

*Miguel A. Acosta Sánchez*

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz.

*Correo:* miguelangel.acosta@uca.es

## **SOBRE EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS OPERACIONES DE PAZ: EL ENFOQUE INTEGRAL DE LA OPERACIÓN MILITAR SOPHIA DE LA UE ANTE LA CRISIS MIGRATORIA**

### ***REGARDING THE SCOPE OF COMPETENCE OF PEACEKEEPING OPERATIONS: THE COMPREHENSIVE APPROACH OF UN MILITARY OPERATION SOPHIA IN VIEW OF THE MIGRATION CRISIS***

#### **Resumen**

La evolución del concepto de «seguridad» en los últimos años, ha dado lugar a complejas crisis que requieren hacer uso de todo el elenco de medios disponibles por los poderes públicos, tanto a nivel nacional como internacional. La crisis migratoria que está azotando en los últimos años a las relaciones internacionales es claro ejemplo de ello, y de la necesidad de ofrecer un enfoque integral a las mismas, recurriendo a medios tanto de política interior como de política exterior. En este

ámbito, la operación naval Sophia de la Unión Europea representa un claro paradigma al estar desarrollando actividades propias de una operación de paz, junto a otras de seguridad interior como es el control de las fronteras exteriores marítimas.

### Palabras Clave

Seguridad, operación de paz, operación marítima, operaciones Petersberg, crisis migratoria, enfoque integral.

### Abstract

The evolution of the concept of “security” in recent years has arisen from the appearance of complex crises that require the use of the full range of available means by both national and international actors. The migration crisis buffeting international relations in recent years is a clear example of this, and of the need to offer a comprehensive approach to those relations, having recourse to means from both national and foreign policies. In this area, the European Union naval operation Sophia is a clear paradigm as it is developing activities characteristic of a peacekeeping operation, along with others associated with internal security, such as the control of external maritime borders.

### Keywords

Security, peacekeeping operation, maritime operation, Petersberg tasks, migrant crisis, comprehensive approach.

### Citar este artículo:

ACOSTA, M.A. «Sobre el ámbito competencial de las operaciones de paz: el enfoque integral de la operación militar Sophia de la UE ante la crisis migratoria». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2018, número 12, pp-16.

Trabajo realizado en el marco del Proyecto de I+D “España, seguridad y fronteras exteriores europeas en el área del Estrecho”, DER2015-68174-R, Investigadores Principales A. del Valle Gálvez e I. González García. Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Fondos FEDER de la UE; así como del Centre of Excellence Jean Monnet 'Migration and Human Rights in Europe's External Borders'- With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union (587177-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CoE).

## INTRODUCCIÓN

La operación militar Sophia en las aguas del Mediterráneo representa, sin lugar a dudas, uno de los mayores retos a los que se ha enfrentado la denominada Política Común de Seguridad y Defensa de la UE en los últimos años. En efecto, la particularidad de la crisis migratoria y los tradicionales ámbitos competenciales estancos de las fuerzas armadas, han conllevado que se haya discutido enormemente sobre la viabilidad de recurrir a medios militares para hacer frente a una amenaza tradicionalmente propia de la seguridad interior. Es más, se ha defendido que únicamente era aceptable ante la crisis el uso de medios policiales y civiles, especialmente en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y de la operatividad de la nueva Agencia Europea de Fronteras y Costas.

En el presente estudio pretendemos analizar, en primer lugar, la evolución y alcance de las operaciones de paz, tanto en el seno de Naciones Unidas como de la UE para, en segundo lugar, situar a la Operación Sophia como una de las operaciones Petersberg del artículo 43 TUE, *praeter legem* o, al menos, encajándola con una interpretación amplia de las diversas modalidades operativas. Y todo ello ante un panorama mundial que requiere una respuesta global y coordinada de todos los medios disponibles, tanto de política interior como exterior, y para hacer frente a las nuevas amenazas del siglo XXI.

### *Sobre el alcance del concepto de seguridad y sus amenazas en el siglo XXI*

La noción clásica del concepto de «seguridad», esto es la defensa territorial del Estado, sufre una importante modificación con el fin de la Guerra Fría. De este modo, importantes acontecimientos como la caída del muro de Berlín y la democratización del bloque comunista conllevarán una ampliación del concepto de Seguridad y dado que se procede a una reducción de la posibilidad de un ataque armado contra el territorio de un Estado, esto es un acto de agresión propia de la dimensión exterior de la Seguridad<sup>1</sup>. Todo ello se puede apreciar, además, con el surgimiento de nuevos

1 «Un análisis general sobre el concepto de seguridad», en ACIMOVIC, L. *Problems of security and cooperation in Europe*, Sijthoff and Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1981; ACOSTA SANCHEZ, M.A., «Coopération et sécurité aux frontières extérieures européennes: le cas du détroit de Gibraltar», *Annuaire Français de Droit International*, 2008, vol. 54, pp. 197-225, en pp. 198-202; ALVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa de la UE*, Madrid: Ed. Dykinson, 2004, pp. 29-59; BISCOP, S. *The european security strategy. A global agenda for positive power*, Aldershot: Ed. Ashgate, 2005, pp. 1-14; BOOTH, K., *New thinking about strategy and international security*, London: Ed. Harper Collins, 1991; BUZAN, B., «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century», *International affairs*, 1991, vol. 67, n° 3, pp. 431-451; COLLET, A., *Défense et Sécurité Internationales face au défis du XXI siècle*, Paris: Ed. Lavauzelle, :2005, pp. 9-10; DAVID, D. *Sécurité: l'après – New York*, Paris: Presses de Sciences Po, 2002, pp. 9-22; DE MONTBRIAL, T.; KLEIN, J. *Dictionnaire de stratégie*, Paris: PUF, 2000, pp. 500-502; ECHEVERRIA JESUS, C. *Relaciones internacionales III. Paz, seguridad y defensa en la Sociedad Internacional*, Madrid, UNED, 2013; GHEBALI, V.-Y.; SAUERWEIN, B. *European security in the 1990s: challenges and perspectives*, Genève: UNIDIR, 1995, pp. 3 y ss; SHAW, M.

riesgos y amenazas de diferente naturaleza. Igualmente, los atentados terroristas del 11-S incluyeron un componente interior al concepto de Seguridad, identificando una serie de riesgos nacionales que poseían una dimensión transnacional. De esta forma, la seguridad interior, parte del núcleo duro de la soberanía estatal, comienza a disponer de un marcado carácter internacional, y con objeto de poder hacer frente a la amenaza terrorista<sup>2</sup>.

Esta doble composición de la Seguridad, interior y exterior, representará, en nuestra opinión, un acercamiento de los instrumentos existentes en poder del Estado, de tal forma que los medios militares, propios de la dimensión exterior, podrán ser aplicados en el ámbito interno de la seguridad<sup>3</sup>. Por su parte, la seguridad interior dispondrá de una proyección exterior a través de medios civiles, policiales y judiciales y en el contexto de la cooperación internacional y el multilateralismo<sup>4</sup>. Y es precisamente en el ámbito de la lucha contra el terrorismo donde se vislumbra con mayor claridad esta integración entre las dos dimensiones de la seguridad.

Consideramos, por tanto, que en el momento actual de las relaciones internacionales, el concepto de *seguridad* se halla íntimamente vinculado a la idea de paz, entendida dicha paz en sentido amplio, de tal forma que la seguridad conlleva no solamente una situación estable desde un punto de vista externo, sino igualmente desde la posición interna del Estado. Así, la seguridad implica unas relaciones pacíficas en el seno de la Comunidad Internacional y de sus actores, así como una estabilidad social, económica y política a nivel estatal suriendo. En otras palabras, la seguridad interna y la seguridad externa comparten una misma regulación.

---

«There is no such thing as society: beyond individualism and statism in international security studies», *Review of International Studies*, 1993, vol. 19, pp. 159-175; TWITCHETT, K.J. «Strategies for security: some theoretical considerations», en TWITCHETT, K.J. (ed.). *International security*, London: Oxford University Press, 1971, pp. 2 y ss; WALT, S.M. «The renaissance of security studies», *International studies quarterly*, 1991, vol. 35, n.º 2, pp. 211-239; WU, J. «Pour un nouveau concept de sécurité internationale», *Défense nationale*, 2002, n.º 1, pp. 19-23.

2 Sobre la seguridad y el terrorismo internacional, en AA.VV. «El Mediterráneo, proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de Septiembre», monografías del CESEDEN, 2003, n.º 59; AA.VV. «Las Organizaciones Internacionales y la lucha contra el terrorismo», Monografías del CESEDEN, 2005, n.º 75; ARTEAGA, F. «La seguridad interior de la UE: la nueva dimensión de la seguridad europea en el futuro», en AA.VV. «La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de Septiembre», Monografías del CESEDEN, 2003, n.º 61, pp. 167-190; BANNELIER, K.; CHRISTAKIS, T.; CORTEN, O.; DELCOURT, B. *Le droit international face au terrorisme*, Paris: Ed. Pedone, 2002; GARCIA SEGURA, C.; RODRIGO, A. (Coord.). *La seguridad comprometida: nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid: Ed. Tecnos, 2008; ECHEVERRÍA, C. *La nueva dimensión del terrorismo yihadista salafista*, Bilbao: Cátedra de Estudios Internacionales, 2015; IGLESIAS SANCHEZ, S.; CONDE PEREZ, E. (Coord.). *Terrorismo y Legalidad Internacional*, Madrid: Ed. Dykinson, 2012; KIRSCHBAUM, S. (Dir.), *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles: Ed. Bruylant, 2004.

3 Un ejemplo puede ser la operación militar naval EUNAVFOR MED Sophia de la UE en el ámbito de lucha contra la inmigración en el Mediterráneo, como veremos a continuación.

4 Véase las operaciones de mantenimiento de la paz formadas por contingentes policiales y con una competencia principal de formación de cuerpos.

A partir de los trabajos desarrollados en el seno de Naciones Unidas, especialmente el informe «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» (informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de 2 de diciembre de 2004<sup>5</sup>), podemos identificar las principales amenazas hoy en día, las cuales serían:

- La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental<sup>6</sup>.
- Los conflictos entre Estados y los conflictos internos<sup>7</sup>.
- Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas<sup>8</sup>.
- Terrorismo<sup>9</sup>.
- La delincuencia organizada transnacional<sup>10</sup>, promotora del tráfico de drogas y de personas<sup>11</sup>, así como la ciberdelincuencia, el fraude y la desestabilización de los mercados.

---

5 UN Doc. A/59/565, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» (Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de 02.12.2004, disponible en: [http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf). En la misma línea, UN Doc. A/59/2005, «Un Concepto más amplio de seguridad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos», de 21.03.2005, disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf>. BOISSON DE CHAZOURNES, L. «Rien ne change, tout bouge, ou le dilemme des Nations Unies: propos sur le rapport de groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement», *Revue Générale de Droit International Public*, 2005/1, pp. 147-161; SANJOSE GIL, A. «Algunas reflexiones sobre el Informe del Grupo de Alto Nivel creado por el secretario general y el futuro del Sistema de Seguridad Colectiva de las Naciones Unidas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2005, n.º 9.

6 Párrs. 44-73 del Informe. Ver objetivo 1: «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo», objetivo 3: «Garantizar una vida sana, promover el bienestar de todos a todas las edades» y objetivo 13: «Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos», de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 y que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2016. UN Doc. A/RES/70/1. Sobre la Agenda 2030: SANAHUJA, J.A. «Entre Westfalia, Southfalia y cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030», en GARCIA SEGURA, C. (Dra.). *La tensión cosmopolita*, Madrid: Ed. Tecnos, 2016, pp. 243-290.

7 Párrs. 74-106 del Informe. Puede verse, por ejemplo, MANGAS MARTIN, A. *Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario*, Salamanca: Universidad de Salamanca, 1990.

8 Párrs. 107-144 del Informe. Ver ACOSTA SANCHEZ, M.A. «La no proliferación de misiles balísticos: el Código Internacional de Conducta de La Haya en el contexto internacional y europeo», Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Marco* 08/2014, de 13.06.2014.

