

LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: BALANCE Y PERSPECTIVAS

PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ*

Introducción

Como es bien sabido, el mismo día 1 de abril de 1939, el Secretario de Estado Norteamericano, Sr. Hull, envió un telegrama al General Francisco Gómez Jordana, Ministro de Asuntos Exteriores del nuevo Gobierno de Franco, por el que le hacía saber que Estados Unidos reconocía dicho nuevo Gobierno y proponía reabrir la Embajada americana en Madrid.

Sin embargo, este gesto no iba a continuar en el futuro inmediato, porque ya durante el transcurso de la II Guerra Mundial, concretamente en una Declaración de Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos, hecha el 14 de marzo de 1945, proclamaron que, mientras Franco continuara gobernando España, el pueblo español no podría asociarse, en forma completa y cordial, con las Naciones Unidas. Una condena expresa del régimen de Franco la harían los Estados Unidos y sus Aliados en las Conferencias de San Francisco (19 de junio 1945) y Postdam (17-19 de julio, 1945).

En la Conferencia de San Francisco es donde se firma el 26 de junio de 1945 la Carta de las Naciones Unidas y en ella participan cincuenta y un Estados. Entre ellos no se encuentra España, contra cuyo régimen no sólo no

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla.

existe beneplácito sino temor y animadversión, sobre todo porque Franco a pesar de no ser beligerante en la conflagración mundial, si fue tolerante con las actividades de las Potencias del Eje lo que granjeó las naturales antipatías de los Aliados.

En este contexto, el mismo día que establece relaciones diplomáticas con el Gobierno español republicano en el exilio, el 8 de abril de 1946, Polonia transmite una iniciativa al Secretario General de la ONU, en el sentido de llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre la situación en España, indicando que tal situación puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Estamos ante la que se ha llamado “La cuestión española”.

Sin embargo, tras los Pactos hispano-americanos de 26 de septiembre de 1953, España se había incorporado al sistema defensivo occidental, integrándose incluso en su dispositivo militar de defensa. Por ello, la distensión de la guerra fría, si se puede hablar de distensión, que da paso a la coexistencia pacífica, hace que el 14 de diciembre de 1955, la Asamblea General de la ONU decida el ingreso de España en el seno de la Organización. La primera vez que compareció ante el plenario de la Asamblea sería el 13 de noviembre de 1956.

Para entonces España ya había empezado a colaborar en el campo internacional de una forma decidida. Había solicitado su ingreso en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y otros organismos internacionales, aunque los pan-europeos aun estaban lejos de nuestra diplomacia multilateral.

1. Naturaleza de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como instrumentos para la paz y seguridad internacionales

Uno de los grandes propósitos de la Carta de las Naciones Unidas es la paz y seguridad internacionales, que aparece en lo que Bedjaoui ha llamado el “frontispicio de este monumento que es la Carta Magna de la Humanidad”¹. Por ello, aparece en primer lugar, a sugerencia de la Delegación de La India².

De hecho, el propósito de mantener la paz y seguridad internacionales es el propósito primario y prioritario de la ONU³.

Quisiera recordar que los propósitos de las Naciones Unidas no están indicados en la parte programática de la Carta sino en la parte dispositiva (art. 1)

1. Bedjaoui, M., “Art. 1” en Cot, Jean-Pierre y Pelet, Alain: *La Charte des Nations Unies*, Ed. Económica y Bruylant, París, Bruselas, 1985, p. 24.

2. U.N.C.I.O., vol. 6, p. 590.

3. Ver la Opinión Disidente en el caso sobre “Ciertos Gastos de la Organización”, del Magistrado Sir Gerald Fitzmaurice (I.C.J., Reports, 1962, pp. 213-215).

que junto a los principios (art. 2), resultan un componente indivisible, como ha señalado ya la Asamblea General de la ONU⁴.

Independientemente de las bases jurídicas existentes para fundamentar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU⁵, no contempladas en ningún instrumento jurídico (a diferencias de las Operaciones de Gestión de Crisis Internacionales de la Unión Europea, que sí se contemplan en el Tratado de Lisboa⁶), si son consideradas jurídicamente como gastos ordinarios de la Organización.

Esto no siempre ha sido pacífico y, por ello, requirió una intervención de la Corte Internacional de Justicia, a solicitud de la Asamblea General⁷. La Corte Internacional de Justicia consideró que los gastos producidos por la ONU en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz son “gastos ordinarios” de la Organización⁸.

Si las OMP, como ha reconocido en su día el Secretario General de la ONU, U Thant, no son acciones colectivas contra una agresión comprendida en el capítulo VII, sino que su naturaleza está más cerca de una acción protectora y preventiva que de una acción militar represiva⁹. En todo caso, como ya he dejado señalado por escrito¹⁰, las OMP están principalmente basadas en el principio del consentimiento¹¹.

Este fue, en realidad el debate. ¿Cabe una decisión obligatoria en el marco del arreglo pacífico de controversias? Ello determinaría la obligatoriedad o no de su financiación. Así, la propia Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva sobre Namibia hizo notar que el artículo 25 de la Carta¹² no se refiere a las decisiones del Consejo de Seguridad en el marco de las acciones

4. Asamblea General (X), anexo, punto 28 (10 parte), p. 34, Doc. A/3077, parágrafo 22.

5. Fernández Sánchez, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. I, Universidad de Huelva y Ministerio de Educación y Ciencia, Huelva, 1998.

6. Ver arts. 42 y 43 del Tratado de la Unión Europea.

7. Resolución de la Asamblea General 1731 (XVI) de 20 de diciembre de 1961, en solicitud de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre si los gastos derivados de las OMP constituyen “gastos de la organización”.

