

# La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: una aproximación a través del análisis de sus misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa

The European Union and the responsibility to protect: an approach through the analysis of its missions under the Common Security and Defence Policy

Nuria Hernández-García<sup>1</sup>  
Universidad CEU Cardenal Herrera  
nuria.hernandez3@uchceu.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr-3-2018pp99-124>

Fecha de recepción: 08.01.2018

Fecha de aceptación: 19.10.2018

---

**Sumario:** Introducción. Europa: un escenario vulnerable. 1. La noción de la responsabilidad de proteger. 1.1. Derechos humanos, seguridad humana y soberanía como responsabilidad. 1.2. Delimitación de la noción. 2. La Unión Europea y la Responsabilidad de Proteger en el marco de las misiones PCSD. 2.1 La Unión Europea como potencia civil. 2.2 Las misiones de la UE y su relación con la RdP. 2.2.1. Israel y Territorios Palestinos. 2.2.1.1 EUBAM Rafah (2005). 2.2.1.2 EUPOL COPPS (2006). 2.2.2. Somalia. 2.2.2.1. EUNAVFOR Atalanta (2008). 2.2.2.2. EUTM Somalia (2010). 2.2.2.3. EUCAP Somalia (2015). 2.2.3. República Centrafricana (RCA). 2.2.3.1. EUTM RCA (2016). 2.2.4. Iraq. 2.2.4.1. EUAM Iraq (2017). Conclusiones. Bibliografía.

**Resumen:** En un momento de crisis para la Unión Europea, una manera de consolidar su liderazgo como actor global sería a través de la puesta en práctica de los valores y principios que la fundaron y que pretende exportar en sus relaciones con otros Estados. Es necesario ser coherente con sus Tratados fundacionales y utilizar las capacidades de las que ya dispone. La doctrina de la responsabilidad de proteger se plantea como una opción para afirmar a la Unión Europea como líder normativo mundial y reforzar la prevención de conflictos luchando. Para ello se hace un análisis de sus misiones PCSD.

**Palabras clave:** Unión Europea, responsabilidad de proteger, prevención de conflictos, Política Común de Seguridad y Defensa, seguridad, derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Ayudante de investigación. Con la ayuda FPU.

**Abstract:** It is a rough time for the European Union (EU). A way of consolidating its leadership as a global actor would be through the implementation of its values and founding principles that it aims to export in its relations with another States. The EU has to be coherent with its Treaties and use the capabilities that it already has. The responsibility to protect is a possible solution for strengthening the role of the EU as a normative power while maintaining the international peace and security through the prevention of conflicts. A way of proving if the EU is on the right path to become a civil power is through the analysis of its CSDP missions.

**Keywords:** European Union, responsibility to protect, prevention of conflicts, Common Security and Defence Policy, security, human rights.

---

*«The world we live in is not just unpredictable or unstable, but confused. Our citizens and our partners need a strong point of reference – a credible, cooperative and reliable power»*

Federica Mogherini  
(citado en European External Action 2017, 5)

## Introducción. Europa: un escenario vulnerable

Es cierto que el mundo vive tiempos de confusión: desde un Estados Unidos *trunpeizado* en el oeste, a una Corea del Norte impredecible en el este, con una Europa vulnerable al norte y conflictos que no terminan de cerrar y que se recrudecen por la presencia de grupos terroristas, la falta de recursos y la inestabilidad política en el continente africano y en medio oriente. Acontecimientos como el Brexit, la mala gestión de las políticas migratoria y de asilo, el ascenso de partidos extremistas y xenófobos en algunos gobiernos europeos, el pacto con Turquía y con Libia o los conflictos en Ucrania y en la otra orilla del Mediterráneo son sólo algunos de los ejemplos que debilitan a la Unión Europea (UE) no sólo a nivel interno sino también de cara a ser un actor global, fuerte, de referencia y creíble. Sobre todo creíble. Europa tiene que predicar con el ejemplo<sup>2</sup> y no amedrentarse en los tiempos de crisis de los que muchos, como Monnet (1978, 430) esperan que salga reforzada.

En una etapa en la que Merkel ha anunciado que no se puede confiar ni en Reino Unido ni en Estados Unidos como aliados en la defensa y seguridad de la UE, parece más apremiante desarrollar, de una vez por todas, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y reforzar, efectivamente, el poder de la Unión Europea. Una política —que desde que empezara a definirse con el Tratado de Dunquerque en 1947— ni ha sido común ni ha sido de defensa. Desde luego puede resultar controvertido y de seguro despierta voces contrarias que se justificarán en el hecho de tener que modificar Tratados o asignar más recursos económicos. Sin embargo, basta con hacer un análisis de las misiones desplegadas para darse cuenta de que la UE ya está capacitada y preparada. Es más, lo único que podría restarle

---

<sup>2</sup> Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia (2015-2019) JOIN/2015/0016 final: «la UE debe predicar con el ejemplo, ya que se halla ante un severo escrutinio en cuanto a lo que se percibe como discrepancias en su enfoque de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos».

credibilidad sería no cumplir con los principios y valores en los que se sustenta y/o con los que se ha comprometido. Uno de estos principios o valores es el de la responsabilidad de proteger (RdP). Una teoría que desde su nacimiento ha suscitado debate precisamente por tratar de aunar dos aspectos vitales del Derecho Internacional: el principio de no intervención o no injerencia derivado de la soberanía de cada Estado y las intervenciones «humanitarias». La fortaleza y la credibilidad de la UE debería pasar precisamente por defender y observar principios como éste, de gran calado de derechos humanos. Así podría ser potencia número uno en acción exterior, o potencia civil, ya que los papeles de potencia militar y económica están ocupados por Estados Unidos y Estados Unidos-China respectivamente.

La Unión Europea es un actor global y con un carácter predominantemente normativo debido a los valores y principios que la crearon y que se ha propuesto exportar al exterior, como señalan los artículos 2 y 21 de sus Tratados referidos a Política Exterior. Así pues, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) afirma que la UE se fundamenta «en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías». Por otro lado, el artículo 21 del mismo Tratado sostiene que la Acción Exterior de la Unión se basará en los principios del art. 2 TUE, los cuales protegerán en el resto del mundo. Entre sus fines se autoimpone, entre otros, el respaldo de la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y los principios del Derecho Internacional, el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos (art. 21.2 letra c) y «ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano» (letra g del mismo artículo).

Al remarcar estos principios, objetivos y fines de la Acción Exterior de la UE se observa el compromiso que tiene la Unión de prevenir conflictos y proteger a las poblaciones de la escena internacional, arrogándose el papel de valedora y promotora de Derechos Humanos y de constructora de paz. De la misma forma que lo ha llevado a cabo en el continente europeo, lo que le valió el Premio Nobel de la Paz en 2012, pretende exportar el modelo al resto de naciones bajo el marco de las Naciones Unidas (NNUU). En consonancia con esto, volvemos a la noción de la responsabilidad de proteger que, basándose en un concepto amplio de seguridad, el de seguridad humana<sup>3</sup>, y en la

---

<sup>3</sup> La seguridad humana es un concepto que surge en 1992 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y pone el foco sobre el bienestar del individuo, en el respeto de los Derechos Humanos y en la satisfacción de

soberanía entendida como responsabilidad, justifica las intervenciones en otros Estados para precisamente prevenir la comisión de crímenes atroces<sup>4</sup> y actuar cuando se han cometido o se están cometiendo. La UE se ha comprometido con la noción tanto a nivel interno como en el seno de las NNUU, y cuenta con las capacidades y la predisposición de los Tratados de implementarla efectivamente, pero ¿lo refleja en la práctica? La finalidad de este trabajo es determinar el alcance práctico de la RdP a través de las misiones PCSD sin analizar pormenorizadamente cada una de ellas. Para ello, en el siguiente punto contextualizaremos brevemente la noción de la responsabilidad de proteger y qué admite la comunidad internacional como tal.