9 El Informe UN Doc. A/59/565, *Un mundo más seguro: cit.*, de 02.12.2004, basándose en la Resolución del Consejo de Seguridad 1566 (2004), de 8 de octubre *S/RES/1566(2004)*, define el terrorismo en su párr. 164, como: «Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo».

10 Párrs. 165-177 del Informe.

11 Así, el párr. 1 de la Resolución del Consejo de Seguridad 2331 (2016) de 20 de diciembre *S/RES/2331(2016)*, indica lo siguiente: «Condena en los términos más enérgicos todos los casos de trata de personas en las zonas afectadas por conflictos armados, y destaca que la trata de personas menoscaba el Estado de derecho y contribuye a otras formas de delincuencia organizada transnacional, que pueden exacerbar los conflictos, fomentar la inseguridad y la inestabilidad y socavar el desarrollo».

El aumento de las amenazas reconocidas se ha visto igualmente reflejado en la propia actuación del Consejo de Seguridad. En efecto, en los últimos años hemos visto cómo sus resoluciones, basadas en el apítulo VII de la Carta: acción en caso de amenaza o quebranto de la paz o actos de agresión<sup>12</sup>, se han diversificado notablemente, especialmente en el caso de violaciones de los derechos humanos y la libre determinación de los pueblos<sup>13</sup>. Igualmente, se ha autorizado el uso de la fuerza armada afectando a la integridad territorial e independencia de un Estado, e incluso en los conflictos armados internos y en la lucha contra el terrorismo<sup>14</sup>. Otros supuestos calificados como «amenazas a la paz» en el marco del capítulo VII han sido las situaciones de emergencia humanitaria<sup>15</sup>; la puesta en peligro de un proceso democrático<sup>16</sup>; la puesta en

12 Sobre la agresión, no se recoge tras el fin de la Guerra Fría ninguna referencia a la misma por parte del Consejo de Seguridad. De hecho, en agosto de 1990 calificó como «invasión» el acto de Iraq sobre Kuwait. Para el profesor Díaz Barrado «el problema central sigue siendo, de todos modos, la calificación de un determinado acto como agresión». En este sentido, a la luz de la resolución mencionada (3314 (XXIX)), la caracterización dependerá de la concurrencia de algunos factores, tanto de naturaleza política como jurídica, entre los que cabe resaltar los siguientes: a) ante todo, el *primer uso de la fuerza armada* por un Estado constituye una prueba *prima facie* de un acto de agresión, es decir, recaerá sobre el Estado que utilizó en primer lugar la fuerza, la carga de la prueba de que tal empleo no contravenía la norma general que establece su prohibición; b) además, corresponde al Consejo de Seguridad determinar si se ha cometido o no un acto de agresión, dependiendo para la calificación del comportamiento armado en cuestión como agresión de la *decisión de un órgano de naturaleza política*; c) por último, existen determinados comportamientos y conductas que, sobre la base de lo anterior, *se caracterizan objetivamente como actos de agresión* —aunque por razones expuestas no lleguen de hecho a calificarse como tales— y que se encuentran perfectamente enumerados en el artículo 3º de la resolución citada». Ver DIAZ BARRADO, C. «La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: balance a los cincuenta años de Naciones Unidas», en MARIÑO MENENDEZ, F. *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Colección Monografías del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 141-163, en p. 153.

13 Originariamente se refirieron al *apartheid* en Sudáfrica (Resoluciones del Consejo de Seguridad 182 (1963) de 4 de diciembre *S/RES/182(1963)*; 282 (1970) de 23 de julio *S/RES/282(1970)*; 287 (1970) de 10 de octubre *S/RES/287(1970)*; 311 (1972) de 4 de febrero *S/RES/311(1972)*); y Rodesia del Sur (Resoluciones del Consejo de Seguridad 217 (1965) de 20 de noviembre *S/RES/217(1965)*; y 232 (1966) de 16 de diciembre *S/RES/232(1966)*). Más recientemente podemos citar resoluciones 808 (1993) de 22 de febrero *S/RES/808(1993)* y 827 (1993) de 25 de mayo *S/RES/827(1993)*, en el caso de la antigua Yugoslavia. Las resoluciones del Consejo de Seguridad están disonibles en: <http://www.un.org/es/sc/documents/resolutions/>.

14 Resoluciones del Consejo de Seguridad 660 (1990) de 2 de agosto *S/RES/660(1990)*, en el caso de Iraq; 713 (1991) de 25 de septiembre *S/RES/713(1991)*, en la antigua Yugoslavia; 748 (1992) de 31 de marzo *S/RES/748(1992)*, en el caso de Libia; y 1054 (1996) de 26 de abril *S/RES/1054(1996)* y 1070 (1996) de 16 de agosto *S/RES/1070(1996)* en Sudán.

15 Resoluciones del Consejo de Seguridad 770 (1992) de 13 de agosto *S/RES/700(1992)* y 787 (1992) de 16 de noviembre *S/RES/787(1992)* en la antigua Yugoslavia; Resolución 794 (1992) de 3 de diciembre *S/RES/794(1992)* sobre Somalia; 1078 (1996) 9 de noviembre *S/RES/1078(1996)* en Zaire; o 841 (1993) de 16 de junio *S/RES/841(1993)* en Haití por la crisis que suponía el gran número de desplazados y refugiados.

16 Resolución del Consejo de Seguridad 767 (1992) de 24 de julio *S/RES/767(1992)* sobre Sudáfrica.

peligro de las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>17</sup>, la inestabilidad económica, social, humanitaria y ecológica<sup>18</sup>; la proliferación de armas de destrucción masiva<sup>19</sup>; la agresión con armas nucleares<sup>20</sup>; crisis internas<sup>21</sup>; renovación de jueces y modificación de los Estatutos de los Tribunales Internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruan-da<sup>22</sup>; Piratería<sup>23</sup>; y ampliación del mandato y periodo de las operaciones de paz<sup>24</sup>.

No obstante, como ha destacado la profesora Abellán Honrubia<sup>25</sup>, el reconocimiento como amenaza o quebranto de la paz y la seguridad ha sufrido falta de coherencia, dependiendo en gran medida de decisiones políticas de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad<sup>26</sup>. Por ello, la ampliación del concepto sería «selectiva»<sup>27</sup> o no generalizable, sin que pudiera establecerse un marco concreto de regulación.

---

17 Resolución 794 (1992) de 3 de diciembre *S/RES/794(1992)* en el caso de Somalia; y 873 (1993) de 13 de octubre *S/RES/873(1993)*, y 917 (1994) de 6 de mayo *S/RES/917(1994)* en Haití.

18 Resolución 1170 (1998) de 28 de mayo *S/RES/1170(1998)* sobre la intervención de Naciones Unidas en África.

19 Resolución 1172 (1998) de 6 de junio *S/RES/1172(1998)* sobre ensayos nucleares llevados a cabo por India y Pakistán.

20 Resolución 984 (1995) de 11 de abril *S/RES/984(1995)* sobre la prórroga del tratado sobre la no proliferación nuclear.

21 Resolución 2056 (2012) de 5 de julio *S/RES/2056(2012)* sobre Malí.

22 Resoluciones 1660 (2006) de 28 de febrero *S/RES/1660(2006)*, 1932 (2010) de 29 de junio *S/RES/1932(2010)* y 1915 (2010) de 18 de marzo *S/RES/1915(2010)*.

23 Resolución 1838 (2008) de 7 de octubre *S/RES/1838(2008)* en Somalia.

24 En este caso hay bastante práctica: resoluciones del Consejo de Seguridad 1689 (2006) de 20 de junio *S/RES/1689(2006)* en Liberia; 1746 (2007) de 23 de marzo *S/RES/1746(2007)* y 1806 (2008) de 20 de marzo *S/RES/1806(2008)* en Afganistán; 1751 (2007) de 13 de abril *S/RES/1751(2007)* en República Democrática del Congo; 1910 (2010) de 28 de enero *S/RES/1910(2010)* en Somalia; 1911 (2010) de 28 de enero *S/RES/1911(2010)* en Costa de Marfil; 2085 (2012) de 20 de diciembre *S/RES/2085(2012)* en Malí. Ver la sección «Crónica de paz y seguridad» en la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Disponible en: <http://www.reei.org/>.

25 ABELLAN HONRUBIA, V. «La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política», en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Coord.). *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid: Tecnos, 1993, p. 3-26, en pp. 3-18.

26 Tal ha sido el caso de la falta de acción por parte del Consejo de Seguridad en lo relativo a las dictaduras en Argentina y Chile.

27 Tal y como la define el prof. Aznar Gómez en AZNAR GÓMEZ, M. *Responsabilidad internacional del Estado y acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 2000, pp. 87-98. Sobre el peso que juega Estados Unidos en este ámbito, ver SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I. «Poder imperial y Derecho Internacional. La pax americana», en VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M.; SALINAS DE FRIAS, A. (Coord.). *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Tomo II, Sevilla: Universidad de Sevilla, 2005, pp. 1293-1310.

Consideramos en cualquier caso que el marco jurídico establecido por las Naciones Unidas permitiría al Consejo de Seguridad ampliar discrecionalmente sus funciones y la calificación como amenaza a la paz y la seguridad internacionales a un mayor número de temáticas que no podían estar previstas en el momento de la conclusión de la Carta de San Francisco en 1945. Únicamente serían los principios y propósitos de la Carta los únicos límites que encontraría el Consejo de Seguridad a fin de actuar para la consecución de la paz, adoptando todas las medidas que legalmente tenga atribuidas. Esta interpretación encuentra además su sustento tanto en la Asamblea General<sup>28</sup> como en el Tribunal Internacional de Justicia<sup>29</sup>. Este último considera que la Carta debe ser aplicada a partir de una interpretación funcional y flexible a fin de permitir a sus órganos, especialmente el Consejo de Seguridad, llevar a cabo las tareas que tienen encomendadas.

Con todo, en nuestra opinión, debemos destacar el papel de la cooperación internacional a nivel estatal y de organizaciones internacionales a fin de hacer frente a estas amenazas, y adoptando medidas coherentes y eficaces en la respuesta dada, lo que se traduciría en el enfoque integral frente a las crisis. Lo que se persigue es una mayor eficacia de la Seguridad Colectiva a través de una acción multilateral, particularmente en el intercambio de información y alerta rápida ante una crisis inminente que pueda afectar la paz y la seguridad. Y todo ello dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas.

En nuestra opinión, la seguridad está destinada a hacer frente a todos los riesgos y agentes hostiles que puedan dañar, de algún modo, la sociedad en la cual vivimos y que se nos presentan en el siglo XXI. Esta Seguridad debe ser interpretada en un contexto amplio, de tal forma que esos riesgos y agentes hostiles no se representen únicamente en amenazas a la integridad territorial, sino, igualmente, a cualquier tipo de elemento que implique una ruptura de los valores reconocidos por la Comunidad Internacional. Del mismo modo, el concepto de «seguridad tiende a mostrar un carácter multidimensional. Ello conlleva que la seguridad no se limita al Estado únicamente como

28 Resolución de la Asamblea General A/RES/53/51, Declaración sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones que amenazan la paz y seguridad internacional y sobre el papel de las Naciones Unidas en esa esfera, de 05.12.1988; y Resolución de la Asamblea General A/RES/46/59, Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y seguridad internacional, de 09.12.1991. Disponible en: <http://www.un.org/es/ga/72/resolutions.shtml>.

29 Ver, entre otros: Avis de la CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, de 11.04.1949; Avis de la CIJ, *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, de 03.03.1950, p. 137; Avis de la CIJ, *Effet du jugement du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant une indemnité*, de 20.07.1954, p. 50; Avis de la CIJ, *Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, de 20.07.1962, p. 158; Avis de la CIJ, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité (1970-1971)*, de 21.06.1971, p. 49; y, en especial, Avis de la CIJ, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un Etat dans un conflit armé*, de 08.07.1996, párr. 25, disponible en : <http://www.icj-cij.org/en>.

poder autónomo y soberano, sino que se extendería, igualmente, a todos los elementos que forman parte del mismo. Así, dispondríamos de un carácter militar clásico de la seguridad, al cual habría que añadirle un rasgo político, económico, social y medioambiental, tratándose conjuntamente la seguridad interior<sup>30</sup> y exterior del Estado.

