridad en África, a través de distintas tareas vinculadas a la RSS, incluida la reforma del sector de la defensa.

A) POLICÍA Y ESTADO DE DERECHO

La misión de policía EUPM/BiH (2003)⁹⁴, es una operación regional en la que se percibe claramente la existencia de una autonomía política y jurídica para crear estas operaciones en favor de las organizaciones regionales, en este caso de la UE, ajustando acciones, principios y objetivos a los fijados por la ONU sobre el mismo asunto. La rutina es parecida en todos los casos. El CS tiene en su agenda de trabajo la cuestión de los Balcanes occidentales como asunto relativo al mantenimiento de la paz. Decide, alcanzado el acuerdo necesario, autorizar a sus miembros ciertas medidas adoptadas con base en el Capítulo VII de la Carta, incluidas

⁹⁴ Acción común 2002/210/PESC de 11 de marzo de 2002, DOUE L 70, de 13 de marzo de 2002.

las sanciones económicas⁹⁵. Sobre la base de estas resoluciones la UE adopta varias posiciones comunes y declaraciones sobre el conflicto, declarando embargos económicos, financieros, etc., ejecutados por medio de instrumentos comunitarios. Después la UE en este caso, lanza el ofrecimiento a Bosnia de sustituir a la misión de policía de Naciones Unidas sobre el terreno. La Resolución 1396 (2002) del CS acogió con satisfacción la aceptación por la junta directiva del Consejo de Aplicación de la Paz, el 28 de febrero de 2002, del ofrecimiento hecho por la UE de desplegar una Misión de Policía de la Unión a partir del 1 de enero de 2003, tras la terminación del mandato de la Misión de Naciones Unidas en Bosnia (UNMIBH). Todo ello en el marco de un programa coordinado para promover el Estado de derecho, y con la intención de la Unión de invitar también a terceros países no miembros a participar en esta misión de policía⁹⁶. Nos encontramos en este caso ante una misión que *no es previamente autorizada por el CS* mediante una resolución propia, fijando el mandato de la nueva misión de paz de la UE. Esta se crea por su propia decisión, en términos formales, no fundada en una resolución previa del CS. Y, además, esta autonomía decisoria no es condenada por el CS como una injerencia en lo que es su responsabilidad primordial. La acogida “con satisfacción” traslada, a su vez, la aceptación de la validez de la misión europea, aunque no proceda de una autorización previa, y el beneplácito con sus funciones y objetivos. De hecho, el mandato concreto de la misión emana directamente del acuerdo entre el Estado anfitrión y la UE sobre las actividades a desplegar en su territorio⁹⁷. En todo caso, el CS en su Resolución 1396 acuerda también establecer el deber de información de la UE a la ONU. En este sentido, invita a la UE a que le informe periódicamente, cuando proceda, sobre las actividades de su misión de policía. Ello supuso articular la transmisión de esta información a través de los informes que el Secretario General de la PESC presentaba al Secretario General del CS, en aplicación del art. 10 de los Acuerdos de Paz, y demostraría esta incipiente cooperación UE- NN.UU.⁹⁸.

La misión de policía EUPOL Afganistán (2007)⁹⁹ recibió el respaldo del CS en la Resolución 1746 (2007), que prorrogó el mandato de la misión de la ONU en Afganistán (UNAMA). La resolución no autorizaba la misión europea en sentido propio, sino que “acogía

⁹⁵ En especial, la Resolución 1031 (1995), de 15 de diciembre de 1995, sobre el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina y el traspaso de autoridad de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) a la IFOR. También la Resolución 1035 (1995), de 21 de diciembre de 1995, sobre el establecimiento de una fuerza civil de policía de las Naciones Unidas que se denominará Fuerza Internacional de Policía (IPTF) y sobre el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia y Herzegovina. Fueron elaboradas en aplicación del capítulo VII de la Carta, y fueron el referente de la actuación posterior de la UE a través de su misión de policía.

⁹⁶ Párr. 3 de la Resolución 1396 (2002), de 5 de marzo de 2002.

⁹⁷ Véase Art.1 del Acuerdo UE-Bosnia-Herzegovina, Sarajevo, 4 de octubre de 2002, DOUE L 293, de 20 de octubre de 2002.

⁹⁸ S/PRST/2002/33, de 12 de diciembre de 2002. Con posterioridad el CS seguiría ocupándose de la cuestión para garantizar la correcta aplicación del Acuerdo de Paz, pidiendo a los estados miembros y a las organizaciones regionales implicadas que le presentaran informes sobre la situación en BiH. Véase S/RES/1491 (2003) de 11 de julio de 2003.

⁹⁹Acción común 2007/369/PESC de 30 de mayo de 2007, DOUE L 139, de 31 de mayo de 2007.

favorablemente” la acción autónoma impulsada desde la UE de establecer una misión en el ámbito policial, con vinculación al Estado de derecho en sentido amplio y la lucha contra los estupefacientes¹⁰⁰. Al no existir una autorización previa y explícita del CS, el mandato de la misión está íntegramente ligado al establecido en la Acción común 2007/369/PESC de 30 de mayo de 2007 por el que se creó la misión europea¹⁰¹.

Mención aparte merecen tres misiones civiles que podríamos enmarcar bajo la etiqueta genérica de apoyo al Estado de Derecho, pero que desde el punto de vista del Derecho internacional constituyen casos límite, puesto que no contaron con el aval previo de Naciones Unidas y ni tan solo fueron convalidadas por resoluciones posteriores del CS. Las misiones EULEX Kosovo (2008), EUMM Georgia (2008) y EUAM Ucrania (2014) se forjaron sobre la base del consentimiento del Estado receptor o de las autoridades que asumían el control del territorio en ese momento. Y, aunque el Derecho internacional valida esta posibilidad siempre y cuando este consentimiento respete una serie de requisitos¹⁰² -además de preservarse los principios de no intervención y de autodeterminación-, su validez puede verse cuestionada en aquellos casos en los que es otorgado por Estados u otras entidades que ejercen el poder *de facto* en territorios inmersos en conflictos internos, tal y como muestran estas misiones desplegadas en Kosovo¹⁰³, Georgia¹⁰⁴ y Ucrania¹⁰⁵. Asimismo, la creación de la misión EUAM Irak (2017) destinada a asesorar y asistir a las autoridades iraquíes en la RSS, con el fin de consolidar el Estado de Derecho, fue iniciada únicamente con el consentimiento de las autoridades de Irak¹⁰⁶.