## 1. La noción de la responsabilidad de proteger

### 1.1. *Derechos humanos, seguridad humana y soberanía como responsabilidad*

La doctrina de la responsabilidad de proteger no aparece de repente, sino que es una combinación de factores que preparan a la Comunidad Internacional a lo largo del siglo xx para su adopción a finales del mismo. No se busca entrar en el contexto histórico, ni en el desarrollo del concepto, ni en cómo la Unión Europea se iba comprometiendo con la noción tanto en el ámbito internacional como interno, a la par que desarrollaba su política exterior<sup>5</sup>; pero, sí es importante mencionar varias cuestiones previas que confluyen en el nacimiento y desarrollo de la responsabilidad de proteger y que se interrelacionan entre ellas:

- a) Oportunidad para el pacifismo<sup>6</sup> no absoluto: Si bien la paz es un bien que hay que preservar, éste puede supeditarse a otros

---

las necesidades básicas como elemento clave de la prevención de conflictos. Es prima hermana de la doctrina de la responsabilidad de proteger, pero más amplia.

<sup>4</sup> «Crímenes atroces» se utiliza para denominar colectivamente los crímenes de guerra, genocidio, de lesa humanidad y depuración étnica. Estos cuatro crímenes recogidos en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (Resolución 60/1 de la Asamblea General). Los tres primeros además están definidos en el derecho penal internacional (arts. 5-8 del Estatuto de Roma). La depuración étnica, aunque no esté tipificada como crimen separado, incluye actos que pueden constituir alguno de los crímenes anteriores.

<sup>5</sup> Para más información sobre estos aspectos ver en referencias a Menéndez del Valle (2018), Vázquez Rodríguez (2017), y Hernández (2015).

<sup>6</sup> Shaw (2005, 8-9) afirma que la Comunidad Internacional estaba preparándose para unirse al discurso de la gobernanza global derivada del pacifismo histórico desde

- bienes o imperativos éticos como el bienestar de la población y protegerla así de crímenes atroces. Este nuevo *pacifismo* critica las guerras cuyo objetivo es «la transferencia de riesgo a otros que no sean personal militar occidental» (Shaw 2005, 8-10).
- b) Aumento del número de bajas civiles en los conflictos armados: Desde los años 90 se observa un aumento de civiles fallecidos en los conflictos, tal y como recogen diversos estudios de organizaciones internacionales e instituciones privadas<sup>7</sup>. También la doctrina, con Mary Kaldor (citada en Baylis 2016, 16) y su *teoría de las nuevas guerras*<sup>8</sup>. La justificación de los ataques sobre la población civil en aras de la seguridad internacional, unido a la extensión de los Derechos Humanos, abre la puerta al concepto de seguridad humana y de soberanía como responsabilidad.
- c) Cambio en el concepto de seguridad con la aparición de la «seguridad humana»: la seguridad ha de entenderse como integral y no sólo como la satisfacción de necesidades básicas (Vallejo 2010, 8). Esto significa que la defensa de los Derechos Humanos no corresponde sólo al gobierno en cuestión, sino que está a cargo de toda la Comunidad Internacional hasta el punto de poder emprender una acción armada contra un Estado (violando la soberanía entendida en términos westfalianos) que esté violando los Derechos Humanos.
- d) La soberanía entendida como responsabilidad: Grocio<sup>9</sup> ya identificaba la soberanía como responsabilidad y de ahí la

---

la II Guerra Mundial (considerada como guerra «buena» en el sentido de detener genocidios u otro tipo de violencia contra civiles). A estas guerras buenas se les ha llamado *intervenciones humanitarias* y es la nueva justificación de las operaciones militares llevadas a cabo por Occidente.

<sup>7</sup> Remito a diversos estudios realizados por el International Institute of Strategic Studies y el Center for Security Studies: <https://www.iiss.org/en/Topics/armed-conflict-survey/armed-conflict-survey-2015-46e5> y <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analyses-45.pdf> (Acceso el 26 de julio de 2018). Así como a los últimos informes del Uppsala Conflict Data Program y a la Resolución A/70/999-S/2016/620 del 22 de julio 2016.

<sup>8</sup> Las define como «guerras de limpieza étnica en un área donde el Estado está colapsado, está en proceso de colapso o donde su misma identidad está siendo desafiada» y lo que buscan, quienes las llevan a cabo, es que una parte específica de la población abandone un territorio de forma que el área desocupada se transforme en un «Estado» nuevo y étnicamente puro. (Kaldor, citada en Baylis 2016, 17).

<sup>9</sup> Hugo Grocio publicó en 1625 su obra *Del Derecho de la Guerra y de la Paz* donde defiende el derecho natural, o de gentes, como justificación para intervenir en guerras y en asuntos internos de otros Estados y establece que es legítimo también cuando el pueblo (o los sabios) consienten.

justificación legítima para la intervención humanitaria que tiene su origen en la defensa de los ciudadanos de un Estado en otro territorio (Borchard 1915). En el momento en el que el Estado se define como territorio, gobierno, población y soberanía se entiende que la población es parte esencial y el Estado expresado a través de ese gobierno tiene que proteger a la población a la que representa. Francis Deng et al. (1996) desarrolla este concepto que luego se utilizará como base en la RdP. No se entiende como un límite a la soberanía sino como un empoderamiento del Estado. No son «intervenciones humanitarias» sino que la responsabilidad compartida ayuda al Estado a cumplir con sus funciones y, por tanto, aumenta la soberanía o por lo menos la legítima<sup>10</sup> (Chandler, 2010).

Son los cambios en la sociedad internacional lo que repercute en el Derecho Internacional (Díaz Barrado 2012, 20). En este caso, la seguridad humana, unida a la soberanía como responsabilidad y a los Derechos Humanos, junto con la voluntad de dar respuestas a una coherencia en el sistema legal internacional es lo que se plasmó en la doctrina de la responsabilidad de proteger. Tras un final de siglo XX vergonzoso en la esfera de los conflictos internacionales<sup>11</sup>, Kofi Annan (2000, 48) sienta las bases sobre lo que sería la responsabilidad de proteger al afirmar que, aunque no se pueda proteger a todo el mundo en todas partes, ¿por qué no hacer algo cuando sí se puede?

## 1.2. Delimitación de la noción

El entonces ministro canadiense Jean Chrétien constituyó la Comisión Internacional Independiente sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados (CIISE) para tratar de dar respuesta a cómo la Comunidad Internacional tiene que/puede responder a las violaciones

---

<sup>10</sup> Esto lo aclara el Secretario General en la Conferencia de Berlín «Responsible Sovereignty: international cooperation in a changed world» en 2008, que luego plasmó en su Informe «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger» A/63/677: «*Properly understood, RtoP is an ally of sovereignty, not an adversary. Strong States protect their people, while weak ones are either unwilling or unable to do so. Protection was one of the core purposes of the formation of States and the Westphalian system. By helping States meet one of their core responsibilities, RtoP seeks to strengthen sovereignty, not weaken it*».

<sup>11</sup> Uganda, 1971-1979; Camboya, 1975; Ruanda, 1994; Bosnia, Srebrenica, 1995; Kosovo, 1998-1999.

sistemáticas y masivas de derechos humanos. Recuperan la noción de Deng sobre soberanía como responsabilidad para extenderla a toda la Comunidad Internacional cuando el Estado en cuestión no puede o no quiere proteger a su población ante seis situaciones: genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, depuración étnica, el colapso de un Estado que expone a la población a la inanición masiva o guerra civil, y las catástrofes naturales de grandes proporciones. La Comunidad Internacional puede actuar desde un pilar preventivo; de respuesta, cuando la situación ya se ha producido; o de reconstrucción, para asistir en la recuperación y reconciliación.

