



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

94

CONSIDERACIONES SOBRE LOS
ESTATUTOS DE LAS FUERZAS
ARMADAS EN ACTIVIDADES
INTERNACIONALES

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



MINISTERIO DE DEFENSA

94

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**CONSIDERACIONES SOBRE LOS
ESTATUTOS DE LAS FUERZAS
ARMADAS EN ACTIVIDADES
INTERNACIONALES**



Abril, 1998

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

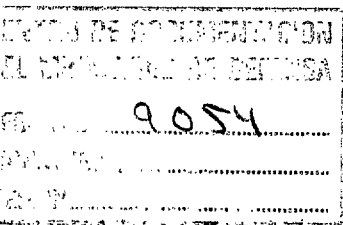
CONSIDERACIONES sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales / Instituto Español de Estudios Estratégicos, [Grupo de Trabajo número 1]. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1998. — 216 p. ; 24 cm

(Cuadernos de Estrategia ; 94).

NIPO: 076-98-075-4. — D.L. M. - 20145-98

ISBN: 84-7823-581-7

I. Instituto Español de Estudios Estratégicos. II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie.



Edita: Ministerio de Defensa
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-98-075-4

ISBN: 84-7823-581-7

Depósito Legal: M-20145-98

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

DIGENPOL

**Instituto Español de Estudios
Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 1

**CONSIDERACIONES SOBRE LOS ESTATUTOS
DE LAS FUERZAS ARMADAS EN ACTIVIDADES
INTERNACIONALES**

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

Página

INTRODUCCIÓN	9
<i>Por José A. Jaudenes Lameiro</i>	
<i>Capítulo I</i>	
CONCEPTO Y ANÁLISIS DE LOS ESTATUTOS VIGENTES	15
<i>Por Gonzalo de Montoliu Zinzunegui</i>	
<i>Capítulo II</i>	
ASPECTOS INTERNACIONALES Y PROYECTOS EXISTENTES ...	51
<i>Por Pablo Gómez de Olea Bustinza</i>	
<i>Capítulo III</i>	
ASPECTOS JURISDICCIONALES	73
<i>Por Juan C. González Barral</i>	
<i>Capítulo IV</i>	
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	101
<i>Por José Luis Poyato Ariza</i>	
<i>Capítulo V</i>	
LA ACTUACION DE LA FUERZA:	125
— UN NUEVO TIPO DE OPERACIONES	127
<i>Por Virgilio Sañudo Alonso de Celis</i>	
— CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUERZA ..	143
<i>Por José Enrique Fojón Lagoa</i>	
— LAS OPERACIONES AEREAS	165
<i>Por José Ruiz Befán</i>	
CONCLUSIONES	197
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	205
ÍNDICE	207

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presencia de fuerzas extranjeras en el territorio de otro Estado, se ha ido incrementando a partir de la Segunda Guerra mundial hasta el punto de que ha pasado a ser normal lo que antes era excepcional y así la comunidad internacional las acepta en la medida en que tal presencia contribuya a la defensa común de los aliados, las misiones humanitarias y las encaminadas al mantenimiento y restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Históricamente, la presencia de las Fuerzas Armadas de un Estado en el territorio de otro, o bien era el resultado de una acción de guerra o bien obedecía al tránsito de las mismas hacia su destino. En el primer caso no se precisaba de un Estatuto para dichas Fuerzas por cuanto se aplicaba en toda su extensión la ley del Estado ocupante en virtud del derecho de conquista. En el segundo caso, tampoco se precisaba de un Estatuto pues la finalidad y brevedad de la estancia tampoco lo requería, bastando con convenir sobre el itinerario, indemnizaciones o reparaciones por daños causados y pocos extremos mas; incluso debían acudir al mercado local para conseguir cuantas ayudas precisaran.

Modernamente, sin embargo, tanto por la permanencia mas dilatada de las Fuerzas en el territorio al que se trasladan, como por las operaciones que habrán de realizar en el mismo para el cumplimiento de la misión que se les encomienda, se hace preciso que, con carácter previo a su envío, se pacte entre el Estado u Organización internacional al que pertenecen o están adscritas las Fuerzas y el Estado que recibe, un Estatuto para las mismas, entendido éste como: «conjunto de normas de carácter bilateral o

multilateral que regulan la permanencia de las Fuerzas Armadas de un Estado en el territorio de otro, en sus aspectos jurisdiccionales y administrativos y en las facilidades o apoyos que se le presten» .

Entendido así el Estatuto, es clara su importancia, no solo como garantía de las Fuerzas que se trasladan sino como instrumento de conciliación de las dos soberanías en conflicto: la del Estado del territorio y la del que envía las Fuerzas.

Con respecto al Estado del territorio, su soberanía se ve afectada si entendemos por ésta, según la teoría internacionalista de mayor aceptación, el ejercicio por el Estado de sus competencias territoriales, entre las cuales se encuentra el ejercicio en el territorio de la competencia jurisdiccional. Dado que la jurisdicción se ejerce sobre las personas y no sobre el territorio, que no es mas que el límite geográfico de su ejercicio, la soberanía del Estado se verá mermada tanto mas cuanto mayor sea la cesión de parcelas competenciales en esta materia.

Con respecto a la soberanía del Estado que envía la Fuerza, también resulta afectada si tenemos en cuenta que las Fuerzas Armadas de un país se encuentran , por su propia condición, bajo la autoridad suprema del Jefe del Estado, cúspide de su organización jurídico—política. Esta autoridad no es transferible a terceros pues no solo se desvirtuaría la naturaleza de las Fuerzas, que en todo momento deben estar al servicio de su propio Estado, sino que se conculcarían normalmente principios constitucionales.

Por las apuntadas razones, la materia jurisdiccional es una de las mas delicadas de los Estatutos, muy vulnerable a la crítica y capaz de suscitar posturas nacionalistas a ultranza. A este respecto, el norteamericano George Stambuk en su obra «American Military Forces Abroad. Their impact on the Western State System (1) dice que llegó a ser imagen familiar en los EE.UU. «la mitificación del ciudadano llamado a filas y enviado al extranjero y que acaba sometido a procedimientos inquisitoriales en un ambiente extraño y hostil y finalmente queda abandonado en compañía de criminales de baja estofa en miserables cárceles exóticas o quizá, en el peor de los casos, sometido al castigo de cortarle las manos por un pequeño hurto».

Ante tanta desventura no es de extrañar que haya existido en los EE.UU. una corriente que proclamaba el principio de que la simple autorización

(1) Id Ohio State University Press 1963, cita de Duret y Allendesalazar en Estatuto de las Fuerzas Armadas OTAN Y España Ed. Tecnos 1982.

dada por un Estado para entrar las Fuerzas extranjeras en su territorio, suponía automáticamente la cesión de la jurisdicción en favor de las autoridades de la Fuerza respecto de sus componentes.

La importancia de los Estatutos de Fuerza como instrumento de relación internacional y los problemas que conlleva su creación, hacen aconsejable un estudio detallado de todas sus implicaciones y de las soluciones que se han dado en la práctica, poniendo así de relieve que los Estatutos de la Fuerza no son instrumentos de claudicación de los Estados, sino de concordia ante intereses comunes compartidos.

En los estudios realizados por el Grupo de Trabajo, que a continuación se exponen, pueden distinguirse dos partes según el enfoque que se les da. La primera está dedicada al estudio del Estatuto desde un punto de vista teórico—práctico que comienza con un planteamiento general del tema y exposición de las regulaciones en vigor, que realiza Gonzalo Montoliú, seguido del trabajo de Pablo Gómez Olea sobre los aspectos internacionales de los Estatutos y proyectos existentes, con especial referencia al debate que sobre la necesidad de un eventual Estatuto de Fuerzas de la Unión Europea Occidental, se viene planteando en el seno de dicha Organización desde 1.997. Por su parte, González Barral y Poyato Ariza analizan, respectivamente, los aspectos jurisdiccionales y administrativos de los Estatutos, tratando el primero los aspectos punitivos, (penales y disciplinares) y las inmunidades y privilegios de los miembros de la Fuerza, con exposición de los distintos criterios de atribución competencial, y el segundo las cuestiones administrativas que suelen recoger los Estatutos y que afectan a asuntos tan variadas como el paso de fronteras tanto del personal de la fuerza como de las mercancías y suministros, movimientos de la Fuerza, cuestiones fiscales, aduaneras e incluso temas medio-ambientales.

Por su parte, Fojón Lagoa, Sañudo y Ruiz Befan con sus experiencias personales en estas operaciones, exponen las dificultades y carencias que se han visto obligados a superar para cumplir las misiones encomendadas, en un ambiente de enfrentamientos locales donde el empleo de la fuerza por parte de las unidades militares internacionales, se ve sometido a restricciones. Ruiz Befan trata de la especificidad de la actuación del medio aéreo que por sus características tiene unas necesidades ineludibles que o bien se cubren por la propia Fuerza haciéndolas autosuficientes, o bien, si hay infraestructura, se deben recoger en los Estatutos para ser facilitadas como apoyo por el Estado anfitrión.

EL COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTO Y ANÁLISIS DE LOS ESTATUTOS VIGENTES

CONCEPTO Y ANÁLISIS DE LOS ESTATUTOS VIGENTES

POR GONZALO DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI

«Quizás en décadas recientes haya habido cierta erosión de los poderes del Estado-nación, pero la mayoría de éste sigue siendo el lugar primario de identidad; al margen de quién sea su patrón o de cómo se ganen la vida, los individuos pagan impuestos al Estado, están sometidos a sus leyes, sirven —cuando es necesario— en sus Fuerzas Armadas y sólo pueden viajar con su pasaporte».

(PAUL KENNEDY, «Hacia el siglo XXI») (1)

Preámbulo

Comenzar estas reflexiones con una alusión al Estado-nación, en plena etapa de apogeo de la *mundialización* —como sucesora ya de la *globalización*, según la más reciente doctrina-, puede parecer, además de inoportuno, poco adecuado.

Sin embargo, es un hecho cierto en «esta hora» próxima ya al siglo XXI, que el progresivo vaciamiento de competencias que el Estado viene padeciendo tanto en dirección ascendente (organizaciones supranacionales) como descendente (entes regionales o locales) no impide que este siga constituyendo hasta el momento el «lugar primario de identidad» de las personas —como señala Kennedy— o, en definitiva, que mantenga un ámbito reservado de competencias, plenamente ligado a su condición de soberanía.

Esta soberanía, concebida tradicionalmente por el derecho internacional como un todo indivisible, es la que confiere al Estado la condición de

(1) KENNEDY, PAUL. «Hacia el siglo XXI». Pág. 172. Editorial Plaza & Janés. Barcelona, 1993.

miembro de la denominada Comunidad Internacional. A su vez, uno de los atributos fundamentales de la soberanía estatal reside en la existencia de un territorio sobre el que ejercitarla.

Derivado de ello, uno de los principios surgidos a la par que el Estado nacional es el de la *soberanía territorial*, según el cual el Estado soberano no puede tolerar que un delito cometido dentro de sus fronteras quede exento del poder de su jurisdicción penal.

La presencia de tropas extranjeras en el territorio de un Estado soberano plantea, sin embargo, un conflicto entre el enunciado concepto de la soberanía territorial y el denominado *principio de la bandera*, según el cual «las Fuerzas Armadas de un país soberano, donde quiera que se encuentren, están protegidas por los colores de su bandera y llevan consigo un privilegio de extraterritorialidad por el que quedan íntegramente sometidas a la jurisdicción del Estado que las envíe e íntegramente exentas de la del Estado en cuyo territorio se encuentran» (2).

El enfrentamiento entre estos dos principios no se ha manifestado con carácter permanente hasta la segunda mitad del siglo XX, etapa en que la presencia de Fuerzas Armadas fuera de sus fronteras nacionales se ha ido incrementando de manera continuada.

En efecto, hasta prácticamente el final de la segunda Gran Guerra, la presencia de Fuerzas extranjeras en una nación sólo se concebía como el resultado de una ocupación —forzada o consentida— o bien en los casos de tránsito provisional de dichas fuerzas por territorio ajeno.