Finalmente, debemos destacar que la interconexión existente entre las nuevas amenazas conlleva que cualquiera de ellas, véase actos terroristas o el crimen organizado, puede afectar a todas y cada una de las dimensiones actuales de la seguridad. Así, un acto terrorista puede desestabilizar el Estado de derecho o provocar una crisis sanitaria y medioambiental de envergadura. Por su parte, el crimen organizado se nutre del tráfico ilícito —de personas, armas y estupefacientes— y provoca la corrupción en un Estado, llegando a desestabilizar su estructura social, política y económica<sup>31</sup>.

### *Sobre las operaciones de paz de Naciones Unidas*

*De todos es conocido que la esencial función de las Naciones Unidas, como principal Organización Internacional de fines universales, es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, gestionado, según el artículo XXIV de la Carta, por el Consejo de Seguridad. Este órgano posee la responsabilidad primordial en este ámbito a través del mecanismo de seguridad colectiva, y actuando en nombre de todos los miembros de la ONU.*

*El origen de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, lo encontramos en las dificultades surgidas durante el periodo de Guerra Fría para hacer frente a esta labor pacificadora. Estas operaciones pueden ser definidas como «medidas de índole militar o paramilitar*

30 Dentro de las amenazas a la seguridad interior, podemos citar el tráfico de seres humanos, drogas, crimen organizado, atentados a la seguridad alimenticia, ciberdelincuencia, inmigración ilegal, contrabando, terrorismo, catástrofes naturales, fraude y desestabilización de los mercados. Ver CENTRE DES HAUTES ETUDES DE L'ARMAMENT. *La Sécurité intérieure européenne*, 37<sup>ème</sup> Session Nationale du Chear 2000-2001, Paris: Groupe A/Comité 5, juin 2001. En el contexto europeo, ver Doc. Consejo 5842/2/10, Estrategia de Seguridad Interior para la Unión Europea: hacia un modelo europeo de seguridad, de 23.02.2010; Doc. COM (2010) 673 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, de 22.11.2010. Finalmente, Doc. COM (2015) 185 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Agenda Europea de Seguridad, de 28.04.2015; y Doc. COM (2017) 261 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Séptimo informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva, de 16.05.2017. Documentos disponibles en: <http://www.consilium.europa.eu/register/es/content/int/?lang=es&typ=ADV>.

31 RICHMOND, O. «Emerging concepts of security in the european order: implications for “zones of conflict” at the Fringes of the EU», *European Security*, 2000, vol. 9, n.º 1, pp. 41-67, en p. 62; TRAUNER, F. «The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?», IESUE, Occasional Paper, n.º 89, march 2011. Igualmente, Resolución del Parlamento Europeo, de 10.06.1991, sobre las perspectivas de una política de seguridad europea: la importancia de una política de seguridad europea y sus repercusiones para la Unión Política Europea, DO, C 183, de 15.07.1991.

*desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados cuyo propósito esencial es, en una circunstancia de tensión internacional altamente peligrosa para la paz y seguridad internacional, contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que, a través de la negociación o cualesquiera otras medidas de arreglo pacífico, los interesados traten de salvar con las palabras, no con las armas, sus diferencias»<sup>32</sup>.*

En nuestra opinión, el concepto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe ser interpretado de forma amplia, de tal forma que incluye tanto a misiones de observadores como de fuerzas armadas, que hallan su diferenciación, básicamente, en el aspecto competencial y la naturaleza de sus contingentes. Las misiones de observadores se encuentran formadas por observadores o enlaces militares desarmados, reclutados individualmente. Su función principal es observar y verificar la puesta en práctica de acuerdos auspiciados por las Naciones Unidas, informar de las posibles irregularidades al secretario general, mantener un contacto continuo entre las partes, restablecer la paz, etc<sup>33</sup>. Por su parte, las fuerzas armadas pacificadoras actúan de modo más convencional y son reclutados por contingentes nacionales, estando integradas jerárquicamente. Sus funciones principales son impedir la reanudación de hostilidades, controlar el arma-

32 Definición de REMIRO BROTONS, A. *et al. Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 699. Sobre las operaciones de mantenimiento de la paz en el seno de las Naciones Unidas, ver, igualmente, AA.VV. «Las Misiones de Paz de la ONU», *Cuadernos de Estrategia*, 1994, n.º 18; CARDONA LLORENS, J. «El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en DIEZ DE VELASCO, M. *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª ed., Madrid: Ed. Tecnos, 2010, pp. 226-282, en pp. 247-263; ID, «Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?», *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2002, vol. VI, pp. 759-891; CARRILLO SALCEDO, J.A. «Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza jurídica y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1965, vol. XVIII, pp. 164-174; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. «Paz y Derechos Humanos: una nueva dimensión de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1996, pp. 47-102; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: análisis jurídico de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, 2 vols., Huelva: Universidad de Huelva, 1998; IGLESIAS VELASCO, A. *Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características*, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2003; PEREZ GONZALEZ, M. «Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzos», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 1995, n.º 17, pp. 61-78; SÁNCHEZ RODRIGUEZ, L.I. «Las operaciones de mantenimiento de la paz: aspectos actuales», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (coord.). *Balance y perspectivas de las Naciones Unidas...cit.*, pp. 189-203; VILLAR Y ORTIZ DE URBINA, F. «El sistema de mantenimiento de la paz de la ONU: cincuenta años después de su creación», en «Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas», *Colección Escuela Diplomática*, n.º 2, Madrid: BOE, 1995, pp. 25-40.

33 Podemos destacar: Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Oriente Medio (UNTSO), Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP), Misión de Observadores de Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG).

mento, evitar la intervención externa, asegurar la restauración efectiva del Gobierno, mantener el orden público, etc.<sup>34</sup>.

No obstante, la diferencia entre los observadores y las fuerzas armadas es actualmente compleja. En efecto, esta separación tenía sentido cuando se hacía referencia a operaciones clásicas de mantenimiento de la paz de naturaleza militar o de *primera generación* durante el periodo de Guerra Fría. Al acabar esta e iniciarse una nueva etapa en las Relaciones Internacionales, surgen crisis mucho más heterogéneas que van a requerir respuestas globales y multidimensionales. Estas nuevas operaciones, denominadas de *segunda generación*, conllevan una ampliación de funciones y una mayor complejidad en la estructura, asumiendo una dimensión multifuncional y en paralelo a un concepto de seguridad multidimensional actual. Debido a esto, sus componentes no son solo militares sino también civiles y policiales y bajo un mando conjunto integrado. Todo ello en la consecución de un enfoque integral de las crisis internacionales. Incluso P. Picone habla de misiones de *tercera generación*, las cuales serían aquellas donde el Consejo de Seguridad autoriza a uno o más Estados el uso de la fuerza armada para la ejecución de sus funciones y ante los ataques producidos –véase el caso de la antigua Yugoslavia–. Son las llamadas operaciones de coerción de la paz o de *peace enforcement*<sup>35</sup>.

Dentro de este carácter multifuncional, las operaciones pueden desarrollar tareas en los siguientes ámbitos:

- *Prevención de conflictos*. En la misma entra el desplazamiento preventivo de la fuerza, interposición, alerta rápida y vigilancia de la situación.
- *Garantía y control de movimientos*. Implica la creación de zonas restringidas a los vuelos, zonas de seguridad, bloqueos, sanciones y garantía de paso.
- *Protección y asistencia humanitaria*. Destinada en particular a asegurar, militarmente, la labor humanitaria desarrollada por las Organizaciones Internacionales o las ONG.
- *Supervisión de una situación de paz tras el conflicto*. Esta tarea conlleva un marcado peso del componente civil, incluido el policial. Se incluyen las tareas de desmovilización, desarme, asistencia en la retirada de minas, vigilancia de procesos electorales y reestructuración de las fuerzas de seguridad. Estas misiones completan las llevadas a cabo durante la fase de conflicto y tienden a asegurar la estabilidad necesaria para hacer regresar al Estado o la región a una fase de paz global.

---

34 Destacan, entre otras: Misión de las Naciones Unidas en el Congo (MONUC), Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación en El Golán (UNDOF), Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL), Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL).

35 PICONE, P. «Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria», *Rivista di Diritto Internazionale*, 1996, vol. 79, n° 1, pp. 5-33, en pp. 16-31.

- *Asistencia militar a estructuras civiles*. Con objeto de favorecer la imposición de la paz y crear la confianza política.

*Este carácter multifuncional de las operaciones tuvo su plasmación, en el seno de las Naciones Unidas, a través del informe elaborado por el entonces secretario general Boutros Boutros-Ghali en junio de 1992. En efecto, este informe<sup>36</sup>, el cual tenía la consideración de un documento de alto nivel no oficial, y titulado «Agenda por la paz», recogía los diferentes medios existentes para reforzar la capacidad de las Naciones Unidas en la diplomacia preventiva y el mantenimiento y el restablecimiento de la paz<sup>37</sup>. El Informe citaba las siguientes acciones para la preservación de la paz:*

a) *Diplomacia preventiva (Preventive Diplomacy)*. Consistente en evitar que surjan diferencias entre las partes, impedir que las diferencias existentes se transformen en un conflicto abierto, y si este estalla hacer que se extienda lo menos posible. Puede conllevar medidas de confianza en el campo del desarme o del control de armas, o el establecimiento de zonas desmilitarizadas.

b) *Mantenimiento de la paz (Peace-Keeping)*. Acciones que coinciden con las operaciones clásicas de *segunda generación*. Para ello se busca la cooperación con los acuerdos y organismos regionales del Capítulo VIII de la Carta, incluido la OTAN<sup>38</sup>.

---

36 UN Doc. A/47/277-S/2411, Informe del secretario general sobre los medios para reforzar la capacidad de la ONU en la Diplomacia Preventiva y el Mantenimiento y el Restablecimiento de la Paz, de 17.06.1992 («Agenda por la paz»), disponible en: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>; UN Doc. A/50/60-S/1995/1-3, un suplemento de la «Agenda por la paz». Documento de posición del secretario general presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, de 03.01.1995, disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>. ACOSTA SANCHEZ, M.A. *La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales: las operaciones Petersberg*, Madrid: Ed. Dykinson, 2008, pp. 114-120.

37 Un comentario en: GARGIULO, P. «Le Nazione Unite di fronte alle sfide del duemila: l'Agenda per la pace», *La Comunità Internazionale*, 1993, vol. XLVIII, pp. 571-586; GIOIA, A. «The United Nations and regional organizations in the maintenance of peace and security», en BOTHE, M. RONZITTI, N.; ROSAS, A. *The OSCE in the maintenance of peace and security*, The Hague/London/Boston: Ed. Kluwer, 1997, pp. 191-236, en, 222-225; SCHRICKE, C. «L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali: analyse et premières réactions», *Annuaire Français de Droit International*, 1992, vol. 38, pp. 11-31; THIERRY, H. «L'Agenda pour la paix» et la Charte des Nations Unies», en AA.VV. *Le développement du rôle du conseil de sécurité*, Colloque Académie de Droit International de La Haye, 1992, The Hague: Ed. Martinus Nijhoff, 1993, pp. 375-384; TORRES BERNANDEZ, S. «Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la Declaración de los Miembros del Consejo de Seguridad de 31.01.1992», en PEREZ GONZALEZ, M. (Coord.). *Hacia un nuevo orden internacional y europeo:...* cit., pp. 727-769; VILLANI, U. «Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU», *La Comunità Internazionale*, 1998, vol. LIII, n.º 3, pp. 428-460, en pp. 438-442.

38 UN Doc. A/RES/49/57, Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de 17.02.1995, disponible en: <http://www.un.org/es/ga/72/resolutions.shtml>; UN Doc. A/55/305-S/2000/809, Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento

c) *Restablecimiento de la paz (Peace-Making)*. Conlleva reunir a las partes enfrentadas esencialmente por medios pacíficos como los previstos en el artículo 33.1 de la Carta: negociación, investigación, mediación, arbitraje, arreglo judicial, recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos a elección de las partes.

d) *Consolidación de la paz (Post Conflict Peace-Building)*. Ejercido normalmente por misiones de observadores y que se desarrolla tras el conflicto para definir y apuntalar las estructuras propias que reafirmen la paz. Hay un amplio conjunto de tareas a desarrollar, como el desarme, el restablecimiento del orden público (llevado a cabo por contingentes policiales), la repatriación de refugiados, el apoyo consultivo y la formación de personal de seguridad, la vigilancia de procesos electorales o la asistencia a la protección de los derechos humanos.

