

ESTABLECIMIENTO DE LAS OPERACIONES DE PAZ

Cada Organismo Internacional y cada Estado tienen sus propios sistemas para la toma de decisiones, sus mecanismos de planeamiento y sus procedimientos de generación de las fuerzas para contribuir a las operaciones de paz.

La primera decisión corresponde al nivel político y está directamente relacionada bien con los objetivos, responsabilidades y cometidos de los organismos internacionales, bien con el interés de la política exterior de un país, pero en cualquier caso la decisión de establecer o de participar en una operación de paz es "siempre política" y se produce en las más altas instancias de las naciones y organizaciones que participan en ella.

Tras la decisión, los órganos encargados de la evaluación y el planeamiento diseñan las grandes líneas de actuación y establecen los marcos legales y operativos que se consideran necesarios para alcanzar los objetivos políticos y militares. Posteriormente, los organismos encargados de llevar a cabo la operación son los que generan la fuerza, la preparan, despliegan, sostienen y apoyan para que pueda ejecutar la misión asignada.

Aunque durante todo el proceso se mantienen estos tres niveles de decisión, planeamiento y conducción de operaciones, no hay que caer en el equívoco de que actúan de forma sucesiva o que están acotados en el tiempo. Una vez iniciados los trabajos en cada nivel, éstos continúan desarrollándose a lo largo de toda la operación, modificando decisiones, objetivos, evaluaciones o estructuras de acuerdo con la evolución de la situación e interaccionando unos sobre los otros para poder alcanzar el objetivo marcado.

A continuación se exponen de forma resumida los procedimientos y estructuras de decisión y planeamiento establecidos en España y en las principales organizaciones internacionales, aunque es de resaltar que forman parte de un proceso dinámico y pueden variar de acuerdo con las directrices, normalmente políticas, que se reciban.

ESTABLECIMIENTO DE UNA OPERACIÓN DE PAZ EN LAS NACIONES UNIDAS.

En la Organización, las responsabilidades, los órganos encargados y los procedimientos emanan de lo establecido en la Carta y de desarrollos posteriores que, han sido suscritos por los Estados miembros, o han sido establecidos como procedimientos de trabajo como consecuencia de las propias necesidades de funcionamiento.

Órganos para la toma de decisiones

Los tres principales órganos de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, el Secretario General y la Asamblea, están implicados en la toma de decisiones acerca de las operaciones de paz.

El papel central corresponde al *Consejo de Seguridad*, al que, de conformidad con el artículo 24 de la Carta, compete “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”. Es el Consejo el órgano que normalmente decide acerca de la creación, mandato, niveles de fuerza, concepto de las operaciones,...., de cada Operación de Paz y el que ejerce la supervisión última sobre la acción del Secretario General y de su Representante Especial, así como de la inserción de la operación en el marco de los esfuerzos internacionales para gestionar la crisis en cuestión o dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados por las partes.

El *Secretario General* desempeña también funciones importantes, en especial las siguientes:

- Recogida y análisis de la información disponible acerca del asunto en cuestión y su transmisión a los miembros del Consejo de Seguridad.
- Propuesta de acción, incluyendo, en su caso, el concepto de la operación, mandato, cometidos,...de la posible Operación de Paz.
- Gestiones ante las partes para obtener su consentimiento o aquiescencia; gestiones con Estados miembros para conseguir los medios personales y materiales necesarios para la ejecución de la operación.
- Planeamiento y dirección ejecutiva de la operación, englobando el seguimiento político y militar, la gestión administrativa y presupuestaria, y la conducción de los esfuerzos diplomáticos requeridos para la solución del problema.
- Coordinación de la actividad de los organismos del sistema de las Naciones Unidas que coadyuvan a la consecución del fin de la Operación.

El papel de la *Asamblea General* es doble:

- Por una parte, ejerce funciones políticas, al marcar pautas y orientaciones para el conjunto de las Operaciones de Paz (para lo que la Asamblea dispone de un órgano subsidiario *ad hoc*: el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de Paz, también llamado comité de los 34)
- Por otro lado, dispone de los poderes presupuestarios que le atribuye el artículo 17 de la Carta, por lo que aprueba el presupuesto y la escala de cuotas para cada operación.

En el pasado, la intervención de la Asamblea General fue más allá, puesto que en alguna ocasión llegó a atribuirse la competencia de crear y supervisar Operaciones de Paz específicas. Tal

fue el caso de la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (FENU-I) que estuvo desplegada en la frontera entre Egipto e Israel entre 1956 y 1967, y cuya creación constituyó una fuente de discrepancias y problemas entre los miembros de la Asamblea y del Consejo de Seguridad.