En la edición de 1961 de su «Tratado de Derecho Internacional Público», Oppenheim señala (3) que «al margen del caso de guerra, son varias las causas que pueden llevar a las Fuerzas militares a encontrarse en territorio extranjero al servicio de su Estado nacional. Por ejemplo, el Estado puede tener derecho a mantener tropas en una fortaleza extranjera, o enviarlas a través de un país extraño. Asimismo, el Estado victorioso en la guerra con otro país puede, ajustada la paz, ocupar una parte del territorio de su anterior adversario en garantía de la ejecución del tratado de paz».

(2) DURET, J. y ALLENDESALAZAR, J.M. «Estatuto de Fuerzas Armadas OTAN y España». Página 20 (ver Bibliografía); en esta obra se expone detalladamente la confrontación de estos principios.

(3) OPPENHEIM, L. «Tratado de Derecho Internacional Público» (tomo I-vol. II). Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1961.

La rápida evolución de la realidad internacional ha puesto de manifiesto la importante inadaptación en muchos extremos del derecho internacional, regulación que procede directamente de Westfalia (1648), esto es, precisamente del primer triunfo en el orden jurídico del Estado-nación.

En los últimos decenios, como se apuntaba anteriormente y de manera muy significativa en los últimos años, diversas circunstancias han llevado a las Fuerzas Armadas a la necesidad de trasladar a sus efectivos fuera de su territorio: el incremento general de los intercambios entre Estados, materializado en acuerdos de cooperación que incluyen el campo de la defensa; la integración en alianzas o pactos militares multilaterales; la constitución de Fuerzas multinacionales de carácter permanente o la asignación de Unidades para su integración en determinadas Fuerzas Multinacionales caso a caso; la proliferación de riesgos para la seguridad provocada por la inestabilidad de la «posguerra fría», que ha forzado la revisión de las doctrinas estratégicas y la proliferación de operaciones multinacionales de prevención, mantenimiento o restablecimiento de la paz u otras medidas de gestión de crisis, etc. Todas estas circunstancias —rápidamente mencionadas en una enumeración no cerrada a la que se aludirá posteriormente con mayor detalle— han empujado a las Fuerzas Armadas más allá de sus fronteras.

La Directiva de Defensa Nacional 1/96, sancionada por el Presidente del Gobierno el 20 de diciembre de 1996, señala como el primer objetivo básico de actuación de nuestra política de defensa el «consolidar la presencia de España en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, asumiendo plenamente las responsabilidades y compromisos derivados de su participación en ellas».

En el marco internacional al que nos referíamos, centrado en la proliferación de iniciativas y soluciones multinacionales en el campo de la defensa y en una creciente interdependencia militar, gran parte de los compromisos y responsabilidades asumidas por las organizaciones defensivas de las que España forma parte activa plantean a nuestras Fuerzas Armadas el requerimiento de intervenir fuera de nuestro territorio, en muchas ocasiones en los confines de nuestro continente o incluso fuera del mismo (caso de las operaciones de pacificación en Iberoamérica).

Entre las repercusiones de todo orden que un fenómeno de esta naturaleza conlleva, una cuestión esencial reside en las consecuencias de orden jurídico que la presencia de dichas fuerzas genera, esto es, la determinación del régimen de derechos y obligaciones aplicable a la Fuerza y sus

integrantes desplazados.

El caso que nos ocupa se refiere concretamente a las personas que sirven en las Fuerzas Armadas —ya sea personal militar o civil por estas empleado— o bien a quienes dependen de este y al régimen jurídico que les es aplicable cuando se encuentren fuera de nuestra nación en acto de servicio.

El presente estudio pretende ofrecer una primera aproximación general al concepto, tipología y necesidad de los Estatutos para Fuerzas desplazadas fuera de su territorio nacional, a la vez que realizar un rápido repaso por las materias contempladas en alguna de las principales reglamentaciones internacionales de este género o asimilables que existen. El análisis detallado y particularizado de los principales contenidos regulados en estos textos, así como la evolución de las regulaciones aquí enumeradas, reflejada en los convenios que se encuentran actualmente en proceso de discusión y elaboración, son abordados en los siguientes trabajos.

Así, en estas reflexiones de partida se hará referencia a la *Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas* para expertos en misión (de 13 de febrero de 1946); se expondrá básicamente el contenido de la regulación más generalmente aplicada y que ha venido siendo una importante referencia en materia de Estatutos de Fuerzas, esto es, el denominado *Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus fuerzas* (de 19 de junio de 1951, generalmente conocido por sus siglas inglesas como SOFA —*Status of Force Agreement* o Acuerdo sobre el Estatuto de la Fuerza— de la OTAN).

Como referencia a las regulaciones de carácter bilateral, se aludirá a los diferentes tipos de *Acuerdos y Convenios para la defensa suscritos entre España y EE.UU.* entre 1953 y nuestros días y, por contraste, en el ámbito de las Naciones Unidas, se esquematizará el contenido del *Modelo sobre el Acuerdo de Estatuto de Fuerzas para Operaciones de Paz de Naciones Unidas* (aprobado por resolución de la Asamblea General el 9 de octubre de 1990).

A continuación y en el marco de los *Acuerdos de Paz de Dayton*, se hará un rápido repaso a los *Acuerdos sobre el Estatuto de la OTAN y su personal* (apéndice B al anexo 1-A del Acuerdo de Paz). Más adelante, se mencionará el contenido básico de un texto que no es sino una adaptación del mencionado SOFA de la OTAN, el *Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte y los otros Estados participantes en la Aso-*

ciación Para la Paz relativo al Estatuto de sus Fuerzas, o SOFA APP (Bruselas, 19 de junio de 1995).

Debido a la amplitud de todos los textos enumerados y al mayor detalle sobre los contenidos esenciales de un Estatuto en que se centran los siguientes trabajos de este *Cuaderno*, el contenido de los mismos se expone de manera sintética, como marco general de introducción. La exposición se cierra con el planteamiento de unas consideraciones finales.

Concepto, tipología y necesidad de los estatutos

Concepto

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, en su vigésima primera edición, define estatuto, en la acepción que estimamos más próxima al objeto de nuestro estudio, como el «régimen legal que se determina en consideración a la naturaleza de las cosas o al territorio en que radican».

Esta definición, de carácter general, apunta ya sin embargo elementos a tener en consideración a la hora de avanzar hacia un concepto más ajustado al caso que nos ocupa; así, el territorio sobre el que el Estado ejerce su soberanía es un elemento decisivo a la hora de dilucidar la ley aplicable. Esta dependerá, en efecto, del lugar en que se desarrolle la acción (estatuto real) y de la condición personal de los individuos a que la regulación se refiere (nacionalidad, regionalidad y domicilio).

El otro elemento, la «naturaleza de las cosas», resulta ser, en nuestro caso, la actuación de unos componentes de las Fuerzas Armadas (miembros de la Fuerza, elemento civil vinculado jurídicamente a esta y personas dependientes de los mismos) en el territorio de otro Estado, bien de manera aislada o como integrantes de una Fuerza multinacional.

Duret y Allendesalazar (4) se refieren a un concepto muy concreto cuando señalan que un Estatuto de Fuerzas es «el que regula la situación jurídica de las Fuerzas de un país extranjero, presentes en otro con carácter pactado y permanente, como consecuencia sea de un Tratado de alianza o sea de cualquier otro acuerdo de cooperación militar que implique la existencia de bases o instalaciones de aquel país en el territorio de éste».

(4) «Estatuto de Fuerzas Armadas OTAN y España», op. cit.

Con esta definición, formulada en 1982 en el marco de su estudio sobre el Estatuto de Fuerzas de la OTAN, estos autores excluyen de manera expresa los acuerdos que contemplan situaciones de ocupación pacífica o de tránsito de Fuerzas, dado su carácter «básicamente provisional».

La acotación de este concepto resulta a nuestro juicio demasiado estricta a los efectos de estas reflexiones generales, pues permite acoger las regulaciones relativas a los Acuerdos de Ayuda Mutua o Convenios de Cooperación para la Defensa y los de alianza, pero no la amplia gama de Operaciones de Mantenimiento de la Paz: estas son de carácter transitorio por esencia, aunque en ocasiones prolongadas en el tiempo y si bien suelen ser pactadas, puede no darse este requisito.

En estos últimos casos se dispone de una regulación base establecida por Naciones Unidas y corresponde a la ONU o a una alianza regional, por autorización expresa, el control de la operación, pero resulta clara la exclusión, en la definición mencionada, de las operaciones no conducidas directamente por Naciones Unidas (las originadas a petición de parte o de «tercera generación»).

A los efectos de estas reflexiones introductorias, aplicaremos la definición antes recogida por analogía, aceptando como concepto más general de Estatuto de una Fuerza el instrumento legal que regula el régimen particular (derechos y obligaciones) aplicable al contingente de tropas de una nación establecido en otro Estado, bien con carácter de permanencia —en el sentido ya expuesto—, bien como participante en una operación.

En cualquier caso, el acuerdo debe en principio ser ratificado por las partes implicadas, lo que dependerá a su vez del tipo de presencia de fuerzas de que se trate: acuerdo entre aliados en tiempo de paz, Operación de Paz con mandato y conducción por Naciones Unidas con acuerdo o sin acuerdo del país receptor —en este caso cabría la imposición por razones humanitarias—, misión de observación, de interposición, de vigilancia de un embargo, operación a solicitud de una parte con mandato pero sin gestión de la ONU, etc.

En el caso de una Operación de Paz, un elemento de interés a la hora de acotar el concepto del Estatuto de Fuerzas reside en la determinación de los conceptos y contenidos del conjunto de instrumentos normativos que intervienen, tales como el mandato de la operación, los *Términos de Referencia*, las *Reglas de Enfrentamiento*, las directrices de la misión o el propio *Estatuto de la Fuerza*.

Siguiendo básicamente las indicaciones establecidas por el Ministerio de Defensa en su «Manual de Operaciones de Paz» (5), ampliadas en algunos detalles en varias orientaciones internas del Estado Mayor del Ejército español, puede definirse el *mandato* como la expresión escrita, normalmente breve, de la resolución para el establecimiento de una operación. Suele estar redactado en términos muy generales, lo que ocasiona inconvenientes debido a las posibles ambigüedades que pueden producirse, pero esta limitación permite que se dé curso a mandatos que, de otra forma, no serían aprobados por las partes, además de permitir una adaptación flexible de la misión sin modificar el texto del mismo.

En el mandato se suele designar al Jefe de la Fuerza; recomendar la entidad de la misma; fijar la duración inicial de la operación o realizar recomendaciones sobre su financiación, entre otros aspectos.

Los *Términos de Referencia* (TOR, en siglas inglesas) amplían el mandato y expresan con más detalle los cometidos y composición de la Fuerza para la operación a desarrollar; este documento suele contener referencias al mando y las relaciones de mando de los posibles contingentes integrantes de la Fuerza, la finalidad de la operación, o los cometidos de dicha Fuerza.

Las *Reglas de Enfrentamiento* (ROE, también en siglas inglesas) conforman la normativa que regula el uso de la violencia; parten de los principios básicos de autodefensa e imparcialidad y suelen estar formuladas a modo de autorizaciones o prohibiciones. Todos los mandos militares, españoles o extranjeros, con experiencia en operaciones fuera de su territorio, señalan que la existencia de unas ROE claras y concretas es un elemento esencial en una operación de carácter multinacional, pues constituyen el mejor instrumento para transmitir las directrices políticas y garantizar el imprescindible equilibrio entre los objetivos de la misión, la seguridad y autodefensa de las fuerzas participantes y la necesidad de evitar daños a terceros.

Las ROE deben determinar de manera lo más detallada posible conceptos como identificación, acto hostil, intervención, interceptación, etc. y debe comprobarse que todas las fuerzas participantes entienden estos conceptos del mismo modo. Otro elemento importante de las ROE debe ser la agilidad, pues las reglas deben ser lo suficientemente flexibles como para per-

(5) MINISTERIO DE DEFENSA. «Manual de Operaciones de Paz». Dirección General de Política de Defensa. 1ª edición, julio 1993. Páginas 88 y ss.

mitir las modificaciones que sean precisas para los casos en que las circunstancias de la misión se modifiquen.