8. Opinión Consultiva de la C.I.J. de 20 de julio de 1962.

9. United Nations Press Release, SG/SM/76, 26 de mayo de 1964, p. 5.

10. Fernández Sánchez, P. A., “The Principle of Consent in Peace Missions of the European Union - Guarantee to Ensure the Law, the Policy and the Justice of International Peace and Security”, en Cherif Bassiouni, M., Gomula, Joanna, Mengozzi, Paolo, Merrills, John G., Nieto Navia, Rafael, Oriolo, Anna, Schabas, William and Vigorito, Anna: *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence: Global Trends: Law, Policy & Justice Essays in Honour of Professor Giuliana Ziccardi Capaldo*, Oxford University Press, Oxford, 2013,

11. James, A.M., “Unit Veto Dominance in United Nations Peace-Keeping”, en Finkelstein, L. (Ed.), *Politics in the United Nations System*, Duke University Press, USA, 1990, p. 79.

12. Este artículo dice textualmente: “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”

coercitivas del capítulo VII sino que se refiere a todas las decisiones adoptadas en el marco de la Carta¹³, aunque no menciona en ningún momento si el Consejo de Seguridad puede adoptar decisiones obligatorias en el marco del capítulo VI¹⁴.

A este respecto Sir Colin Crowe, delegado británico y los Delegados de Francia, Bélgica, Estados Unidos, Japón e Italia consideraron que el Consejo de Seguridad sólo podía adoptar decisiones obligatorias en el marco del artículo 39, cuando haya determinado la existencia de una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión¹⁵.

Ya he dicho que las OMP no están expresamente indicadas en la Carta de Naciones Unidas. Es más, como reconoció Boutros Boutros-Ghali éstas operaciones fueron un invento necesario para la guerra fría, que presidía en esos momentos las relaciones internacionales de la época: “la ONU inventó un papel para si misma: el mantenimiento de la paz (peace-keeping)”¹⁶, refiriéndose a las OMP. Y ello fue así porque la Carta de Naciones Unidas es un instrumento jurídico flexible que debe responder, como toda norma jurídica a los vientos de cambio, “la Carta de las Naciones Unidas, es también un documento de genios porque puede mantener sus principios adaptándose a las nuevas condiciones”¹⁷.

Siendo así, España, independientemente de cualquier otra consideración, tiene la obligación jurídica de contribuir al pago de las operaciones de mantenimiento de la paz que establezca la Organización de las Naciones Unidas, de acuerdo con el artículo 17 de la Carta, por lo que la Asamblea General establecerá los procedimientos y los prorrateos pertinentes, de conformidad con las consideraciones que establezca.

2. La contribución de España a las partidas presupuestarias de las OMP de las Naciones Unidas

Como acabo de mencionar, de acuerdo con el artículo 17 de la Carta de Naciones Unidas,

«1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización.

13. I.C.J. Report. 1971, p. 16, par. 53.

14. Pogany, I. S.: *The Security Council and the Arab-Israeli Conflict*, St. Martin's Press, New York, 1984, p. 9.

15. SCOR 1589th meeting, pp. 5, 9 y 11; 1594th meeting, pp. 5 y 6 y 1598th meeting, p. 3.

16. Boutros-Ghali, B., “Maintaining International Peace and Security: the United Nations as Forum and Focal Point”, en *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, vol. 16, num. 1, 1993, p. 3.

17. *Ibidem*, p. 2.

2. Los gastos de la Organización serán sufragados por los Miembros según el reparto fijado por la Asamblea General».

De esta forma, España desde su ingreso en Naciones Unidas ha venido contribuyendo en función de los criterios establecidos en cada periodo presupuestarios.

La Asamblea General, aun considerándose las OMP “gastos ordinarios de la Organización”, viene señalando un presupuesto ordinario para actividades, infraestructuras, personal y servicios y otro presupuesto paralelo dedicado exclusivamente a las OMP.

España, como cualquiera de los otros Estados Miembros, está obligada a contribuir a esos dos presupuestos. El presupuesto ordinario vigente para el bienio 2014-2015 cifra el presupuesto en 5.392 millones de \$, de los que España está obligada a abonar 75.760.424 \$, es decir el 2,97 %, que es la cuota que tiene asignada.

En relación con los gastos de las OMP el presupuesto vigente estipula un presupuesto de 7.061 millones de \$, que como puede comprobarse es incluso mayor que el presupuesto ordinario.

En esta partida, España, incluso debe pagar más porque es más consumidora de paz y más rica, por lo tanto tiene más interés en la estabilidad y en la paz y seguridad internacionales.

Los principios generales en los que se basa la financiación de las OMP son los siguientes:

- a) La financiación de dichas operaciones es responsabilidad colectiva de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y, en consecuencia, los costos de las operaciones de mantenimiento de la paz son gastos de la Organización que deben sufragar los Estados Miembros de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas;
- b) Para sufragar los gastos a que dan origen esas operaciones se requiere un procedimiento diferente del que se aplica para sufragar los gastos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas;
- c) Mientras que los países económicamente más desarrollados están en condiciones de hacer contribuciones relativamente mayores a las operaciones de mantenimiento de la paz, los países económicamente menos desarrollados tienen una capacidad relativamente limitada para contribuir a las operaciones destinadas a mantener la paz que ocasionen gastos considerables;
- d) La responsabilidad especial que incumbe a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad respecto del mantenimiento de la paz y la seguridad debe tenerse presente al determinar sus contribuciones para la financiación de las operaciones relacionadas con la paz y la seguridad;

e) Cuando las circunstancias lo justifiquen, la Asamblea General tendrá especialmente en cuenta la situación de cualesquiera Estados Miembros que sean víctimas de los acontecimientos o acciones que den lugar a una operación destinada a mantener la paz, y la de los involucrados en alguna forma en ellos¹⁸.