En los últimos tiempos, la actividad de la Asamblea en este campo se ha limitado a la creación y supervisión de operaciones de reforzamiento de las instituciones políticas.

Proceso de decisión

Normalmente, el proceso de creación, despliegue (y eventualmente la ampliación) de una Operación de Paz en las Naciones Unidas, se desarrolla de la siguiente manera:

- 1) El Secretario General (ya sea a requerimiento de las partes, impulsado por otras organizaciones o países interesados en la zona, a petición del Consejo de Seguridad o por propia iniciativa), somete al Consejo un informe escrito detallado en el que describe el problema, enumera los esfuerzos que se han efectuado para hacerlo frente, expone las posiciones de las partes y de otros actores relevantes en la situación, analiza las distintas opciones que tiene ante sí la comunidad internacional y formula una propuesta, normalmente con alternativas o variantes, para que el Consejo decida.

En el caso de que el Secretario General proponga la creación o la ampliación de los cometidos de una operación de paz, tratará de asegurarse previamente de que se cumplan una serie de requisitos, que raramente concurren de forma completa en una situación dada:

- Que las partes en conflicto acepten el despliegue de la fuerza y van a cooperar con el desempeño de sus tareas o, al menos, no van a oponerse activamente a ello:
- Que la propuesta cuente con un respaldo suficiente en la comunidad internacional, en particular en la región de que se trate, y en el seno del Consejo de Seguridad, sobre todo entre sus miembros permanentes.
- Que hay Estados dispuestos a aportar personal (militar o policial) y medios para el desarrollo de la operación, y que dichos Estados sean aceptados por las partes en conflicto.
- Que el mandato de la operación sea razonable, claro, viable y que los mecanismos de mando y control sean claros y efectivos.
- Frecuentemente, el Secretario General insiste también en la necesidad de que los Estados miembros, y en particular los del Consejo de Seguridad, den muestras de estar dispuestos a brindar un apoyo continuado a la operación, tanto desde el punto de vista político como desde el financiero.

- 2) Sobre la base del informe del Secretario General el Consejo de Seguridad delibera, en principio a puerta cerrada (en las llamadas “consultas informales”) pero no por ello aislado de los mensajes que pueden recibirse de las partes en conflicto, de cualquier país u organización con intereses en la zona, o incluso de los medios de comunicación.

Con frecuencia, si la situación es realmente dramática, la presión exterior por “hacer algo” puede ser tan grande que se imponga el “hacer algo” sobre el “hacerlo bien”, provocando graves problemas a la organización y, en algunos casos, el fracaso de la operación.

En sus deliberaciones, el Consejo de Seguridad atiende las propuestas del Secretario General o sus representantes, a quienes los miembros del Consejo hacen frecuentemente preguntas para tratar de aclarar dudas o perspectivas de éxito de la operación. Los miembros del Consejo también pueden consultar a los Estados que pueden aportar fuerzas u ofrecer apoyo a la operación, con la finalidad de mantenerlos informados. Además, puede entablar consultas informales con Estados u organizaciones para cerciorarse de las posibilidades y viabilidad de las diferentes opciones.

Decidida la operación, el Consejo establece un Mandato con las líneas generales de la Misión.

- 3) Una vez aprobada por el Consejo de Seguridad la organización de una Operación de Paz, corresponde al Secretario General ponerla en marcha y dirigirla por medio de su Representante Especial, o Jefe de Misión, y del Comandante de la Fuerza, a los que nombra tras consultar al Consejo.

Otros pasos importantes en el proceso de establecimiento de la operación consisten en la concertación de un acuerdo de estatuto legal para la fuerza participante (conocido como SOFA) con el país o países en cuyo territorio se despliegue la operación o sea punto de paso obligado, y eventualmente un acuerdo de colaboración con la Organización Regional con la que la ONU coopere. El secretario General ha de fijar también las reglas de enfrentamiento (ROE) para cada operación, dentro del mandato establecido en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.

De todo ello, el Secretario General debe dar cuenta al Consejo de Seguridad, así como de cualquier novedad trascendente del desarrollo de la operación, y, en todo caso, informar antes del final del periodo para el que se establezca el mandato.