Uno de los variados ejemplos de este extremo que pueden apuntarse se refiere a la Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina (SFOR). Con ocasión de una reunión celebrada el 5 de septiembre de 1997 por el Consejo del Atlántico Norte a nivel de Embajadores, el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) señaló la importancia, en esa fase, de que la SFOR llevara a cabo una acción que permitiera asegurar la existencia de medios de comunicación libres y, de manera específica, permitir la libertad de expresión de medios favorables a la aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton, que en muchos casos permanecían silenciados por la propaganda de los radicales.

Con este motivo, el Consejo de la Alianza adoptó unas nuevas Reglas de Enfrentamiento para la SFOR, con el fin de permitir a sus componentes el uso de la fuerza, si ello fuera necesario, contra los medios de comunicación locales que incitaran a la violencia (teniendo presente que el empleo de la fuerza sería siempre el último recurso).

Avanzando en esta delimitación de conceptos, encontramos las *directrices* para la misión («guidelines», en inglés), que proporcionan a los participantes en una misión información básica sobre la misma, tanto de carácter operativo como administrativo y económico.

Finalmente, de acuerdo con todo lo apuntado, por *Estatuto de la Fuerza* podemos entender, en sentido amplio, el instrumento legal que regula los derechos y deberes de los componentes de una Fuerza que se encuentran establecidos (con carácter de cierta permanencia, como puede ser un caso de aliados) o bien llevan a cabo una operación (con carácter esencialmente transitorio) en territorio extranjero.

El Estatuto debe cubrir aspectos tan importantes como la jurisdicción, incluidos los privilegios e inmunidades de la Fuerza y de sus componentes, la libertad de movimientos o la resolución de las reclamaciones y contenciosos que puedan surgir entre las partes.

Tipología

Acotado el concepto de Estatuto, podemos avanzar en la determinación de una tipología básica de estos instrumentos legales, en función de muy variados aspectos, tales como: los privilegios que establezca para las Fuerzas visitantes; los criterios de atribución de competencias jurisdiccio-

nales; el carácter bilateral o multilateral de los acuerdos o el tipo de presencia de fuerzas de que se trate (convenio entre aliados en tiempo de paz, Operación de Paz con mandato y conducción por Naciones Unidas con acuerdo o sin acuerdo del país receptor, Misión de observación, Operación a solicitud de una parte con mandato pero sin gestión de la ONU, etc.)

Así, puede hablarse de una primera serie de regulaciones jurídicas sobre la presencia de Fuerzas Militares en un Estado foráneo en los casos de guerra; en este caso, nos encontramos ante acuerdos temporales, acordados en un momento de carácter excepcional por razones imperiosas de preservar la seguridad y la independencia de un Estado en dichas circunstancias críticas.

En esta línea, el Reino Unido hizo en realidad una concesión que excedía los límites de la regla aceptada por el Derecho Internacional cuando, en 1942, confirió a los tribunales militares norteamericanos la jurisdicción exclusiva sobre los delitos cometidos por los miembros de las unidades de las Fuerzas Armadas de EE.UU. estacionadas en territorio británico (6).

Tras la Segunda Guerra Mundial, las Fuerzas militares de los aliados occidentales permanecieron en Alemania aun después de haber sido firmados en 1952 los diversos convenios que regulaban el ejercicio de la suprema autoridad sobre los asuntos exteriores e internos de esta nación, uno de los cuales estipulaba los derechos y deberes de las Fuerzas Armadas extranjeras y de sus miembros estacionadas en Alemania. Este es un ejemplo de acuerdo en el que una de las partes se sitúa en posición de derrotada.

En esta etapa surge toda una serie de acuerdos que pueden calificarse como de Cooperación Militar y de Ayuda para la Mutua Defensa, que van acompañados de una red de convenios —independientes o incorporados a los primeros— sobre el Estatuto de la Fuerza. Este es el caso de los diferentes tipos de Convenios para la Defensa suscritos entre España y EE.UU., a los que haremos referencia posteriormente, que en muchos casos van más allá que el Estatuto negociado por los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte en cuanto a los privilegios concedidos al Estado de origen de las Fuerzas (en este caso EE.UU.).

(6) Tanto OPPENHEIM como DURET y ALLENDESALAZAR (ambos op. cit.) se refieren de manera más amplia a este caso (págs. 434 y 28, respectivamente).

Duret y Allendesalazar se hacen eco de otras dos clasificaciones de la doctrina estadounidense, que toman por base el alcance de los privilegios y la competencia. En el primer caso, podría hablarse a su vez de tres grupos: los acuerdos que aceptan posiciones cercanas a la extraterritorialidad total; aquellos en los que el criterio calificador es la zona o espacio geográfico en que se comete el delito y, finalmente, aquellos que reconocen plenamente la jurisdicción tanto del país que envía como del que recibe las tropas y, en los casos de solape, conceden el derecho preferente de jurisdicción caso a caso.

La segunda clasificación distingue los acuerdos en función de la determinación de la competencia. Desde este punto de vista, podría hablarse de Convenios que consagran una competencia territorial, con excepciones; la determinan según la naturaleza y el lugar de la infracción; la atribuyen al Estado de origen, con excepciones; o, por último, establecen una asimilación de las Fuerzas Armadas al personal diplomático.

Otra gran clasificación que puede establecerse es la referida a los Estatutos «de alianza», como es el caso del SOFA de la OTAN, de 1951, o del SOFA de la UEO, actualmente en discusión, Estatutos «de Cuarteles Generales» (como el protocolo de París de 1952 sobre los Cuarteles Generales de la OTAN) y Estatutos propiamente denominados «de Fuerzas», como los del Eurocuerpo, EUROFOR o EUROMARFOR, a los que se hace referencia en posteriores trabajos.

Un caso particular en este apartado estaría constituido por los Estatutos de Fuerzas multinacionales integradas por componentes de naciones miembros de una Organización, o bien reunidas «ad hoc», que desarrollen el mandato de una Operación de Paz (en este estudio se aborda con mayor detalle el fenómeno de las Operaciones de Paz y la injerencia humanitaria). De acuerdo con esto, podría hablarse de Estatutos para operaciones bélicas y no bélicas.

En definitiva, podrían establecerse numerosas clasificaciones, atendiendo a los múltiples aspectos que pueden concurrir en el desplazamiento de una Fuerza más allá de sus fronteras. El hecho significativo que debe tenerse en cuenta es que la regulación del régimen jurídico de la Fuerza desplazada y de sus componentes debería ser en cada caso lo más ajustado posible a las circunstancias en que se produzca tal despliegue.

Necesidad

Un elemento de partida para examinar la necesidad de la existencia de un Estatuto de Fuerzas ha de referirse, necesariamente, al incremento de las soluciones multinacionales en los procesos de revisión estratégica y de diseño de nuevas estructuras de Fuerzas desarrollados en las naciones de nuestro entorno y, de manera muy concreta, por Organizaciones como la OTAN o la UEO, de las que nuestra nación es miembro. A ello se une la creciente importancia del objetivo de proyección de fuerzas fuera de las fronteras nacionales, como medio para garantizar la propia seguridad, teniendo en cuenta los nuevos riesgos transnacionales y de muy diverso origen que afectan a la estabilidad de las naciones de nuestro entorno.

En este proceso de incremento de la cooperación multinacional se han producido, en las primeras etapas, excesivas dosis de «voluntarismo»; así, por ejemplo, la opción por la multinacionalidad desde la esfera política fue anterior en muchos casos a la definición del marco general y de las condiciones de actuación de las fuerzas multinacionales. La novedad de este fenómeno reside no tanto en el hecho de la cooperación entre Fuerzas de diferentes naciones (que ya se había producido en el pasado), sino en la voluntad de permanencia de esas estructuras de fuerzas de diversa entidad y en las crecientes misiones que les son atribuidas, tanto en el marco de la defensa colectiva como en la que podríamos denominar defensa cooperativa.

En este marco general, parece claro que resulta una necesidad esencial el contar con la seguridad jurídica que proporciona, para la actuación de una Fuerza en el extranjero, la existencia de una regulación conocida y acordada —o impuesta, en caso de una intervención con base en el principio de injerencia humanitaria—, que establezca de manera clara el régimen jurídico general (derechos, obligaciones, exenciones, privilegios, inmunidades, etc.) de dicha Fuerza, sus componentes y de otras personas dependientes de la misma.

Miembro de pleno derecho de la ONU o la Alianza Atlántica, España es Parte de diversos Convenios que se ocupan de regular estos extremos y que forman parte indisoluble del acervo legislativo elaborado por estas Organizaciones a lo largo de los años. A partir de aquí, cabría plantearse diversas cuestiones, teniendo en cuenta la realidad de la creciente presencia de Fuerzas españolas en el extranjero: estas regulaciones de las que nuestra nación es Parte, ¿satisfacen plenamente nuestros intereses y necesidades actuales?; ¿tiene sentido y podría ser de utilidad el elaborar

una suerte de cuerpo normativo propio (un Estatuto específico para las Fuerzas Armadas españolas), teniendo en cuenta que la presencia de éstas fuera de nuestras fronteras podría eventualmente darse en el marco de una Fuerza Multinacional sin presencia de otros aliados? o bien podría bastar simplemente con aportar algún elemento a las regulaciones en curso de elaboración o cuya revisión se ha planteado...

Teniendo en cuenta el acervo al que se ha aludido, cabría igualmente plantearse, como han hecho en el pasado otras naciones, si sería conveniente desarrollar una legislación interna que reglamentase las normas internacionales pactadas sobre el Estatuto de Fuerzas extranjeras en nuestro suelo. Como señalan Duret y Allendesalazar (7), «esta tarea puede enfocarse de dos maneras: de modo amplio, concibiendo, al modo de Gran Bretaña y Canadá, una legislación general que constituya un sustrato jurídico interno para la totalidad del Estatuto de Fuerzas extranjeras, o de modo concreto, como algunos países continentales, reglamentando el desarrollo pormenorizado de las disposiciones contenidas en el Estatuto de Fuerzas».

En el caso del Reino Unido, la «Visiting Forces Act», de 1952, se extiende más allá de las naciones de la OTAN y añade alguna matización de interés; por cuanto se refiere a los países continentales, únicamente Italia promulgó una ley interna, de 30 de noviembre de 1955, por la que se ponía en vigor el Convenio de Londres de 1951. En cualquier caso, la necesidad de matizar, concretar o desarrollar este texto se ha puesto de manifiesto en múltiples ocasiones.

En Francia, un reciente trabajo del General Fricaud-Chagnaud (8) expone de manera clara el vacío jurídico que existe en la nación vecina para el caso de las acciones de las Fuerzas Armadas desarrolladas fuera de su territorio. Tras enumerar los textos normativos que regulan los estados de guerra, sitio o urgencia, que requieren el acuerdo del Parlamento, este autor pone de manifiesto que los conceptos de crisis, gestión de crisis o proyección de fuerzas no figuran recogidos en ninguna norma y, sin embargo, son la base utilizada para justificar el empleo de militares comprometidos en acciones internacionales por decisión del Presidente de la República, sin sanción parlamentaria.

(7) Op.cit., pág. 219 y siguientes.

(8) FRICAUD-CHAGNAUD, GEORGES. «Le statut juridique des actions extérieures». Revista «Défense nationale». Diciembre 1997. Páginas 55 a 64.

Este vacío, continúa el General francés, se ha intentado suplir, debido a la presión de la necesidad, a través del establecimiento de Normas de Enfrentamiento negociadas caso a caso, o por regulaciones como el SOFA de la OTAN, cuyo campo de aplicación es, sin embargo, variable. Una doctrina basada en la gestión de crisis y en la proyección de fuerzas, concluye el General Fricaud-Chagnaud, requiere necesariamente contar con un conjunto legislativo coherente y adaptado para definir las reglas y organizar la participación de la nación en las intervenciones decididas por un acto político superior.