Los 10 principales proveedores de financiación para OMP durante el periodo 2013-2015, actualmente vigente son¹⁹:

- Estados Unidos (28,38%)
- Japón (10,83%)
- Francia (7,22%)
- Alemania (7,14%)z
- Reino Unido (6,68%)
- China (6,64%)
- Italia (4,45%)
- Federación Rusa (3,15%)
- Canadá (2,98%)
- España (2,97%)

Como puede comprobarse, España, aun habiendo perdido un puesto en la escala, como consecuencia de la crisis económica, todavía sigue siendo el contribuyendo número 10 a todos los gastos de la ONU, incluyendo las OMP²⁰.

Esto también le permite participar en el grupo creado *ad hoc* y llamado Grupo de Ginebra, para seguir el funcionamiento de la Secretaría General y compuesto por los Estados que pagan más del 1% a la Organización, que son en la actualidad 16 Estados²¹.

Véase como han cambiado las fuerzas, desde el punto de vista presupuestario en el seno de las Naciones Unidas. Mientras que Rusia y China contribuyen a los gastos de la Organización con porcentajes ridículos, conservan el derecho de veto en el Consejo de Seguridad y mientras el Reino Unido y Francia han sido ampliamente superados por Japón, con diferencia, e incluso el Reino Unido por Alemania, siendo Estados que no poseen derecho de veto ni tienen siquiera garantizado un puesto en el Consejo de Seguridad.

Ahora bien, además del pago de sus cuotas para el presupuesto ordinario, España, como todos los restantes Estados miembros de las Naciones Unidas, tiene la obligación de contribuir a los presupuestos de las operaciones de mante-

18. Resolución Asamblea General 55/235, de 30 de enero de 2001.

19. Resolución Asamblea General A/C.5/68/26, de 21 de agosto de 2014.

20. Ha llegado a estar en el puesto núm. 8. Véase la Resolución 52/215, de 22 de diciembre de 1997.

21. El último Estado en incorporarse ha sido Turquía, quien en el presupuesto actual ha pasado del 0,60% hasta el 1,30%

nimiento de la paz. Como ya he dicho, estas operaciones se financian con cuotas separadas del presupuesto ordinario, pero suponen gastos generales de la organización, por lo que todos los Estados miembros están obligados a contribuir según sus grados de desarrollo.

Es cierto que, además de estas cuotas obligatorias, aunque separadas del presupuesto ordinario, hay cuotas voluntarias, provenientes generalmente de países que se benefician de las operaciones de mantenimiento de la paz, como, por ejemplo, Chipre que financia voluntariamente un tercio de UNFICYP o Kuwait que ha financiado gran parte de UNIKOM.

Hay cuatro grupos, atendiendo el nivel contributivo de cada Estado: Grupo A, compuesto por los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad; B, por los Estados no permanentes pero altamente desarrollados; C, por Estados con menos grado de desarrollo; D, E, F, G, H, I y J por el resto de Estados, con diversos niveles.

En este sentido, en enero de 1990 España pasó voluntariamente del Grupo C al Grupo B.

Ahora bien, ¿cómo paga España esta contribución presupuestaria?

Como todos los Estados está obligada al desembolso de las cantidades asignadas, antes del 31 de marzo de cada año natural, sin embargo, España, como otros Estados puede hacer contribuciones con personal, militar, policial o civil, con equipos o servicios de apoyo²². En este sentido, se hace una valoración por cada operación (cada soldado vale 1028 \$ al mes; policía y personal civil según cada operación y la logística, de acuerdo a los criterios señalados por la Asamblea General o la Secretaría General de Naciones Unidas)²³.

En todo caso, hay un Memorándum de Entendimiento (MOP) entre cada Estado contribuyente y la ONU donde se señalan todos estos elementos, donde hay cantidades ya estipuladas de forma estándar y es pagada por la Secretaría General de la ONU de conformidad con las cantidades asignadas por persona y año.

Se puede decir que España, como casi todos los Estados de la UE, es buena pagadora, puntual y debidamente. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de la devolución de los gastos por parte de Naciones Unidas. Pérez Murielo

22. Hay un esclarecedor resumen de los gastos originados por las OMP, por zonas geográficas, por clase de gastos, por organismos y por años en Pérez Murielo, F., "Exigencias y coste de la participación española en las Operaciones de Paz" en Sepúlveda, I. (Ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2009, p. 156.

23. Los procedimientos para los reembolsos están señalados en la Resolución 50/222 de 10 de mayo de 1996.

señala que “en principio los gastos originados en las operaciones preconizadas por Naciones Unidas deberían ser compensados por la organización, pero esto solo (se) realiza en una reducida proporción y con bastante retraso, así únicamente se han recibido unos 112 millones de dólares, que toda vez que los gastos ya habían sido atendidos con cargo a los créditos facilitados por el Ministerio de Hacienda, han sido entregados en el tesoro por el Ministerio de Defensa”²⁴.

3. La contribución militar

Además de su contribución económica, la participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz se corresponde con su papel de potencia media europea y su aportación se realiza, sobre todo, en el campo militar y logístico, aunque no es despreciable el campo técnico o civil.