Planeamiento de una Operación de Paz

El planeamiento de una Operación de Paz en Naciones Unidas lo realiza el Secretario General a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO). Se realiza

por fases sucesivas, aproximándose al problema mediante un proceso de confrontación de las necesidades frente a las posibilidades.

El proceso de planeamiento comienza tan pronto como se detecta un posible foco de conflicto que pueda requerir la intervención del Consejo de Seguridad, y si fuera necesario, el establecimiento de una operación. Generalmente se realiza con un procedimiento que abarca cuatro FASES: previa, inicial, de planeamiento estratégico y de planeamiento operativo.

Fase Previa

Comienza con la obtención de información general sobre el área o la zona de conflicto.

A nivel práctico, un equipo del *Military Planning Service (MPS)* de la División Militar del DPKO, analiza la situación y debe estar en condiciones de exponerla a los miembros del DPKO y DPA (Departamento de Asuntos Políticos), que a su vez, pueden nombrar un equipo de expertos que se traslade a la zona de conflicto, si así se requiere.

Este equipo del MPS se constituye en la célula de planeamiento y debe estar en condiciones de preparar un *Plan de Paz*, que normalmente contiene una descripción de la situación, las implicaciones de una intervención militar de Naciones Unidas y las condiciones y calendario para un despliegue de fuerzas. Este plan debe de estar esbozado antes de la firma del *Acuerdo entre las partes*, que marca el momento de ejecución de la operación.

a) Fase Inicial

Esta fase comienza con una declaración formal del Presidente del Consejo de Seguridad que puede conducir a una Resolución del Consejo de Seguridad.

En este momento la célula de planeamiento se refuerza con miembros de la parte política, logística y financiera del DPKO para perfilar todos los aspectos de la operación, buscar una *dirección estratégica* basada en la posición del Secretario General, valoraciones de organizaciones regionales involucradas y, por supuesto, los ya aludidos documentos del Consejo de Seguridad.

El plan anterior se completa con la incorporación de los *intereses/objetivos de Naciones Unidas de carácter político, humanitario y militar*.

b) Planeamiento Estratégico

En esta fase se trata de identificar los objetivos Estratégicos de las Naciones Unidas en el conflicto, esbozando el *Concepto Operacional* de la futura Operación de Paz y fijando sus objetivos generales.

c) Planeamiento Operativo

Esta fase es consecuencia de las anteriores y en ella se realiza *el Análisis de la Misión* y se formula su *Enunciado*, pasando a desarrollar el principal documento de planeamiento, el Concepto de la Operación, que debe contener aspectos importantes como el *Análisis de la Amenaza* y el *Desarrollo de las Hipótesis de Actuación*, buscando llegar a la situación militar ideal, partiendo de la situación militar real. Para cada una de las hipótesis que se establezcan se debe lograr la colaboración y visto bueno de las partes en conflicto, países afectados y del entorno, organismos regionales afectados, Consejo de Seguridad y países miembros con una influencia o interés especial.

Al mismo tiempo, se confrontan las distintas hipótesis con las fuerzas y equipamiento disponibles de los Estados miembros que vayan a participar, y las implicaciones logísticas pertinentes. Se trata de exponer desde un punto de vista realista, las distintas hipótesis aceptables políticamente, militarmente apropiadas y practicables con los recursos humanos y materiales disponibles.

Todos estos aspectos, junto con la evaluación de riesgos, se concretan y exponen en reuniones con los Estados miembros que vayan a participar en la operación, y se complementan con reconocimientos en la zona de operaciones y reuniones con el Consejo de Seguridad, hasta llegar al *Informe del Secretario General* para el Consejo de Seguridad, que constituye el verdadero plan de la operación.

El Consejo de Seguridad aprueba el informe y emite una *Resolución*, estableciendo *el Mandato de la Operación*.

Una vez que el Plan se ha consensuado y aprobado, el siguiente paso es llevarlo a la práctica, entrando en la fase de **Desarrollo del Plan**, en la que se procede a planear las acciones necesarias para la *Generación* y el *Despliegue de Fuerzas*.

El proceso de Generación de Fuerzas determina los Estados miembros que proporcionarán los elementos de la fuerza que se ha diseñado en el plan, y suele estar afectado por una serie de factores tales como la aceptación política de las nacionalidades representadas en la fuerza, su capacidad militar, representación geográfica amplia, coste, mando y control, autosuficiencia logística, entre otros.