Planteada esta larga serie de cuestiones —a las que se intenta dar respuesta a lo largo de las sucesivas ponencias de este estudio— y asumida la utilidad y necesidad de contar con un Estatuto, abordamos a continuación, tal como se anunciaba al comienzo, el rápido relato de los contenidos básicos de las principales regulaciones jurídicas de este género.

Regulaciones existentes: síntesis sobre sus contenidos

La convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas para expertos en misión (13 de febrero de 1946).

De acuerdo con lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 105.2 en relación con los privilegios e inmunidades de que deberán gozar los funcionarios y los representantes de los miembros de la Organización para el ejercicio independiente de sus funciones, la Asamblea General adoptó el 13 de febrero de 1946 la *Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas para expertos en misión*, que entró en vigor el 17 de septiembre del mismo año. España se adhirió a la misma el 30 de junio de 1974.

Como pone de manifiesto Díez de Velasco (9), el origen de los privilegios e inmunidades concedidos a determinados funcionarios se encuentra en la necesidad del desarrollo de una función pública con independencia; de ahí que se hable en este caso de una inmunidad funcional, para distinguirla de las inmunidades diplomáticas, en las que, junto a la defensa de la necesidad funcional de las representaciones extranjeras en el cumplimiento de su misión (el principio «ne impeditur legatio»), tienen cabida otros elementos (10).

(9) DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, MANUEL. «Las Organizaciones Internacionales». Ed. Tecnos, 1996. 9ª edición (pág. 110 y ss.)

(10) Un detallado estudio sobre el estatuto diplomático puede encontrarse en: QUEL LÓPEZ, F. JAVIER. «Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos en el Derecho Internacional y en la práctica española» (ver Bibliografía).

El régimen especial concedido a los expertos en misión se establece, por tanto, en razón de las funciones específicas desarrolladas. Tal como señala el artículo V, sección 20 de la Convención, «las prerrogativas e inmunidades se otorgan a los funcionarios (o a los expertos —sección 23) en interés de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos».

La Convención tiene VIII artículos, integrados a su vez por 36 secciones. Entre los artículos se recogen los referidos a los privilegios e inmunidades de los Representantes de los Estados miembros (alto personal —art. IV-), los de los funcionarios (art. V) y los de los expertos en misión (art. VI), que son los que se aplicarían al personal ajeno al funcional descrito en el artículo V durante el desempeño de una misión de Naciones Unidas, incluyendo el tiempo empleado en desplazamientos relacionados con la misión.

Los privilegios e inmunidades para expertos en misión se refieren fundamentalmente a:

- Inmunidad contra arresto, detención y embargo de equipaje personal.
- Inmunidad contra toda acción judicial respecto a declaraciones de palabra o por escrito y actos realizados en el cumplimiento de la misión.
- Inviolabilidad de la documentación.
- Derecho a usar códigos y recibir documentación por correo o valija, con el fin de garantizar sus comunicaciones con Naciones Unidas.
- Derecho a disfrutar de los mismos privilegios que se dispensan a los representantes de gobiernos extranjeros en misiones oficiales de carácter temporal, por lo que se refiere a moneda o regulaciones de cambio.
- Derecho a disfrutar de las mismas inmunidades y privilegios que se dispensan a los enviados diplomáticos en relación a su equipaje personal.

Un elemento importante a tener en cuenta es que la Convención se aplica por defecto cuando no existe un Estatuto de Fuerzas acordado con la parte en cuyo territorio se despliega (como fue el caso, por ejemplo, de la misión de UNPROFOR desde 1993 a 1995, en relación con el Gobierno serbio de Bosnia).

Existe igualmente una regulación relativa al estatuto de los funcionarios de los Organismos especializados de Naciones Unidas, que toma por base la Convención para expertos en misión. La denominada *Convención sobre privilegios e inmunidades de los Organismos especializados* fue aprobada por la Asamblea General el 21 de noviembre de 1947, por su Resolución 179 (II).

Convenio entre los Estados partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al estatuto de sus fuerzas (SOFA-OTAN). Londres, 19 de junio de 1951.

El presente Convenio (conocido como SOFA —*Status of Force Agreement*— de la OTAN) fue acordado en Londres el 19 de junio de 1951; entró en vigor de forma general el 23 de agosto de 1953 (para España el 9 de septiembre de 1987) y ha venido constituyendo desde entonces la referencia fundamental en este tipo de regulaciones sobre la presencia de tropas en territorio extranjero, tanto para los países signatarios como para otras naciones, que han tenido presente este modelo a la hora de abordar esta cuestión.

Como señala el texto en el preámbulo, la redacción se lleva a cabo teniendo en cuenta el caso en que las Fuerzas de una de las Partes del mismo se encuentren, mediante el correspondiente acuerdo, prestando servicio en el territorio de otra Parte. En estas primeras estipulaciones se aprecia un claro respeto del principio de soberanía territorial. De ahí la ajustada definición general de Estatuto apuntada por Duret y Allendesalazar recogida anteriormente (11), que alude únicamente a una presencia pactada y permanente como consecuencia de un acuerdo de alianza, como es el caso de la OTAN.

Para estos casos de presencia acordada de unas Fuerzas en el territorio de otra Parte, el SOFA pretende aportar un régimen legal de carácter general, teniendo presente que las condiciones bajo las cuales serán enviadas las Fuerzas serán objeto de acuerdos separados entre las Partes interesadas, «en la medida en que (...) no estén establecidas» por el propio SOFA; puede decirse, por tanto, que el Convenio ofrece un *corpus* de garantías mínimas, que pueden posteriormente ser ampliadas y matizadas.

El SOFA de la OTAN consta de un preámbulo y veinte artículos. El artículo I formula una serie de definiciones y el II determina la obligación de una Fuerza y de su elemento civil dependiente de respetar las leyes del Estado receptor. El tercer precepto establece las formalidades de entrada y salida —o expulsión— del Estado receptor, así como los documentos identificativos necesarios.

A continuación, el Estatuto aborda materias como las condiciones de aceptación del permiso de conducción, la uniformidad y la posesión de arma-

(11) Ver nota a pie de página número 4.

mento, para determinar en los siguientes preceptos —los más largos del Convenio— el régimen jurisdiccional criminal y disciplinario (materia que aborda de manera detallada otro estudio de este *Cuaderno*), el sistema de reclamaciones por daños de diversa índole y las obligaciones de asistencia del Estado receptor para con la Fuerza desplazada en materia de instalaciones, acceso a mercancías y suministros o servicios médicos.

El artículo X se refiere al régimen impositivo y el XI y siguientes continúan con diversas disposiciones fiscales y aduaneras. Tras un precepto que contempla la existencia de hostilidades entre las Partes (al que se ha hecho mención), el artículo XVI señala que las diferencias de interpretación del Convenio deberán resolverse por negociación entre las partes, «sin recurso a ninguna jurisdicción externa». Los dos preceptos siguientes establecen el régimen de ratificación y denuncia y el XX y último se refiere nuevamente al ámbito territorial de aplicación del Convenio, señalando que será «únicamente (el) territorio metropolitano de la correspondiente Parte contratante», salvo una comunicación expresa de una Parte en el sentido de hacerlo extensivo a otro territorio de la «zona del Atlántico Norte» (más adelante se trata con más amplitud la cuestión del ámbito geográfico del Convenio).

Cuando en junio de 1995 se acordó en Bruselas el Convenio entre los Estados miembros de la Alianza y los participantes en el programa de la Asociación Para la Paz (APP), relativo al Estatuto de sus Fuerzas (el llamado SOFA-APP), se acordó la remisión, de modo prácticamente genérico, al SOFA de la OTAN. A pesar de ello, puede afirmarse que el Estatuto de la OTAN se encuentra desfasado en diversos aspectos, razón por la que parece que va a ser sometido finalmente a revisión por la Alianza, después de algunas discusiones sobre este extremo.

Entre las varias limitaciones del texto que cabe mencionar, puede señalarse en primer lugar su restringido ámbito material. En efecto, el SOFA de la OTAN es una reglamentación elaborada para los casos de estacionamiento de Fuerzas en países aliados y generalmente en tiempo de paz (aunque el artículo XV se refiera brevemente al eventual caso la de existencia de hostilidades entre las Partes).

Por esta causa, el Convenio no contempla los cada vez más numerosos casos de presencia de tropas en el extranjero con ocasión de la participación en la amplia gama de operaciones que actualmente se llevan a cabo (con presencia pactada o no y permanencia de fuerzas prolongada, aun dentro de un criterio general de provisionalidad).

Otra limitación del SOFA de la OTAN que puede mencionarse se refiere al ámbito geográfico contemplado en el Convenio, que abarca la «región del Tratado del Atlántico Norte» (art. I.1.a), esto es, el territorio descrito en el Tratado de Washington (en su artículo 6) y, dentro de este, «únicamente al territorio metropolitano» (artículo XX.1), salvo declaración expresa (artículo XX.2).

De acuerdo con ello, algunos Estados formularon reservas o declaraciones en sus actas de ratificación del SOFA, en las que extendían la aplicación del Convenio a determinados territorios: Francia a los departamentos franceses de Argelia (mediante notificación de 11 de octubre de 1956 que quedó sin efecto a partir del 3 de julio de 1962) y el Reino Unido a la isla de Man (nota de 30 de enero de 1962). En el caso de España, debe tenerse en cuenta que las plazas de Ceuta y Melilla no están dentro del territorio de la Alianza descrito en el Tratado de Washington en su artículo 6, por lo que se encuentran fuera del ámbito geográfico del SOFA de la OTAN.

La determinación del ámbito geográfico corrobora el carácter de Convenio de alianza del SOFA de la OTAN, al aplicarse únicamente en los casos de traslado de un contingente de una Parte al territorio de otra de las Partes del Convenio, con las salvedades apuntadas. Debido a esta limitación, han debido concluirse acuerdos específicos sobre el Estatuto de Fuerzas para la intervención de la Alianza en el territorio de la antigua Yugoslavia, con los gobiernos de Bosnia-Herzegovina, Croacia y la República Federal Yugoslava (a estos convenios se alude brevemente en el apartado dedicado a los acuerdos sobre el Estatuto de la OTAN y su personal pactados en Dayton).

Este ámbito geográfico se ha visto ampliado en junio de 1995, con motivo de la firma del Estatuto con los países socios de la Asociación para la Paz —APP— (en el momento de redactarse estas líneas son 27 las naciones firmantes del Documento-marco del programa APP (12), cuyo territorio, unido al de los aliados, pasa a ser incluido como área de aplicación del llamado SOFA-APP (ver apartado relativo al Convenio entre los Estados partes del Tratado del Atlántico Norte y los otros Estados participantes en la Asociación para la Paz relativo al Estatuto de sus Fuerzas).

(12) Los Estados firmantes del Documento-marco de la Asociación para la Paz son (por orden cronológico de firma): Rumanía, Lituania, Polonia, Estonia, Hungría, Ucrania, Eslovaquia, Bulgaria, Letonia, Albania, República Checa, Moldavia, Georgia, Eslovenia, Azerbaiyán, Finlandia, Suecia, Turkmenistán, Kazajistán, Kirguistán, Federación Rusa, Uzbekistán, Armenia, Bielorrusia, Austria, Macedonia (ARYM) y Suiza.

Desde otro punto de vista, debe destacarse que el SOFA de la OTAN resulta muy oneroso para cada una de las partes intervinientes, según se contemplan distintos extremos. Para el Estado receptor resulta oneroso debido a las estipulaciones sobre indemnizaciones o al régimen fiscal especial de los miembros de la Fuerza desplazada y para el Estado de origen del contingente debido a la cesión de la jurisdicción que establece, que se otorga con carácter prácticamente general, salvo excepciones.

Debido a este último extremo, las reticencias y reservas para su aceptación plena fueron importantes. Como muestra de ello puede acudirse a la declaración que el Senado de EE.UU. formuló en el propio Instrumento de ratificación, señalando que las disposiciones sobre jurisdicción criminal no constituirían un precedente, a la vez que establecía otras prevenciones sobre el derecho de EE.UU. a salvaguardar su seguridad.