De entre estas misiones, es EULEX Kosovo la que, a diferencia del resto de misiones analizadas, disiente más claramente de los mecanismos de cooperación entre la UE y NN.UU., puesto que no obtuvo una autorización previa del CS para su despliegue y se apoyó únicamente en el consentimiento de las autoridades kosovares, excluyendo el de las autoridades serbias, cuando según la resolución 1244, Serbia continuaba ostentando la

¹⁰⁰ Párr. 11 de la Resolución 1746 (2007) de 23 de marzo de 2007.

¹⁰¹ Art. 3 y 4 de la Acción común 2007/369/PESC, *cit*.

¹⁰² Véase VÍCTOR M. SÁNCHEZ, “Hecho ilícito internacional del Estado”, en Sánchez V.M. (Dir.), *Derecho internacional público*, Ed. Huygens: Barcelona, 3ª edición, 2013, pp.290-291.

¹⁰³ MANGAS MARTÍN, A., “Kosovo y Unión Europea: Una secesión planificada”, en Número monográfico: La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXIII, n.º 1, enero-junio, 2011, pp. 101-124; Acosta Sánchez, M.A. “Kosovo: ¿Una (nueva) piedra en el zapato de la política exterior de la UE?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 31, septiembre/diciembre, 2008, pp.773-804.

¹⁰⁴ Véase JULIÀ BARCELÓ, M., “El consentimiento del estado receptor como fundamento jurídico externo de las misiones de paz de la Unión Europea” en Joaquín Alcaide Fernández, J. y Petit de Gabriel, E.W. (Eds.) (2017). *España y la Unión Europea en el orden internacional*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp.1027-1028.

¹⁰⁵ Véase FARAMIÑÁN GILBERT, J.M., “Ucrania, sobre la línea roja”, Real Instituto Elcano, DT 17/2014, de 30 de diciembre, 2014, pp.1-23.

¹⁰⁶ Decisión 2017/1869/ PESC del Consejo de 16 de octubre de 2017, DOUE L 266, de 17 de octubre de 2017.

soberanía sobre Kosovo, que estaba sometido a administración internacional¹⁰⁷ y, por lo tanto, ejercía legítimamente el poder en este territorio cuando se produjo la Declaración unilateral de independencia (DUI) el 17 de febrero de 2008. Pero es que dentro de la UE la misión tampoco obtuvo el consenso entre todos sus miembros, de modo que su base jurídica se basó exclusivamente en la invitación de las autoridades kosovares, prescindiendo del consentimiento de las autoridades serbias y con la oposición de una parte de los EE.MM.¹⁰⁸ Así, parecería que, sin una resolución del CS y con un consentimiento viciado por la falta de capacidad de las autoridades kosovares, se manifestó, no solo la falta de cooperación entre la UE y NN.UU. en este caso, sino la no legalidad de la propia misión europea. Aún así, la inexistencia de una resolución del CS y la elaboración del plan Ahtisaari en 2007 sobre el futuro estatus de Kosovo, habían comportado una temprana actuación de la UE en este territorio con el fin de preparar la aplicación de este plan. En 2006 con el despliegue de un Equipo de planificación para la preparación de EULEX, y después con la creación de un Equipo que debía preparar una futura misión civil internacional para sustituir a la misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)¹⁰⁹. El 26 de noviembre de 2008, la reunión del CS evidenció las posiciones enfrentadas con respecto a la validez de la base jurídica externa de esta misión. Desde la perspectiva de Naciones Unidas, Rusia y Serbia estaban dispuestas a aceptar su validez, siempre y cuando se integrara dentro del marco legal de la resolución 1244. En cambio, para EE. UU., era posible justificarla a partir de la propia reestructuración que hizo el Secretario General de NN.UU. de la operación inicialmente autorizada. Y todo ello amparado en la ambigua declaración del Presidente del CS, que acogía los esfuerzos de la UE para hacer avanzar la perspectiva europea para los Balcanes occidentales en su conjunto, contribuyendo así a la estabilidad y prosperidad de la región¹¹⁰. La opinión consultiva posterior de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre la DUI¹¹¹ tampoco ayudó a cerrar esta cuestión, y la doctrina mantiene las dudas sobre la existencia o no de un Estado independiente en Kosovo, a pesar de que la CIJ reconoce que, en sí misma, la DUI no viola ni el derecho internacional general ni la resolución 1244¹¹².

¹⁰⁷ S/RES/1244 (1999), de 10 de junio de 1999.

¹⁰⁸ Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumania.

¹⁰⁹ MANGAS MARTÍN, A., “Kosovo y Unión Europea: Una secesión planificada”, en Número monográfico *La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 de julio de 2010 sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo*, REDI, vol. LXIII, n.º 1, enero-junio, 2011, pp. 103-109 y 115-116.

¹¹⁰ S/PRST/2008/44, de 26 de noviembre de 2008.

¹¹¹ A/64/881, Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo, de 22 de julio de 2010, párr.122.

¹¹² Véanse ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., “Tu quoque, Corte? La banalización de los poderes del Consejo de Seguridad en la Opinión consultiva sobre la conformidad con el Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo”, en Número monográfico...*op.cit.*, nota 109, pp. 55-78; ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Kosovo: ¿Una (nueva) piedra en el zapato de la política exterior de la UE?”, *RDCE*, n.º 31, septiembre/diciembre 2008, pp.773-804.

B) ESTABILIZACIÓN Y LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

CONCORDIA/ARYM (2003) fue la primera misión militar de la UE en el marco de la antigua PESD, y también fue la primera realizada en colaboración con la OTAN, en el marco de los Acuerdos Berlín Plus. En este caso, el CS no autorizó con carácter previo a la Unión a llevar a cabo esta misión, aunque sí avaló posteriormente su existencia y se felicitó de modo general por todos los esfuerzos que habían llevado a cabo la comunidad internacional y las diversas organizaciones regionales, en especial la OTAN, la OSCE y la UE, encaminados a contribuir a la solución del conflicto e impedir el recrudecimiento de las tensiones interétnicas, así como garantizar la aplicación del Acuerdo Marco de Ohrid. En concreto, la Resolución 1371 (2001) debe interpretarse como el apoyo político -y la aceptación de su validez- del inicio de la misión militar que la UE desplegó con posterioridad a la intervención de la OTAN por medio de la operación “Armonía Aliada”. En la resolución, el CS dejaba patente su apoyo al establecimiento de una presencia de seguridad multinacional en Macedonia, a petición del gobierno macedonio¹¹³.