Esta es la fase de mayor dificultad para el Secretario General, pues no es fácil conseguir que los países más poderosos empeñen sus fuerzas. Este aspecto hace que el proceso de generación sea lento y complicado, debiendo llegarse a múltiples acuerdos bilaterales y multilaterales hasta conseguir las fuerzas necesarias. En esta fase, además, se discuten y redactan tanto las líneas guías para la misión (guidelines) como las Reglas de enfrentamiento que se establecen (ROE,s).

Finalizado el planeamiento de la operación, se procede a la selección del Representante del Secretario General y del Comandante de la Fuerza, a la inspección "in situ" del material y equipo de los diversos contingentes y al desarrollo de las Directrices para la Misión, un documento de referencia para los países participantes en donde se enmarcan todos los aspectos ambientales, operativos y logísticos que afectan a la Operación.

Con el despliegue de la fuerza se da por concluida la fase de planeamiento y empieza la de conducción. Cada uno de los países contribuyentes firma un Memorándum de Entendimiento (MOU) en el que se regulan las contribuciones nacionales y los reembolsos a percibir.

Financiación

Procedimiento

Este es un aspecto crucial y debe ser establecido antes del inicio de toda operación, no sólo por cuestiones económicas, sino también por cuestiones operativas, ya que sin una financiación realista, eficaz y flexible difícilmente podrá funcionar correctamente una operación.

Analizando el sistema aplicado en las Naciones Unidas es imprescindible resaltar que éste es una de las asignaturas pendientes de la Organización, ya que su afán de control, a veces excesivo, ralentiza e incluso dificulta la puesta en marcha de operaciones o su apoyo una vez que se han iniciado.

Los gastos de las operaciones de paz son sufragados por tres sistemas diferentes, el presupuesto regular, el presupuesto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y por aportaciones voluntarias.

- Como es sabido, los gastos de administración de la Organización y los de funcionamiento de alguna de sus Agencias, corren a cargo del presupuesto regular, que se sufraga por el procedimiento de cuotas relacionadas con la "capacidad económica" de cada uno de los países, teniendo en cuenta su Producto Interior Bruto, deuda externa, renta per cápita,... Este sistema, que funcionó relativamente bien en otro tiempo, está siendo revisado y es una de las causas de los problemas financieros de la Organización.

Por decisión de la Asamblea, que es órgano encargado de la fiscalización y aprobación del presupuesto regular, dos operaciones, las que se realizan en el Sinaí y en la franja de Cachemira (UNTSO y UNMOGIP) son sufragadas con cargo a este presupuesto.

- La fuente de financiación de la mayoría de las operaciones es el presupuesto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Cada operación se presupuesta por separado y exclusivamente para el periodo de tiempo aprobado por el Consejo de Seguridad en su correspondiente Resolución.

Una vez decidida la operación, el proceso lo inicia el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) que es el que prepara el presupuesto para su establecimiento o prórroga. Este presupuesto inicial recibe el visto bueno del Consejo de Seguridad cuando este aprueba la correspondiente resolución, autorizándose un gasto de hasta 3 millones de dólares. A continuación, se remite un presupuesto más detallado al Comité Asesor en Asuntos Administrativos y de Presupuestos, donde se fiscaliza y se aprueba el gasto de hasta 10 millones de dólares. Finalmente, es la Asamblea General la encargada de la aprobación definitiva del presupuesto y de la facturación a los Estados miembros.

Los gastos de las operaciones financiadas con cargo a este presupuesto se reparten entre todos los estados miembros agrupándolos en cuatro grupos:

- GRUPO A: compuesto por los cinco miembros permanentes y que deben pagar el 100% de la cuota que les corresponda, según la fórmula aplicada para el presupuesto regular, más lo que dejen de pagar los países de los Grupos C y D.
- GRUPO B: compuesto por 24 países (entre ellos España) que deben pagar en la misma proporción que lo hacen en el presupuesto regular.
- GRUPO C: compuesto por 99 países en vías de desarrollo, a los que se les factura el 20% de la cuota que les corresponde en sus aportaciones al presupuesto regular.
- GRUPO D: compuesto por los miembros menos desarrollados y a los que se les aplica el 10% del porcentaje que les correspondería por aplicación de las cuotas del presupuesto regular.

En todos los casos se aplican unos límites superior (33%) e inferior (0,001%) para evitar sobre dependencia de un país o contribuciones no significativas.

Este sistema se encuentra con innumerables problemas debido al gran número de facturaciones, a los plazos en los que se realizan (no coincidentes con los años fiscales o presupuestarios de los países) y lo complicado de sus procesos administrativos, por lo que se encuentra en revisión.