Este primer planteamiento toma forma con el Informe del Secretario General «Hacer efectiva la responsabilidad de proteger»<sup>12</sup> y otros posteriores<sup>13</sup>. En este primer documento se señala que la responsabilidad primordial corresponde al Estado en cuestión y que la Comunidad Internacional tiene una responsabilidad subsidiaria cuando el primer Estado no pueda o quiera proteger a su población, se delimitan los cuatro crímenes atroces ante los que la Comunidad Internacional debe actuar, ya mencionados, y se identifican tres pilares interconectados y de igualdad jerárquica:

- Primer pilar: la responsabilidad de proteger que incumbe al Estado. En este pilar además se resalta la importancia de proteger de la incitación a esos crímenes contra la humanidad, lo que significa prevención, y que constituye la base de la responsabilidad de proteger con la que todos los Estados se comprometieron en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre de 2005<sup>14</sup>.
- Segundo pilar: asistencia internacional y formación de capacidad. En este pilar se resalta también la prevención que se basa en éste y en el primer pilar<sup>15</sup>.
- Tercer pilar: respuesta oportuna y decisiva. Es aquí donde el secretario General habla de la intervención, aunque el Estado

---

<sup>12</sup> A/63/677 del 12 de enero de 2009.

<sup>13</sup> Ver los documentos previos a la Cumbre del Milenio al respecto: A/59/565 del 2 de diciembre de 2004, A/59/2005 del 21 marzo de 2005; y los Informes del Secretario General perfilando la noción y evaluando su aplicación, entre los que destacan además de los mencionados: A/64/864 del 14 de julio 2010; A/65/877-S/2011/393 del 28 de junio 2011; A/66/874-S/2012/578 del 25 de julio 2012; A/67/929-S/2013/399 del 9 de julio 2013; A/69/981-S/2015/500 del 13 de julio 2015; A/70/999-S/2016/620 del 22 de julio 2016; A/71/1016-S/2017/556 del 10 de agosto 2017; y, A/72/884-S/2018/525 del 1 de junio 2018.

<sup>14</sup> A/RES/60/1 del 24 de octubre 2005.

<sup>15</sup> A/68/947-S/2014/449 del 11 julio 2014.

que no protege a su población no la haya aceptado siempre en el marco de la Carta de las NNUU.

Estas intervenciones justificadas se plasman operacionalmente a través de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En la regionalización de las operaciones de paz de las NNUU, en tanto que surgen otros actores regionales internacionales con capacidad para responder a las amenazas a la paz y seguridad internacionales, es donde se enmarcarían las misiones de la UE bajo la PCSD.

## 2. La Unión Europea y la responsabilidad de proteger en el marco de las misiones PCSD

### 2.1. *La Unión Europea como potencia civil*

Como se ha mencionado al principio, la UE desde su constitución ha buscado consolidar e institucionalizar la promoción de los derechos humanos<sup>16</sup>. Desde su formalización con el Tratado de Maastricht (1993), y la Carta de Derechos Fundamentales (proclamada en el 2000 y de carácter vinculante con Lisboa en 2009) hasta nuestros días, la UE ha buscado desempeñar «una función de líder en el nuevo orden mundial, donde la única frontera sea la democracia y los derechos humanos» (Otalora 2014, 41-43). Esto se traduce en una capacidad de ser potencia civil, tanto a nivel interno de la Unión como a nivel exterior cumpliendo con los valores del art. 2 y 21 TUE.

Europa para hacerse más fuerte tiene que afianzar su posición de potencia mundial, y no lo puede hacer sin una Política Común de Seguridad y Defensa que sea efectivamente común<sup>17</sup>. El Parlamento Europeo<sup>18</sup> ha instado en numerosas ocasiones a desarrollar la noción de la RdP y a aplicarla en la acción exterior pero los pasos han sido pequeños hasta el momento. Esto podría deberse a:

- La falta de consenso sobre la noción para que cristalice en una norma de derecho internacional.

---

<sup>16</sup> Muy interesante leer el Informe Bilkerbach (1962) sobre los aspectos políticos e institucionales para adherirse a las Comunidades Europeas y el precedente judicial Stauder v la ciudad de Ulm, Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, sentencia de 12/XI/1969 asunto 29/19.

<sup>17</sup> Leer las Estrategias Europeas de Seguridad de 2003 y 2016.

<sup>18</sup> Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo Europeo de 18 de abril 2013 sobre el Principio de Naciones Unidas de la responsabilidad de proteger (2012/2143/ (INI)).

- El contexto europeo cuando surgió la noción no era el adecuado porque se estaba poniendo en marcha la aplicación del Tratado de Lisboa, lo que suscitaba discrepancias internas en cuanto a la acción exterior. Tampoco lo es ahora, pero Mogherini (citado en *European External Action*, 2017) ya avanza que el camino es el de una defensa común<sup>19</sup>.
- Deficiencias internas «salvables»: no se ha profundizado en esa defensa común que se defiende en el art. 24 del TUE y los intereses nacionales siguen prevaleciendo.
- La controversia que suscita el «uso de la fuerza».

No obstante, ya se adelanta que, si bien la noción sigue siendo un compromiso político, es un compromiso con el que la UE cumple relativamente bien.

## 2.2. *Las misiones de la UE y su relación con la RdP*

Para analizar cómo responde la Unión ante su compromiso político con la noción de la RdP se explorará si las misiones desplegadas en el exterior en el marco de la PCSD coinciden con las poblaciones en riesgo de sufrir cualquiera de los cuatro crímenes internacionales para los que limita la noción. Existen varios observatorios que monitorizan crisis internacionales con el objetivo de identificar situaciones de riesgo para la comisión de genocidio, crímenes de guerra, de lesa humanidad o de depuración étnica. El Centro Internacional para la Responsabilidad de proteger (GlobalR2P) es uno de ellos, así como la Coalición Internacional para la RdP (ICRtoP) y Genocide Watch<sup>20</sup>. Todos ellos coinciden en identificar los mismos contextos de vulnerabilidad, es por esto por lo que se va a partir de su categorización de escenarios para ver si la Unión está presente en los mismos, con qué mandato y, por tanto, si responde a la responsabilidad de proteger y a sus artículos 2 y 21 del TUE de respetar, defender y promocionar los derechos humanos, la paz y la seguridad internacionales.

En la lista del GlobalR2P se indica que los lugares donde se está cometiendo genocidio, crímenes de guerra, de lesa humanidad o

---

<sup>19</sup> Ver el Informe Anual de 2017 sobre la PCSD. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp\\_annual\\_report\\_2017\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp_annual_report_2017_web.pdf) (visto 24 septiembre 2018).

<sup>20</sup> Publicó una lista en 2016 muy interesante para identificar el estadio del riesgo de genocidio. Ver: <http://genocidewatch.net/wp-content/uploads/2016/06/Country-Risk-Report-2016-updated-pdf-Sheet1.pdf>

limpieza étnica son: Siria, Myanmar, Corea del Norte, República Centroafricana, Afganistán, Yemen y Eritrea. Por otro lado, existe el riesgo, que califican como inminente de no tomarse medidas preventivas efectivas, de que se produzcan en: República Democrática del Congo y Sudán del Sur. Mientras que existe una «grave preocupación» de que se (re)produzcan en el medio plazo, si no se toman medidas preventivas, en los siguientes países: Sudán, Somalia, Israel y los Territorios Ocupados de Palestina, Nigeria, Filipinas, Iraq, Burundi y Camerún.