La operación militar naval EUNAVFOR MED (2015)¹¹⁴ fue creada por la Decisión 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo, sin el aval previo del CS, aunque en el antecedente (6) de esta decisión se establece que esta operación se llevará a cabo de conformidad con el Derecho Internacional y, en particular las disposiciones pertinentes relativas a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), los protocolos contra el tráfico de migrantes, el Estatuto de refugiados de 1965 y otras disposiciones de Derecho Internacional aplicables. Igualmente, el art. 1.2 de la Decisión 3015/972/PESC¹¹⁵, que acordó su despliegue para el 22 de junio, concretó que, para ir más allá de la primera fase, centrada en la detección y el seguimiento de las redes de migración, a través de la recopilación de información y las patrullas en alta mar, de conformidad con el Derecho Internacional¹¹⁶, se tomaría en cuenta “cualquier resolución aplicable del CS y, el consentimiento, en su caso, de los Estados ribereños”. Terminada la primera fase, el 7 de octubre se inició la segunda, con el nombre de operación EUNAVFOR MED Sophia¹¹⁷. El objetivo de esta segunda fase era visitar, registrar y, en su caso destruir, los buques sospechosos de tráfico ilegal de personas y, por lo tanto, la UE autorizaba el uso de la fuerza. Ahora bien, especificando que el uso de la fuerza estaba sujeto a la “conformidad con cualquier resolución aplicable del CS o el consentimiento del Estado ribereño en cuestión¹¹⁸. La Unión inició la segunda fase apoyándose en la Resolución 2240 del CS de 9 de octubre de 2015, que instaba a todas las naciones a la lucha contra el tráfico de personas. De modo que esta resolución, junto con el consentimiento, en su caso, de los Estados ribereños afectados, legitimaría y constituiría la base jurídica externa de su

¹¹³ Párr. 5 de la Resolución 1371 (2001), de 26 de septiembre de 2001.

¹¹⁴ Decisión 2015/778/ PESC del Consejo de 18 de mayo de 2015, DOUE L 122, de 19 de mayo de 2015.

¹¹⁵ Decisión 2015/972/ PESC del Consejo de 22 de junio de 2015, DOUE L 157, de 23 de junio de 2015.

¹¹⁶ Art.1.2, literal a) de la Decisión 2015/778, de 18 de mayo de 2015, DOUE L 122, de 19 de mayo de 2015.

¹¹⁷ Art. 1 de la Decisión 2015/1772/PESC del COPS, de 28 de septiembre de 2015, DOUE L 258, de 3 de octubre de 2015.

¹¹⁸ Art.1.2, literal b) de la Decisión 2015/778, *cit.*, y art. 2.2 de la Decisión 2015/972, *cit.*

actuación. Podemos considerar que la Resolución 2240 (2015) ejerce a modo de convalidación de la misión europea. Así lo apoyaría su texto cuando “acoge con beneplácito” los esfuerzos entre otros, de los EE.MM. de la UE al referirse entre otros a la operación EUBAM Libia y posteriormente, tomando nota de la decisión adoptada por el Consejo de la UE el 18 de mayo de 2015 de establecer la operación EUNAVFOR MED con el fin de responder a los aspectos inmediatos y a largo plazo del tráfico de migrantes y la trata de personas hacia Europa¹¹⁹. Asimismo, el CS insta a los Estados miembros en sus actuaciones individuales o conjuntas, por medio de organizaciones internacionales, incluida la UE, a ayudar a Libia si lo solicita, para garantizar la seguridad de sus fronteras y, en general, prevenir, investigar y enjuiciar aquellos actos de tráfico de migrantes y la trata de personas hacia o desde el territorio libio y frente a las costas de Libia¹²⁰. Esta convalidación *a posteriori* del CS queda plasmada jurídicamente en el marco de la PCSD a través de la Decisión 2016/118 del COPS, aprobada el 20 de enero de 2016, con posterioridad a la Resolución 2240 del CS. En ella el Comité autoriza a la operación militar a poner en práctica el mandato de la segunda fase de esta operación, invocando la resolución del CS, por el que queda autorizada para realizar embarque, búsqueda, incautación y desvío, en alta mar, de buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico o la trata de personas en las condiciones establecidas en la Resolución 2240 (2015) del CSNU, de conformidad con la Decisión (PESC) 2015 / 778, para el período establecido en esa Resolución, incluidas las extensiones posteriores de ese período por el Consejo de Seguridad¹²¹. El 20 de junio, el Consejo de la Unión acordó prorrogar un año el mandato de esta operación, hasta el 27 de julio de 2017 y, al mismo tiempo, ampliaba su mandato con dos nuevas tareas: a) apoyar el desarrollo de capacidades y la formación de la guardia costera y la Armada libias, y b) aplicar el embargo de armas de las Naciones Unidas en alta mar frente a las costas de Libia, a tenor de una nueva resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A este respecto, la decisión del Consejo cita las resoluciones previas del CS sobre el embargo a Libia (la primera de ellas, la resolución 1970 (2011), con especial mención de la última, la Resolución 2292 (2016), en la que el CS expresa su especial preocupación por el hecho de que la situación en Libia se ve exacerbada por el contrabando de armas ilícitas y de material conexo¹²². Como consecuencia, el 23 de agosto el Comandante de la Operación europea firmó junto al Comandante de la Guardia Costera libia, el *Memorándum de Entendimiento* para llevar a cabo las actividades de entrenamiento a las unidades de la Guardia Costera libia. El inicio de las actividades de formación fue aprobado por el COPS¹²³ y, posteriormente, el Consejo aprobaría el embargo de armas por parte de EUNAVFOR MED en su zona de operaciones¹²⁴. De este modo, la UE

¹¹⁹ S/RES/2240 (2015), de 9 de octubre de 2015, pp.2 y 3.

¹²⁰ *Ibíd.* Párr. 2,3, 4, 5 y 6.

¹²¹ Art.1 de la Decisión 2016/118/PESC del COPS de 20 de enero de 2016, DOUE L 23, de 29 de enero de 2016.

¹²² Antecedente (4) y Art. 1 de la Decisión 2016/993/PESC del Consejo de 20 de junio de 2016, DOUE L 162, de 21 de junio de 2016.

¹²³ Decisión 2016/1635/PESC del COPS, de 30 de agosto de 2016, DOUE L 243, de 10 de septiembre de 2016.

¹²⁴ Decisión 2016/1637/PESC del Consejo de 6 de septiembre de 2016, DOUE L 243, de 10 de septiembre de 2016.

ha incorporado en su mandato las resoluciones del CS sobre Libia, actuando, desde la perspectiva de la Unión, como un mecanismo de convalidación a posteriori del mandato de esta misión naval militar.