En la actualidad, el fondo de emergencia que se utiliza para poner en marcha las operaciones es de 185 millones de dólares, lo que resulta totalmente insuficiente, por lo que los países que participan en las operaciones tienen que adelantar los gastos, con los problemas económicos, políticos y de disponibilidad. Se ha propuesto aumentar este fondo de emergencia a 400 millones de dólares y autorizar un gasto inicial, tras la aprobación por el Consejo de Seguridad del 20% del presupuesto inicial, así como dotar de mayor capacidad de gestión inicial al Representante del Secretario General nombrado para cada operación.

- La tercera forma de financiación es la aportación voluntaria, que tras acuerdo con las Naciones Unidas realizan algunas naciones para sufragar los gastos. Este es el caso de las operaciones en Chipre y la de vigilancia de la zona desmilitarizada entre Irak y Kuwait (UNFICYP y UNIKOM).

Compensaciones de las Naciones Unidas

Con las compensaciones la Organización trata de devolver a los países que aportan fuerzas los gastos que esto les ocasiona, si bien no todos pueden ser atendidos y en las directrices para cada una de las operaciones el DPKO establece los gastos a sufragar con los créditos de la Organización.

Existen diferentes sistemas de compensación, dependiendo de que la aportación sea de "expertos" (observadores militares, policías, funcionarios,...) que participan a título individual, o mediante unidades militares.

En el primer caso, las cantidades las percibe el personal puesto a disposición de la organización, ya que tanto el material como los gastos de funcionamiento y el apoyo logístico corren a cargo de las Naciones Unidas. Se pretende compensar a los expertos por los gastos de alimentación, alojamiento, lavandería e imprevistos que son consecuencia de su servicio en la misión. Estas cantidades son fijadas para cada operación por el DPKO y pueden variar, dentro de la misma misión, dependiendo del país de despliegue, si el alojamiento y la manutención es proporcionada por la Organización y por otras circunstancias, como la penosidad o peligrosidad.

Con carácter general las compensaciones para los expertos son:

- Subsidio de Misión (MSA). Cantidad asignada para cubrir los gastos del – personal desplegado. Este subsidio se reduce durante el tiempo que el experto no realiza su servicio (permisos, hospitalizaciones,...).
- Viajes de incorporación y regreso. A cargo de la Organización de acuerdo con unas normas particulares, entre las que se incluye que si el tiempo de servicio es menor a un año, los viajes serán a cargo del país del experto.
- Subsidio de viajes: dentro y fuera de la zona de operaciones con motivo de la realización de viajes oficiales.
- Subsidio de vestuario y equipo. Cantidad fijada por año completo de servicio.
- Compensación por pérdida o robo de efectos personales. Conforme a unas cantidades fijas que se actualizan periódicamente.

En relación con los reembolsos por contribución de fuerzas, éstos se desglosan en compensaciones por personal y desgaste de material y equipo.

En relación con el personal se sigue el principio de la "igualdad de contribuciones", es decir la organización paga lo mismo por número de personal aportado a la operación, independientemente de su graduación o de su nacionalidad. Este sistema fue puesto en marcha por acuerdo de la Asamblea General de 29 de noviembre de 1974 y continúa en funcionamiento. Cada país que aporta fuerzas recibe mensualmente una cantidad por el personal que aporta (en la actualidad 1028 dólares por hombre cada mes más 303 dólares por mes por el personal especialista.

Además de estas cantidades los reembolsos ligados al número de personal se aumentan en 73 dólares mensuales en concepto de desgaste de equipo individual (68 dólares) y consumo de munición (5 dólares) que revierten en los Estados que aportan fuerzas.

Las compensaciones por desgaste de material y equipo son más complicadas y dependen del material aportado, su valoración al inicio de la operación y el desgaste sufrido durante la operación.

El material aportado por los contingentes nacionales en las operaciones, está catalogado como "material prestado a la organización", y por lo tanto sujeto a reembolso por amortización del desgaste que sufre durante el periodo de utilización. Por acuerdo de la Asamblea, se considera que el periodo de amortización es de cuatro años, aplicándose un índice del 30% del valor durante los dos primeros años y del 20% los dos siguientes.

Para poder establecer las compensaciones pertinentes, todo el material que entra en la zona de operaciones es listado e inspeccionado por personal de las Naciones Unidas y valorado dependiendo de coste inicial, años de servicio y estado. De igual manera, se procede a su salida de la zona de operaciones, calculándose de esta forma la compensación a realizar por este concepto.