Sin embargo, el GlobalR2P ha estudiado otras situaciones que involucraban crímenes masivos y atroces en Costa de Marfil, Kenia, Libia, Kirguistán, Guinea, Sri Lanka, Mali, Pakistán, Egipto y Venezuela. Genocide Watch coincide en Siria, Sudán, Iraq, Somalia, República Centroafricana, Myanmar, Nigeria y Burundi; mientras que ICRtoP incluye, además de los mencionados por los anteriores, Georgia y Zimbabue.

De las 17 misiones desplegadas por la UE, siete se encuentran en cuatro países sobre los que los tres observatorios llaman la atención. Una octava se encuentra en Georgia, que también incluía el ICRtoP, y todavía está presente en Libia (EUBAM Libia) y Mali (EUCAP Sahel Mali y EUTM-Mali).

Las siete misiones desplegadas que nos ocupará el análisis son las siguientes:

- En Israel y territorios ocupados: EUBAM Rafah y EUPOL COPPS.
- En Somalia: EUTM Somalia, EUNAVFOR Somalia-Operación Atalanta y EUCAP Somalia.
- En República Centroafricana: EUTM RCA.
- En Iraq: EUAM Iraq.

Además, cabe mencionar la misión EUCAP Sahel Níger que, si bien está desplegada en Níger, éste tiene frontera con Nigeria. Esta misión se enmarca en la estrategia para el Sahel de la Unión Europea y busca una reforma integrada del sector de seguridad, así como garantizar la estabilidad y el desarrollo en Níger fundamental para la lucha contra el terrorismo, crimen organizado e inestabilidad política que rodea a los países vecinos y que afecta al mismo Níger (Hernández 2015, 93-95). Lo mismo ocurre con EUTM RCA, aunque desplegada en República Centroafricana, su mandato contempla la situación de los países vecinos, algunos citados por estos observatorios, como República Democrática del Congo, Sudán, y Camerún.

Las siete misiones analizadas<sup>21</sup> corresponden al segundo pilar de asistencia al Estado que señalaba el Informe del Secretario General A/68/947-S/2014/449. Además de involucrar a la autoridad nacional, crean compromisos mutuos, no hacen daño, priorizan la prevención y son flexibles a lo largo del tiempo, bien adaptando o extendiendo los mandatos que las crearon.

### 2.2.1. ISRAEL Y TERRITORIOS PALESTINOS

La franja de Gaza es la zona más vulnerable de esta región, como señalan desde los observatorios por la RdP. Israel y Hamas se han enfrentado en tres guerras desde 2008, lo que implica la muerte de miles de civiles y el desplazamiento de otros tantos. La ausencia de un proceso de paz presupone la continuación del enfrentamiento entre ambos grupos, con la subsiguiente violación de Derecho Internacional Humanitario, así como la posible comisión de crímenes de guerra. La UE en su compromiso por restaurar la paz está trabajando con dos misiones para encontrar la resolución del conflicto que incluya la creación del Estado Palestino. Así, cuenta con EUBAM Rafah (EU Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point) creada con la Decisión del Consejo 2005/889/PESC, y EUPOL COPPS (EU Coordinating Office for Palestinian Police Support) por la Acción Conjunta del Consejo 2005/797/PESC y siguientes, ambas con mandato ampliado, de momento, hasta el 30 de junio de 2019.

#### 2.2.1.1. EUBAM Rafah (2005)

La misión EUBAM Rafah surge con el Acuerdo sobre Movimiento y Tránsito (AMT) que firmaron Israel y la Autoridad Palestina para garantizar el paso en el cruce de Rafah (en la franja de Gaza). El mandato de la misión<sup>22</sup> era asegurar el tránsito de personas por dicho punto y generar confianza entre el gobierno de Israel y la Autoridad Palestina (AP). Para ello la misión tendría las funciones de desempeñar tareas de monitoreo, verificación y evaluación de la actitud de la AP para implementar el Acuerdo y la construcción de capacidades.

Pero la misión se encontró con problemas ajenos a la UE, derivados de la inestabilidad de la zona. Así pues, en junio de 2006<sup>23</sup>, el gobierno israelí bloqueó el acceso a los observadores de la Unión al punto de

---

<sup>21</sup> Por motivos de extensión, no puede realizarse un análisis pormenorizado. Para más detalles acudir a las Decisiones que crearon las misiones, las páginas web de las mismas o a Hernández (2015).

<sup>22</sup> Para ver toda la base legal ir a <http://www.eubam-rafah.eu/en/node/5052>

<sup>23</sup> Para más información sobre «Eubam Rafah» consultar Ojalora (2014, 102).

Rafah, pudiendo cumplir con sólo un 25% del tiempo planificado en inicio. Un año después, el 9 de junio de 2007 se abrió por última vez el punto de Rafah, tras la llegada de Hamas al poder en Gaza. Durante los 19 meses que estuvo operativa la misión, los observadores de la UE facilitaron el cruce de una media de 1.500 personas al día, tal y como se recoge en la página web de la misión. En mayo de 2011, Egipto reabrió la frontera, pero fuera del ámbito del AMT.

La misión actualmente se encuentra en pausa, preparada para comenzar de nuevo en cualquier momento cuando la situación política y de seguridad lo permita. Hasta entonces, y de momento, sigue colaborando con EUPOL COPPS (2006) y las partes implicadas en el AMT, y recibe regularmente visitas de personas interesadas, periodistas, organizaciones internacionales y organismos públicos y privados.

En octubre de 2014 la misión empezó el proyecto «Palestinian Authority Preparedness» buscando mejorar las capacidades para un rápido y efectivo despliegue en el cruce de Rafah, así como para que la AP pueda asumir las funciones de gestión y control en el punto fronterizo.

Es una misión de monitoreo en la que la UE hace el papel de Estado observador en el punto fronterizo de Gaza junto con una función de construcción de capacidades para la AP a este respecto. Es una actuación enmarcada en la primera etapa de prevención que señala el Secretario General (A/68/947-S/2014/449) ya que garantizar los Derechos Fundamentales, como la libertad de movimiento en este caso, es una herramienta de prevención en una región inestable y con factores que aumentan el riesgo general de que se cometa un crimen atroz.

#### 2.2.1.2. EUPOL COPPS (2006)

EUPOL COPPS es una misión de fortalecimiento de capacidades a través del monitoreo, asesoramiento y formación y también entrenamiento, elemento clave en esta misión, cuyo objetivo principal es fortalecer el imperio de la ley, como en la mayoría de misiones civiles de este tipo. En junio de 2004 los líderes europeos expresaron su voluntad de apoyar a las autoridades palestinas en su responsabilidad de proporcionar derecho y orden, y en concreto, en mejorar sus capacidades legales y policiales.

Seguidamente se puso en marcha a través de la Acción Conjunta del Consejo 2005/797<sup>24</sup> en el marco de la PESD, la misión EUPOL

---

<sup>24</sup> Esta es la Acción del Consejo 2005/797/CFSP del 14 de noviembre de 2005 que puede consultarse en <http://eupolcopps.eu/en/node/5355>.

COPPS que se desplegó en terreno desde el punto de vista operativo en enero de 2006. El objetivo principal de esta misión es la reforma de la policía, así como el asesoramiento a la AP, para establecer acuerdos sostenibles y eficaces al respecto; su importancia radica en la necesidad de generar un clima de confianza entre los países vecinos y el conjunto de población civil que reside en los Territorios Palestinos. Así pues, los objetivos estratégicos de la misión son la creación de una policía civil palestina sostenible y eficaz, fortalecer el sistema criminal de justicia y mejorar la interacción entre la policía y el Estado de Derecho<sup>25</sup>.