C) OBSERVACIÓN Y ASISTENCIA FRONTERIZA

Las dos misiones de paz de la UE en la franja de Gaza y en los territorios palestinos- EUBAM Rafah (2005) y EUPOL COPPS/Territorios Palestinos (2006)- encuentran su compatibilidad con los objetivos y orientaciones propios de la ONU que emanan de ciertas orientaciones y decisiones del Consejo de Seguridad, sin que en ninguna de ellas se recoja propiamente una autorización a su despliegue. EUBAM Rafah¹²⁵ guarda relación especial con la Resolución 1515 (2003), en la que se recogía y aprobaba la “Hoja de ruta” elaborada por el Cuarteto mediador en el conflicto, entre cuyos componentes se encontraba la propia UE. Así, el CS acoge complacido y alienta los esfuerzos diplomáticos del Cuarteto internacional y de otros, al tiempo que hace suya la Hoja de ruta basada en la ejecución para una solución biestatal permanente del conflicto israelo-palestino propuesta por el Cuarteto¹²⁶. En el mismo sentido, EUPOL COPPS/Territorios Palestinos buscó en esta resolución la identidad de objetivos con la posición propia de la ONU en estas cuestiones¹²⁷.

D) REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD

EUCAP Sahel Mali (2014)¹²⁸ -lanzada sobre el terreno en enero de 2015 como una misión civil de RSS- proporcionó formación a las fuerzas de seguridad de Mali y a los ministerios implicados para modernizarlos y hacerlos más efectivos en la protección de su población, previa invitación de las autoridades de Mali¹²⁹. La decisión de creación de esta misión establece como tareas las destinadas a apoyar la restauración de la autoridad del Estado, en estrecha coordinación con otros actores internacionales, en especial la MINUSMA (Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali)¹³⁰.

Igualmente, en relación con la planificación de esta misión, la decisión establece que para la preparación de las instalaciones de esta misión en términos de logística e infraestructura se establecerán los contactos con los interlocutores malienses, en particular el gobierno y las autoridades centrales, con el fin de realizar conjuntamente evaluaciones prospectivas de la puesta en marcha de los objetivos de esa misión, y empezar a definir la cooperación y

¹²⁵ Acción común 2005/889/PESC del Consejo de 12 de diciembre de 2005, DOUE L 327, de 14 de diciembre de 2005.

¹²⁶ S/RES/1515 (2003) de 19 de noviembre de 2003, párr.1.

¹²⁷ Acción común 2006/797/PESC del Consejo de 14 de noviembre de 2005, DOUE L 300, de 17 de noviembre de 2005.

¹²⁸ Decisión 2014/219/PESC del Consejo de 15 de Abril de 2014, DOUE L 113, de 6 de abril de 2014.

¹²⁹ *Ibíd.* Antecedente (6).

¹³⁰ *Ibíd.* Art. 2.

coordinación con los socios internacionales, en particular con la MINUSMA¹³¹. La valoración de esta misión por parte de los expertos coincide en que la coordinación UE-ONU es muy positiva. Todo el proceso de planificación de la misión fue cuidadosamente coordinado. Tanto EUCAP como MINUSMA celebraron sus propias reuniones de coordinación, además de establecer oficiales de enlace recíprocos, aunque no se estableció ningún mecanismo de planificación y evaluación conjunto. En todo caso, el foco de la misión europea se centra en la reforma de la seguridad y se llevaron a cabo consultas sobre la división de las tareas entre la misión europea y la policía de Naciones Unidas. Igualmente, NN.UU. recibió con agrado los planes de la UE de completar los planes existentes de NN.UU. relativos a las iniciativas de reconstrucción de capacidades, con la formación de los recursos policiales¹³².

2. Apoyo a la paz en África y apoyo a la Unidad Africana

La mayoría de estas misiones pueden agruparse de modo general bajo el objetivo de reformar el sector de seguridad. Pero dentro de este objetivo más general cada una de ellas ha realizado tareas más concretas bajo las que las hemos agrupado.

A) REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

La misión EUSEC RD CONGO (2005)¹³³ buscó sus objetivos y línea de acción en decisiones previas del CS, aunque no podamos luego encontrar en ninguna de ellas la autorización de su creación. Las diversas resoluciones del CS sobre el conflicto, en especial la Resolución 1565 (2004), que prorrogó el mandato de la MONUC y, sobre todo, la Resolución 1592 (2005)¹³⁴, que al prorrogar de nuevo su mandato, sólo “exhortaba” genéricamente a la comunidad internacional para que, con carácter urgente, mantuviera su compromiso de prestar toda la asistencia necesaria para la integración, el entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas y de la policía nacional congoleña. Igualmente, el CS exhortaba al Gobierno de Unidad Nacional y Transición congoleña a promover todos los medios posibles para facilitar y acelerar la cooperación con este fin¹³⁵. Sobre la base de estas resoluciones se fijaron los objetivos de las operaciones posteriores: EUPOL Kinshasa (2005) -y su

¹³¹ *Ibíd.* Art. 4.2.

¹³² MADSEN, B. AND PIETZ, T., “EU-UN Cooperation on Justice and Security in Crisis Missions: A Comprehensive Approach?” Center for International Peace Operations (ZIF), 2014. *Policy Briefing*, pp-3-4.

¹³³ Acción común 2005/355/PESC del Consejo de 2 de mayo de 2005, DOUE L 112, de 3 de mayo de 2005.

¹³⁴ S/RES/1565 (2004), de 1 de octubre de 2004, por la que el CS prorrogaba el mandato de la MONUC y establecía tres nuevos mandatos para esta misión. El tercer mandato tenía por objetivo prestar asesoramiento y asistencia al gobierno y a las autoridades de transición con el fin de promover, entre otras cuestiones “la reforma del sector de la seguridad, incluida la integración de las fuerzas nacionales de defensa y seguridad interna junto con el desarme, la desmovilización y la reintegración y, en particular, el adiestramiento y la supervisión de la policía, garantizando al mismo tiempo que sean democráticas y respeten plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

¹³⁵ Párr. 6 de la Resolución 1592 (2005) de 30 de marzo de 2005.

continuación a través de la misión EUPOL RD Congo (2007)-, que se configuró como una operación de cuño estrictamente europeo. Así, la acción de creación de EUPOL KINSHASA (DRC) en 2005¹³⁶, buscó también la sintonía de objetivos con la acción propia de las Naciones Unidas desplegada por el CS en diversas resoluciones previas, en especial en la Resolución 1493 (2003), por la que el Consejo mostraba su satisfacción por la promulgación de la Constitución transitoria de la RDC, así como el anuncio el 30 de junio de 2003, de la formación de un gobierno de unidad nacional y transición. Para apoyar este proceso, el CS alentaba a los donantes internacionales “a apoyar el establecimiento de una unidad de policía congoleña integrada” y al mismo tiempo, aprobaba la prestación de asistencia adicional por parte de la MONUC con el fin de adiestrar a esta unidad¹³⁷. Resolución genérica, que no incluía una autorización a desplegar esta misión, acción coadyuvante que proviene íntegramente del seno de la UE. Su continuación a través de EUPOL RD Congo (2007)¹³⁸ tuvo su origen en la carta que el AR de la PESC remitió a las autoridades congoleñas expresando su interés en continuar y profundizar su compromiso en el ámbito de la RSS, a fin de obtener su consentimiento formal, aceptado por las autoridades congoleñas que invitaron a la UE a desplegar una misión con estas finalidades¹³⁹.