Este procedimiento es muy costoso para la Organización y se ha revelado inexacto, ya que el desgaste en cuatro años no es el mismo para vehículos ruedas, que para sistemas de armas o componentes electrónicos, dándose el caso de que algunos países realizaban las nuevas adquisiciones de material calculando los reembolsos a recibir por sus aportaciones en este tipo de operaciones, por lo que en el año 1995 se estudió el cambio de los parámetros con el objetivo de establecer una lista precisa del material sujeto al mismo y una escala de reembolsos única con diferentes periodos de amortización de acuerdo con la vida real de cada material. Este estudio dio lugar a la publicación del Manual para países contribuyentes con fuerzas (COE) en el que se recogen los materiales a aportar por los países, su valor teórico y los reembolsos que deben percibirse teniendo en cuenta la situación de cada una de las áreas de operaciones en cuanto a penosidad, lejanía o peligrosidad. En la actualidad es la guía para la redacción y firma de los anexos a los Memorándum de Entendimiento que sirven como documentos de compromiso para los reembolsos a las naciones. Compensaciones por muerte, invalidez o enfermedad

La organización presupone que los Estados, de acuerdo con sus legislaciones nacionales, abonan al causante o familiares indemnizaciones por estos conceptos, por lo que reembolsa al Estado (en el caso español al Tesoro) ciertas cantidades por estos conceptos.

En la actualidad las cantidades fijadas son:

- Un máximo de 25.000 dólares por persona en caso de que el causante forme parte de una Unidad militar.
- La cantidad de 50.000 dólares o dos veces el salario anual (si es mayor), en el caso de expertos.

Como fácilmente ha podido deducirse tras esta breve exposición, los problemas de financiación son enormes y los costes de las operaciones elevados. Esta es una de las causas por lo que se están estudiando modificaciones sustanciales dentro de la Organización, que cristalizarán en nuevos sistemas que permitan la obtención de mayores recursos y una mejor gestión de los disponibles.

ESTABLECIMIENTO DE UNA OPERACIÓN DE PAZ EN ESPAÑA

España se incorporó en el año 1989 a las Operaciones de Paz como una necesidad de nuestra nación para apoyar la acción de la comunidad internacional en la prevención y solución de los conflictos en el mundo. Esta decisión permitió dar cumplimiento a una demanda de la sociedad española y plasmó en acciones uno de los principios contemplados en el preámbulo de nuestra Constitución: "Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz colaboración entre todos los pueblos de la Tierra".

Pese a lo reciente de la participación española en este campo, la actividad de nuestras Fuerzas Armadas ha sido intensa (más de 60.000 militares españoles han participado hasta la fecha en este tipo de operaciones), abriéndose un nuevo abanico de actividades y posibilidades que han ido evolucionando de acuerdo con el cambio de conceptos y de la actividad de las organizaciones internacionales.

Principios de la participación española en Operaciones de Paz

Desde el primer momento, el Gobierno fijó una serie de condiciones que debían reunir las Operaciones de Paz en las que se decidiera la participación de personal o fuerzas militares españolas. Estos principios han ido ajustándose y detallándose con la experiencia adquirida, y constituyen nuestro modelo político de participación. A modo de resumen fueron:

- Decisión de participar "caso por caso".
- Participación, en operaciones con fuerzas, bajo la autoridad de las Naciones Unidas o por mandato de su Consejo de Seguridad.

- Existencia de un mandato que defina claramente los objetivos políticos de la misión, los medios necesarios y el plazo previsto de ejecución.
- Respeto a los principios de imparcialidad, consentimiento de las partes y no recurso a la fuerza (salvo en casos de legítima defensa).
- No especialización de Unidades de manera permanente y exclusiva para operaciones de paz.
- Participación selectiva en operaciones de paz que apoyen los intereses de nuestra política de paz y seguridad.
- Contingentes españoles formados por profesionales y voluntarios de las Fuerzas Armadas.

Hasta el día de hoy ninguna otra norma jurídica había abordado esta definición de condicionantes, sin embargo en la nueva Directiva de Defensa Nacional se recoge la necesidad de un Mandato de Naciones Unidas para autorizar la participación de fuerzas militares españolas en el exterior y la "previa" autorización del Parlamento para el envío de fuerzas.