Para conseguirlo, como se ha dicho, se incluyen secciones dedicadas exclusivamente al *imperio de la ley* con el fin de modernizar el sistema judicial y penal, así como la legislación palestina; mejorar la eficacia de la policía civil; formar jueces y fiscales y proteger el Estado de Derecho. Además, hay que tener en cuenta que esta misión trabaja sobre lo realizado por la Oficina de Coordinación de la UE para el Apoyo a la Policía Palestina dentro de la Oficina del Representante Especial de la UE para el Proceso de Paz en Medio Oriente, buscando eliminar esas causas profundas de la desestabilización de la zona. Por lo que igual que su compañera en la región, actuaría en el segundo pilar de asistencia del Secretario General respondiendo a una primera etapa preventiva de la comisión de crímenes atroces.

### 2.2.2. SOMALIA

El principal problema actual que hay en Somalia es el terrorismo. Más de dos millones de personas viven en el territorio controlado por Al-Shabaab que viola diariamente los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y recluta a niños soldados para perpetrar los ataques al resto de población civil, a las fuerzas de seguridad del gobierno somalí o a las misiones internacionales desplegadas en el terreno. El papel de la UE en Somalia se remonta a 1994 con ayuda humanitaria para mitigar los efectos de la violencia en la población civil, y de las últimas sequías. La Unión ha desarrollado un plan transversal de actuación en Somalia con el objetivo de atacar los síntomas y las causas profundas de la piratería, lo que en este sentido podría englobarse tanto en la acción preventiva como en la de respuesta. Si bien no son misiones que se puedan enmarcar de manera muy clara bajo la noción de la RdP y que, además, responden a algunos otros intereses (económicos principalmente) que se ven beneficiados

---

<sup>25</sup> Véase «Eupol Copps» en Otalora (2014, 103-107).

del despliegue de estas misiones, sin duda contribuyen a pacificar y estabilizar Somalia y ayudar a su gobierno a proteger su población.

### 2.2.2.1. EUNAVFOR Atalanta (2008)

European Naval Force Somalia-Operation Atalanta (EUNAVFOR Atalanta) es una misión militar de la UE que se enmarca en el enfoque integral «EU's Strategic Framework for the Horn of Africa» contra la piratería basada en territorio somalí junto con otras dos misiones de la UE en la zona, como EUCAP Nestor (ahora EUCAP Somalia) y EUTM Somalia. Esta misión que encuentra su origen en resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) contra la piratería, en protección del comercio marítimo y de la seguridad de los mares. Y se puso en marcha con la Acción Conjunta del Consejo 2008/851 alcanzando su capacidad operativa en febrero de 2009. Es una misión cuyo principal objetivo es garantizar la seguridad de los buques navegando frente a las costas somalíes, esto es, desde el Sur del Mar Rojo, el Golfo de Adén, y la parte occidental del Océano Índico, incluyendo las islas Seychelles.

La resolución 1816 (2008)<sup>26</sup> del CSNU exhorta a los Estados a cooperar con el Gobierno de Transición Somalí (GFT) para prevenir la piratería y actuar contra ella para que no se quede impune de acuerdo al derecho internacional. Posteriormente, y hasta 2012<sup>27</sup> se ha seguido pronunciado<sup>28</sup> al respecto de la piratería basada en Somalia con las resoluciones. Así pues, la UE apoya dicha resolución con la aprobación de una coordinación militar que se traducirá en EUNAVFOR Atalanta con la Acción Conjunta del Consejo 2008/851/PESC. En ella se especifican como objetivos:

- Evitar, prevenir y reprimir los actos de piratería y robo armado en las costas de Somalia.
- Proteger los barcos del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y otros barcos vulnerables.
- Monitorizar las actividades de pesca realizadas frente a las costas somalíes.

<sup>26</sup> Y posteriormente 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008).

<sup>27</sup> United Nations. Division for Ocean Affairs and the law of the sea. 2012. *United Nations Documents on Piracy*. Acceso el 20 de Julio de 2018. [http://www.un.org/Depts/los/piracy/piracy\\_documents.htm](http://www.un.org/Depts/los/piracy/piracy_documents.htm).

<sup>28</sup> Resoluciones 1851 (2009), 1918 (2010), 1950 (2010), 1976 (2011), 2015 (2011) y 2020 (2011).

- Apoyar a otras misiones de la UE, y a las organizaciones internacionales que están trabajando en fortalecer la seguridad marítima y las capacidades en la región.

Con el mandato de la misión también pueden detener e inspeccionar los barcos sospechosos de piratería y los capturados por los supuestos piratas. Estos presuntos piratas serán puestos a disposición judicial en los países miembros de la UE, en terceros Estados de la región (como Kenia o Seychelles) o un tercer Estado que desee ejercer su jurisdicción sobre los mismos; en estas detenciones se respetará el derecho internacional y los derechos humanos. Este es el punto más importante de la misión, dado que refuerza la cooperación con terceros estados de la zona creando capacidades para que los piratas no queden impunes, pero siempre bajo el respeto de los derechos humanos.

En cuanto a los logros, además de conseguir un 100% de éxito en la protección de los barcos del PMA y de AMISOM, y contribuir a la seguridad de la zona, se han reducido los ataques piratas sobremanera según la web de la misión, que habla de 736 rehenes y 32 barcos retenidos por piratas en 2011 a ninguno en octubre de 2016. Esto lo confirma la Cámara Internacional de Comercio (ICC)<sup>29</sup> que recoge un descenso generalizado de los ataques de piratas somalíes en la zona (Mar Rojo, Golfo de Adén, costas de Somalia)<sup>30</sup>.

Sin duda es una misión de gran magnitud<sup>31</sup>, es una misión para luchar contra una amenaza y los intereses propios de la UE, así como para la protección de intereses y rutas económicas. Es cierto que protege a los barcos del PMA que lleguen a la costa y puedan entregar asistencia humanitaria a la población civil, pero su mandato no es enteramente de responsabilidad de proteger y, desde luego, la población a la que está destinada a proteger puede estar en riesgo de sufrir abordaje o asesinato, pero no se engloba dentro de los cuatro crímenes para los que limita la RdP. Se trata de una misión general, necesaria para mantener la seguridad en esa zona marítima y que indirectamente puede contribuir a la futura estabilidad de Somalia, pero no cumple con la responsabilidad de proteger y menos

---

<sup>29</sup> Información disponible sobre los datos de piratería en Somalia a través de la página web del IMB Piraty Reporting Centre.

<sup>30</sup> Aunque desde 2016 ha aumentado según las mismas fuentes: 15 en 2013, 11 en 2014, ninguno en 2015, 2 en 2016 y 9 en 2017.

<sup>31</sup> Más de 1.200 personas, entre 4 y 6 buques de guerra y dos o tres patrulleras marítimas y aviones de reconocimiento.

cuando incorpora también en su mandato luchar contra la inmigración irregular.

#### 2.2.2.2. EUTM Somalia (2010)

Esta es la primera misión que se despliega después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Esta misión se correspondería bajo el artículo 43 del TUE en una misión de «operaciones de estabilización al término de los conflictos» en su inicio y con la tercera renovación en «asesoramiento y asistencia en cuestiones militares».