La aportación española a este tipo de operaciones internacionales es relativamente reciente. Realmente nunca tuvo España posibilidades, ni políticas ni financieras, para hacerlo. Ahora, sin embargo, su papel es relevante, sin llegar a maximizarlo.

Cuando el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 435/78 donde se preveía establecer una operación militar para supervisar la independencia de Namibia, España aun no estaba en condiciones ni económicas, ni logísticas ni operativas de participar en dicha operación. Sin embargo, se produjo un considerable retraso que permitió que a comienzos de los años ochenta, el Secretario General de Naciones Unidas sondease al Gobierno español con el objetivo de hacerle participar.

España participaba en esos momentos en el Comité especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, órgano subsidiario creado por la Asamblea General en 1965. Sin embargo, a pesar de esta participación y de elaborar informes, propuestas y otras cuestiones de índole burocrática, España no participaba directamente en las misiones sobre el terreno.

En la década de los ochenta se estaban produciendo cambios sustanciales en la política de defensa nacional española. Nuestro ingreso en la OTAN, los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, el ingreso en la Unión Europea Occidental, etc. Por tanto faltaba una más significativa presencia militar en las misiones de paz de las Naciones Unidas.

Por primera vez, en 1982, España consideró la posibilidad y se comprometió a aportar 10 aviones militares y personal adecuado para contribuir al regreso de los refugiados para el proceso electoral namibio.

24. Pérez Murielo, F., “Exigencias... op. cit., p. 157.

El retraso que sufrió esta operación hicieron que su participación no se llevara a efecto hasta 1989, tras más de 25 años de gestiones diplomáticas y políticas. Y esto a su vez hizo que no fuera la primera salida de militares españoles al exterior en misiones de paz.

El 23 de diciembre de 1988 el Secretario General de las Naciones Unidas solicitaba a España que enviara 7 observadores militares para verificar la retirada de las tropas cubanas de Angola²⁵. Y España empezó entonces de “forma moderada”²⁶ a participar en las OMP de Naciones Unidas.

La primera vez que salieron militares españoles fue en Angola, en UNAVEM I, creada en diciembre de 1988 y operativa desde abril de 1989, donde España destacó a 10 oficiales, reduciéndose a 6 en enero de 1990. España, por primera vez como he dicho, aportaba contingentes militares a una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Como dice García Cantalapedra “para España se abría un lugar desconocido o *terra ignota*, no solo en términos de operatividad de nuestras fuerzas armadas sino también en cómo respondería la población española, como otros pueblos y países ante nuestra aparición en estas operaciones”²⁷.

Esta operación en Angola habría de extenderse a un segundo mandato (UNAVEM II) donde seguían colaborando militares españoles, como fuerzas integrantes del contingente de Naciones Unidas. Luego incluso se establecería un tercer mandato, donde seguiría colaborando España (UNAVEM III).

En Namibia (UNTAG) también terminaría colaborando España, tal como ya tenía previsto, en el momento en que se decidió que se daban las condiciones para el despliegue.²⁸ Simultáneamente, España había aceptado contribuir a la pacificación de Centro América por la que aceptó enviar militares españoles a ONUCA, la operación de las Naciones Unidas en Centro América, cuya jefatura estuvo a cargo de un General de División español²⁹.

25. Sintés, L. A., “La participación de las FAS en misiones internacionales”, en Sepúlveda Muñoz, I. y Alda Mejías, S. (Eds.), *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, p. 434.

26. Navajas Zubeldia, C., “El inicio de las Operaciones de la Paz como punto “final” de la larga transición militar” en Sepúlveda, I. (Ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2009, p. 109.

27. García Cantalapedra, D., “La evolución de la participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz: una imagen de España en el exterior 1989-2014”, en *Comillas Journal of International Relations*, nº 1, 2014, p. 83.

28. Fueron 150 efectivos de todas las graduaciones y 8 aviones AVIOCAR y 1 Hércules C-130 para labores de reconocimiento y apoyo aéreo.

29. 57 oficiales españoles estuvieron desplegados inicialmente en esta operación, lo que da idea de la importancia que España estaba concediendo a estas operaciones.

Luego vendrían Haití (ONUVEH), Mozambique (ONUMOZ), Ruanda (UNAMIR), El Salvador (ONUSAL), Yugoslavia (UNPROFOR), Guatemala (MINUGUA) etc. En ellas se enviaron oficiales, guardias civiles, policías nacionales, personal civil, expertos en varias ramas técnicas, jurídicas, pedagógicas, de comunicación, etc., clases de tropas (en UNPROFOR llegó a haber hasta 1400 hombres de infantería, ingenieros, caballería, logística, sanidad, etc.) y numerosos aviones (de combate, de transporte, cisternas), barcos, carros de combate, vehículos de transporte, etc.

En ONUSAL simultáneamente hasta 138 oficiales, cifra que en ese momento ningún otro Estado había aportado, lo que supuso un fuerte impulso a la candidatura española de esos años al Consejo de Seguridad como miembro no permanente, que finalmente obtuvo.

En definitiva, España no sólo contribuye, como es su obligación, con el porcentaje del presupuesto total de todas las operaciones sino que en muchas de ellas aporta efectivos militares y material logístico u operativo, a plena satisfacción de Naciones Unidas.

Esto le valió en abril del año 2000, el liderazgo de una OMP de Naciones Unidas, por primera vez, por un General español, el General Ortuño Such, en Kosovo³⁰.