En cualquier caso, no debe olvidarse que el Convenio estaba destinado a ser suscrito por naciones de un mismo entorno socio-cultural, integrantes de una alianza militar y, como se ha señalado, en tiempo de paz (aunque en un escenario post-bélico reciente). En los casos de intervenciones en el marco de una Operación de Paz, llevada a cabo en una zona de conflicto abierto o de estallido posible, las inmunidades de jurisdicción tendrían lógicamente que ser mayores.

Otra cuestión que puede indicarse es que el Estatuto de Fuerzas de la Alianza no contempla la regulación del régimen de los Cuarteles Generales, extremo que fue abordado posteriormente por el *Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales Militares Internacionales establecidos en cumplimiento del Tratado del Atlántico Norte*. Este texto fue suscrito en París el 28 de agosto de 1952 y entró en vigor de forma general el 10 de abril de 1954 y, para España, el 9 de septiembre de 1995.

Consta de 16 artículos, e incorpora continuas referencias al Convenio sobre el Estatuto de Fuerzas de 1951. Entre otras cuestiones, el Protocolo establece que cada Cuartel General Supremo poseerá personalidad jurídica y que un Cuartel General Aliado (por lo que debe entenderse, según el artículo 1, cualquier Cuartel General Supremo y cualquier Cuartel General Militar Internacional aliado inmediatamente subordinado a un Cuartel General Supremo), tendrá los derechos conferidos a una Fuerza, según el artículo XI del Convenio (anteriormente mencionado) y con sujeción a las mismas condiciones.

Junto a esta regulación y aunque no se refiere directamente al Estatuto de las Fuerzas, debe siquiera hacerse mención a la regulación que establece el régimen jurídico de la propia Organización y de sus funcionarios internacionales, el *Convenio sobre el Estatuto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte de los representantes internacionales y del personal internacional*, que fue suscrito en Ottawa el 20 de septiembre de 1951, entró en vigor de forma general el 18 de mayo de 1954 y para España el 10 de agosto de 1987.

En definitiva, el SOFA de la OTAN ha sido un texto controvertido, con diferentes interpretaciones en algunos de sus extremos en los diferentes Estados Partes, debido fundamentalmente a la vaguedad e indefinición de muchos de sus preceptos (extremo quizá imprescindible, por otra parte, para hacer posible el logro de un amplio acuerdo). Como afirmaban Duret y Allendesalazar (13) en 1982, «quizá en un futuro se pueda llegar a formulaciones jurídicas más precisas y rígidas, que dejen menos margen a la interpretación de cada país, aunque ello siempre encontrará el obstáculo del enfrentamiento de los conceptos de soberanía absoluta que aún hoy en día siguen siendo caros a las opiniones públicas de los países interesados».

Por el momento y hasta que no se aborde y concluya una posible reforma del Convenio relativo al Estatuto de Fuerzas de la OTAN, se hace necesario adoptar una interpretación flexible de sus preceptos, desde el reconocimiento de las aportaciones positivas que, para la seguridad jurídica de las partes, el desarrollo de la confianza mutua y la estabilidad general de una Europa que empezaba a despertarse entonces de la pesadilla de una guerra, ha sido posible llevar a la práctica a través de esta regulación.

Los convenios para la defensa entre España y Estados Unidos.

Entre las reglamentaciones sobre el régimen jurídico de una Fuerza desplazada fuera de su territorio, hemos considerado de interés realizar algunas breves consideraciones sobre los convenios bilaterales para la defensa concluidos entre España y Estados Unidos, que, en sus diversas modalidades, cubren el periodo que media de 1953 hasta nuestros días.

Como consecuencia de los Convenios Hispano-norteamericanos de 1953, se produjo la autorización para la presencia de Fuerzas Armadas nortea-

(13) Op. cit., página 36.

americanas en territorio español. En el Convenio Defensivo, firmado el 26 de septiembre de 1953, tras una ardua negociación, se hacía mención a las medidas logísticas necesarias para el acomodo de las Fuerzas norteamericanas, pero no se incluía la concesión alguna de un régimen jurídico especial para los miembros de dichas Fuerzas. Fue en los posteriores «acuerdos técnicos» donde vino a fijarse ese Estatuto.

Como recuerdan Duret y Allendesalazar (14), «estos textos no alcanzaron, obviamente rango de Ley o de Tratado internacional, pero además se mantuvieron secretos», trascendiendo públicamente sólo varios años después y no en su totalidad.

El régimen establecido en el *Convenio de 1953* estaba caracterizado por los siguientes extremos: el término «miembro de las Fuerzas de los EE.UU.» tenía un sentido bastante amplio. Los artículos II (obligación de respeto del derecho del Estado receptor y de abstención de actividad política), III (control documental), V (uso de uniforme) y VI (posesión de armas), son prácticamente idénticos a los respectivos del SOFA de la OTAN (debe recordarse que este texto data de junio de 1951, sólo dos años antes).

Sin embargo, sí existen diferencias sustanciales por cuanto se refiere a la jurisdicción criminal, con una clara atracción norteamericana hacia su jurisdicción (se establece una amplísima excepción al principio de la territorialidad de la ley penal, según el artículo XVII del Acuerdo Técnico). Realmente, unas excepciones tan importantes resultaban de imposible aplicación, pues, como recuerdan Duret y Allendesalazar, esta previsión se encontraba recogida en un acuerdo técnico, que además tenía el carácter de secreto y no fue publicado en el Boletín Oficial del Estado.

Para dar cumplimiento a las normas jurisdiccionales criminales recogidas en el Convenio, se dictó un Decreto-Ley de 23 de diciembre de 1954, por el que se creaba una Comisión Mixta (representantes de la Jurisdicción Ordinaria y de la Jurisdicción Militar) de Competencias. Ello consagraba —continúan estos autores— la desviación de la decisión judicial a un órgano administrativo, pero resultó una fórmula eficaz para el fin pretendido.

(14) Duret y Allendesalazar dedican el capítulo IV del libro op. cit. al «Estatuto de Fuerzas norteamericanas en España. Los Convenios de 1953 y 1970» (págs. 159-182). Este capítulo y el siguiente, referido al Tratado de 1976 (págs. 183-217), se han tomado como base del resumen incluido en este apartado 3.3.

Otras diferencias entre el SOFA de la OTAN y el Convenio de 1953 que pueden apuntarse son el establecimiento de mayores garantías procesales, la regulación del tratamiento de reclamaciones y el otorgamiento de facilidades en materia de apoyo logístico en el Convenio. En definitiva, los acuerdos de 1953 consagran un trato peor para España como Estado receptor que el establecido por el SOFA de la OTAN para otras naciones receptoras.

Los Convenios de 1953 tenían en principio una vigencia de diez años, más la previsión de dos prórrogas de cinco años. Acordada la primera prórroga en 1963, la negociación de la segunda en 1968 no prosperó. La mejora de la situación económica de España, junto a un menor aislamiento internacional —por contraste con la situación de 1953— impulsaron a la parte española a lograr un trato menos desfavorable, más acorde con el que EE.UU. mantenía con otras naciones de nuestro entorno, o al menos más aproximado al regulado en el SOFA de la OTAN. Al no llegarse a la prórroga automática pretendida por EE.UU., se entró en una prórroga adicional para negociar la nueva relación, que llevó a los Acuerdos de 1970.

El régimen posterior al de 1953 está conformado por el *Acuerdo de Amistad y Cooperación, de 6 de agosto de 1970* y por su *Acuerdo de Desarrollo, de 25 de septiembre de 1970*. El *Acuerdo de Amistad* contaba con nueve capítulos, de los cuales el octavo trataba de la cooperación en materia de defensa.

Los Acuerdos de 1970 significaron un importante esfuerzo por superar el excepcional sistema de 1953, tan desfavorable para España en muchos aspectos en relación con el SOFA de la OTAN. Sin embargo, es de lamentar, como señalan Duret y Allendesalazar, que la limitación de la difusión del nuevo Acuerdo producida por su falta de ratificación en las Cortes limitara que, por desconocimiento, «muchos intereses privados dejaran de ejercer las acciones a las que tenían derecho».

Por cuanto se refiere al régimen fiscal y aduanero, la falta de acuerdo llevó a mantener el sistema de 1953 hasta la conclusión del posterior *Tratado de Amistad y Cooperación entre España y los EE.UU. de América, de 24 de enero de 1976*.

Los acuerdos de 1976 supusieron un avance más hacia la «normalización» del trato otorgado a España como país receptor, en la dirección antes apuntada del régimen establecido por el SOFA de la OTAN, permitiendo, por primera vez, una plena publicidad a los compromisos adquiridos, que permitía a nuestras autoridades actuar con el debido respaldo legal.

El siguiente marco legal sobre las relaciones entre España y EE.UU. está constituido por el *Tratado de Amistad, Defensa y Cooperación entre España y los EE.UU., de 2 de julio de 1982*. La negociación sobre este texto cuenta con un elemento decisivo, cual es la firma por parte de España del protocolo de acceso al Tratado del Atlántico Norte el 11 de diciembre de 1981, tras lo cual España se convierte de manera efectiva el 30 de mayo de 1982 en el 16º miembro de la OTAN. En la fecha de firma del Tratado, sin embargo, España no había completado todos los trámites de incorporación a la Alianza, con la plena entrada en vigor de una parte sustancial del acervo aliado, como es el SOFA, pues este no entró en vigor para nuestra nación hasta el 9 de septiembre de 1987.

En el Tratado de 1982 se revisan en algunos extremos determinados aspectos técnicos relativos a la concesión por España a EE.UU. de la utilización y mantenimiento, para fines militares, de instalaciones de apoyo en las Bases y establecimientos que se relacionan.

El siguiente jalón en este breve repaso es el *Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y los EE.UU., de 1 de diciembre de 1988*. En este acuerdo desaparecen referencias a la cooperación en materia científica, económica o cultural, recogidas en el texto de 1982, limitándose la cooperación al ámbito de defensa; se recogen los términos del referéndum sobre la participación de España en la Alianza (celebrado el 12 de marzo de 1986) por cuanto se refiere al tránsito y almacenamiento de armamento nuclear; se reducen los niveles de Fuerzas de EE.UU. presentes en España; se avanza en la responsabilidad española en la administración y gestión de las Bases de utilización conjunta y, en definitiva, se aborda la cooperación entre dos aliados en términos equilibrados a los intereses de ambas partes, muy distintos de los que dieron origen a las regulaciones de 1953.

El Convenio de diciembre de 1988 entró en vigor en mayo de 1989, con una vigencia prevista de ocho años. El texto incluye una cláusula de denuncia por una de las partes con seis meses de antelación a la expiración del plazo y establece la renovación año a año. La intención de las partes parece ser el mantenimiento del acuerdo, sin que la integración de España en la Estructura Militar Integrada de la Alianza plantee por el momento una variación de este criterio.

En definitiva, la relación entre España y EE.UU. en materia de cooperación defensiva ofrece, especialmente a partir de 1953, una amplia gama de regulaciones, con una clara evolución desde los primeros convenios, en

los que se imponían jurisdicciones y reglamentaciones muy onerosas para España como nación receptora, articuladas en acuerdos declarados secretos, hasta la relación normalizada y abierta entre dos aliados. En cualquier caso, cada régimen jurídico debe ser examinado teniendo en cuenta el contexto histórico-político en el que se gesta.

Modelo sobre el acuerdo de Estatuto de Fuerzas para Operaciones de Paz de Naciones Unidas (aprobado por resolución de la Asamblea General el 9 de octubre de 1990).

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y EL ESTATUTO.

Antes de entrar en el examen del contenido del Acuerdo de Estatuto de Fuerzas para Operaciones de Paz de Naciones Unidas, parece conveniente exponer algunas reflexiones generales sobre el fenómeno de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), por sus particulares características y por las implicaciones que el denominado fenómeno de la injerencia humanitaria plantea a la hora de determinar un Estatuto de Fuerzas.

Como es conocido, la noción de mantenimiento de la paz no figura recogida en la Carta de San Francisco. El término fue acuñado por el Secretario General de Naciones Unidas Dag Hammarskjöld y por el canadiense Lester Pearson en 1956, para poner fin a la guerra de Suez. De acuerdo con su propuesta, se creó la primera Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz (UNEF I), que inició su despliegue en Egipto en noviembre de 1956.