Tras dieciocho años de conflicto en Somalia, el derrocamiento del dictador militar en 1991, y en medio de una crisis humanitaria gravísima, con millones de personas afectadas, desplazadas y refugiadas, se firma la Paz de Yibuti en 2008 a instancias de NNUU, y con la UE como observadora entre otras organizaciones internacionales. Uno de los puntos era la entrada de la misión AMISOM de la Unión Africana para estabilizar la zona, y el CSNU aprueba la resolución 1872 (2009) en la que anima a los Estados miembros a velar por el cumplimiento y estabilización del país, así como el apoyo al Gobierno Federal de Transición. Ante esto la UE responde con sucesivas Decisiones del Consejo, la primera el 15 de febrero de 2010, la 2010/96/PESC y hasta la Decisión del Consejo 2010/197/PESC del 31 de marzo por la que se aprueba el despliegue de la misión militar EUTM Somalia para contribuir al entrenamiento de las fuerzas de seguridad somalíes.

En sus inicios y hasta 2014 la misión tenía su centro de operaciones en Uganda y colaboraba con las fuerzas de seguridad ugandesas debido a la inseguridad del país somalí. Su principal objetivo era el entrenamiento de las fuerzas de seguridad de Somalia para que pudieran garantizar la seguridad y la gobernabilidad para el GFT. El 22 de junio de 2013 con la ampliación del mandato por tercera vez se incorporaron al objetivo inicial dos elementos: asesoramiento estratégico y actividades instructivas o educativas que acompañaran al entrenamiento.

En marzo de 2015 la misión se amplió hasta diciembre de 2016 por cuarta vez, incrementando el foco en el componente de asesoramiento para construir capacidades en el largo plazo entre el Ministerio de Defensa y *Somali National Army General Staff*. Ahora el Consejo ha extendido su quinto mandato hasta diciembre de 2018 con el objetivo de expandir las actividades fuera de Mogadiscio al resto del país.

Desde 2010 EUTM ha contribuido a la formación de más de 5.700 soldados somalíes con módulos especializados en policía militar,

cooperación civil-militar, inteligencia, ingeniería de combate y también con módulos formativos en derecho internacional humanitario, derechos humanos y la protección de los civiles.

Esta misión se engloba en el proceso de paz de Somalia para garantizar la estabilidad del GFT y mejorar las condiciones de vida de la población, incluidos el campo de la seguridad y de la oferta de servicios básicos. Este compromiso de la UE en Somalia con esta misión en concreto se manifiesta además de con la EUTM con los fondos destinados a tal efecto. Así pues, mientras que EUTM contaba con 11 millones en el periodo 2013-2015, para el mandato de 2016-2018 cuenta con casi 27 millones de euros. Además, la UE es la mayor patrocinadora de AMISOM tanto financieramente, con 580 millones de euros desde su lanzamiento en 2007, como en la planificación y construcción de capacidades. Otros desembolsos han sido 13 millones para contribuir a un entorno libre de amenazas de explosivos, y casi 1,3 millones para asistir a las autoridades locales y centrales en el diseño e implementación de áreas accesibles en el área sur y central de Somalia.

En un escenario con amenazas de grupos terroristas y tras un conflicto de más de 18 años parece que esta misión puede enmarcarse en un pilar de reconstrucción a la par que de carácter preventivo de primera fase al fomentar la resiliencia nacional para evitar la comisión de crímenes atroces.

### 2.2.2.3. EUCAP Somalia (2015)

La UE en 2011 adoptó el Marco Estratégico para el Cuerno de África, y a partir del mismo se acordó un Concepto de Gestión de Crisis para una misión regional de desarrollo de capacidades marítimas en la región que complementaría a las misiones Atalanta y EUTM Somalia ya mencionadas, así como a los programas europeos *Critical Maritime Routes Programme* (MARSCI) y *European Development Fund – Regional Maritime Security Programme* (MASE).

EUCAP Somalia es la continuación de EUCAP Nestor, una misión civil de fortalecimiento sin poderes ejecutivos en el Cuerno de África y Oeste del Océano Índico. Su objetivo principal era construir y consolidar las capacidades marítimas de los países de la región (Yibuti, Kenia, Somalia, Seychelles y Tanzania) y preparar el marco legal que permitiera combatir las actividades ilícitas en el mar. En su inicio, con la Decisión del Consejo 2012/389/PESC, sólo se focalizó en tres de los países (Yibuti, Seychelles y Somalia) ya que Kenia y Tanzania se mantuvieron reacias a permitir el despliegue en su territorio en un momento inicial. En el último mandato de 2015 a 2016 se decide terminar con la fase en Seychelles y Yibuti

para centrarse especialmente en Somalia, con la Decisión del Consejo 2016/2240/PESC por la que se modifica el nombre de la misión y se extiende el mandato hasta diciembre de 2018<sup>32</sup>.

El objetivo principal es ayudar a Somalia a reforzar su capacidad marítima para permitirle aplicar de manera más efectiva la legislación marítima. Los beneficiarios de esta misión son los guardacostas, la policía naval, marítima y costera, los fiscales y los jueces que son los que van a tener que arrestar, detener y en su caso enjuiciar a todas las personas sospechosas de piratería o actividades ilícitas en el mar.

Es, por tanto, una misión de crear y asegurar capacidades en seguridad marítima, sí, pero no se enmarca en ningún pilar de la doctrina al no responder a los cuatro crímenes que limitan la RdP. No obstante, contribuye al Plan de Acción Regional de la EU 2015-2020 y al Marco Estratégico de la UE para el Cuerno de África, ejemplos claros del compromiso de la UE con la estabilización de la zona y con la construcción del Estado de Derecho que asegure y garantice los derechos humanos como base de una sociedad estable y segura.

### 2.2.3. REPÚBLICA CENTROAFRICANA (RCA)

La historia de la RCA, desde su independencia de Francia en 1960, ha estado marcada por la inestabilidad política (Tardy 2015, 21). La última crisis surge en 2013 cuando el entonces presidente, Bozizé es derrocado por el levantamiento de los rebeldes *seleka* (en su mayoría musulmanes) en las zonas norte y noreste. Uno de los líderes de *seleka*, Djotodia, disuelve el Parlamento y asume el poder con la intención de convocar elecciones; sin embargo, no controla a todos los grupos *seleka* que atacan a la población. Ante esta situación se reactivan milicias cristianas y animistas con el nombre de anti Balaka. El deterioro de la situación provoca la caída de Djotodia, el nombramiento de la presidenta interina Samba-Panza y el despliegue de varias fuerzas de mantenimiento de la paz como MISCA (de la Unión Africana), SANGARIS (francesa) y EUFOR-RCA (UE).

#### 2.2.3.1. EUTM RCA (2016)

El antecedente de EUTM RCA es EUFOR RCA que se desplegó<sup>33</sup> en abril de 2014 para estabilizar dos distritos de Bangui, la capital,

---

<sup>32</sup> Puede consultarse toda la base legal sobre la misión en <https://www.eucap-som.eu/legal-basis/>

<sup>33</sup> Ver referencias para base legal.

y el aeropuerto durante un periodo de seis meses, luego se amplió a otros tres antes de ser relevada por la operación de NNUU, MINUSCA. EUFOR RCA ha sido una de las misiones más peligrosas desplegadas por la UE y no exenta de controversia. De hecho, la fuerza de la misión era relativa, con 750 militares, y su mandato estaba perfectamente limitado tanto en tiempo como en espacio para tener abierta una vía de escape rápida. Así pues, en marzo de 2015 EUMAM RCA sustituyó a EUFOR RCA con el objetivo de ofrecer consejo y asesoramiento al Ministerio de Defensa, a su ministro y a las fuerzas armadas de la RCA. Lo que se buscaba era ayudarles a preparar una reforma del sector de la seguridad que conllevara un posterior programa de desarme, desmovilización y reconciliación (DDR) tras las elecciones previstas a finales de 2015 (artículo 1 de la Decisión del Consejo 2015/78/PESC). Esto estaba estrechamente relacionado con la intención de dar una imagen creíble y legítima que garantice el respeto de la población<sup>34</sup>.