De esta manera nuestra contribución a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, como dijo en su día nuestro entonces Ministro de Defensa, Sr. García Vargas, “se ha convertido en un importantísimo activo de la política exterior de España, haciendo que ésta gane protagonismo en la comunidad internacional. Nuestros cascos azules son en estos instantes uno de los más efectivos argumentos de nuestra diplomacia”.

Este importante activo de nuestra política exterior no se reduce sólo a operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, sino que se amplían a otras operaciones de otras organizaciones internacionales o misiones multinacionales, como la OSCE, la OTAN, la UEO, la misión en Kurdistán, Guinea Ecuatorial, etc.

Sin ánimo de exhaustividad, el grueso del presupuesto de la presencia militar en OMP en el exterior (sin identificar a la O.I. que la establece) supone una asignación extra al Ministerio de Defensa, al que le dota de un Fondo de Contingencia³¹ de los PGE (cuyo 95% va destinado a las OMP) habiendo

30. Sintés, L. A., “La participación... op. cit., p. 443.

31. Estos Fondos de Contingencia son reservas del 2% del total de los gastos para operaciones no financieras en el marco del Presupuesto nacional.

llegado en 2015 a 14,36 millones de €³². En realidad estamos hablando de créditos extraordinarios³³.

Es verdad que este sistema de financiación ha sido criticado duramente por el propio Tribunal de Cuentas, donde considera “indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las operaciones de paz”³⁴ dado que, como he dicho, se hacen con mecanismos de ampliación de créditos con cargo al citado Fondo de Contingencia.

Esto, quizás, se hace para, como señala Vázquez Ramos “no aumentar la huella presupuestaria inicial de defensa en medio de un ciclo de fuerte recesión económica y dramáticos recortes del gasto en todas las políticas públicas”³⁵.

Por otro lado, se produce algunos problemas en cuanto a los reembolsos que hace la ONU en relación con los gastos satisfechos por España en las OMP, que son tardíos y no se ajustan a los procedimientos establecidos. En este sentido Cossio y Alonso han señalado lo siguiente:

“Se pone de manifiesto que todo el proceso de reconocimiento y reembolso de las compensaciones al Estado español por parte de la ONU sufre de evidentes demoras, retrasos que dificultan significativamente los trabajos de imputación de los costes reales soportados por el Ministerio de Defensa.

Así se produce un fuerte desplazamiento temporal de los reembolsos de los gastos que se compensan respecto de los ejercicios económicos en que éstos se originan, y como consecuencia de los anterior existe, en los correspondientes ejercicios, una minoración significativa de las compensaciones reembolsadas del incremento de la presencia de fuerzas armadas en misiones de paz de la ONU”³⁶.

Para entender el problema, permítaseme transcribir un texto del General Sintés:

32. Fonfría Mesa, A., *Presupuesto de Defensa 2015: sin novedad*, IEEEE, Documento “Opinión”, 07/2015, 12 de enero de 2015, p. 8. Un estudio sobre la forma de financiación en Países Bajos, Reino Unido, Canadá, Dinamarca y Alemania puede verse en De Hass, M. & Beerthuizen, M., “Financing of Peacekeeping Operations: a benchmark study”, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael Institute, June 2008.

33. Vázquez Ramos, A., Elementos de cambio y permanencia: potenciales escenarios de financiación de las misiones internacionales, IEEEE, Documento “Opinión”, 80/2011, 16 de noviembre de 2011, p. 3.

34. Tribunal de Cuentas “Informe de Fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”, nº 943, 2012, p. 73.

35. Vázquez Ramos, A., Elementos de cambio... op. cit., p. 5.

36. Cossio Capdevilla, A. y Alonso Rodríguez, S., “Análisis de la Participación de las Fuerzas Armadas Españolas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las distintas Organizaciones Internacionales y su control”, en *Revista Española de Control Externo*, vol. 7, nº 19, 2005, p. 123.

“El “228”, como en lenguaje común lo conocíamos (se refiere al nº de imputación de gastos del Fondo de Contingencia), ha sido un instrumento contable, flexible, que partiendo de una asignación inicial mínima, mediante el mecanismo de créditos ampliables ha intentado abarcar todo tipo de gastos, en un equilibrio no siempre fácil con las normas del Tribunal de Cuentas.

Pero, como he sido testigo directo, en el campamento de refugiados de Hamalla en Albania era urgente adquirir grava para poder construir sobre un cenegal, un campamento de refugiados y se decidió pagar 50 dólares por camión que acudiese a nuestra urgente petición. Difícilmente se podían cumplir las estrictas prescripciones del necesario Tribunal”³⁷.

Obviamente, al margen de los presupuestos del Ministerio de Defensa, hay partidas presupuestarias en el Ministerio de Asuntos Exteriores, donde, por ejemplo, a pesar de las restricciones económicas no se ha suprimido la figura del Embajador Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz³⁸, incardinado dentro de la Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad.

En estos momentos, según datos de la Oficina Marca España, del Ministerio de Asuntos Exteriores, “hay 2.042 militares y Guardias Civiles en operaciones en el exterior cuyo contingente total lo forman 1.107 militares del Ejército de Tierra, 580 de la Armada, 265 del Ejército del Aire, 44 de la Guardia Civil y 46 de los Cuerpos Comunes de la Defensa”³⁹.

Por tanto, la participación militar de España en las misiones de paz de la ONU cuestan dinero y tienen dificultades de financiación⁴⁰, incluso la transparencia informativa, los criterios de participación y la efectividad del aporte español puede ser criticado⁴¹ y, a pesar de ello, España es buena cumplidora con sus obligaciones internacionales en este terreno.