El Gobierno ha anunciado la tramitación inmediata de una nueva Ley de Defensa Nacional en la que establecerán de forma expresa tanto las condiciones como los requisitos para el envío de fuerzas.

Estas condiciones generales caracterizan la posición española y obligan a una serie de actuaciones, tanto al Gobierno como a las Fuerzas Armadas:

a) Al Gobierno

La participación de Unidades en una operación es decidida, caso por caso, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, informando previamente al Congreso de la decisión y condiciones generales (misión, entidad de la fuerza, duración, condiciones de actuación).

Informar periódicamente al Congreso sobre la actividad, coste y datos relevantes de la participación española en este tipo de operaciones y sobre las variaciones decididas sobre la entidad del contingente o la misión.

b) A las Fuerzas Armadas

Redactar, tramitar o aprobar los siguientes documentos: Memorandum de Entendimiento (MOU), Estatuto de Fuerza (SOFA), Acuerdos Técnicos Bilaterales y Reglas de Enfrentamiento (ROE) para cada una de las operaciones.

Realizar una Transferencia de Autoridad al Comandante de la Operación, que será como máximo "Control Operacional" (OPCON); ello implica que el Comandante de la Operación no podrá, sin consentimiento previo de la autoridad nacional, modificar las misiones, organización y zona de despliegue previamente acordadas para el contingente nacional.

Proceso de decisión

Se inicia mediante la entrega de una "nota verbal" al Representante Permanente de España ante la organización internacional correspondiente (ONU, OSCE, UE), informando del inicio de la misión y solicitando la participación española en ella o por solicitud a los representantes militares en las organizaciones de las que España es miembro.

Tras esta solicitud, el Ministerio de Asuntos Exteriores y cooperación (MAEC) realiza una valoración política y una consulta de disponibilidad al Ministerio de Defensa, que la traslada a sus órganos operativos. Tras la correspondiente evaluación, dichos órganos responden con una propuesta inicial de participación que, una vez aprobada por el nivel político, es trasladada al MAEC.

Con estos datos, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el de Defensa, de forma conjunta, proponen al Gobierno la participación y las condiciones generales de la misma, exponiendo además un diseño inicial basado en la evaluación proporcionada por las Fuerzas Armadas y una propuesta sobre la forma de financiación.

Decidida la participación, el Acuerdo de Consejo de Ministros debe proporcionar las "Directrices para la Misión" en las que, al menos, se fijarán los siguientes aspectos:

- a) Principios estratégicos y políticos básicos que justifiquen la participación.
- b) Plazo, misión y cometidos.
- c) Determinación de los efectivos y medios para llevar a cabo la operación.
- d) Evaluación del coste y propuestas de financiación.
- e) Relación y competencias de los diferentes departamentos ministeriales, y otros organismos de las Administraciones públicas afectados.

Tomada la decisión política, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informa al organismo internacional de la aceptación del llamamiento de colaboración, la entidad de la participación española y las condiciones de la misma. Por su parte, el Ministro de Defensa promulga una *directiva*, que sirve de base al Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) para iniciar la preparación de la fuerza, y que debe contener:

- Objeto de la misión.
- Concepto de la operación.
- Zona de actuación.
- Entidad de la fuerza.
- Organización del mando (nacional e internacional)
- Reglas de comportamiento (medidas de seguridad, esbozo de ROE, etc.)

- Medidas de coordinación (plazos, apoyos, organismos involucrados, etc.)

Recibida la directiva ministerial, el JEMAD planea la operación y genera la fuerza.

En el caso de que participen fuerzas de dos o más Ejércitos, el JEMAD mantiene el Mando Operacional y conduce la operación, aunque si las fuerzas son de un solo Ejército puede delegar el OPCON (control operacional) en el Jefe de Estado Mayor correspondiente, quién es el encargado de realizar las acciones necesarias para la preparación, despliegue, seguimiento y control de la fuerza.

En el caso de los observadores militares, el proceso se simplifica al no ser necesario un Acuerdo de Consejo de Ministros previo, ya que la decisión de participación la toma el Ministro de Defensa, tras la correspondiente petición del Ministerio de Asuntos Exteriores, en base al “Acuerdo entre ambos ministerios para la puesta disposición de observadores militares para operaciones de paz y de gestión de crisis” firmado el 13 de febrero de 2002 y que fija un total de 30 efectivos para estas misiones.

Planeamiento

Como es obvio, el planeamiento es diferente para el envío de fuerzas o de observadores militares.