El proceso electoral se completó a finales de marzo de 2016 con un presidente y Parlamento elegidos democráticamente en paralelo con el trabajo de EUMAM RCA, que continuó con la reorganización de las fuerzas armadas. Es entonces, cuando, según lo previsto, la UE despliega la EUTM RCA, a petición del *Chef de l'État de la Transition*, en enero de 2015, con el objetivo de apoyar a MINUSCA en la reforma del sector de defensa y de adiestrar unas fuerzas armadas modernizadas, efectivas y a las que se les pudiera exigir responsabilidades democráticamente; este último punto muy importante. Esta misión de entrenamiento militar, de dos años de mandato, es una continuación de la labor de la UE en territorio de RCA, que estaba prevista, y que hay que situar en el contexto del país y del compromiso europeo con la región y con Naciones Unidas.

La UE ha estado presente en la RCA desde el inicio de la crisis como respuesta, se ha mantenido en la estabilización del conflicto y siempre apoyando a la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, MINUSCA. Lo cierto es que las iniciativas en pro de la paz no han conseguido que se depongan las armas lo que, unido a la falta de control del Gobierno de todo su territorio, allana el camino para que brote la violencia y se pueda recrudecer el conflicto. En algunos lugares sólo MINUSCA puede garantizar la seguridad de la población civil, pero

---

<sup>34</sup> EU Parliament, Beech, Ben. EUMAM RCA-Military Advisory Mission. *Operations Directorate*. 13/05/2015. Disponible online en: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/sede/dv/sede210915eumamrca/\\_sede210915eumamrca\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede210915eumamrca/_sede210915eumamrca_en.pdf) Consultado el 8 de junio de 2016.

la constante vulneración de derechos y el aumento de niños soldado apuntan a que es urgente la estabilización del país antes de que se repitan crímenes de guerra y de lesa humanidad como los cometidos por las milicias balaka y la coalición *ex-Séléka* entre 2013-2015<sup>35</sup>. Es por ello que resulta imprescindible el apoyo de la comunidad internacional para que la RCA cumpla con su responsabilidad de proteger.

El compromiso de la UE con el desarrollo de la RCA no es sólo político y orientado al sector de la seguridad, sino también es un compromiso con su población a través de la asistencia humanitaria que se plasma en los más de 475 millones de euros que ha destinado al país desde 2014, como se recoge en la página web de la Comisión. Es por tanto una misión que correspondería al pilar de reconstrucción tras una época de conflicto, pero que combina actividades preventivas en una segunda y tercera etapa (A/68/947-S/2014/449) ya que existe un riesgo alto de que se cometa un crimen atroz debido a la inestabilidad política, violaciones de derechos y al descontrol de parte del territorio. En este sentido, y como marcan documentos internacionales<sup>36</sup>, la UE está respondiendo de manera transversal y holística, asistiendo a RCA en su responsabilidad de proteger.

#### 2.2.4. IRAQ

En Julio de 2014 el Daesh<sup>37</sup> ocupó territorio iraquí. Durante años, las fuerzas iraquíes y las kurdas con apoyo aéreo de Estados Unidos han recuperado la mayoría de las grandes ciudades, según fuentes de

---

<sup>35</sup> Informe de la Experta Independiente sobre la situación de los derechos humanos en la República Centroafricana. A/HCR/36/64 de 28 julio 2017.

<sup>36</sup> Como el citado de Naciones Unidas A/68/947-S/2014/449 de 11 de julio de 2014; «Reinforcing the responsibility to protect in the CAR» del Global R2P del 9 de marzo 2015; informes de UNICEF disponibles en [https://www.unicef.org/appeals/car\\_sitreps.html](https://www.unicef.org/appeals/car_sitreps.html) (acceso el 24 de septiembre de 2018); informes de ACNUR de agosto 2017, disponible en <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Regional%20Update%20CAR%20Situation%20-%20August%202017.pdf> (acceso el 24 de septiembre de 2018); o los referentes a la operación de las NNUU, MINUSCA donde también se cita la necesidad de ayudar a RCA a cumplir con la responsabilidad de proteger. Están disponibles en <https://minusca.unmissions.org/en> (acceso el 24 de septiembre de 2018).

<sup>37</sup> Daesh es el acrónimo derivado de lo que en árabe significa Estado Islámico de Irak y el Levante utilizado por algunos Gobiernos (entre ellos España) para no legitimar la autodeterminación del grupo terrorista como Estado Islámico. Además, el sonido de esta palabra en árabe tiene connotaciones negativas lo que refuerza su uso a excepción de los medios de comunicación anglosajones que utilizan ISIS o ISIL.

la Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Iraq (UNAMI<sup>38</sup>) y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OHCHR)<sup>39</sup>. Es indudable que las violaciones pasadas del Daesh se encuentran entre los cuatro crímenes de los que protege la RdP. Aunque el gobierno iraquí anunció el fin de la operación anti-Daesh en noviembre de 2017 sigue habiendo brotes de violencia esporádicos. El Daesh ha perdido territorio, pero no deja de ser una amenaza para la población iraquí, especialmente para las minorías étnicas y religiosas como la cristiana, chabaquíes, yazidíes y turcomanos. También ha continuado perpetrando atentados contra población sunní y, por otro lado, el gobierno iraquí y el gobierno regional kurdo sentencian a muerte a miles de personas con supuestos vínculos con el Daesh. La fragilidad de la cohesión social en el país es evidente, así como la vulnerabilidad de la población de sufrir violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos y, por tanto, de sufrir los crímenes que se recogen en la RdP. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con la resolución 2421 ha extendido el mandato de UNAMI hasta mayo de 2019 y ahora la Unión Europea se une, a petición del gobierno iraquí, en la reforma del sector de la seguridad.

#### 2.2.4.1. EUAM Iraq (2017)

Los objetivos de la misión son el asesoramiento para aplicar la Estrategia de Seguridad Nacional Iraquí<sup>40</sup>, identificar las futuras contribuciones posibles de la Unión a favor de la reforma de seguridad a largo plazo y asistir a la delegación de la Unión en Iraq en el mismo ámbito de la reforma del sector de la seguridad (RSS). El mandato en inicio es de un año, desde el 16 de octubre de 2017 hasta la misma fecha del año siguiente, con un presupuesto adjudicado de 14.000 euros.

Las tareas encomendadas a la misión son únicamente de asesoramiento y apoyo y no tiene ninguna función ejecutiva<sup>41</sup>. Todas

---

<sup>38</sup> Misión de paz de las Naciones Unidas establecida en 2003 por la Resolución del Consejo de Seguridad 1500. Sus funciones se ampliaron en 2007 con la Resolución 1700 y se ha renovado con la última, 2421 del 14 de Junio 2018. Ver: [http://www.uniraq.org/index.php?option=com\\_k2&view=itemlist&task=category&id=172:security-council-resolutions&Itemid=654&lang=en](http://www.uniraq.org/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=172:security-council-resolutions&Itemid=654&lang=en)

<sup>39</sup> Ver Informes del Alto Comisionado a este respecto disponibles en: <https://www.ohchr.org/en/Countries/MENARegion/Pages/UNAMIHRReports.aspx>

<sup>40</sup> Para más información sobre la misma ver: Shareef, Hamza Briefing on the Republic of Iraq's National Security Strategy. 2016. Acceso el 19 de Julio de 2018. <http://stabilizationandtransition.org/pdfs/IST-1459338696.pdf>.