EUSSR Guinea-Bissau (2008)¹⁴⁰ tampoco fue autorizada previamente por el CS. En este caso, la actuación de la UE en Guinea se inició a través de los programas comunitarios de ayuda humanitaria y económica hasta llegar a la colaboración con el gobierno de Guinea para diseñar una estrategia conjunta de seguridad en el país, ante la precariedad interior reinante. Dos resoluciones del CS, posteriores al inicio y desarrollo de esta misión, nos dan la clave para considerar la existencia de un apoyo político general del CS a la actuación de la Unión en este país, así como la falta de dudas sobre su juridicidad. En primer lugar, la Resolución 1876 (2009), por la que el CS, “reafirmando su pleno compromiso con la consolidación de la paz y la estabilidad”, pedía al Secretario General que estableciera una oficina integrada de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz (UNIOGBIS), que asumiría las funciones, a su expiración, de la precedente oficina de las Naciones Unidas de apoyo a la consolidación de la paz (UNOGBIS). En el mandato que se establecía figuraba también el objetivo de estrechar la cooperación con la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, la Unión Europea y otros asociados en sus esfuerzos por contribuir a la estabilización de Guinea-Bissau¹⁴¹. Un año después, el CS adoptó la Resolución 1949 (2010), recordando de nuevo su compromiso en la consolidación de la paz y estabilidad en Guinea, y para ello, “exhortaba”

¹³⁶ Acción común 2004/847/PESC del Consejo de 9 de diciembre de 2004, DOUE L 367, de 14 de diciembre de 2004.

¹³⁷ S/RES/1493 (2003) de 28 de Julio de 2003, párr. 1 y 3.

¹³⁸ Acción común 2007/405/PESC del Consejo de 12 de junio de 2007, DOUE L 151, de 13 de junio de 2007.

¹³⁹ Antecedente (13) de la Acción común 2007/405/PESC del Consejo de 12 de junio de 2007, DOUE L 151/46, de 13.6.2007.

¹⁴⁰ Acción común 2008/112/PESC del Consejo de 12 de febrero de 2008, DOUE L 40, de 14 de febrero de 2008.

¹⁴¹ Párr. 3, literal j) de la resolución 1876 (2009), de 26 de junio de 2009.

al Gobierno de Guinea-Bissau a asegurar el enjuiciamiento -con el respeto pleno de las garantías procesales- de todos los responsables de actos delictivos, como asesinatos políticos y tráfico de drogas, y exhortaba a la UE, entre otros actores internacionales, a apoyar esos esfuerzos¹⁴².

B) ASESORAMIENTO Y FORMACIÓN EN SEGURIDAD

EUBAM Libia (2013) es también una operación civil destinada a proporcionar asesoramiento y formación a las autoridades libias con el objetivo de reforzar los servicios fronterizos y la gestión integrada de sus fronteras. Fue creada por la Decisión 2013/233/PESC y, en este caso, la propuesta de actuación de la UE fue aceptada por la carta enviada por el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional libio a la Alta Representante. El Ministro libio acogió favorablemente la propuesta de la UE de apoyar a las autoridades libias en el desarrollo de las capacidades de mejora de sus fronteras a corto plazo, así como ayudar a desarrollar un concepto estratégico más amplio de gestión integrada de fronteras a largo plazo¹⁴³. Podemos considerar que esta misión fue convalidada *a posteriori* por el CS en la misma Resolución 2240, de 9 de octubre de 2015 que también acogía favorablemente la operación militar EUNAVFOR MED (*vid. infra*). El CS instaba a todas las naciones a la lucha contra el tráfico de personas y acoge con “beneplácito” los esfuerzos, entre otros, de los Estados miembros de la UE cuando se refiere a la operación EUNAVFOR MED y también a la operación EUBAM Libia. De modo que esta resolución, junto con el consentimiento, en su caso, de los Estados ribereños afectados, legitimó la actuación de EUBAM Libia¹⁴⁴

C) ASISTENCIA Y FORMACIÓN MILITARES

La misión civil-militar europea de apoyo de la UE a la misión africana de la Unión Africana, AMIS II (2005) en Darfur¹⁴⁵ (y posteriormente, su desdoblamiento con la misión de apoyo a AMISOM (2007) en Somalia¹⁴⁶) no fue tampoco objeto de una autorización previa expresa por el CS, aunque sí existían informes del Secretario General y numerosas resoluciones del CS sobre la situación en Darfur, centradas en la búsqueda de una solución pacífica y negociada del conflicto, en la medida en que había sido calificado previamente por el CS como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales¹⁴⁷. Existen posiciones comunes de la UE desde 1997 sobre la prevención y resolución de conflictos en África y, por otro lado,

¹⁴² Párr.9 de la Resolución 1949 (2010) de 23 de noviembre de 2010.

¹⁴³ Antecedente (2) de la Decisión 2013/233/PESC del Consejo de 22 de mayo de 2013, DOUE L 138, de 24 de mayo de 2013.

¹⁴⁴ Resolución 2240 (2015), de 9 de octubre de 2015, p.2.

¹⁴⁵ Acción común 2005/557/PESC del Consejo de 18 de julio de 2005, DOUE L 188, de 20 de julio de 2005.

¹⁴⁶ Acción común 2007/245/PESC del Consejo de 23 de abril de 2007, DOUE L 106, de 24 de abril de 2007.

¹⁴⁷ Véanse por ej., el informe del Secretario General sobre Sudán: S/2004/453 de 3 de junio de 2004, y las Resoluciones 1547 (2004) de 11 de junio de 2004, 1556 (2004) de 30 de julio de 2004, 1564 (2004) de 18 de septiembre de 2004, y 1574 (2004) de 19 de noviembre de 2004.

diversas posiciones en aplicación de resoluciones precedentes del CS sobre el conflicto de Darfur que regulan la imposición de medidas coercitivas, relativas al establecimiento del embargo de armas y municiones o sobre la restricción del tránsito de determinadas personas¹⁴⁸. Y en este caso, fue el Presidente de la Comisión de la UA quien se dirigió por carta al SG/AR de la PESC con el objetivo de obtener un apoyo sustancial de la UE y sus EE. MM. a los esfuerzos de la UA y al fortalecimiento de AMIS II¹⁴⁹.