De acuerdo con esta descripción, las operaciones multifuncionales son aquellas operaciones de restablecimiento de la paz a las que se añaden elementos de mantenimiento de la paz, fortaleciendo el enfoque integral. Nos encontramos, por tanto, con acciones en las que participan no solamente elementos militares sino también unidades policiales y diplomáticas<sup>39</sup>, y con la finalidad de supervisar y verificar el alto el fuego, la retirada de tropas, procesos electores, la protección de los derechos humanos o la asistencia a la administración civil. Ello parece conllevar que las actuales operaciones de mantenimiento de la paz, no se caracterizarían por la naturaleza de sus componentes —militares o civiles—, sino más bien por su ámbito competencial y sus objetivos a alcanzar.

Finalmente, en 2015 se ha adoptado el Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: *aunar nuestras ventajas en pro de la paz-política, alianzas y personas*<sup>40</sup>, y con una clara visión integral en la gestión de crisis. En dicho informe se da una visión más realista de las «operaciones de paz», concepto más amplio y multidimensional que el tradicionalmente usado «operaciones de mantenimiento de la paz». Además, se propugna la cooperación con entes regionales y compartiendo fuerzas en aras de la paz y la seguridad. Concretamente se defiende que la política diseñe y ejecute las operaciones de paz y un uso más flexible de las mismas. Por otra parte, se potencia la prevención de conflictos y la mediación así como la protección de los civiles; una mayor claridad en la autorización del uso de la fuerza y, finalmente, se aboga por una mejor preparación, mandatos más claros y co-partición de ventajas

---

de la paz en todos sus aspectos, de 17.08.2000 (Informe Brahimi), disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>.

39 De hecho, la propia «Agenda por la paz» decía textualmente: «Peace-keeping is the deployment of a United Nations military and/or police personnel frequently civilians as well». UN Doc. A/47/277-S/2411, *cit.*, párr. 20.

40 UN Doc. A/70/95-S/2015/446, de 17.06.2015. UN Doc. S/2015/682, Informe del secretario general sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas: aplicación de las recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las operaciones de paz, de 02.09.2015, disponible en: [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2015\\_446.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_446.pdf).

entre todos los actores en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad, potenciando la participación de organizaciones internacionales regionales.

### *Las operaciones de paz de la Unión Europea: las operaciones Petersberg*

En el caso de la UE, su clara voluntad de jugar un papel más activo en las cuestiones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, tuvo su punto de inflexión con las crisis yugoslavas que azotaron el continente europeo en la última década del pasado siglo. En efecto, el desmembramiento de Yugoslavia y la crisis de Kosovo pusieron en evidencia la falta de una infraestructura adecuada para situaciones graves de crisis en el propio territorio. Frente a este reto, y a partir del Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, la UE decide desarrollar los aspectos más securitarios de su política exterior a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD), como mecanismo para poder disponer de capacidades de prevención de conflictos y gestión de crisis.

El origen y desarrollo de esta PCSD, en donde se enmarca la nueva faceta *pacificadora* de la UE ha sido ampliamente estudiada y analizada<sup>41</sup>, por lo que nos centraremos en el ámbito material de la misma. En efecto, debemos indicar la voluntad de la UE en el marco de la PCSD de lanzar una amplia gama de operaciones, recogidas en el actual artículo 43.1 TUE. Las mismas podrían agruparse en operaciones de naturaleza civil así como operaciones de carácter más clásico al ser militares. Pero además, como novedad, la UE autoproclama la posibilidad de lanzar, igualmente, operaciones híbridas civiles-militares, y a fin de poder ofrecer una respuesta global multidimensional a la crisis en cualquier parte del mundo<sup>42</sup>.

Esta disponibilidad y amalgama de operaciones va a permitir a la UE dejar de ser reconocida como una potencia únicamente civil, para ir dotándose de medios e in-

---

41 Sin ser exhaustivos, podemos citar las siguientes obras recientes: ACOSTA SANCHEZ, M.A. *The EU's military crisis management operations. Petersberg tasks and international peace*, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2011; BARCELÓ, M. J. *Las misiones de paz de la Unión Europea*, Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2015; GARCÍA PÉREZ, R. «Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 2009, pp. 21- 71; GREVI, G.; HELLY, D.; KEOHANE, D. (Ed.). *European security and defence policy. The first 10 years (1999- 2009)*, Paris: EUISS, 2009; HOWORTH, J. *Security and Defence Policy in the European Union*, 2ª ed., Basingstoke: Ed. Palgrave Macmillan, 2014; KOUTRAKOS, P. *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2013; ROLDAN BARBERO, J. (Coord.). *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, Granada: Universidad de Granada, 2012; SIMON, L. «Command and control? Planning for EU military operations», EUISS, Occasional Paper, n.º 8, January 2010; SOLANA et al, «More Union in European Defence», CEPS Report, February 2015; TARDY, T. «CSDP in action. What contribution to international security», EUISS, Chaillot Papers, n.º 134, May 2015.

42 JOIN (2013) 30 final, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, el enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores, de 11.12.2013.

fraestructuras militares. De este modo, la UE, a través de su nueva política, desarrolla un concepto de *Hard Security* —seguridad y defensa stricto sensu con componentes militares—, pero también profundiza y mejora sus instrumentos de *Soft Security*: gestión de crisis y prevención de conflictos —que tanto peso le han dado en la escena internacional—<sup>43</sup>. Esta situación, si bien aún está lejos de representar una autonomía funcional por parte de la UE, permite vislumbrar unas futuras relaciones con la OTAN más intensas y en pro de un reparto de funciones (*Burden Sharing*) coherente y respetuoso con las competencias de cada una de las organizaciones.

*Las operaciones que puede llevar a cabo la UE, las denominadas operaciones Petersberg, forman un conjunto de distintas acciones, de diferente nivel de intensidad, y que no han sido definidas en ningún texto o documento legal.*

*De acuerdo con el artículo 43.1 TUE,*

*«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 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, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio».*

Del enunciado del artículo 43.1 TUE, podemos obtener una serie de reflexiones. En primer lugar, las operaciones no se limitan a las de carácter militar, al hacerse referencia a medios *civiles y militares*. Ello denota el reconocimiento de acciones Petersberg de naturaleza civil con la finalidad de actuar en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y además acorde con la práctica internacional. En segundo lugar, se hace expresa mención a *operaciones conjuntas en materia de desarme*, que conlleva el recurso a medios tanto civiles como militares. Por último, en tercer lugar, el articulado conlleva la posibilidad de llevar a la práctica el resto de las operaciones enumeradas a través de acciones civiles, militares o civiles-militares.

Con todo, nos encontramos con un reconocimiento de las operaciones de gestión civil de crisis como auténticas operaciones Petersberg, en paralelo a las acciones de naturaleza militar tradicionales o clásicas. De cualquier modo, debemos criticar el hecho de no haberse listado las diferentes categorías de misiones civiles<sup>44</sup>. Ello puede deberse

---

43 KHANNA, P. «The metrosexual superpower», *Foreign Policy*, July/August 2004, pp. 66-68. Igualmente, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. «Seguridad internacional en el Estrecho de Gibraltar: más allá de una separación de funciones (*Burden Sharing*) entre la UE y la OTAN», en DEL VALLE GALVEZ, A. (Dir.); ACOSTA SÁNCHEZ, M.; REMI NJIKI, M. (Coord.). *Inmigración, seguridad y fronteras: problemáticas de España, Marruecos y la UE en el área del Estrecho*, Madrid: Ed. Dykinson, 2012, pp. 413-434.

44 Como serían las misiones civiles para el Estado de derecho; operaciones policiales; reforma del sector de la seguridad; control fronterizo; misiones de observación; y de apoyo a los representantes especiales de la Unión.

a permitir la posibilidad de ir aumentando estas categorías según lo vaya exigiendo la práctica internacional, tal y como ha ocurrido hasta el momento en el seno de la UE.

En nuestra opinión, las operaciones Petersberg podrían ser definidas actualmente como «aquel conjunto de acciones operativas que la UE lleva a cabo en el seno de la PCSD para la prevención de conflictos y la gestión de crisis, las cuales conllevan el despliegue sobre el territorio de un tercer Estado, previo consentimiento de este, de contingentes tanto militares como civiles, abastecidos por los Estados miembros e identificados previamente»<sup>45</sup>.

Buscando identificar la gama de operaciones Petersberg recogidas en el TUE, podemos indicar lo siguiente<sup>46</sup>:

-*Misiones humanitarias*. Estas operaciones humanitarias no deben confundirse con las acciones de ayuda humanitaria de la Comisión (artículo 214 TFUE<sup>47</sup>), aun cuando guarden una estrecha vinculación. Las operaciones humanitarias de carácter militar,

45 ACOSTA SANCHEZ, M.A. *The EU's military crisis management operations...op. cit.*, p. 67. Ver, igualmente, ACOSTA SANCHEZ, M.A. «Las operaciones Petersberg de la UE y el Tratado de Lisboa», *Revista de Estudios Europeos*, 2009, n.º 51, pp. 9-43.

46 CORIO, M. «Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la PESD», *Revista de Estudios Políticos*, 2003, n.º 119, pp. 351-380, en p. 372; INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), «EU crisis response capability: institutions and processes for conflict prevention management», *Report* n.º 2, Brussels, 26 June 2001, pp. 2-5; ORTEGA, M. «L'intervention militaire et l'UE», *IESUEO, Cahier de Chaillot*, n.º 45, mars 2001, pp. 105-108 ; PECLOW, V. «UE: l'humanitaire prépare-t-il le militaire?», en ADAM, B. ; BIQUET, J.-M.; CORTEN, O., *Militaires-humanitaires. À chacun son rôle*, Bruxelles: GRIP, 2002, p. 85; ROSCINI, M., «L'art. 17 del Trattato sull'Unione Europea e i compiti delle forze di pace», en, RONZITTI, N. (dir.), *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma: Rubbetino Editore, 2005, pp. 49-79; VAN HEGELSOM, G. J. «The relevance of the law of armed conflict for the conduct of Petersberg tasks», en, «Proceedings of the Bruges Colloquium: the Impact of the International Humanitarian Law on Current Security Policy Trends, 26-27 October 2001», *Collegium*, 2002, n.º 25, pp. 109-120, en pp. 113-114.

47 Art. 214 TFUE: «1. Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones. Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. 2. Las acciones de ayuda humanitaria se llevarán a cabo conforme a los principios del derecho internacional y a los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación. 3. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas que determinen el marco en el que se realizarán las acciones de ayuda humanitaria de la Unión. 4. La Unión podrá celebrar con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes cualquier acuerdo adecuado para la consecución de los objetivos enunciados en el apartado 1 y en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea. El párrafo primero se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y celebrar acuerdos. 5. A fin de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión, se creará un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. El Parlamento Europeo y el Consejo fijarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, su estatuto y sus normas de funcionamiento. 6. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación entre las acciones de la Unión y las de los Estados miembros, con objeto de aumentar la eficacia y la complementariedad de los mecanismos de la Unión y de los mecanismos nacionales de ayuda humanitaria. 7. La Unión velará por que sus acciones de ayuda

requieren la autorización previa del Estado de acogida y no implican el uso de la fuerza, por lo que no es necesario, salvo excepción, un mandato del Consejo de Seguridad.