Desde este origen doctrinal, las OMP, definidas en sus comienzos (misiones de observación o mantenimiento de la paz en sentido estricto) como la expresión más genuina de una nueva faceta de la seguridad (la «soft security» o seguridad suave, por contraste con la guerra o el conflicto abierto), han tenido que ir asumiendo en numerosos casos funciones de imposición, donde el uso de la fuerza o los límites de la legítima defensa no siempre estaban bien definidos en las reglamentaciones (Estatutos, Reglas de Enfrentamiento,...) acordadas.

Entre los rasgos más novedosos de este reciente fenómeno de las OMP, Pastor Ridruejo (15) apunta, entre otros, los siguientes:

(15) PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ ANTONIO. «Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales». Editorial Tecnos. 6ª edición. Madrid, 1996.

- 1) El multifuncionalismo: las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz desempeñan ahora no sólo las funciones tradicionales de presencia o interposición entre fuerzas militares enemigas, sino también otra amplia gama, como la de vigilar el respeto de los derechos humanos, supervisar unas elecciones, prestar asistencia sanitaria y velar por su efectividad incluso recurriendo a la fuerza... Estamos ante lo que se ha venido en denominar OMP multifuncionales o de segunda o tercera generación. Este carácter multifuncional pone de manifiesto la importancia de la formación y la cooperación entre las Fuerzas Armadas.
- 2) En determinados casos, los participantes en las Operaciones pueden usar la fuerza con finalidad distinta a la defensa propia.
- 3) Las Operaciones se pueden organizar sin el consentimiento del Estado territorial que acoja al contingente.

Estas nuevas realidades, unidas a las carencias administrativas, operativas, financieras y jurídicas del sistema de Naciones Unidas para un desarrollo controlado y efectivo de estas Operaciones, han venido dando origen a diversas propuestas de solución, entre las que destacan las planteadas de manera pública por el anterior Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, primero en su Agenda para la Paz de junio de 1992 y posteriormente en diversas intervenciones y artículos, a lo largo de 1993 y 1994, en los que planteaba la necesidad de avanzar en la propuesta de creación de una Fuerza de Acción Rápida para Operaciones de Paz que, contando con un especial entrenamiento, pudiera ser puesta a disposición del Consejo de Seguridad en un plazo de veinticuatro horas.

En el Suplemento de la Agenda para la Paz, de enero de 1995, el Secretario General señala la conveniencia de no atribuir tareas de imposición a una misión de mantenimiento de la paz; insiste en la propuesta de creación de una Fuerza de Reacción Rápida en Naciones Unidas y recuerda que las acciones de imposición están en ese momento (1995) fuera del alcance de Naciones Unidas, salvo en una escala limitada. La atribución de estas misiones por el Consejo de Seguridad a grupos de Estados miembro ofrece a la ONU, según dicho texto, la posibilidad de desarrollar una capacidad que, de otro modo, no podría llevar a cabo, aunque merma a la vez la credibilidad de la Organización.

En efecto, tal como señalaba el Secretario General de la ONU en 1995, para suplir las carencias del sistema de Naciones Unidas en el desarrollo de las misiones de mantenimiento de la paz ha sido necesario recurrir a la constitución de Fuerzas Multinacionales, bajo el liderazgo de una nación determinada o de una organización regional o especializada.

Las diferencias entre estos dos tipos de operaciones son importantes: en las operaciones llevadas a cabo directamente por Naciones Unidas, el mandato es establecido por el Consejo de Seguridad, la Fuerza depende del Secretario General y se financia por las Naciones Unidas; en el caso de Fuerzas Multinacionales (como en el caso de Albania) lo que hace el Consejo de Seguridad es endosar el mandato propuesto por los miembros dispuestos a participar, la Fuerza es dirigida y controlada por estos países y de ellos depende igualmente la financiación.

Si bien no se ha avanzado al día de hoy todo lo deseable en este campo, pueden apuntarse una serie de factores de orden jurídico-organizativo que deben tenerse en cuenta de cara al desarrollo de cualquier operación de Naciones Unidas, sobre los que existe un amplísimo acuerdo. Así, resulta esencial asegurar la unidad de mando y de la dirección de las operaciones. Debe establecerse desde el principio un entendimiento claro del mandato y de los objetivos de la operación. Además, la experiencia recomienda, para las operaciones de cierta envergadura, la designación de un Representante Especial del Secretario General, con autoridad sobre todos los efectivos participantes en la misma.

Junto a ello, resulta recomendable precisar la naturaleza de la autoridad del Comandante de la Fuerza y dotar a la misión de Naciones Unidas sobre el terreno y, en caso de necesidad, al Comandante de la Fuerza, de la autonomía financiera y administrativa apropiadas para satisfacer el mandato asignado (16).

Finalmente, y por cuanto se refiere al papel de la OTAN en las OMP, cabe reseñar, en este breve repaso al marco general del mantenimiento de la paz, que el comunicado final del Consejo Atlántico ministerial de Oslo (junio 1992), acordó que la Alianza estaría preparada para apoyar «caso por caso», de acuerdo con sus propios procedimientos, las actividades que para el mantenimiento de la paz fueran organizadas bajo responsabilidad de la OSCE (en su día la CSCE) y que la Alianza pondría a su disposición los medios materiales, recursos y experiencia que considerara necesarios.

La OTAN aprobó en agosto de 1993 un documento relativo al Concepto Militar sobre Operaciones de Apoyo a la Paz, que fue actualizado por el Comité Militar en octubre de 1997. En el texto se definen las posibles

(16) Estas recomendaciones son planteadas con mayor detalle, entre otras, en la intervención realizada por el Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas, Embajador Merimée, el 10.04.95 (Nueva York).

misiones, se especifican los elementos principales que intervienen, los principios para la conducción de este tipo de operaciones, las condiciones para la participación de la Alianza y la dirección, control político y directrices de planeamiento de las operaciones.

MODELO SOBRE EL ACUERDO DE ESTATUTO DE FUERZAS PARA OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS (9 DE OCTUBRE DE 1990).

En su Resolución 44/49, de 8 de diciembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas encargó al Secretario General la preparación de un modelo sobre el Acuerdo de un Estatuto de Fuerzas entre la ONU y los países que acogieran a sus fuerzas.

De acuerdo con esta solicitud, el Secretariado elaboró y presentó a la Asamblea el 9 de octubre de 1990 (A/45/594) un modelo de Estatuto que, según señala el texto, pretende servir de base para la elaboración de los acuerdos individuales que se establezcan en el futuro entre las Naciones Unidas y los países en cuyo territorio se desarrollen Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El Modelo puede igualmente servir de base, según se indica, para acuerdos con una nación de acogida en el caso de operaciones donde no se despliegue personal militar de Naciones Unidas.

El Estatuto propuesto consta de 10 artículos (I al X), estructurados en 60 apartados o secciones. Después de señalar que las estipulaciones contenidas en el texto serán únicamente de aplicación en el territorio o área de operaciones, el texto incorpora el régimen de privilegios e inmunidades del Convenio de 13 de febrero de 1946, del que se ha hecho anteriormente mención; señala además que las estipulaciones del mismo se aplicarán por la vía del Estatuto incluso a países que no lo hubieran ratificado.

Tras estas estipulaciones, a las que se dedican los primeros artículos (definiciones, aplicación del Acuerdo y aplicación de la Convención sobre privilegios), el artículo IV se refiere al estatuto de la Operación de Paz y consta de secciones relativas a:

- La utilización de la bandera y marcas de Naciones Unidas en los vehículos, que debe ser notificada al Gobierno/s de acogida.
- Las comunicaciones: se incluye aquí la necesidad de contar, para el desarrollo de la operación, con la posibilidad de instalar y operar con estaciones de emisión y recepción de radio y sistemas vía satélite, que permitan la conexión con la red global de telecomunicaciones de Naciones Unidas, con la consiguiente necesidad de colaboración de las autoridades locales para la asignación de frecuencias, la obtención

del trato más favorable en relación con sus costes, la garantía de comunicación postal libre y segura o la libertad de movimientos en la zona de despliegue (prohibición general de registro de los vehículos de naciones Unidas, exención del pago de peajes u otras cargas por el uso de las infraestructuras de comunicaciones, etc).

- Los privilegios e inmunidades: tras una nueva remisión a la Convención de privilegios de Naciones Unidas (cuyo contenido será recogido en el Estatuto de que se trate cuando el Estado de acogida no sea parte de la misma), este apartado recoge el derecho de la operación para importar el equipamiento o suministros necesarios, establecer economatos para el personal en misión, etc.

El artículo V se refiere a los requisitos necesarios para la adecuada dirección de las actividades de gestión y administrativas, así como para el alojamiento de los participantes en la Operación, incluyendo estipulaciones relativas a los cuarteles de las tropas, suministro de energía, obtención de suministros, reclutamiento de personal local de apoyo y utilización de moneda.

El artículo VI, el más amplio del texto, alude a los diferentes elementos que configuran el estatuto personal de los participantes en una Operación de Paz. Así, se ocupa de los privilegios e inmunidades, remitiéndose a la Convención de 1946 e indicando que los observadores militares, la policía civil de la ONU y el personal civil no funcionario de la Organización que se encuentre incluido en las listas preceptivas tendrán la consideración de expertos en misión; alude también el presente artículo a los requisitos de entrada, residencia y salida del país o territorio de acogida; a los requisitos de identificación del personal participante en la operación, su uniformidad, posesión de armas y validez de licencias.

Las últimas secciones de este artículo hacen alusión a las normas de policía, arrestos disciplinarios y custodia y a la jurisdicción aplicable a los integrantes de la misión; aquí se reproduce el régimen al que se ha hecho referencia en la exposición de los contenidos de la Convención sobre privilegios e inmunidades.

El Modelo de Acuerdo de Estatuto incluye, finalmente, un mecanismo de resolución de controversias, abre la posibilidad a los acuerdos suplementarios que las partes estimen oportuno concluir, establece que las partes deberán determinar con claridad los necesarios y suficientes mecanismos de enlace a todos los niveles y recoge unas breves disposiciones finales.

Los acuerdos sobre el Estatuto de la OTAN y su personal pactados en Dayton (Apéndice B al Anexo 1-A de los Acuerdos de Paz, 21 de noviembre de 1995).

Con independencia de los acuerdos establecidos entre la ONU y diferentes Estados de la antigua Yugoslavia afectados por el despliegue de las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR), presentes en la zona a partir de marzo de 1992 y cuyo mandato fue en numerosas ocasiones modificado con el fin de permitir su adecuación a las diferentes circunstancias del conflicto, en este apartado se repasan de manera muy sucinta únicamente los acuerdos concluidos entre la OTAN y los gobiernos de las Repúblicas de Bosnia-Herzegovina, Croacia y la República Federal Yugoslava referidos al Estatuto de la Alianza Atlántica y de su personal, que forman parte del acervo firmado en la base de la Fuerza Aérea de Wright-Patterson, en Dayton (Ohio, EE.UU.) en noviembre de 1995.

En efecto, el apéndice B del anexo 1-A de los Acuerdos de Paz de Dayton (17) recoge los convenios entre la OTAN y las Repúblicas de Bosnia-Herzegovina y Croacia sobre el Estatuto de la OTAN y su personal y el acuerdo entre la OTAN y la República Federal Yugoslava sobre arreglos de tránsito para las operaciones del Plan de Paz.

El contenido de los tres textos es sustancialmente el mismo, aunque al incidir el acuerdo con la República Federal Yugoslava en el tránsito, no incluye la definición de lo que debe entenderse por instalaciones ni el apartado que aborda esta cuestión, que sí está recogido en los otros dos convenios. Junto a esa delimitación de conceptos, los textos incluyen una cláusula de remisión a las disposiciones de la Convención sobre Privilegios e Inmунidades de las Naciones Unidas para expertos en misión, de 13 de febrero de 1946, a la que se ha hecho anteriormente referencia, que serán de aplicación, *mutatis mutandis*, al personal de la OTAN participante en la operación, salvo en los casos expresamente mencionados.