Al mismo tiempo que adoptaba la creación de una misión de paz, la UE, siguiendo su posición en relación con el continente africano y las Resoluciones en materia de sanciones¹⁵⁰, aprobaba en el ámbito de su competencia exterior el Reglamento (CE) n.º 1184/2005, por el que imponía medidas restrictivas específicas en contra de determinadas personas que estaban obstaculizando el proceso de paz, así como vulnerando el derecho internacional en la región de Darfur¹⁵¹. La misión europea, ciertamente, era compatible con las sucesivas Resoluciones del CS de 2004, a través de las cuales se hacía un llamamiento genérico a la comunidad internacional para que se comprometiera en mayor grado en la crisis de Darfur, prestando apoyo a la misión AMIS II (2005) desplegada por la UA¹⁵². Recordemos que la Resolución 1556 (2004) “instaba” a los Estados miembros a reforzar el equipo de observadores internacionales dirigido por la Unión Africana, incluida la fuerza de protección, a través de la aportación de personal y la asistencia necesarias, incluida la financiera, suministros, transportes, etc. En este contexto la ONU *acogía complacida* las contribuciones que ya habían aportado la UE y los EE. UU. en apoyo de la operación dirigida por la UA¹⁵³. Esta operación de apoyo contó siempre con el aval del CS, como así lo demuestran ésta y posteriores resoluciones en las que éste “mostraba su satisfacción” por las diversas aportaciones de la comunidad internacional, en especial de la UE, en apoyo a AMIS II (2005), sobre todo a través de su aportación financiera y logística¹⁵⁴.

¹⁴⁸ Por ejemplo, la Declaración sobre la prevención y resolución de conflictos en África recogida en la Posición común 97/356/PESC del Consejo de 2 de junio de 1997, DOUE L 153, de 11 de junio de 1997, pp.1-2; o la Posición común 2004/31/PESC del Consejo de 4 de enero de 2004, DOUE L 6, de 10 de enero de 2004.

¹⁴⁹ Antecedente (11) de la Acción común 2005/557/PESC, *cit.*

¹⁵⁰ Párr. 3, literales a) y d) de la Resolución 1591 (2005) de 29 de marzo de 2005.

¹⁵¹ Reglamento (CE) n.º 1184/2005 del Consejo, de 18 de julio de 2005, DOUE L 193, de 23 de julio de 2005.

¹⁵² Párr. 2 de la Resolución 1564 (2004) de 18 de septiembre de 2004.

¹⁵³ S/RES/1556 (2004), de 30 de julio de 2004, párr.3.

¹⁵⁴ Véanse: párr. 6 de la Resolución 1547 (2004), de 11 de junio de 2004, a través de la cual el CS solicitaba a la comunidad internacional que estuviera preparada para una participación constante en este conflicto, lo que incluiría también una amplia financiación para apoyar el proceso de paz en el Sudán; párr. 2 y 3 de la Resolución 1556 (2004), de 30 de julio de 2004, por la que el CS apoyaba el despliegue de observadores internacionales en la región de Darfur, bajo la dirección de la UA, al tiempo que exhortaba a la comunidad internacional para que reforzara el equipo de observadores internacionales dirigido por la UA. En ella el CS mostraba su satisfacción por las contribuciones aportadas hasta el momento, sobre todo las de la UE, en apoyo de la misión de la UA; los párr. 2 y 3 de la Resolución 1564 (2004), de 18 de septiembre de 2004, en la que el CS apoyaba la misión de la UA y su decisión de ampliarla, al mismo tiempo que instaba a los Estados miembros “a que respalden a la Unión Africana en esa labor, en particular mediante el suministro del equipo y los recursos logísticos, financieros, materiales y de toda índole (...)”; y la Resolución 1574 (2004), de 19 de noviembre de 2004, por la que el CS continuaba confirmando su apoyo a la misión de la UA y a su decisión

La ampliación del apoyo de la Unión a las actividades de la Unión Africana en la zona continuó después con la modificación de la Acción común 2005/557/PESC en abril de 2007, a fin de iniciar la misión de apoyo a AMISOM en Somalia, también creada y desplegada por la UA sobre la base de la autorización previa del CS, recogida en la Resolución 1744 (2007)¹⁵⁵.

También la operación militar EUTM RCA (2016), creada el 19 de abril de 2016 y desplegada el 12 julio siguiente¹⁵⁶, tenía por objetivo proporcionar asesoramiento y formación militar, este caso a las fuerzas armadas de la RCA. La operación tiene sus orígenes en las Conclusiones del Consejo de la UE, de 17 y 18 de noviembre de 2014, en que reconocía la necesidad de adoptar planteamientos comunes con las Naciones Unidas en la RCA, en relación con la reforma de sus fuerzas de seguridad - entre ellas sus fuerzas armadas- para estabilizar la situación en apoyo de su proceso político¹⁵⁷. Ello comportó una primera misión militar de asesoramiento creada el 19 de enero de 2015, la misión EUMAM RCA, con una duración de doce meses¹⁵⁸, que se había iniciado después de la finalización de la operación militar de estabilización EUFOR RCA (2014). Antes de su finalización, el 8 de octubre de 2015, el Jefe de Estado de la Transición de la RCA pidió a la UE que siguiera apoyando a las Fuerzas Armadas Centrafricanas (FACA) a través de una estructura de formación operativa reforzada, en total colaboración con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la RCA (MINUSCA). El paso siguiente fue iniciar los preparativos de una misión para proporcionar asesoramiento estratégico y formación operativa, que se inició el 16 de julio de 2016, tras la toma de posesión de las autoridades elegidas democráticamente y con tiempo suficiente antes de la finalización del mandato de la EUMAM RCA. Previamente, y mediante carta de 30 de marzo de 2016, el Presidente de la República Centrafricana había invitado a la UE a desplegar una misión de formación militar en la República Centrafricana (EUTM RCA)¹⁵⁹. De este modo, la operación contó con el consentimiento de la autoridad del Estado y se llevó a cabo en colaboración con las fuerzas de la ONU desplegadas en el país.