En el primer caso, el más complejo, el planeamiento se inicia al recibir el JEMAD la directiva ministerial y debe ser continuo. No sólo hay que definir, generar y desplegar la fuerza, sino que además hay que tener en cuenta su sostenimiento, prever su relevo, establecer un sistema de evacuación y organizar su apoyo en territorio nacional.

Estos términos se reflejarán en una *directiva del JEMAD* que contendrá, entre otros, los siguientes aspectos:

- Denominación de la operación.
- Descripción de la situación en el momento actual y previsible evolución de los acontecimientos.
- Factores condicionantes.
- Misión.
- Área de actuación / zona de operaciones.
- Estructura orgánica de la fuerza.
- Relaciones de mando: transferencia de autoridad, control operativo, etc.
- Normas para el transporte, concentración y organización de la fuerza.
- Programas de instrucción.

- Otras acciones complementarias y de control: plazos, ROE, política informativa,
- Apoyos en territorio nacional para la fuerza.
- Previsiones para el relevo.

Con estos datos, las siguientes acciones serán las de concentrar la fuerza y prepararla para su envío a la zona de operaciones, mediante un adiestramiento específico para la misión que tendrá una duración de entre 4 y 6 semanas.

Desplegada la fuerza se continúa con las acciones de seguimiento, control y apoyo de la operación y se inician las acciones necesarias para relevarla.

Para Operaciones de Paz de carácter complejo, suelen transcurrir unos 90 días desde que se decide la participación hasta que la fuerza está en condiciones de operar en la zona asignada.

En el caso de los observadores militares, el proceso se realiza en cuatro fases:

- **Selección:** de acuerdo con los requerimientos de la organización internacional.
- **Formación:** de forma genérica y específica en las tareas de un observador militar y en las de la misión concreta.
- **Seguimiento y apoyo:** a cargo de un órgano específico del JEMAD (la oficina de gestión centralizada) .
- **Relevo y reincorporación.**

Para la selección se cuenta con unas bases de datos con los perfiles comunes requeridos, que son consultadas después de ser conocidas las condiciones de la operación, determinando la disponibilidad del personal militar y designándose los Oficiales y suboficiales para cada puesto solicitado.

La formación se realiza mediante la superación de un curso de tres semanas de duración en un Centro de Enseñanza Militar que proporciona los conocimientos básicos de los principios, actividades y actuación en misiones de paz, y los específicos de cada una de ellas.

Como ya se ha señalado, las acciones administrativas y las de seguimiento y apoyo desde territorio nacional las realiza la Oficina de Gestión Centralizada (OGC) del Estado Mayor Conjunto, verdadero cordón umbilical del observador con el territorio nacional y por el que se canalizan tanto los informes como sus necesidades de cualquier tipo durante su tiempo de permanencia en la misión.

La reincorporación de los observadores es controlada por la OGC y por los Cuartel Generales.

Desde que se decide la participación con observadores militares hasta que éstos se encuentran disponibles para su envío a zona transcurren aproximadamente 30 días.

Financiación

La financiación de una Operación de Paz en España se realiza mediante la habilitación de un capítulo presupuestario específico en los presupuestos generales del Estado en el que se cargan los gastos una vez puesta en marcha la operación y al que, mediante decisiones del Consejo de Ministros, se van incorporando créditos extraordinarios para cubrir el total del gasto.

En grandes líneas puede establecerse que existen tres grandes partidas de gasto: Personal, gastos específicos de la operación y amortización de material.

En cuanto al personal, para cada una de las Operaciones, el Ministerio de Defensa fija las cantidades que, ya sea por residencia fuera del territorio nacional, por especial dedicación o por cualquier otra circunstancia se abona a lo participantes en una operación, de acuerdo con lo establecido en la Orden Ministerial 216/2002.

Los gastos específicos de la operación, tales como adquisición de material específico, mantenimiento, abastecimiento, combustible, transporte,... son cargados contra el capitulado correspondiente y compensado directamente a los órganos financieros de la operación.

Los gastos de amortización y desgaste de material son evaluados por los órganos administrativos e incorporados, si procede, a los presupuestos del Ministerio de Defensa para los años siguientes.

Como se ha mencionado con anterioridad, algunos organismos internacionales financian toda o parte de la participación en las operaciones que dirigen, en las cantidades y conceptos acordados entre la Organización y el Gobierno español. Estos reembolsos revierten íntegramente al Ministerio de Hacienda y sirven para habilitar los créditos extraordinarios para el capitulado de Operaciones de Paz.