Los tres acuerdos incluyen estipulaciones relativas al reconocimiento por las respectivas naciones de la necesidad del personal de la OTAN de disponer de procedimientos rápidos de ingreso y salida (con las consecuentes previsiones sobre documentación e identificación) y a la uniformidad y utilización de la bandera; igualmente, establecen el sometimiento del personal militar de la OTAN «en toda circunstancia y en todo momento» a la

(17) Referencias A/50/790; S/1995/999, páginas 24 y siguientes, en versión española.

jurisdicción exclusiva de los elementos nacionales respectivos, por lo que se refiere a «cualquier delito o falta de disciplina» que pudiera cometer en los territorios de las tres Repúblicas.

Los convenios se refieren igualmente a la condición de expertos en misión de los integrantes del personal de la OTAN, a su libre tránsito, la exención de impuestos de la nación receptora sobre sus sueldos y emolumentos, así como sobre los bienes muebles tangibles importados o adquiridos en dicha nación, e incluyen igualmente epígrafes sobre la posibilidad de que dispondrá la OTAN para importar y exportar el equipo, provisiones y suministros necesarios sin pago de derechos y sobre la autorización para utilizar sus propios servicios internos de correo y telecomunicaciones.

Más adelante, los textos recogen el régimen jurídico del personal local contratado y la posibilidad de que la OTAN desarrolle obras que mejoren o modifiquen determinadas infraestructuras de la nación receptora. Entre las estipulaciones finales, los acuerdos establecen que los respectivos gobiernos de las Repúblicas signatarias concederán a los Estados participantes en la operación que no pertenecen a la OTAN y a su personal las mismas prerrogativas e inmunidades que a los miembros de la OTAN.

En definitiva, tal y como hemos venido relatando, los acuerdos con las tres Repúblicas del área yugoslava sobre el Estatuto de la OTAN, sus Fuerzas y las de los demás Estados participantes en la puesta en práctica del Plan de Paz de Dayton toman por base el SOFA de la OTAN, adecuándolo a la situación concreta, con prevenciones como, por ejemplo, la reserva de jurisdicción a la que se ha aludido.

Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte y los otros Estados participantes en la Asociación para la Paz relativo al Estatuto de sus Fuerzas. (Bruselas, 19 de junio de 1995).

La decisión de ampliar las posibilidades y el ámbito de cooperación entre la Alianza Atlántica y las demás naciones de Europa llevó a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la OTAN, reunidos en Bruselas el 10 de enero de 1994, a formular a estas naciones la invitación de adherirse al programa de Asociación para la Paz (APP).

Debido al amplio «menú de opciones» de cooperación e intercambio entre las Fuerzas Armadas de las naciones aliadas y las de sus socios de cooperación que ofrecía la Asociación para la Paz (programa reforzado a partir del Consejo ministerial de Sintra de mayo de 1997, con el posterior aval y con-

creción al máximo nivel en la cumbre de Madrid, de julio del mismo año), se planteó la conveniencia de definir el Estatuto de dichas fuerzas mientras se encontraran en el territorio de otro Estado parte (de la Alianza o de la APP, esto es, que hubieran suscrito el Documento-marco de este programa).

El Convenio, suscrito en Bruselas el 19 de junio de 1995, incorpora en su artículo I una cláusula general de remisión a las estipulaciones del denominado SOFA de la OTAN de 19 de junio de 1951, al que se ha hecho referencia anteriormente, señalando que el Convenio de 1995 se aplicará «como si todos los Estados Partes (en el mismo) fueran Partes en el SOFA de la OTAN».

El artículo II contiene una ampliación del ámbito territorial de aplicación del Convenio en relación con el SOFA, al añadir al territorio contemplado en el mismo (el de los socios aliados determinado en el Tratado de Washington) el territorio de los Estados de la APP Partes de este Convenio.

Se añade a continuación una precisión en relación con el SOFA de la OTAN, al señalar que toda referencia incluida en dicho texto a la región del Tratado del Atlántico Norte debe incluir igualmente, «a los fines del presente Convenio», los territorios antes citados. Además, finaliza el artículo, «se entenderá que toda referencia al Tratado del Atlántico Norte incluye a la Asociación para la Paz».

El artículo III consagra la renuncia a toda jurisdicción externa, por cuanto determina que las Partes interesadas deberán negociar entre sí en caso de solicitudes o arreglo de diferencias. El breve articulado del Convenio concluye con una serie de disposiciones relativas a la ratificación, firma y entrada en vigor del Convenio, además de una remisión al Derecho Internacional como régimen supletorio.

En la misma fecha que el Convenio (19 de junio de 1995) fue suscrito un Protocolo adicional relativo a la pena de muerte, por el que sus firmantes se comprometen a abstenerse de aplicar esta pena «a cualquier miembro de una fuerza o elemento civil y a las personas de ellos dependientes». Noruega, junto con España, han limitado su vinculación al Convenio únicamente a los Estados participantes en la APP que hubieran concluido este protocolo, además del Convenio.

En definitiva, el SOFA APP amplía el ámbito geográfico de aplicación del SOFA de la OTAN y supera la característica esencial de Estatuto de alianza de esta regulación, al extenderlo a países no signatarios del Tratado de Washington, aunque se trate de «socios de cooperación» de la Alianza.

Salvo estas aportaciones, el modelo seguido, como ha quedado apuntado, no plantea otras novedades sustanciales frente al SOFA de la OTAN.

Consideraciones finales

La creciente internacionalización de la cooperación en materia de defensa, con el fomento de soluciones multinacionales y la aplicación generalizada por las distintas Fuerzas Armadas nacionales del principio de proyección de Fuerzas; la aparición, en definitiva, con mayor fuerza que nunca en la historia, del principio de la interdependencia militar, que hace que la presencia de Fuerzas de una nación fuera de sus fronteras sea hoy un hecho frecuente, plantean la necesidad de contar con unos instrumentos legales precisos, ajustados a las circunstancias de cada intervención, firmes pero a la vez flexibles, que recojan de manera clara el régimen jurídico de la Fuerza desplazada y del personal a ella vinculado, así como los derechos y deberes del Estado de acogida. Esta necesidad debe encontrar respuesta en los Estatutos de Fuerza.

Teniendo en cuenta que la presencia de Fuerzas Armadas de una nación en territorio ajeno afecta de manera directa a la concepción básica del principio de la soberanía, el Estatuto deberá regular los aspectos a que se hacía referencia, reflejando el resultado de la tensión entre los principios de la bandera —lógicamente defendido por las naciones más potentes, con despliegue de Fuerzas en más escenarios— y el de soberanía territorial.

En esta etapa de mutación de la «posguerra fría», en la escena internacional se plantea, en ocasiones de manera cruda, la inadaptación de muchos aspectos del Derecho Internacional hasta ahora establecido. Así, la noción de derecho de injerencia no se compagina con la tradición jurídica occidental. En la inmensa mayoría de los casos, nuestros sistemas normativos no dan una respuesta clara a algunas reflexiones críticas con el derecho de injerencia que han venido planteando algunas voces, que se cuestionan «cómo puede ser compatible el Estado soberano —dado que es la absoluta soberanía del Estado la que constituye finalmente la piedra angular del dispositivo de Derecho Internacional— con las intervenciones que toman por base la apelación al derecho de injerencia» (18).

(18) DE MONTBRIAL, THIERRY. Presidente del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI). Ponencia «Las líneas de fuerza de la nueva geopolítica». Jornadas sobre la mundialización convocadas por el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IHEDN) y el Secretariado General de la Defensa Nacional (SGDN). París, septiembre de 1996.

La falta de una respuesta clara en el plano normativo, motivada sin duda por el más rápido avance de la realidad cotidiana frente a la ley, ha venido planteando dificultades en determinadas intervenciones militares de carácter multinacional (singularmente en Operaciones de Paz de «última generación»), en las que las Fuerzas desplazadas se han enfrentado a determinadas situaciones por la vía de hecho, sin contar con respaldo jurídico pleno. Dada la dificultad de desplazar a expertos juristas tras cada combatiente que se encuentre fuera de sus fronteras, la mejor garantía reside en la existencia de unos textos que establezcan de manera lo más clara y completa posible, con aceptación de las partes siempre que ello sea factible, el régimen legal general que les ampara.

España es miembro de las Naciones Unidas y de la OTAN, organizaciones que han alumbrado —en el caso de la Alianza desde hace muchos años— unos modelos de regulaciones jurídicas sobre el Estatuto de las Fuerzas. Tiene además suscritos acuerdos bilaterales de cooperación en materia de defensa, en los que se aborda el régimen jurídico de las Fuerzas presentes en nuestro territorio (Convenio con EE.UU.); a diferencia de otras etapas, participa ahora plenamente en la discusión de otros proyectos de Estatutos (tanto Estatutos «de Organización o alianza» —UEO— como «de Fuerzas» —EUROFOR, EUROMARFOR-),....

En todos estos frentes debe de tomarse permanentemente en cuenta la necesidad de aportar una «visión española» en las discusiones en curso para la nueva redacción o revisión de diversos Estatutos de Fuerzas, instrumentos jurídicos que deben ofrecer garantía y seguridad a los integrantes de nuestras Fuerzas desplazados fuera de nuestras fronteras, en ejercicio de la voluntad de cooperación activa con las naciones de nuestro entorno y de plena asunción de las responsabilidades y compromisos derivados de nuestra participación en las principales organizaciones internacionales de seguridad y defensa, principios proclamados por nuestra Directiva de Defensa Nacional.

Bibliografía

- BERTRAND, MAURICE. «La ONU». Acento editorial. Madrid, 1995.
- DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, MANUEL. «Las Organizaciones Internacionales». Editorial Tecnos. 9ª edición. Madrid, 1996.
- DURET, JOSÉ Y ALLENDESALAZAR, JOSÉ MANUEL. «Estatuto de Fuerzas Armadas OTAN y España». Editorial Tecnos, Biblioteca de Estudios Jurídicos. Madrid, 1982. 276 págs.

- FRICAUD-CHAGNAUD, GEORGES. «Le statut juridique des actions extérieures». Revista «Défense nationale». Diciembre 1997. Páginas 55 a 64.
- KENNEDY, PAUL. «Hacia el siglo XXI». Plaza & Janés. Barcelona, 1993. Edición original: «Preparing for the Twenty-first century». Harper-Collins. Londres, 1993. 430 págs.
- MINISTERIO DE DEFENSA. «Manual de Operaciones de Paz». Dirección General de Política de Defensa. 1ª edición. Secretaría General Técnica. Madrid, julio 1993. 219 págs.
- OPPENHEIM, L. «Tratado de Derecho Internacional Público» (tomo I-vol. II). 8ª edición inglesa de Sir Hersch Lauterpacht. Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1961.
- PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ ANTONIO. «Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales». 6ª edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1996.
- QUEL LÓPEZ, F. JAVIER. «Los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos en el Derecho Internacional y en la práctica española». Editorial Civitas, colección Monografías. 1ª edición. Madrid, 1993. 225 págs

CAPÍTULO SEGUNDO

ASPECTOS INTERNACIONALES Y PROYECTOS EXISTENTES

ASPECTOS INTERNACIONALES Y PROYECTOS EXISTENTES

POR PABLO GÓMEZ DE OLEA BUSTINZA

Introducción

Es especialmente difícil hacer un análisis diferenciado de los aspectos internacionales de los estatutos jurídicos de las fuerzas armadas (Status of Forces Agreement o SOFA en sus siglas inglesas). Ello es así tanto más cuanto que el SOFA en sí está diseñado y destinado para regular un caso evidente de relación internacional.

El SOFA se hace necesario en el momento en el que elementos de las FF.AA. de un país tienen que transitar o estacionarse temporalmente en el territorio de otro país. Por tanto, todo el contenido de un SOFA es intrínsecamente internacional.

Sin embargo, hay una serie de particularidades desde el punto de vista del Derecho Internacional e incluso desde la sociología de las relaciones internacionales que pueden contribuir a especificar o delimitar la caracterización internacional de los SOFA.