«El concepto de esta modalidad de operaciones es bastante amplio, no pudiendo, en ningún caso, confundirse con las acciones de intervención humanitaria. En efecto, al concepto tradicional de las operaciones humanitarias, y entendidas como la protección armada de la asistencia ejercida por organismos gubernamentales o no gubernamentales en beneficio de las poblaciones necesitadas, se unen otras funciones a partir del desarrollo de las operaciones de paz de segunda generación. De este modo, de acuerdo con la práctica onusiana, estas operaciones pueden implicar, igualmente, el uso de medios militares para las restricciones a vuelos o de movimiento de fuerzas militares, creación de zonas de seguridad, establecimiento de gobiernos democráticos, imposición de un alto el fuego, desarme, formación de personal en la retirada de minas o protección de convoyes humanitarios *stricto sensu*. En algunos casos, incluso el Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza para asegurar la efectiva ayuda humanitaria, en particular en Bosnia y Herzegovina, Somalia y Ruanda<sup>48</sup>. En el ámbito de la UE, un ejemplo de este tipo de operación humanitaria fue la operación militar de la UE en la República Democrática del Congo (Artemis)».

-*Misiones de rescate*. Este tipo de operaciones hace referencia, en general, a aquellas operaciones tendentes a salvar a ciudadanos en peligro inminente, provocado por una situación de crisis, y localizados en un tercer Estado<sup>49</sup>.

humanitaria estén coordinadas y sean coherentes con las de las organizaciones y organismos internacionales, en particular los que forman parte del sistema de las Naciones Unidas».

48 CARRILLO SALCEDO, J.A. «Le rôle du Conseil de Sécurité dans l'organisation et la réglementation du "droit à l'assistance humanitaire", en AA.VV. *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité, ...op. cit.*, pp. 157-167; DOMESTICI-MET, M.J. (dir.). *Aide humanitaire internationale: un consensus conflictuel?*, Paris: Ed. Economica, 1996, pp. 89-94; ELIASSON, J. «Humanitarian action and peacekeeping», en OTUNNU, O.; DOYLE, M. (ed.). *Peacemaking and peacekeeping for the new century*, New York: Rowman and Littlefield Publishers, 1998, pp. 203-230; ESCUDERO ESPINOSA, J.F. *Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el derecho internacional actual*, León: Universidad de León, 2002, pp. 29-37; LATTANZI, F. *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Torino: Giappichelli, 1997, pp. 59-75; LEURDIJK, D.A. «Background paper: United Nations protection force (UNPROFOR)», en AZIMI, N. (ed.). *Humanitarian action and peacekeeping operations*, London/The Hague/Boston: Kluwer, 1997, pp. 69-83; TORRELLI, M. «Les zones de sécurité», *Revue Générale de Droit International Public*, 1995/4, p. 812; WHITMAN, J. «A cautionary note on humanitarian intervention», *Journal of humanitarian assistance*, september 1995, n.º 1, disponible en: [www.jha.ac](http://www.jha.ac).

49 Para el caso de encontrarnos ante una catástrofe natural o un ataque terrorista, se pondrá en funcionamiento el mecanismo de protección civil en el ámbito de la gestión civil de crisis, implicando acciones de salvamento y rescate (artículo 196 TFUE). Esta acción de gestión civil de crisis no puede ser considerada como una operación del tipo Petersberg e interviene en situaciones tales como inundaciones, seísmos, incendios o catástrofes de origen humano (entendidas como aquellas provocadas por la actividad humana y resultante, por ejemplo, de riesgos tecnológicos o amenazas terroristas) como el provocado por el *Prestige*. Sobre esta cuestión, puede verse TORRES CAZORLA, M.I. «¿Lecciones aprendidas? El papel de la Unión Europea en materia de prevención y coordinación en caso de catástrofe», en GARCÍA SAN JOSÉ, D.; SÁNCHEZ PATRÓN, J.M.; TORRES CAZORLA, M.I. (Coords.). *Bioderecho, Seguridad y Medioambiente*, Valencia: Ed. Tirant

En cuanto a su regulación jurídica<sup>50</sup>, el rescate de nacionales en un tercer Estado no atentaría contra la integridad territorial o la independencia política del Estado, pues no estaríamos ante una intervención humanitaria. En nuestra opinión, este tipo de operaciones es mucho más limitado al no existir una agresión. En todo caso, estaríamos de acuerdo en que este tipo de operaciones podría legitimarse a través de la protección de los Derechos Humanos, y siempre que se tendiera a proteger la vida o la salud de sus nacionales<sup>51</sup>. Encontramos numerosos ejemplos en las últimas décadas, como el rescate de ciudadanos británicos en Chipre en 1974, y Aden en 1986; belgas y franceses en Ruanda, en 1990, Zaire, en 1991; y franceses en Yemen, en 1994<sup>52</sup>.

Más difícil de justificar es cuando el beneficiario no es un nacional. De cualquier forma, se entiende que el derecho a intervenir únicamente existe cuando hay peligro para la vida de los beneficiarios, por lo que será la noción de cuasiurgencia, en sentido médico, la que establezca la condición de legitimidad.

- *Misiones de mantenimiento de la paz*. Las misiones de mantenimiento de la paz (*Peacekeeping Operations*) coinciden con las clásicas operaciones de *segunda generación* de las Naciones Unidas, si bien debemos aplicar el organigrama y el procedimiento decisonal establecido en el ámbito de la PESC / PCSD. Así, serían operaciones sin carácter coercitivo, formadas por un grupo de Estados, con la autorización del Estado donde se va a desarrollar la acción, tendrán un carácter imparcial y su duración es limitada en el tiempo. Este tipo de operaciones carece de autorización para el uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa.

Su función esencial es la de observar y garantizar el mantenimiento de la paz, asegurando el alto el fuego y la prevención de conflictos. Claros ejemplos de operaciones Petersberg de mantenimiento de la paz, son las operaciones militares en la antigua República Yugoslava de Macedonia (Operación Concordia), en Bosnia y Herzegovina (Operación Althea) y en la República Democrática del Congo (Operación Eufor RD

---

lo Blanch, 2015, pp. 151-173. Igualmente, en la misma obra colectiva, BAUTISTA HERNÁNDEZ, A. «Recientes avances en la regulación de la Unión Europea en materia de catástrofes: el mecanismo de protección civil de la unión», pp. 174-194.

50 BETTATI, M. «Un droit d'ingérence?», *Revue générale de droit international public*, 1991/3, pp. 648-651; JORGENSEN, K. (ed.). *European approaches to crises management*, the Hague/London/Boston: Kluwer, 1997, pp. 142-143; REMIRO BROTONS, A. *et al. Derecho...op. cit.*, pp. 929-930; RONZITTI, N. *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985.

51 SCHWEISFURTH, T. «Operation to rescue nationals in third states involving the use of force in relation to protection of human rights», *German Yearbook of International Law*, 1980, vol. 23, pp. 159-180. Igualmente, «La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États», en AA.VV. *Annuaire de l'Institut de Droit International, Résolutions 1957-1991*, Paris: Pedone, 1992, pp. 205-213. Ver artículo 15 of Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, BOE, n.º 276, de 18.11.2005.

52 ZICCARDI CAPALDO, G., *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano, Giuffrè Ed., 1990, pp. 20-45. Sobre intervenciones humanitarias, ver BETTATI, M. «Un droit...», *op. cit.*, p. 648.

Congo), en Chad y República Centroafricana (Operación Eufor Tchad/RCA) y en Somalia (Operación Atalanta).

-*Misiones en las que intervienen fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.* Estas misiones vienen caracterizadas por la posibilidad del uso de la fuerza por parte de sus contingentes, por lo que, en esta modalidad, debemos asimilar restablecimiento de la paz (*peacemaking*) con imposición de la paz (*peaceenforcement*). La particularidad de este tipo de misiones la encontramos en el hecho de que se enfrenta a una situación de grave crisis, y más allá del resto de modalidades operacionales que destacan por intervenir en una situación de paz y estabilidad. Si bien partimos de que la UE actualmente no dispone de operatividad para esta modalidad de operaciones, y en detrimento de la OTAN, sí es cierto que en los últimos años se han ido incorporando al proceso de integración europea una serie de elementos de relieve. En efecto, la consecución de una *defensa común* (artículo 42.2 TUE), junto con la incorporación de una cláusula de *asistencia mutua* (artículo 42.7 TUE) o el reciente desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente (artículo 46 TUE<sup>53</sup>), puede conllevar la asunción de este tipo de operaciones por parte de la UE a corto y medio plazo.

-*Nuevas misiones incorporadas por Lisboa.* Las nuevas operaciones incorporadas por Lisboa serían entonces las operaciones conjuntas de desarme, las de asesoramiento y asistencia militar, las de prevención de conflictos y las de estabilización al término de conflictos (*Post-Conflict Peace-Building*). Respecto a su contenido, podríamos indicar lo siguiente:

a) *las operaciones conjuntas civiles militares en materia de desarme*, conllevan programas de destrucción de armas y de control de armamento en una fase posterior a la finalización del conflicto;

b) *las operaciones de asesoramiento y asistencia militar*, se traducen en la cooperación con las fuerzas militares de un tercer Estado o de una Organización regional o subregional para desarrollar fuerzas democráticas mediante el intercambio de prácticas correctas, por ejemplo mediante acciones de formación, como las operaciones de desminado, tales como las operaciones EUSEC RD Congo y EU SSR Guinea Bissau. Igualmente, cabe citar dentro de esta categoría a las operaciones fronterizas, como la EUBAM Libia, EUBAM Moldavia y Ucrania y EUBAM Rafah.

c) *las operaciones de prevención de conflictos*, implican la alerta rápida y el recurso a medidas, no solamente militares, que permitan fortalecer la confianza y la seguridad;

---

53 ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. «La cooperación estructurada permanente: ¿un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?», *Revista General de Derecho Europeo*, 2018, n.º 45; MURILLO COZAR, B. «El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea», *IEEE*, Documento de Opinión, 32/2018, de 23.03.2018, disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2018/DIEEEO32-2018\\_Coop-Estrcut-Perman\\_UE\\_SegyDef\\_BeatrizCozar.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO32-2018_Coop-Estrcut-Perman_UE_SegyDef_BeatrizCozar.pdf).

d) finalmente, *las operaciones de estabilización al término de los conflictos (Post Conflict Peace-Building)*, implican el uso de instrumentos civiles y militares destinados a la reforma militar, democrática y de seguridad pública.

A fin de clarificar el alcance de las operaciones Petersberg, el Consejo, en sus conclusiones de 14 de noviembre de 2016 ha indicado las operaciones civiles y militares que, de acuerdo con los medios disponibles, la UE podría lanzar en el marco de la PCSD. Sin ser una lista exhaustiva, se citan las siguientes: 1) Operaciones conjuntas de gestión de crisis en situaciones de alto riesgo para la seguridad en las regiones que rodean la UE; 2) Operaciones conjuntas de estabilización, incluidas operaciones aéreas y operaciones de las fuerzas especiales; 3) Respuesta rápida civil y militar, incluidas las operaciones de respuesta rápida militar que, entre otras cosas, recurran a los grupos de combate de la UE (*EU battlegroup*), ya sea en su conjunto o dentro de un cúmulo de fuerzas adaptado a la misión; 4) Misiones civiles de sustitución o ejecutivas; 5) Operaciones de seguridad aérea, incluyendo el apoyo aéreo próximo y la vigilancia aérea; 6) Creación de capacidades civiles y misiones de reforma del sector de la seguridad (supervisión, tutoría y asesoramiento, formación), entre otras cosas en relación con la policía, el Estado de derecho, la gestión de fronteras, la lucha antiterrorista, la resiliencia, la respuesta a las amenazas híbridas y la administración civil, así como las misiones de supervisión civil; 7) Creación de capacidades militares a través de misiones de asesoramiento, formación y tutoría, incluida la protección contundente de las fuerzas en caso necesario, así como misiones de supervisión/observación; y finalmente, 8) Operaciones de seguridad o vigilancia marítima, también a largo plazo en zonas cercanas a Europa<sup>54</sup>.

Con todo, en nuestra opinión, la finalidad del artículo 43.1 TUE es redimensionar la gama de las operaciones Petersberg, partiendo de un desarrollo operativo de las acciones ya previstas, de tal forma que se amplían las posibilidades que ofrece cada una de ellas, tal y como aparece recogido en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016.

### La operación militar Sophia en el Mediterráneo: ¿paradigma de enfoque integral frente a las crisis internacionales?

Teniendo en cuenta la evolución del concepto de *seguridad*, de las operaciones de paz internacionales y más concretamente el alcance de las operaciones Petersberg de la UE, debemos entonces determinar el encaje de la competencia *ratione materiae* de la Operación Sophia en dicho marco.