Uno de los contingentes más solicitados por la Secretaría General de Naciones Unidas es la de Guardias Civiles. Las condiciones en las que tienen que operar

37. Sintés, L. A., “La participación... op. cit., p. 451.

38. Cargo ostentado en estos momentos por la Embajadora Esther Monterrubio Villar (BOE 168, 14 de julio de 2012).

39. <http://marcaespana.es/agenda/2015/enero/participación-española-en-misiones-de-paz>

40. Correa Burrows, P., “Cómo se Financian y Cuánto cuestan a España la Misiones Internacionales de Paz?”, Observatorio de Política Exterior de España, *Memorando OPEX*, nº 143/2010.

41. Teixeira Araujo, Cl., “España y las Misiones Internacionales de Paz: Análisis de los criterios, efectividad y transparencia del aporte español a las misiones de paz en el año 2009”, Documento de Trabajo de Intermón Oxfam e IECAH, nº 4, 2010 (http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/informes/descargas/Informe4_2010.pdf).

en muchas, muchísimas ocasiones los contingentes nacionales que integran las misiones de paz, les hace idóneos porque, en general suelen trabajar en permanente contacto con la población civil y en zonas rurales, situaciones ambas de gran tradición en el cuerpo español de la Guardia Civil, que no tienen otros cuerpos policiales extranjeros. Además, el hecho de estar sometidos a una disciplina militar, dependientes, en parte, del Ministerio de Defensa permite que puedan desplegarse en condiciones de riesgos importantes.

De esta forma, la Guardia Civil española, desde su integración en los contingentes de ONUSAL, en 1991, ha venido participando regularmente, cuando las circunstancias lo exigían⁴².

La permanente solicitud desde el Cuartel General de la ONU en Nueva York, hizo que se creara una unidad de proyección internacional, contando con una brigada específica para realizar misiones de paz. Por tanto, dispone de plantilla y recursos propios⁴³.

Sus despliegues y sus misiones se han desarrollado desde comienzo de los años noventa a plena satisfacción de Naciones Unidas⁴⁴.

Además del ejercicio propiamente policial, ha desarrollado tareas de control, apoyo, formación de policías, llamadas por sus siglas en inglés “SMART” (Support, Monitoring, Advice, Report and Training)⁴⁵.

4. La contribución logística

Naciones Unidas no sólo requiere hombres para las OMP. También requiere apoyo logístico suficiente para dichas operaciones. En este terreno, España, como Estado fuertemente desarrollado, está más obligado que otros, porque dispone de las capacidades, de la tecnología y de los instrumentos necesarios. Por ello, a parte de los hombres y mujeres que forman sus contingentes, hace esfuerzos suplementarios. Crea condiciones de vida, establece campos para refugiados, crea hospitales de campaña, aporta contingentes médicos, transporte naval y aéreo⁴⁶.

42. López Corral, M., “La Guardia Civil en las Misiones Internacionales de Paz” en Sepúlveda, I. (Ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2009, pp. 129-139.

43. Alda Mejías, S., “La contribución multifuncional de la Guardia Civil en las Misiones de Paz, 1991-2005”, en Sepúlveda Muñoz, I. y Alda Mejías, S. (Eds.), *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, p. 318.

44. Laguna Aranda, J.I. y Ruano Rando, J., “Evolución histórica de las misiones de la guardia civil en el extranjero”, en *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, vol. XXIX, 2004, pp. 29-35.

45. Alda Mejías, S., “La contribución multifuncional... op. cit., p. 325, nota 6.

46. Sintés, L. A., “La participación... op. cit., p. 443. Para conocer más las aportaciones logísticas españolas en las distintas operaciones, véase Felíu Ortega, L., *Las Misiones de las Fuerzas Armadas*

Quien marca las necesidades de la operación es el Departamento de OMP de Naciones Unidas, adscrito a la Secretaría General de la ONU. Es el aparato operativo y es el nexo que consulta con el Representante Permanente, en este caso de España, en relación con las necesidades.

Otro Departamento, el de Apoyo a las Actividades en el terreno, se hace responsable de prestar el apoyo logístico necesario. Naciones Unidas tiene una Base de Apoyo Logístico en Brindisi, Italia.

Según la doctrina de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se entiende por logística: “El arte de proporcionar transporte, alojamiento, abastecimiento, y apoyo técnico, no sólo a unidades militares, sino también a otros elementos, tales como observadores, monitores, policía y staff civil, tratando de cubrir el desarrollo de todas las actividades en la misión, aunque no estén directamente ligadas a las operaciones”⁴⁷.

Las actividades logísticas de las OMP, pues, abarcan los servicios administrativos, el apoyo de material y equipamientos, transporte, mantenimiento de equipos, apoyo técnico, apoyo de aviación, comunicaciones, personal, seguridad, servicios contables, servicios médicos, servicios de apoyo y servicios generales⁴⁸.

Cuando ya se han identificado las necesidades y se conoce el tamaño de la misión, los distintos contingentes, los recursos necesarios, etc., es el Estado que aporta los contingentes el que provee y ejecuta las tareas logísticas, salvo que se haya considerado necesario la adquisición de ciertos equipos (por ejemplo, vehículos, sistemas de comunicación, etc.). Esto hace especialmente complejo el sistema porque la variedad de fuentes, la integración y la coordinación necesaria, la equidad deseable en las aportaciones⁴⁹ hace que tenga que haber una coordinación absoluta.