La Resolución 2301 (2016), aprobada por el CS el 26 de julio, diez días después del inicio de esta operación europea, puede considerarse su convalidación *a posteriori*. En la resolución el CS se congratula de la puesta en marcha de la misión de formación militar de la UE, a fin de ampliar el apoyo prestado a la reforma de las FACA, tal y como indicaba la carta de 30 de mayo dirigida al CS por la Alta Representante, en la que expresa la intención de la UE de ayudar a su conversión en unas fuerzas armadas multiétnicas, profesionales y representativas.

de aumentar su misión en Darfur, instando a los Estados miembros de las Naciones Unidas a que aportaran el equipo y los recursos materiales, financieros, logísticos y de otra índole que resulten necesarios.

¹⁵⁵ Párr. 4 de la Resolución 1744 (2007) de 21 de febrero de 2007.

¹⁵⁶ Decisión 2016/610/PESC del Consejo de 19 de abril de 2016, DOUE L 188, de 13 de julio de 2016.

¹⁵⁷ *Ibíd.* Antecedente (1).

¹⁵⁸ Decisión 2015/78/PESC de 19 de enero de 2015, DOUE L 1, de 20 de enero de 2015.

¹⁵⁹ Art. 1 y Antecedente (2), (3), (4) y (5) de la Decisión 2016/610/PESC, *cit.*

La carta dirigida por la Alta Representante al CS nos confirma la existencia de mecanismos de coordinación entre la UE y la ONU en su actuación en el papel de organización regional auxiliar de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. A estos efectos, el CS acoge con beneplácito la labor realizada por la Misión de Asesoramiento Militar de la Unión Europea en la República Centrafricana, que proporcionó, a solicitud de las autoridades de la RCA, asesoramiento especializado en la reforma de las FACA y también acoge favorablemente la puesta en marcha de una Misión de Formación Militar de la Unión Europea que ampliará el apoyo prestado a la reforma de las FACA en unas fuerzas armadas multiétnicas, profesionales y representativas¹⁶⁰. Es interesante señalar que el mandato que establece el CS para la MINUSCA toma como referencia a las misiones europeas, en tanto que insta a la MINUSCA a proporcionar el asesoramiento necesario a la RCA teniendo en cuenta la labor realizada previamente por EUMAM RCA (2014), y también en “estrecha colaboración con la misión EUTM RCA (2016). Todo ello con el fin de asegurar la coherencia en el proceso de RSS. Con lo que es evidente, una vez más, por medio de esta resolución, la convalidación y aceptación posterior de la misión europea y de los mecanismos de colaboración entre ambas organizaciones en sus funciones de mantenimiento de la paz, y en el respeto solicitado a ambas misiones por el CS al principio de integridad territorial de la RCA¹⁶¹.

La misión de formación de las fuerzas somalíes en territorio de Uganda, EUTM Somalia (2010)¹⁶² no contó tampoco con ninguna autorización del CS para su creación, a pesar de que en la exposición de motivos de la Decisión 2010/96/PESC de creación de la misión se citan, en su apoyo, las Resoluciones 1872 (2009) y 1897 (2009). La primera resolución autorizaba a la UA a continuar con su misión (AMISOM) en Somalia, y la segunda prorrogaba las autorizaciones que el CS había otorgado previamente a los Estados y organizaciones regionales, y que habían sido la base jurídica externa para la creación y el inicio de la operación EU NAVFOR Somalia (2008). Así, el CS no autorizó ninguna nueva misión, sino que tomó la decisión de prorrogar por un período de doce meses las autorizaciones concedidas a los Estados y las organizaciones regionales que cooperan con el Gobierno federal de transición (GFT) en la lucha contra la piratería y el robo a mano armada en el mar frente a las costas de Somalia y respecto de los cuales el Gobierno había dado aviso previo al Secretario General¹⁶³. En cualquier caso, de nuevo esta misión contó con la aceptación de quien ejercía la autoridad en Somalia, el GFT, así como la del Ministerio de defensa de Uganda, en su calidad de Estado territorial en el que ya venían siendo entrenadas las fuerzas somalíes¹⁶⁴.

¹⁶⁰ S/RES/2301 (2016), de 26 de julio de 2016, p.4.

¹⁶¹ *Ibíd.* Párr. 33, literal b), i) y párr.50.

¹⁶² Decisión 2010/96/PESC del Consejo de 15 de febrero de 2010, DOUE L 44, de 19 de febrero de 2010.

¹⁶³ Párr. 7 de la Resolución 1897 (2009) de 30 de noviembre de 2009.

¹⁶⁴ Antecedentes (5) y (9) de la Decisión 2010/96/PESC, *cit.*

C) ASISTENCIA A LA SEGURIDAD (ÁEREA, MARÍTIMA Y LUCHA CONTRA EL TERRORISMO)

EUAVSEC en Sudán del Sur (2012) fue creada por la Decisión 2012/312/PESC, que estableció una misión en materia de seguridad de la aviación en Sudán del Sur, para mejorar la seguridad del aeropuerto internacional de Juba, puesto que el desarrollo económico de esta zona depende en gran medida del tráfico aéreo¹⁶⁵. En todo caso, se enmarca en la estrategia trazada previamente por el CS en su Resolución 1996 (2011), en la que se felicitaba por la constitución de la República de Sudán del Sur como Estado independiente y subrayaba la necesidad de forjar asociaciones sólidas y bien definidas entre NN.UU. y otros actores -entre los que citaba a las instituciones regionales y subregionales- para aplicar estrategias nacionales orientadas a la institucionalización efectiva de este nuevo país. Pero, además, estableció a partir del 9 de julio de 2011 una misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) y solicitó al Secretario General la coordinación de todas las actividades del sistema de Naciones Unidas en Sudán del Sur, así como dar su apoyo a un enfoque internacional coherente para lograr una paz estable en este país¹⁶⁶. En este contexto, el Consejo de la Unión acordó aplicar a Sudán y a Sudán del Sur un enfoque global para, entre otros fines, asistir a Sudán del Sur en su conversión en un Estado viable y próspero. Y en este enfoque global debe encuadrarse la misión civil de la PCSD destinada a reforzar la seguridad aeroportuaria de este nuevo Estado (como objetivo a corto plazo). La propuesta fue aceptada por el ministro de transporte y carreteras de Sudán del Sur en una carta enviada a la Alta Representante el 19 de julio de 2011, convirtiéndose en el consentimiento del Estado para que la UE pudiera desplegar su misión¹⁶⁷.

En la misma línea, EUCAP Sahel Níger (2012), creada por la Decisión 2012/392/PESC de 16 de julio, fue aprobada el mismo día en que el Consejo aprobó la creación de EUCAP NESTOR, con el fin de reforzar las capacidades de los actores de la seguridad nigerianos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada¹⁶⁸, previa petición del gobierno de Níger. En concreto, la misión se destinó a mejorar la coordinación regional para afrontar los retos comunes en materia de seguridad en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada¹⁶⁹.