54 Doc. Consejo 14149/16, Conclusiones del Consejo, sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de seguridad y defensa, de 14.11.2016. Debemos considerar este listado como una extensión y/o clarificación de las operaciones Petersberg recogidas en el artículo 43.1 TUE, si bien, en nuestra opinión, praeter legem, por lo que se debería actualizar el listado en derecho originario. Ver, igualmente, las modalidades recogidas en el concepto de «Reacción rápida militar» del EMUE, en, Doc. Consejo 17036/1/14 REV 1, EU Military rapid response concept, de 08.01.2015.

Y es que el marco fáctico en el cual se desarrolla la Operación Sophia es del todo novedoso. Así, la crisis migratoria que está golpeando la realidad internacional y más concretamente a Europa, se está concentrando particularmente en la región centro meridional del Mediterráneo, traduciéndose en la llegada ingente de miles de inmigrantes de origen subsahariano procedentes de las costas libias<sup>55</sup>. Por una parte, debemos recordar la situación política de Libia, en la cual existen hasta tres gobiernos distintos en un país de casi dos millones de kilómetros cuadrados y en continuo enfrentamiento entre facciones. Es por tanto representativo de lo que viene a denominarse como «Estado fallido» (*Failed State*)<sup>56</sup>.

Por otra parte, la amenaza a la cual se enfrenta la UE no es propiamente la inmigración en situación irregular que llega a sus costas, sino la criminalidad transfronteriza que es realmente la responsable de los flujos migratorios en unas situaciones que facilitan desgraciadamente los accidentes y naufragios con las dramáticas consecuencias por todos conocidas. Es por ello que, a partir del enfoque integral en materia de seguridad y más concretamente en el ámbito de la Agenda Europea de la Migración de 2015<sup>57</sup>, se propuso el recurso a medios militares para luchar contra dicha criminalidad, buscando reforzar la presencia de la UE en el mar e impedir los flujos migratorios ilegales.

---

55 Sobre la crisis migratoria en el Mediterráneo, puede verse, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. «Inmigración marítima en el Mediterráneo: las iniciativas de la UE y la protección de los derechos humanos», *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. XVII (2017), Cizur Menor: Ed. Aranzadi, , 2018, pp. 23-59, así como amplia bibliografía citada. Igualmente, GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. «La crisis de los refugiados y la respuesta europea» *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 67/2015 de 18.II.2015; GONZÁLEZ VEGA, J. «Mitos y mistificaciones: la Unión Europea y la protección internacional (a propósito de la “crisis de los refugiados”)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2017, vol. 56, pp. 27-75; GORTÁZAR ROTAECHE, C. «La crisis de los refugiados: la hora de Europa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 5/2016 de 18.OI.2016. Finalmente, FUENTE COBO, I. «Las migraciones en el espacio euromediterráneo: los escenarios posibles», *IEEE, Documento de Análisis*. 32/2017, 28.06.2017, disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2017/DIEEEA32-2017\\_Migraciones\\_SeguridadRegional\\_IFC.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA32-2017_Migraciones_SeguridadRegional_IFC.pdf).

56 JIMENEZ PIERNAS, C. «Estados débiles y Estados fracasados», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2013, vol. LXV, n.º 2, pp. 11-49.

57 Doc. COM (2015) 240 final, «Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Una Agenda Europea de Migración, de 13.05.2015, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>. Ver, igualmente, «Conclusiones del Consejo Europeo», de marzo de 2015 (EUCO 11/15, de 20.03.2015) y «Conclusiones del Consejo Europeo», de junio de 2015 (EUCO 22/15, de 26.06.2015), disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/conclusions/>. DEL VALLE, A., «Unión Europea, crisis de refugiados y “limes imperii”», *Revista General de Derecho Europeo*, 2016, n.º 38.

De esta propuesta surge la operación militar EUNAVFOR MED Sophia<sup>58</sup>, en vigor actualmente hasta noviembre de 2018. Su misión se concentra en tres ámbitos bien diferenciados<sup>59</sup>:

i) como tarea central<sup>60</sup>, detectar, capturar y eliminar los buques y medios que utilizan o que se sospeche que utilizan los pasadores de fronteras o los tratantes de personas, de conformidad con el derecho internacional aplicable, incluidos la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, así como los mandatos del Consejo de Seguridad.

En esta competencia original, la Operación Sophia actuará en tres fases consecutivas:

FASE I: apoyar la detección y el seguimiento de las redes de migración mediante la recopilación de información y las patrullas en alta mar de conformidad con el derecho internacional.

FASE II: iniciada el 7 de octubre de 2015, y que consiste en proceder a visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, en las condiciones previstas en el derecho internacional aplicable, incluidos el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>61</sup> y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes (Protocolo de Palermo<sup>62</sup>). Igualmente, de conformidad con cualquier resolución aplicable del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el consentimiento del Estado ribereño en cuestión, procederá a visitar, registrar, apresar y desviar, en alta mar o en las aguas territoriales y las aguas interiores de dicho Estado, los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, en las condiciones establecidas en dicha resolución o consentimiento.

---

58 Decisión 2015/778/PESC del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional, *DO*, L 122, de 19.05.2015. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>. Véase «Resolución del Consejo de Seguridad 2240» (2015) de 9 de octubre.

59 Se ha producido una ampliación de funciones por decisión 2016/993/PESC del Consejo, de 20 de junio de 2016 (*DO*, L 162, de 21 de junio de 2016) y por decisión 2016/2314/PESC del Consejo, de 19 de diciembre de 2016 (*DO*, L 345, de 20.12.2016). VACAS FERNANDEZ, F. «The european operations in the Mediterranean Sea to deal with migration as a symptom. From the Italian operation Mare Nostrum to Frontex operations Triton and Posseidon, EUNAVFOR-MED and NATO's assistance in the Aegean Sea», *Spanish Yearbook of International Law*, 2016, n.º 20, pp. 93-117, pp. 103-106.

60 Así la considera el Consejo en sus conclusiones de 06.02.2017, calificando a las otras dos tareas como «de apoyo». Ver Conclusiones del Consejo sobre Libia, de (Doc. Consejo 5321/17), disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5321-2017-INIT/es/pdf>. En la misma línea, «Conclusiones del Consejo Europeo», de junio de 2017 (EUCO 8/17, de 23.06.2017).

61 Publicado en *BOE*, n.º 39, de 14.02.1997.

62 Publicado en *BOE*, n.º 233, de 29.09.2003.

FASE III: de conformidad con cualquier resolución aplicable del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el consentimiento del Estado ribereño en cuestión, adoptará todas las medidas necesarias, incluso la eliminación o inutilización, contra un buque y los medios relacionados que se sospeche que se utilizan para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, en el territorio de dicho Estado, en las condiciones establecidas en dicha resolución o consentimiento<sup>63</sup>.

Las otras dos competencias de «apoyo» serían:

ii) proporcionar formación a la guardia costera y a la Armada libias, incluso en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y en especial para luchar contra el tráfico ilícito y la trata de personas<sup>64</sup>;

iii) y contribuir a garantizar el embargo de armas impuesto por la Resolución del Consejo de Seguridad 1970 (2011) de 26 de febrero, y posteriores, en particular la Resolución 2292 (2016) de 14 de junio.

A partir de esta diversidad competencial, en nuestra opinión es difícil encajar a la Operación Sophia en una de las acciones recogidas en el artículo 43.1 TUE, particularmente por cuanto que no se dirige a un actor estatal o a una parte en conflicto. No obstante, podemos presumir que sus funciones podrían entrar en el concepto de «vigilancia y seguridad marítima» ya recogida en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016. Veamos su alcance *ratione materiae*.

Así, por lo que respecta a la «seguridad marítima», debemos entender como los ámbitos marítimos en los cuales el derecho internacional —especialmente el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar— y el nacional se aplican, se garantiza la seguridad de la navegación y los ciudadanos, las infraestructuras y los recursos están protegidos, y los intereses legítimos nacionales e internacionales salvaguardados<sup>65</sup>.

---

63 No parece que las condiciones sean las adecuadas para poder pasar a la FASE III por el momento. Ver Doc. Consejo 8842/17, EU Naval Force in the South Central Mediterranean (EUNAVFOR MED Operation Sophia) Information Communication Strategy, de 05.05.2017.

64 SWD(2017) 238/2 final Joint Staff Working Document, Second report on the implementation of the EU Maritime Security Strategy Action Plan, de 19.06.2017, disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/register/es/content/int/?lang=es&typ=ADV>.

65 Concepto en Doc. Consejo, 8592/12 EU Maritime Security Operations (MSO) Concept, de 17.04.2012. Ver, igualmente, Doc. Consejo 15294/07, EU Maritime Rapid Response Concept, de 17.11.2007. Para la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE: «Las fuerzas armadas de los Estados miembros podrían desempeñar un papel estratégico en el mar y a partir del mar, y ofrecer un alcance, una flexibilidad y un acceso mundiales que permitan a la UE y a sus Estados miembros contribuir a todos los tipos de responsabilidades marítimas. Es preciso que su presencia sostenida apoye la libertad de navegación y contribuya a la buena gobernanza mediante la disuasión, la prevención y la lucha contra las actividades ilícitas en el ámbito marítimo mundial. En este sentido, uno de los factores clave es el respeto de la legislación internacional correspondiente, incluido el principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón en alta mar, así como la inmunidad funcional del personal que desempeñe funciones oficiales en el mar». Ver, Doc. Consejo 11205/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, de 24.06.2014. Documentos disponibles en: <http://www.consilium.europa.eu/register/es/content/int/?lang=es&typ=ADV>.

Por su parte, una operación de seguridad marítima sería aquella llevada a cabo por fuerzas navales de los Estados miembros en el marco de la PCSD, pudiendo hacerlo en coordinación con otros medios especializados de la UE —véase la Agencia Europea de Fronteras y Costas—, y a fin de hacer frente a las amenazas y riesgos como los tráfico ilícitos por vía marítima. Y entre dichas amenazas y riesgos encontramos las actividades ilícitas como la criminalidad organizada transfronteriza; o los conflictos y crisis territoriales, pudiendo todos ellos necesitar la combinación de medios de seguridad interior y exterior y en el marco de un enfoque integral.

Estas operaciones de seguridad marítima podrían llevar a cabo misiones de disuasión y defensa marítima (*Maritime deterrence and defence*) a fin de proteger la soberanía e integridad nacional; operaciones de respuesta a las crisis (*crisis response*) de carácter general, incluyendo operaciones de *peacekeeping* y *peace enforcement*; y operaciones de diplomacia naval (*naval diplomacy*). Más concretamente:

\*Vigilancia de los espacios marítimos, centrándose en la recopilación e intercambio de información con otros actores, especialmente a efectos de proporcionar una respuesta rápida ante cualquier amenaza.

\*Protección marítima de las líneas de comunicación, vías de tráfico, infraestructuras, etc.

\*Control y/o prohibición en los espacios marítimos: asegurar o evitar la navegación en determinadas áreas y de acuerdo con un mandato internacional, registro e inspección de buques sospechosos y verificación de embargos.

\*Acciones de contra terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva, como es el caso de la Operación Active Endeavour de la OTAN.

\*Acciones coercitivas (*Maritime law enforcement*), especialmente contra la piratería y la criminalidad internacional, y en el marco de la Estrategia Global de Seguridad de la UE, de junio de 2016<sup>66</sup>.

\*Presencia marítima, en la línea de diplomacia naval o como mecanismo de demostración de fuerza.

\*Reforma del sector de la seguridad marítima, en apoyo de Estados fallidos o débiles y con objeto de asesorar y formar a las autoridades nacionales.

\*Apoyo a operaciones en tierra, tales como operaciones humanitarias o de protección medioambiental.

Por lo que respecta a la vigilancia marítima o vigilancia de fronteras marítimas, debemos acudir para su identificación al ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>67</sup>. La misma incluiría:

---

66 Doc. Consejo 10715/16, Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea: «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte», de 28.06.2016.