Cuando se ha decidido el establecimiento de una OMP en el marco de Naciones Unidas, los responsables del Departamento exploran al Representante Permanente de España, señalando las necesidades y las condiciones. A veces, los soberanos territoriales o administradores territoriales no desean fuerzas armadas de determinados Estados (por ejemplo, de Estados Unidos en Líbano o de España en el Sáhara) y hay que respetarlo. S veces, el propio Estado don-

Españolas en el Exterior, Documentos del Foro de la Sociedad Civil nº 3, Madrid, 2010.

47. Alberto Sánchez, M., “La logística en Operaciones de Paz”, 2008, en <http://www.zona-militar.com/foros/threads/la-log%C3%ADstica-en-operaciones-de-paz.15494/>

48. Baig, K., *Logistical Support to United Nations Peacekeeping Operations: An Introduction*, The United Nations Institute for Training and research, Programme of Correspondence Instruction, New York, 2002, pp. 23-24.

49. *Ibidem*, p. 31-32.

de se tienen que desplazar las fuerzas, sugieren contingentes nacionales, por ejemplo, de España (Estados de Centro América, Estados Árabes...).

Tomada la decisión a nivel nacional, se negocia la contribución y se establece la contrapartida, incluyendo todo el apoyo logístico que viene cuantificado. Las fases vienen determinadas por el planeamiento, el desarrollo, el mantenimiento y la liquidación⁵⁰.

5. La contribución civil

Obviamente, cuando se produce un requerimiento de personal para una misión de paz, puede detectarse la necesidad de contar con personal civil, fundamentalmente cuerpos policiales o fuerzas de seguridad pública. En España estos contingentes lo forman agentes de la Policía Nacional.

El Ministerio del Interior, a través de la Secretaría General de Cooperación Policial Internacional de la Secretaría de Estado de Seguridad evalúa las posibilidades y decide enviar al personal requerido. En estos momentos, según se señala en la Revista Policía, hay desplegados 34 policías españoles en distintas operaciones (Bosnia, Haití, Sierra Leona, Congo, Timor Oriental, Afganistán, etc.)⁵¹.

Sin embargo, las complejas tareas que se ejercen actualmente en las misiones de paz, que llegan incluso a asumir tareas internas de gobiernos provisionales, o necesitan de formadores de cuerpos de protección civil, de asesoramiento legislativo, de observadores electorales, etc. etc. Sobre todo en las operaciones de construcción de la paz (peacebuilding) son especialmente bienvenidos estos civiles⁵²

En este sentido, España también provee de este tipo de personal civil, generalmente funcionarios civiles, que pueden ser jueces, juristas, profesores universitarios, ingenieros, arquitectos, expertos en derechos humanos, informáticos, etc.

A veces, la provisión de civiles se hace a través de la selección de personal interesado, procedente del mundo civil, por ejemplo, aquellos que habiendo realizado cursos de formación (bien en la Escuela Diplomática, bien en la Escuela de Guerra), en materia de observación electoral, muestran interés y son, bien propuestos, bien enviados directamente a este tipo de tareas.

Cuando la Misión (como Kosovo, Timor, Camboya, etc.) requiere expertos funcionarios, se hacen convocatorias específicas, en función de las necesidades, y los Estados, España, en este caso, propone los funcionarios requeridos. En

50. *Ibidem*, p. 71.

51. http://www.policia.es/iep_web/publicaciones/revista_policia/2009/228/reportaje1.php Los datos son de 2009.

52. Schirch, L., *Civilian Peacekeeping: Preventing Violence and Making Space for Democracy*, Life & Peace Institute, Uppsala, Sweden 2006, pp. 11-12.

algunas ocasiones ha propuesto expertos jurídicos para asesoramiento en materia legislativa, antropólogos para la realización de autopsias, expertos criminólogos, para la investigación de hechos relevantes para la imputación criminal, expertos en comunicación, psicólogos, etc. Aquí hablamos de capacidades de reconstrucción institucional⁵³.

El estatus de estos contingentes es variado. Pueden ser reclutados en el “mercado” internacional, en los que se autoproponen y son reclutados, una vez el Estado les haya otorgado la correspondiente comisión de servicio, en caso necesario. Pueden ser solicitados por la propia Organización de Naciones Unidas. Hay algunas instituciones, como la Pearson Pecekeeping Centre in Canada o la Kofi Annan International Peacekeeping Traibning Centre for rthe Constructive Resolution en Ghana o el Interbnational Civilian Peacekeeping and Peacebuilding Training Program de Austria⁵⁴.

Es verdad que las misiones de paz de Naciones Unidas suelen ser más de carácter militar, y otras organizaciones como la OSCE, incluso la Unión Europea se reservan papeles de construcción de paz, por lo que cuentan con más civiles. Sin embargo, las multitareas de las misiones de la ONU hace que se vayan incorporando, cada día más, este tipo de personal civil, generalmente reclutado en el medio internacional.

6. Las perspectivas de futuro

España ha participado en 28 operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (además de en 17 de la Unión Europea y 5 de la OTAN). España, por tanto, ha sido un importante aliado de las OMP de Naciones Unidas⁵⁵. Ello a pesar de que, quizás, la sociedad española no ha percibido, en general, la trascendencia de su participación ni, probablemente, el esfuerzo necesario que hace⁵⁶.

A pesar de ello, una de las más sólidas señas de identidad de la marca España es, precisamente, las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ello, España ofreció a Naciones Unidas la sede de una base logística, complementaria a la de Brindisi en Italia, que, finalmente se está desarrollando en la ciudad valenciana de Quart de Poblet. Esta nueva base, instalada gracias al apoyo español,

53. *Ibidem*, p. 13.

54. *Ibidem*, p. 86.