EUCAP NESTOR (2012) tampoco contó con una autorización previa y expresa del CS de NN.UU. En este caso, la misión desarrollada en el cuerno de África fue concebida por la UE como un complemento a las operaciones ATALANTA (2008) y EUTM SOMALIA (2010). El 16 de julio de 2012 el Consejo aprobó su creación por medio de la decisión 2012/389/PESC, como una misión de asistencia a los Estados del Cuerno de África y del

¹⁶⁵ Decisión 2012/312/PESC del Consejo, de 18 de junio de 2012, DOUE L 158, de 19 de junio de 2012.

¹⁶⁶ Párr. 1 y 2 de la Resolución 1996 (2011), de 8 de julio de 2011.

¹⁶⁷ Antecedente (3) de la Decisión 2012/312/PESC, *cit.*

¹⁶⁸ Decisión 2012/392/PESC del Consejo de 16 de julio de 2012, DOUE L 187, de 17 de julio de 2012.

¹⁶⁹ Art. 2 de la decisión 2012/392/PESC, *cit.*

Océano Índico occidental, centrada geográficamente en Yibuti, Kenia, Seychelles, Somalia y también Tanzania¹⁷⁰, con el claro objetivo de contribuir al desarrollo de sus capacidades en materia de seguridad marítima y gobernanza, incluidas sus capacidades judiciales.

V. REFLEXIONES FINALES

La intervención de la Unión Europea en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales -en tanto que organización regional que actúa en el marco del capítulo VIII de la Carta a través de sus misiones de paz- ha contado, de manera general, con un requerimiento o autorización previa del CSNU. Así lo evidencian la mayoría de las operaciones militares, en las que se demuestra también un alto grado de colaboración y distribución de funciones entre Naciones Unidas y la Unión. Su creación y despliegue ha venido siempre precedido de negociaciones con el Secretario General de la ONU, además de la autorización correspondiente del CS. Y las resoluciones por la que se solicita su despliegue crean mandatos con funciones concretas, para evitar el solapamiento con las funciones que despliega la propia misión de la ONU o de otra organización regional, que normalmente actúa también sobre la misma situación o conflicto. Estas operaciones militares, en tanto que autorizadas por el CS, no han tenido que contar necesariamente con una invitación específica del Estado territorial a la Unión, aunque suelen contenerla, lo que puede facilitar el éxito final de la misión, porque cuenta con el apoyo de las autoridades concernidas. La autorización del CS no es nunca impositiva para la organización regional, esto es, funciona propiamente como una solicitud y autorización. Crea derechos a favor de la UE o de sus EE. MM.; nunca obliga a proceder necesariamente a su creación, hasta ahora, pues esos son los términos en los que se han adoptado estas resoluciones de Naciones Unidas. La autorización crea un derecho a favor de la UE o de sus EE. MM. para actuar a través de una misión de paz que, por otro lado, estará todavía sometida a una aprobación posterior en el seno del Consejo de la Unión, mediante sus propios procedimientos de votación y aplicando sus propios criterios de oportunidad.

Obviamente, los poderes del CS pueden hacer prescindible en cualquier caso la existencia de una autorización concurrente del Estado donde se despliegue la misión. De hecho, en algunas de las operaciones autorizadas por el CS no consta la existencia específica de ninguna solicitud de las autoridades nacionales. Tal es el caso de las operaciones EUFOR Tchad/RCA (2008) y EUNAVFOR Somalia (2008). En cambio, las misiones civiles se caracterizan por contar con el consentimiento del Estado receptor, con independencia de la existencia de una autorización genérica o nominal del CS o incluso, sin tal autorización, como sucedió en las misiones EULEX Kosovo (2008), EUMM Georgia (2008), EUAM Ucrania (2014) y EUAM Irak (2017).

Esta práctica europea en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales -tanto de

¹⁷⁰ Decisión 2012/389/PESC del Consejo de 16 de julio de 2012, DOUE L 187, de 17 de julio de 2012.

las misiones civiles como de las operaciones militares- ha servido para poner de relieve los mecanismos de cooperación entre la UE y NN.UU. que se empezaron a formalizar por escrito sobre la base de una primera *Declaración conjunta* de 2003, que buscaba el establecimiento de un mecanismo de consulta entre ambas organizaciones. Cooperación que, por otro lado, también se ve reflejada en las decisiones de creación de estas misiones europeas adoptadas por el Consejo de la UE.

En todo caso, sobre el terreno ha operado una cooperación flexible, como ya quedó demostrada en 2003 con la operación Artemis RDC que se coordinó con la MONUC, a pesar de que no había recibido una autorización nominal del CS. En esta cooperación más institucionalizada hoy en día parece que la UE está marcando los tiempos, y también los mandatos de las misiones, puesto que, como hemos visto, buena parte de las misiones de la Unión –de carácter civil-, no han contado con una autorización previa de Naciones Unidas. Ha sido la Unión quien ha adoptado una decisión y, posteriormente, el CS la ha avalado o “convalidado” con una resolución en la que agradece la intervención de la UE y sus EE.MM.

La práctica europea también nos demuestra que los modelos más avanzados de cooperación se han llevado a cabo a través de misiones -de carácter militar- de apoyo a Naciones Unidas o a otra organización regional- de duración limitada y con un mandato determinado y claro, exigido por la UE al CSNU, antes de su despliegue, tal y como sucedió en las misiones ARTEMIS (2006) y EUFOR RD Congo (2006). Aunque también, en otros casos, una vez finalizada la misión europea, esta se integra en una operación de Naciones Unidas - aplicando el sistema de cooperación basado en el *modelo de espera estratégica*-, utilizado por primera vez en la misión EUFOR Chad/RCA (2008). Parece pues, que la flexibilidad en esta cooperación, aunque ahora ya esté formalizada, es lo que ha venido funcionando mejor y puede seguir progresando, en especial a través de las misiones de apoyo directo a otras misiones de Naciones Unidas (EUFOR RDC, en 2006 de apoyo a la MONUC, o EUFOR Chad/RCA en 2008 de apoyo a MNUCART); o de otras organizaciones regionales, en especial, la Unión Africana (AMIS II en 2005, AMISOM en 2007, EUTM Mali en 2013, o EUFOR RCA en 2014). Misiones que, al contar con un mandato detallado y limitado en el tiempo, facilitarían la intervención de la UE y de sus EE.MM. Si bien es cierto que todavía no se ha concretado un mecanismo eficaz que facilite las contribuciones coordinadas por parte de los Estados Miembros a las misiones de Naciones Unidas, ni las medidas dirigidas a fortalecer las capacidades de otras organizaciones regionales, en especial con la Unión Africana.