67 Considerando (1) del Reglamento 2014/656/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores

\*evitar el cruce no autorizado de las fronteras, hacer frente a la criminalidad organizada transfronteriza y detener a las personas que cruzan ilegalmente las fronteras;

\* la detención, el abordaje y registro, así como el apresamiento del buque;

\* medidas positivas como la interceptación de embarcaciones sospechosas de intentar entrar en la Unión sin someterse a controles fronterizos, así como disposiciones dirigidas a abordar las situaciones de búsqueda y salvamento que pueden surgir durante una operación de vigilancia marítima de fronteras y disposiciones destinadas a finalizar con éxito esas operaciones, lo cual incluiría el desembarco en un «lugar seguro»<sup>68</sup>.

En todos los casos se deberá respetar las normas de Derecho Internacional del Mar aplicables en el contexto del auxilio marítimo, en particular el principio de no devolución.

Consideramos, entonces, que la Operación Sophia representa un claro ejemplo de enfoque integral en la gestión de crisis, aunando ámbitos competenciales diversos en el marco de la Estrategia de Seguridad Marítima<sup>69</sup>. Y en donde la alta representante debe colaborar estrechamente con el presidente de la comisión<sup>70</sup>. Es más, la vinculación entre políticas interiores y exteriores de la UE para una misma finalidad puede mostrarse de varias formas. Por un lado, sería a través de la coordinación entre agencias o acciones de diversa índole, de política exterior y de política interior. Véase, por ejemplo la

---

en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *DO*, L 189, de 27.06.2014; y art. 13.1 del Reglamento 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen), *DO*, L 77, de 23.04.2016, disponibles en: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>. ESTEVE GARCIA, F. «The search and rescue tasks coordinated by the european border and Coast Guard Agency (Frontex) regarding the surveillance of External Maritime Borders», *Revista Paix et Sécurité Internationales*, 2017, n.º 5, pp. 93-116, disponibles en: <http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/paix-et-securite-internationales>.

68 Podemos entender como *lugar seguro*: «Un lugar en el que se considera que finaliza una operación de salvamento y donde la seguridad de la vida de los supervivientes no está amenazada, y pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas y encontrarse medios de transporte para su traslado a su destino próximo o final, teniendo en cuenta la protección de sus derechos fundamentales de conformidad con el principio de no devolución». Art. 2.12) del Reglamento 2014/656/UE. *Op. cit.*

69 De hecho, entre los objetivos de la Estrategia de Seguridad Marítima, está contribuir a la seguridad en el mar y a la seguridad de las fronteras marítimas exteriores de la UE. Y entre sus intereses, la gestión efectiva de las fronteras marítimas exteriores de la Unión y de las zonas marítimas de interés para la UE, con objeto de prevenir e impedir las actividades ilegales transfronterizas. Doc. Consejo 11205/14, Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, de 24.06.2014.

70 Doc. COM (2013) 30 final, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, el enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores, de 11.12.2013. Igualmente, Doc. COM (2017) 820 final/2, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, contribución de la comisión al debate temático de los dirigentes de la UE sobre los futuros pasos en relación con las dimensiones interna y externa de la política de migración, de 13.12.2017.

coordinación entre la Agencia Europea de Fronteras y Costas y la Operación Sophia. Por otro lado, y de una forma más integradora pero quizás más compleja, tendríamos la posibilidad de que un instrumento como es una operación militar de carácter marítimo desarrolle acciones tanto interiores como exteriores.

En nuestra opinión es en este segundo caso donde se produce la complejidad en la naturaleza competencial de la Operación Sophia, y desde el momento que asume tareas de vigilancia marítima (fronteriza), traducido en el rescate y salvamento de embarcaciones en peligro que, no olvidemos, forma parte del derecho internacional consuetudinario y es por tanto obligatorio para todos los actores estatales. La complejidad de la cual hablamos se vislumbra, además, desde varios ángulos o facetas.

En primer lugar, la propia naturaleza de la Operación Sophia, enmarcada en el ámbito de la PCSD y que sigue una estructura y logística particular. La contribución de los Estados miembros, su cadena de mando e incluso su ámbito *ratione materiae* original, no manifiestan con claridad el alcance de sus funciones reales. Es más, en nuestra opinión, debería procederse a una clarificación de sus tareas a través de una modificación de la Decisión de creación, incidiendo, especialmente, en la coordinación con la Agencia Europea de Fronteras y Costas y más particularmente con su nueva operación marítima *Themis*, sustituta de la anterior *Tritón*.

En segundo lugar, la necesidad de una formación específica en materia de rescate y salvamento en las operaciones militares en el mar. Partimos de que los contingentes militares estarían instruidos, inicialmente, para el mandato previsto originariamente en la Decisión de creación de la Operación Sophia. Mandato, por otra parte, que entra en la línea de las operaciones de paz tradicionales. Sin embargo, la compleja realidad de la crisis migratoria y la asunción indirecta de funciones de seguridad interior, conllevan la necesidad de una formación específica al respecto. Para ello, dos serían las posibles vías propuestas. Por una parte, una formación previa de los contingentes, particularmente los relevos sucesivos en la operación, formación que se llevaría a cabo a través del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa y sus posibles ramificaciones a nivel nacional. Por otra parte, volvemos a la necesidad de una mayor y mejor coordinación con los instrumentos vinculados al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, concretamente la Agencia Europea de Fronteras y Costas. Y es que podría preverse una formación *in situ* a bordo de las embarcaciones de la Operación Sophia por parte de los miembros de Frontex y particularmente en materia de derechos humanos y libertades fundamentales.

En tercer lugar, y no menos importante, la línea divisoria excesivamente estricta entre funciones del ámbito de la PCSD y del ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que dificulta el enfoque integral de la acción europea frente a las crisis. No obstante, la Comisión Europea ya ha propuesto una serie de acciones al respecto<sup>71</sup>, si bien es necesario profundizar en las mismas y obtener resultados claros y eficaces.

---

71 Doc. COM (2013) 30 final, Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores, de 11.12.2013.

Entre estas propuestas estarían la necesidad de colaboración estrecha entre la Alta Representante y el Presidente de la Comisión Europea para garantizar la coherencia estratégica y operativa de la política y la estrategia de relaciones exteriores, en particular por lo que se refiere a los efectos externos de las políticas internas; utilizar mejor los medios diplomáticos y de las relaciones exteriores a disposición de la UE y defender sus intereses en relación con las políticas internas y los problemas internacionales; intentar determinar y dar a conocer las políticas y los instrumentos que tienen una dimensión interna y externa y destacar el potencial en ambas direcciones; y, finalmente, que las políticas internas formen parte del marco de análisis de las crisis, la reflexión estratégica y los documentos relativos a la política de acción exterior siempre que sea posible y pertinente.

### *Ideas finales*

A partir del presente estudio, podemos obtener una serie de ideas finales:

I.- Con el fin de la Guerra Fría, se produce una clara evolución del concepto de Seguridad, ante el surgimiento de nuevas amenazas y riesgos más complejos. En efecto, la Seguridad, desde un punto de vista multidimensional, tenderá a proteger aquellos valores esenciales para la convivencia del conjunto de los pueblos, no limitándose, por tanto, a la protección del territorio nacional, sino que va más allá abarcando principios relacionados con el mantenimiento de la paz, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la solidaridad económica y medioambiental y la cooperación pacífica entre los Estados. Cabe destacar el carácter relacional de todos, por lo que es necesaria una respuesta global ante las mismas y a través de la combinación de instrumentos tanto de política interior como de política exterior.

II.- Esta nueva visión de la seguridad, tiene su propia proyección en las operaciones de paz internacionales. Así, en el ámbito de Naciones Unidas se pasa de «operaciones de mantenimiento de la paz» a «operaciones de paz» dado el carácter global y necesario de la respuesta ante crisis complejas y que requieren hacer uso de todo el elenco de medios a su disposición.

Todo ello se observa con mayor claridad en el seno de la UE, por cuanto si bien se identifican en el TUE una serie de manifestaciones operativas denominadas Petersberg, la evolución de las amenazas y riesgos tiende a clarificar, concretar e incluso ampliar dicha tipología, fusionando, además, cometidos pertenecientes a distintas políticas.

III.- La crisis migratoria que tanto está afectando al proceso de integración europea, posee unas características tan particulares que requiere, a todas luces, una respuesta coherente y completa. Ello debe llevarse a cabo a través de lo que la UE define como «enfoque integral», de tal modo que se focalicen todas las políticas afectadas hacia un objetivo común. Para ello se requiere, inevitablemente, una clara coordinación

de todas las instituciones para evitar duplicaciones inútiles y poder alcanzar, así, una respuesta global ante la situación.

IV.- Finalmente, la operación militar Sophia aparece como paradigma del enfoque integral, toda vez que de forma indirecta asume competencias y mandatos propios de política interior como es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, particularmente por lo que se refiere a la dimensión «vigilancia fronteriza». En cualquier caso, esta situación requeriría, necesariamente, una clarificación competencial traducida en una modificación de la decisión de creación de la operación; e igualmente, una mayor y mejor coordinación con los instrumentos pertenecientes a la política de seguridad interior, en especial la Agencia Europea de Fronteras y Costas. Solamente de una forma coordinada y aprovechando al máximo todos los medios disponibles, se podrá alcanzar una acción global frente a la crisis migratoria.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. «Las Misiones de Paz de la ONU» Cuadernos de Estrategia, 1994, n.º 18.
- AA.VV. «El Mediterráneo, proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de Septiembre», Monografías del CESEDEN, 2003, n.º 59.
- AA.VV. «Las Organizaciones Internacionales y la lucha contra el terrorismo», Monografías del CESEDEN, 2005, n.º 75.
- ABELLÁN HONRUBIA, V. «La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política», en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Coord.). Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco, Madrid: Tecnos, 1993, p. 326.
- ACIMOVIC, L. Problems of security and cooperation in Europe, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1981.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. «Coopération et sécurité aux frontières extérieures européennes: le cas du détroit de Gibraltar», Annuaire français de droit international, 2008, vol. 54, pp. 197225.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. «Las operaciones Petersberg de la UE y el Tratado de Lisboa», Revista de Estudios Europeos, 2009, n.º 51, pp. 9-43.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. La política europea de seguridad y defensa y la gestión de crisis internacionales – Las operaciones Petersberg, Madrid: Ed. Dykinson, 2008.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. The EU's military crisis management operations. Petersberg tasks and international peace, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2011.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. «Seguridad internacional en el Estrecho de Gibraltar: más allá de una separación de funciones (Burden Sharing) entre la UE y

- la OTAN», en DEL VALLE GALVEZ, A. (Dir.); ACOSTA SÁNCHEZ, M.; REMI NJIKI, M. (Coord.). *Inmigración, seguridad y fronteras: problemáticas de España, Marruecos y la UE en el área del Estrecho*, Madrid: Ed. Dykinson, 2012, pp. 413-434.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. «La no proliferación de misiles balísticos: el Código Internacional de Conducta de La Haya en el contexto internacional y europeo», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco 08/2014, de 13.06.2014.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. «Inmigración marítima en el Mediterráneo: las iniciativas de la UE y la protección de los derechos humanos», *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. XVII (2017), Cizur Menor: Ed. Aranzadi, 2018, pp. 23-59.
- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. «La cooperación estructurada permanente: ¿un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?», *Revista General de Derecho Europeo*, 2018, n.º 45.
- ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa de la UE*, Madrid: Ed. Dykinson, 2004.
- ARTEAGA, F. «La seguridad interior de la UE: la nueva dimensión de la seguridad europea en el futuro», en AA.VV. «La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de Septiembre», *Monografías del CESEDEN*, 2003, n.º 61, pp. 167-190.
- AZNAR GÓMEZ, M. *Responsabilidad internacional del Estado y acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2000.
- BANNELIER, K.; CHRISTAKIS, T.; CORTEN, O.; DELCOURT, B.; *Le Droit International face au terrorisme*, Paris: Ed. Pedone, 2002.
- BARCELÓ, M. J. *Las misiones de paz de la Unión Europea*, Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2015.
- BETTATI, M. «Un droit d'ingérence?», *Revue Générale de Droit International Public*, 1991/3, pp. 648-651.
- BISCOP, S. *The european security strategy. A global agenda for positive power*, Aldershot: Ed. Ashgate, 2005.
- BOISSON DE CHAZOURNES L. «Rien ne change, tout bouge, ou le dilemme des Nations Unies: propos sur le rapport de Groupe de personnalités de Haut Niveau sur les menaces, les défis et le changement», *Revue Générale de Droit International Public*, 2005/1, pp. 147-161.
- BOOTH, K. *New thinking about strategy and international security*, London: Ed. Harper Collins, 1991.
- BUZAN, B. «New patterns of global security in the twenty-first century», *International affairs*, 1991, vol. 67, n.º 3, pp. 431-451.