<sup>41</sup> Ver artículo 3 de Decisión del Consejo 2017/1869/CFSP del 16 octubre 2017 sobre la misión EUAM Iraq.

están centradas en contribuir a la seguridad del país, pero también incluye tareas de monitoreo e identificación de posibles lagunas que puedan derivar en posteriores misiones tanto de la UE como de otros actores internacionales de lo que se entiende que la UE está comprometida con Iraq y la misión puede extenderse o derivar en otras nuevas. En este punto cabe destacar la mención a incluir de manera explícita el control de fronteras como materia a revisar por parte de la EUAM. Esta misión es un claro ejemplo de cómo los tres pilares están conectados y son de igual importancia, lo que tantas veces ha recalcado el Secretario General.

## Conclusiones

La UE cuenta con capacidades y recursos en la prevención de conflictos y alerta temprana. Esto lo pone en práctica, de manera transversal y holística, tanto con el despliegue de misiones en todos los países vulnerables en cuanto a la comisión de crímenes atroces, como con programas de Ayuda Humanitaria y Ayuda al Desarrollo. La mayoría de las actuaciones corresponden al segundo pilar, descrito en el Informe del Secretario General, de formación y asistencia de capacidades para fortalecer un Gobierno que pueda ejercer su responsabilidad de proteger y, por ende, su soberanía.

Su presencia en contextos de riesgo se justifica en la voluntad de ser un actor global en la prevención de conflictos y en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, como señalaban los artículos 2 y 21 del TUE. La UE se ha auto impuesto la defensa de los Derechos Humanos, la promoción de la paz, la democracia y el Estado de Derecho, por lo que en cierta medida está obligada a ahondar en el desarrollo de la doctrina y liderar el estudio de principios con alto contenido en Derechos Humanos. Podría, por tanto, no sólo «cumplir» con la noción sino invocarla directamente y desarrollarla fomentando su capacidad de producción normativa en la esfera internacional, lo que la consolidaría como potencia civil, y nos lleva al siguiente punto.

No hay que obviar el hecho de que la UE está en peligro de no predicar con el ejemplo en temas tan susceptibles como la migración y la violación de derechos humanos en este ámbito. Misiones como Atalanta o EUAM Iraq incluyen el componente del control migratorio y aumento de la seguridad en las fronteras, lo que, unido a otras misiones no mencionadas como Sofia y la respuesta de algunos países de la UE para la acogida de posibles solicitantes de protección

internacional, arriesgan el papel de la UE como potencia civil. No se trata de no controlar los movimientos migratorios sino de establecer vías legales y seguras para que las personas solicitantes de asilo puedan pedirlo sin arriesgar sus vidas para llegar a Europa.

Una vía para afianzar su posición mundial sería, además del fomento de su capacidad normativa, a través de la definición gradual de una política común de defensa que lleve a la defensa común. Si bien los Estados miembro ya han comenzado a aumentar sus presupuestos en defensa para llegar al objetivo del 2% de la OTAN es imprescindible que la UE se posicione como actor independiente con sus misiones PCSD. Para ello además de una efectiva unión PCSD sólo tendría que utilizar las capacidades militares y civiles de las que ya dispone a través de la cooperación y colaboración de los recursos. Europa tiene que hacerse más fuerte y tiene que afianzar su posición de potencia mundial y no lo puede hacer sin una Política Común de Seguridad y Defensa que sea efectivamente común. Además, tendría que desarrollar, en paralelo, una cultura común de defensa vinculada con la protección de las personas en lugares en conflicto y en paz con un enfoque de su seguridad humana.

Es vital para la supervivencia de la UE como actor global que gane su independencia en actuación exterior como líder mundial de prevención de conflictos y construcción de capacidades en Estados vulnerables. Con el desarrollo normativo de la RdP, la UE no sólo afianzaría su posición de potencia civil, sino también de promotora de paz y seguridad internacionales a través de *operacionalizar* la RdP en sus misiones en el exterior.

## Bibliografía

- Annan, Kofi. 2000. "We the people: the role of the United Nations in the twenty-first century". *Report of the Secretary General*.
- Babbitt, E.F. 2017. "Responsibility to protect: Time to reassess". *Journal of Human Rights Practice*, 9(3), pp. 431-435.
- Baylis, J., Smith, S. y Owens, P. 2011. "The changing character of war". En *The Globalization of World Politics*, editado por Baylis J., Smith, S. y Owens, P. 16-20. Nueva York. Oxford University Press.
- Birkelbach, Willy. 1962. *Los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación a la comunidad*. Informe. Bruselas.
- Borchard, E.M. 1915. *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*. Nueva York: Columbia University.
- Chandler, D. 2010. "R2P or not R2P? More statebuilding, less responsibility". *Global Responsibility to Protect*, 161-166.

- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. 2001. "La responsabilidad de proteger. Informe de la comisión internacional sobre intervención y soberanía de los estados".
- Consejo de la Unión Europea. 2008. "Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución". Doc. S407/08. 11 de diciembre 2008. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea. 2011. "EU Priorities for the 66th session of the General Assembly of the United Nations", Doc. 11298/11. Bruselas.
- Díaz Barrado, Cástor M. 2012: "La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Acceso el 6 de septiembre de 2017. <http://www.reei.org/index.php/revista/num24/articulos/responsabilidad-proteger-derecho-internacional-contemporaneo-entre-lo-conceptual-practica-internacional>.
- EU Council. 2011. "Conclusiones del Consejo sobre el Cuerno de África. 3124th Foreign Affairs Council Meeting". Bruselas.
- EU Council. 2016. "Outcome of the Council Meeting. 3510th Council Meeting". Doc. 15471/16. Bruselas.
- European External Action. 2017. "European Union Common Security and Defence Policy Missions and Operations. Annual Report". Bruselas.
- Francis, Deng et al. 1996. *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*. Washington DC: Brooking Institution Press.
- Grocio, Hugo. 1925. *Del derecho de la guerra y de la paz*. Madrid: Editorial Reus.
- Hernández, N. 2015. "La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: ¿mito o realidad?" TFM disc.; Universidad Pontificia de Comillas-ICADE.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. 2014. *Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger*, presentado en el sexagésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada el 11 de julio. Doc. A/68/947-S/2014/449
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. 2009. *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, presentado en el 63 periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrado el 12 de enero de 2009. Doc. A/63/677.
- Menéndez del Valle, E. 2018. "La UE y la responsabilidad de proteger". *Real Instituto Elcano Documento de Trabajo 1/2018-8/1/2018*.
- Monnet, Jean. 1978. *Memorias*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Otalora, A.U. 2014. *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea: las misiones en el exterior: su papel como garante de la paz, los derechos humanos y el Estado de Derecho*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Shaw, M. 2006. "Militarismo de transferencia y riesgo y la legitimidad de la guerra tras Irak". *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 3, 62-83.
- Tardy, T. 2015. "CSDP in action. What contribution to international security?" *Institute for Security Studies of the European Union, Chaillot Paper* n.º 134.

- Vallejo, Beatriz E. 2010. "La responsabilidad de proteger. Una nueva dimensión de la soberanía". *Oasis* 15, 7-32. Acceso el 8 de octubre de 2017. <http://www.redalyc.org/pdf/531/53121459002.pdf>.
- Vázquez Rodríguez, B. 2017. *La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica*. Oviedo: Universidad Oviedo.
- Walzer, M. 2005. "Just and unjust wars". *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 3, 84-97.

## Copyright

*Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos* is an Open Access journal; which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and reuse in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author; provided the original work and publication source are properly cited (Issue number, year, pages and DOI if applicable) and any changes to the original are clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

## Derechos de autoría

*Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos* es una revista de Acceso Abierto; lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o la persona autora, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito de la persona titular de los derechos de autoría.