55. Ver en este sentido, dividida por grupos, la introducción de Sepúlveda, I., “Veinte Años Participación Española en Operaciones Internacionales de Pacificación”, en Sepúlveda, I. (Ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2009, pp. 14-16.

56. Martínez Isidoro, R., “Las Operaciones de Apoyo a la Paz”, *Documento de Trabajo* 25/2009, Real Instituto Elcano, 2009, p. 2.

se hará fuerte en el marco del control de las comunicaciones, especialmente las transmisiones electrónicas. Esta puesta a disposición de Naciones Unidas de esta Base de Apoyo Logística, fue uno de los más importantes compromisos que adquirió España para sentarse en el Consejo de Seguridad en el periodo 2015-2017⁵⁷. Fue in augurada en julio de 2011 y representa una de las grandes aportaciones de España al futuro de las OMP de Naciones Unidas.

La complejidad de las actuales misiones hace difícil pensar que serán suficientes los componentes clásicos o las misiones con mandatos clásicos, entendiéndose por clásico lo desarrollado hasta ahora.

Los componentes civiles, los actores variados, incluyendo las ONGs, las necesidades de reconstrucción postconflicto, que requiere todo tipo de ayuda, incluso a largo plazo, las nuevas exigencias de democratización, de respeto por los derechos humanos, la integridad del enfoque político, la necesidad de la alerta temprana, etc.⁵⁸ están requiriendo una coordinación muy superior a las habidas hasta la fecha.

Naciones Unidas se dio cuenta de estas necesidades y creó la Comisión de Consolidación de la Paz. Sin embargo, la excesiva burocratización, la variedad de actores (desde el Banco Mundial hasta las ONGs, pasando por otras OOI, por órganos, programas y agencias muy diversas, etc.) hacen irreconocible el proyecto.

Habría que tomarse en serio este tema de la paz y seguridad internacionales y los Estados carecen de valiente voluntad política, que vaya más allá del caso inmediato que se produce o de las próximas elecciones. Por ello, debemos seguir siendo consciente de que los costos de nuestra participación en OMP en situaciones complejas “pueden significar costes humanos, económicos y políticos”⁵⁹.

Naciones Unidas representa el multilateralismo activo⁶⁰ pero tiene problemas de financiación y de credibilidad en la agilidad.

Por ello, las perspectivas de futuro auguran una convivencia difícil entre las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y los otros muchos actores, sobre todo regionales, donde hay mayor apego y mayor disponibilidad. Sin embargo, la operatividad global de la que dispone la ONU no es comparable a la de otras organizaciones internacionales regionales, ni su credibilidad. Por ello, España debería apostar más por este tipo de operaciones que por otras y,

57. Rajoy, M., “España y su compromiso con las Naciones Unidas”, en *Diálogo, Solidaridad, Compromiso - España 2015-2016 Candidata al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2013, p. 2.

58. Aguado Arroyo, F., *El futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU*, Documento Opinión 43/2013, IEEEE, Madrid 2013, pp. 1-13.

59. García Cantalapiedra, D.: *op. cit.*, p. 87.

60. Iglesias, A.J., *Naciones Unidas como principal elemento de multilateralismo del siglo XXI*, Monografía 109 del CESDEN, Madrid, 2009.

ahora que dispone de asiento en el Consejo de Seguridad, tiene la oportunidad de aceptar el reto de ejercer su responsabilidad y la de la ONU en los conflictos surgidos, no sólo por los levantamientos armados sino también por los desastres industriales, los desastres naturales o los desastres medioambientales globales, que generan inestabilidad, insuficiencia alimentaria, peligrosidad sanitaria, movimientos migratorios masivos, etc. que, a veces, van a requerir la participación activa de este tipo de operaciones multioperacionales, donde junto a los elementos militares y policiales, el elemento civil será clave.

Conclusiones

Nadie mínimamente informado puede achacar a España que se haya desentendido de la seguridad global, en el marco de la ONU. Por el contrario, España es un alto contribuyente a las misiones de paz de esta Organización Internacional. Y no sólo es un contribuyente financiero, que lo es, sino un contribuyente logístico y humano, de primer orden.

Ahora bien, esta realidad choca con la realidad de la falta de voluntad colectiva para llevar a cabo las tareas propias del propósito principal de la ONU que es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, porque los Estados fuertemente militarizados están más abocados a políticas unilaterales o a la resolución de conflictos puntuales o en puntos ya de desesperación.

España, que alguna vez ha tenido la tentación de alinearse con situación poco jurídicas en el marco de la paz y seguridad internacionales, debe aprovechar su potencial internacional para impulsar el multilateralismo eficaz, a través de operaciones de mantenimiento de la paz, que puedan contribuir a la consolidación de la paz, en aquellas regiones del mundo especialmente vulnerables.

Claro que también son necesarios otros métodos, sobre todo los métodos de prevención y de alerta temprana. Sin embargo, en relación con el objeto de este análisis, centrado en las operaciones de mantenimiento de la paz, España dispone de todos los ingredientes y, ahora, incluso, una base operativa de la ONU en territorial español, que si no le falta la voluntad política, podrían generar estímulos para poder ganar la paz.

España como Estado altamente desarrollado y, por tanto, con una sociedad más concienciada pero a su vez más vulnerable por posibles modificaciones de su bienestar social, debería estar especialmente interesada en contribuir en cualquier lugar donde la paz y la seguridad se sientan amenazadas y las OMP de la ONU son instrumentos muy idóneos para colaborar en la estabilidad, tan necesaria para todos, también para que los españoles puedan seguir manteniendo sus altos niveles de seguridad y bienestar.