- CARDONA LLORENS, J. «El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en DIEZ DE VELASCO, M. *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª ed., Madrid: Ed. Tecnos, 2010, pp. 226-282.
- CARDONA LLORENS, J. «Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?», *Cursos Euro-mediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2002, vol. VI, pp. 759-891.
- CARRILLO SALCEDO, J.A. «Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza jurídica y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1965, vol. XVIII, pp. 164-174.
- CARRILLO SALCEDO, J.A. «Le rôle du Conseil de Sécurité dans l'organisation et la réglementation du droit à l'assistance humanitaire», en AA.VV., *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque Académie de Droit International de La Haye, 1992, Nijhoff, The Hague, 1993, pp. 157-167.
- CENTRE DES HAUTES ETUDES DE L'ARMAMENT. *La sécurité intérieure européenne*, 37<sup>ème</sup> Session Nationale du Chear 2000-2001, Groupe A/Comité 5, Paris, juin 2001.
- COLLET, A. *Défense et Sécurité Internationales face au défi du XXI siècle*, Paris: Ed. Lavauzelle, 2005.
- CORIO, M. «Aspectos militares de la gestión de crisis en el marco de la PESD», *Revista de Estudios Políticos*, 2003, n.º 119, pp. 351-380.
- DAVID, D. *Sécurité: l'après* New York, Paris: Presses de Sciences Po, 2002.
- DEL VALLE, A. «Unión Europea, crisis de refugiados y "limes imperii"», *Revista General de Derecho Europeo*, 2016, n.º 38.
- DE MONTBRIAL, T., KLEIN, J. *Dictionnaire de Stratégie*, Paris: PUF, 2000.
- DÍAZ BARRADO, C. «La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: balance a los cincuenta años de Naciones Unidas», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Colección Monografías del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid/Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 141-163.
- DOMESTICI-MET, M.J. (dir.). *Aide humanitaire Internationale: un consensus conflictual?* Paris: Ed. Economica, 1996, pp. 89-94.
- ELIASSON, J. «Humanitarian action and peacekeeping», en OTUNNU, O., DOYLE, M. (ed.), *Peacemaking and peacekeeping for the new century*, New York: Rowman and Littlefield Publishers, 1998, pp. 203-230.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. «Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones de mantenimiento de la paz», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1996, pp. 47-102.

- ESCUADERO ESPINOSA, J.F. Cuestiones en torno a la intervención humanitaria y el Derecho Internacional actual, León: Universidad de León, 2002.
- ESTEVE GARCÍA, F. «The search and rescue tasks coordinated by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) regarding the surveillance of External Maritime Borders», *Revista Paix et Sécurité Internationales*, 2017, n.º 5, pp. 93-116.
- ECHEVERRÍA, C. La nueva dimensión del terrorismo yihadista salafista, Bilbao: Cátedra de Estudios Internacionales, 2015.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: análisis jurídico de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, 2 vols., Huelva: Universidad de Huelva, 1998.
- GARCÍA PÉREZ, R. «Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria- Gasteiz* 2009, pp. 21- 71.
- GARCÍA SEGURA, C.; RODRIGO, A. (Coord.). La seguridad comprometida: nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados, Madrid: Ed. Tecnos, 2008.
- GARGIULO, P. «Le Nazione Unite di fronte alle sfide del duemila: l'Agenda per la pace», *La Comunità Internazionale*, 1993, vol. XLVIII, pp. 571-586.
- GHEBALI, V.-Y.; SAUERWEIN, B. European Security in the 1990s: challenges and perspectives, Gènevè: UNIDIR, 1995, pp. 3 y ss.
- GIOIA, A. «The United Nations and Regional Organizations in the maintenance of peace and security», en BOTHE, M.; RONZITTI, N.; ROSAS, A. *The OSCE in the maintenance of peace and security*, The Hague/London/Boston: Ed. Kluwer, 1997, pp. 191-236.
- GREVI, G., HELLY, D., KEOHANE, D. (Ed.). European security and defence policy. The first 10 years (1999- 2009), Paris: EUISS, 2009.
- HOWORTH, J. Security and defence policy in the European Union, 2ª ed., Basingstoke: Ed. Palgrave Macmillan, 2014.
- IGLESIAS SÁNCHEZ, S.; CONDE PEREZ, E. (Coord.). Terrorismo y legalidad internacional, Madrid: Ed. Dykinson, 2012.
- IGLESIAS VELASCO, A. Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2003.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). «EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention Management», Report n.º 2, Brussels, 26 June 2001.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C. «Estados débiles y Estados fracasados», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2013, vol. LXV, n.º 2, pp. 11-49.
- JORGENSEN, K. (ed.). European approaches to crises management, Kluwer, the Hague/London/Boston, 1997.

- KHANNA, P. «The metrosexual superpower», *Foreign Policy*, July/August 2004, pp. 66-68.
- KIRSCHBAUM, S. (Dir.). *Terrorisme et sécurité internationale*, Bruxelles: Ed. Bruylant, 2004.
- KOUTRAKOS, P. *The EU common security and defence policy*, Oxford: Oxford University Press, 2013.
- LATTANZI, F. *Assistenza umanitaria e intervento di umanità*, Giappichelli, Torino 1997.
- LEURDIJK, D.A. «Background Paper: United Nations Protection force (UNPROFOR)», en, AZIMI, N. (ed.). *Humanitarian action and peacekeeping operations*, Kluwer, London/The Hague/Boston, 1997, pp. 69-83.
- MANGAS MARTIN, A. *Conflictos armados internos y derecho internacional humanitario*, Salamanca: Universidad de Salamanca, 1990.
- MURILLO COZAR, B. «El lanzamiento de la cooperación estructurada permanente: un nuevo éxito en la seguridad y defensa de la Unión Europea», *IEEE, Documento de Opinión*, 32/2018, de 23.03.2018.
- ORTEGA, M. «L'intervention militaire et l'UE», *IESUEO, Cahier de Chaillot*, n.º 45, mars 2001.
- PECLOW, V. «UE: l'humanitaire prépare-t-il le militaire?», en ADAM, B., BIQUET, J.-M., CORTEN, O., *Militaires-humanitaires. À chacun son rôle*, GRIP, Bruxelles, 2002.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M. «Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzos», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 1995, n.º 17, pp. 61-78.
- PICONE, P. «Il peacekeeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria», *Rivista di Diritto Internazionale*, 1996, vol. 79, n.º 1, pp. 5-33, en pp. 16-31.
- REMIRO BROTONS, A. et al. *Derecho Internacional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- RICHMOND, O. «Emerging concepts of security in the european order: implications for “zones of conflict” at the fringes of the EU», *European Security*, 2000, vol. 9, n.º 1, pp. 41-67.
- ROLDÁN BARBERO, J. (Coord.), *La nueva política de seguridad y defensa de la Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2012.
- RONZITTI, N. *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1985.
- ROSCINI, M. «L'art. 17 del Trattato sull'Unione Europea e i compiti delle forze di pace», en RONZITTI, N. (dir.). *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma: Rubbetino Editore, 2005, pp. 49-79.

- SANAHUJA, J.A. «Entre Westfalia, Southfalia y cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030», en GARCIA SEGURA, C. (Dra.). La tensión cosmopolita, Madrid: Ed. Tecnos, 2016, pp. 243-290.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. «Las operaciones de mantenimiento de la paz: aspectos actuales», en, MARIÑO MENÉNDEZ, F. (coord.), Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación, Colección Monografías del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid/Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 189-203.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. «Poder imperial y derecho internacional. La pax americana», en VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M., SALINAS DE FRÍAS, A. (Coord.). Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Tomo II, Sevilla: Universidad de Sevilla, 2005, pp. 1293-1310.
- SANJOSÉ GIL, A. «Algunas reflexiones sobre el Informe del Grupo de Alto Nivel creado por el secretario general y el futuro del Sistema de Seguridad Colectiva de las Naciones Unidas», Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 2005, n.º 9.
- SCHRICKE, C. «L'Agenda pour la paix de Boutros Boutros-Ghali: analyse et premières réactions», Annuaire Français de Droit International, 1992, vol. 38, pp. 1131.
- SCHWEISFURTH, T. «Operation to rescue nationals in third states involving the use of force in relation to protection of human rights», German Yearbook of International Law, 1980, vol. 23, pp. 159-180.
- SHAW, M. «There is no such thing as society: beyond individualism and statism in international security studies», Review of International Studies, 1993, vol. 19, pp. 159-175.
- SIMÓN, L. «Command and control? Planning for EU military operations», EUISS, Occasional Paper, n.º 8, January 2010.
- SOLANA et al. «More union in european defence», CEPS Report, February 2015.
- TARDY, T. «CSDP in action. What contribution to international security?», EUISS, Chaillot Papers, n.º 134, May 2015.
- THIERRY, H. «L'agenda pour la paix et la Charte des Nations Unies», en AA.VV., Le développement du rôle du Conseil de Sécurité, Colloque Académie de Droit International de La Haye, 1992, The Hague: Ed. Martinus Nijhoff, 1993, pp. 375-384.
- TORRELLI, M. «Les zones de sécurité», Revue Générale de Droit International Public, 1995/4.
- TORRES BERNANDEZ, S. «Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: comentarios y observaciones sobre la Declaración de los miembros del Consejo de Seguridad de 31.01.1992», en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (Coord.). Hacia un nuevo orden

- internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco, Madrid: Ed. Tecnos, 1993, pp. 727-769.
- TRAUNER, F. «The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?» IESUE, Occasional Paper, n.º 89, march 2011.
- TWITCHETT, K.J. «Strategies for security: some theoretical considerations», en TWITCHETT, K.J. (ed.). *International Security*, London: Oxford University Press, 1971.
- VACAS FERNÁNDEZ, F. «The European operations in the Mediterranean sea to deal with migration as a symptom. From the Italian operation Mare Nostrum to Frontex operations Triton and Poseidon, EUNAVFOR-MED and NATO's assistance in the Aegean sea», *Spanish Yearbook of International Law*, 2016, n.º 20, pp. 93-117.
- VAN HEGELSOM, G.-J. «The relevance of the law of armed conflict for the conduct of Petersberg tasks», en «Proceedings of the Bruges Colloquium: the impact of the International Humanitarian Law on current security policy trends, 26-27 October 2001», *Collegium*, 2002, n.º 25, pp. 109-120.
- VILLANI, U. «Il ruolo delle Organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU», *La Comunità Internazionale*, 1998, vol. LIII, n.º 3, pp. 428-460, en pp. 438-442.
- VILLAR Y ORTIZ DE URBINA, F. «El sistema de mantenimiento de la paz de la ONU: cincuenta años después de su creación», en «Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas», *Colección Escuela Diplomática*, n.º 2, Madrid: BOE, 1995, pp. 25-40.
- WALT, S.M. «The Renaissance of Security Studies», *International Studies Quarterly*, 1991, vol. 35, n.º 2, pp. 211-239.
- WHITMAN, J. «A cautionary note-t-on humanitarian intervention», *Journal of humanitarian assistance*, september 1995, n.º 1.
- WU, J., «Pour un nouveau concept de sécurité internationale», *Défense Nationale*, 2002, n.º 1, pp. 19-23.
- ZICCARDI CAPALDO, G. *Terrorismo Internazionale e garanzie collettive*, Milano: Giuffrè Ed., 1990, pp. 20-45.

---

— *Artículo recibido: 5 de mayo de 2018.*

— *Artículo aceptado: 24 de agosto de 2018.*

---