El nuevo esquema de seguridad

Existen, en mi opinión, tres elementos que inciden especialmente, tras el cambio substancial en la seguridad mundial con el fin de la Guerra Fría, en el incremento de las posibilidades para la presencia de las fuerzas armadas de un país fuera de su territorio nacional.

El primero de ellos es el reciente cuestionamiento de ciertos elementos del sacrosanto principio de no injerencia en los asuntos internos de un país, que ha llevado a que progresivamente se vaya perfilando un principio de intervención por razones humanitarias. No quiero entrar aquí a analizar si este cambio se produce por las nuevas posibilidades de actuación de la Comunidad Internacional encarnada en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tras el fin de la Guerra Fría o responde a evoluciones más profundas. Basta constatar que esta circunstancia ha aumentado enormemente las posibilidades de actuación de las fuerzas armadas, no ya únicamente como fuerzas de mantenimiento de la paz (1) de NN.UU. (los «cascos azules» que en el período de la guerra fría se trataba casi estrictamente de fuerzas de separación) sino también en operaciones con participación limitada a unos pocos países con la única conexión con NN.UU. en la resolución del Consejo de Seguridad que las ampara (Operación en Albania, asistencia a los kurdos, la frustrada fuerza multinacional para el Zaire). Incluso por primera vez NN.UU. ha lanzado una operación preventiva (UNPREDEP en la Antigua República Yugoslava de Macedonia para evitar la extensión del conflicto yugoslavo a territorio macedonio).

En definitiva, esta nueva circunstancia internacional incrementa enormemente las posibilidades de un país de proyectar fuerzas fuera de su territorio y en lo que respecta a España la Directiva de Defensa Nacional recoge expresamente que «España, de acuerdo con sus posibilidades e intereses, apoyará y participará en las iniciativas conducentes al mantenimiento de la paz y la estabilidad mundiales, promovidas y auspiciadas por las NN.UU.».

El segundo elemento que incide de forma especial en la proyección internacional de las fuerzas armadas es el cambio que se produce en las organizaciones de defensa colectiva, especialmente en lo referido a la OTAN. Dicho cambio viene determinado por la radical transformación sufrida en el entorno europeo de seguridad, en el que se ha pasado de una amenaza de confrontación masiva a gran escala en el corazón de Europa a la amenaza de confrontaciones de menos entidad, más o menos desplazadas a la periferia (al menos en lo que respecta a la Alianza se trata de confrontaciones o crisis fuera del área del Tratado de Washington). Ello ha llevado

(1) El propio concepto de mantenimiento de la paz está en revisión en torno a la triada «peace-keeping, peace-enforcing, peace-making».

a la Alianza no sólo a emprender un proceso de adaptación interna y externa para afrontar la nueva realidad de seguridad sino que ha variado radicalmente su doctrina estratégica y acometerá una profunda modificación de su estructura de fuerzas que permita contar con fuerzas de menor tamaño, flexibles y proyectables.

Además la propia Alianza a través de la Asociación para la Paz (APP) ha creado un instrumento de acercamiento a sus antiguos adversarios a través de la cooperación militar práctica que prevé diversas actividades que comportan presencia militar en el territorio de los participantes en la APP o de éstos en el de los miembros de la Alianza.

Por último, la nueva situación internacional permite a NN.UU. hacer uso del art. 51 de la Carta de NN.UU., es decir recurrir a organizaciones regionales para operaciones del Capítulo VII, es decir, «uso de la fuerza», que en definitiva fue el marco jurídico básico para la intervención de la OTAN en el conflicto yugoslavo.

El tercer y último elemento que quería destacar se refiere a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), circunscrita aquí a la asunción por parte de los europeos de una mayor responsabilidad colectiva en su defensa. La IESD tiene diferentes facetas como el desarrollo operativo de la UEO y sus relaciones con la Alianza Atlántica, especialmente en lo que respecta a la posibilidad de operaciones de la UEO con medios y capacidades de la OTAN, la progresiva creación de una política de defensa común en el marco de la Unión Europea, y la creación de unidades multinacionales europeas.

Este último aspecto de la IESD tiene especial incidencia en el tema que nos ocupa, no sólo por la novedad que supone sino por los problemas jurídicos que plantea, referidos, por un lado, al marco normal de actuación en tiempo de paz de los elementos militares de los países que integran dichas fuerzas multinacionales, y por otro, a la eventual activación de dichas fuerzas para operaciones fuera del territorio de dichos países, en cuyo caso se superpondrían dos estatutos jurídicos o incluso tres: el de la propia fuerza multinacional, el que se negocie con el país en el que se realice la operación y, por último, si esa fuerza multinacional actúa en el marco de una organización internacional, el de la propia organización.

El SOFA y el Derecho Internacional

Es evidente que un SOFA no es otra cosa que un acuerdo internacional con un contenido muy específico destinado a regular las consecuencias jurídicas que se derivan de la presencia y actuación de fuerzas armadas de uno o más estados en el territorio de otro u otros estados.

Por tanto, desde la perspectiva del Derecho Internacional un SOFA no recibe un tratamiento diferenciado de cualquier otro tratado internacional, lo cual, como luego se verá tendrá una particular incidencia en la tramitación interna en España de un SOFA.

Como tratado internacional se somete al Derecho Internacional y en concreto a la Convención de Viena de 1.969 sobre Derecho de Tratados, la Convención de Viena de 1.978 sobre Sucesión de Estados en materia de Tratados y la Convención de Viena de 1.986 sobre Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales u Organizaciones Internacionales entre sí (todavía no en vigor). En definitiva, un SOFA se regula por el Derecho Internacional, codificado o no.

Por tanto, sin entrar en un examen exhaustivo de la doctrina de los tratados, hay algunos elementos de la misma que deben considerarse en el marco del SOFA: la celebración, las reservas, la entrada en vigor y la aplicación provisional, la observancia y aplicación de los tratados, interpretación, efectos para terceros, enmienda y modificación, nulidad, terminación y suspensión, depósito, registro y publicación. Voy a referirme someramente a alguno de éstos aspectos en el marco particular del SOFA.

Antes de nada es necesario señalar que algunos SOFA, en particular los que existen en el marco OTAN, forman parte del acervo («acquis») de la organización y se rigen por los procedimientos propios de la Alianza. En este sentido, cualquier nuevo miembro que se adhiera a la OTAN suscribe formalmente en el correspondiente Protocolo de Adhesión, entre otras cosas, la aceptación del citado «acquis» legal de la Alianza, que evidentemente incluye el Convenio de Londres de 1951 sobre Estatuto de Fuerzas de los miembros de la Alianza (SOFA OTAN) y el Convenio de Bruselas de 1995 sobre el Estatuto de Fuerzas en el marco de la Asociación para la Paz (SOFA APP). Por tanto, ambos SOFA son en cierto sentido innegociables para cualquier nuevo miembro, lo que determina, en principio, la imposibilidad de que los estados que se adhieran a la OTAN formulen reservas. No ocurre lo mismo respecto a los estados ya miembros, como ha sido el caso de las reservas de Noruega y España que condicionan la entrada en

vigor del SOFA APP a la aceptación por los estados parte del mismo del Protocolo Adicional que excluye la aplicación de la pena de muerte. Además, el régimen de enmienda y modificaciones de los citados convenios depende de las decisiones del Consejo del Atlántico Norte como máximo órgano de la Alianza. En definitiva, en lo que se refiere a la Alianza Atlántica y en general a los Estatutos de Fuerzas en el seno de organizaciones internacionales, los procedimientos legales internos de cada organización determinan en gran medida el régimen de los SOFA que existan en el marco de dicha organización.

Así, el Convenio de Londres de 1951 determina la adhesión como modo de prestación del consentimiento de todo estado que se adhiera al Tratado del Atlántico Norte con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del primero. Así se deriva de su artículo XVIII, que es asimismo aplicable al Protocolo de París de 1952 sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales Militares Internacionales creados en virtud del Tratado del Atlántico Norte, cuyo artículo XVI declara aplicables al mismo Protocolo las disposiciones, entre otras, del Convenio SOFA de Londres sobre entrada en vigor.

Sin embargo, este régimen varía cuando un Estatuto de Fuerzas determinado debe ser negociado con un tercer país no miembro de la organización. En ese caso nos encontramos ante un Tratado Internacional absolutamente convencional al que le es aplicable plenamente el Derecho Internacional general, como es el caso de Estatuto de Fuerzas de la Fuerza de Estabilización (SFOR) en Bosnia y Herzegovina. Lo mismo cabe señalar de cualquier otro SOFA que se negocie con el país en el que van a actuar las fuerzas sin que exista el marco de una organización internacional, como es el caso de la Fuerza Multinacional en Albania.

En el caso concreto de la operación en Albania se elaboró un SOFA específico negociado con el gobierno albanés, similar al SOFA de Naciones Unidas. Inicialmente hubo una primera versión prácticamente idéntica al SOFA de la OTAN, que es un acuerdo concebido y elaborado para ser aplicado en el ámbito territorial de los países aliados fundamentalmente en tiempo de paz. Dicha versión se descartó porque la aplicación directa de algunas disposiciones del SOFA OTAN podría perjudicar claramente los intereses de los países intervinientes en el acuerdo, a excepción de Albania. En concreto, la posibilidad de que el Estado receptor pudiera ejercer jurisdicción exclusiva sobre los miembros de la fuerza, los civiles o sus familiares con respecto a delitos cometidos en el territorio del Estado receptor y punibles por la legislación de dicho Estado, y la renuncia a la

reclamación de daños entre los países intervinientes, se consideraron como disposiciones potencialmente perjudiciales.

El SOFA y el Derecho Interno español.

La decisión sobre la incorporación de España a un Tratado o Convenio Internacional corresponde únicamente al Consejo de Ministros, quien deberá autorizar la firma o adhesión a los mismos. Una vez decidida la firma o, en su caso, la adhesión el texto del Tratado deberá ser remitido al Consejo de Estado, al objeto de obtener el dictamen de la Comisión Permanente de dicho Alto Órgano Consultivo, con el fin de determinar, acerca de todos los Tratados Internacionales por los que el Estado español pretende vincularse internacionalmente, si es necesaria la previa autorización de las Cortes Generales en los términos establecidos por el artículo 94.1 de la Constitución o basta la simple comunicación ulterior al Congreso y al Senado, dispuesta por el párrafo 2 del mencionado artículo respecto de aquellos tratados que no se encuentren en alguno de los apartados contemplados en el párrafo 1, a saber:

- a) Tratados de carácter político.
- b) Tratados o convenios de carácter militar
- c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.
- d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda pública.
- e) Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

Cualquier Acuerdo Internacional sobre el Estatuto de las Fuerzas Armadas en el marco de una alianza militar de la que España sea miembro o de una unidad multinacional en la que España participe (Eurocuerpo, EUROFOR y EUROMARFOR) está afectado por los párrafos b) y e) antes transcritos. En cuanto a los Tratados de carácter «militar», no cabe duda que la expresión utilizada por el texto constitucional se presta a interpretaciones más o menos amplias. El Consejo de Estado ha optado por un entendimiento extensivo, incluyendo en el apartado b) del artículo 94.1 de la Constitución no sólo los tratados de alianza, mutua defensa, mutua asistencia, no agresión o garantía de neutralidad, por un lado, y los instrumentos que autorizan la presencia en España de tropas extranjeras, sino también los instrumentos internacionales relativos al intercambio de tecnología militar. De acuerdo con esta doctrina cualquier SOFA al que se adhiera España en el

marco de una alianza militar a la que España pertenece o de la creación de una fuerza multinacional en la que España participe, requerirían autorización previa de las Cortes Generales.

También podría entrar en cuestión respecto a los SOFA la necesidad de autorización previa de las Cortes Generales por inclusión de aquellos en el apartado e) del artículo 94.1, que la exige para los Tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución. Por tanto, todo SOFA que contenga normas que establezcan excepciones a la regulación de las materias fiscales y jurisdiccionales normalmente aplicables en nuestro ordenamiento y que están reservadas a la regulación de rango legislativo requerirá autorización previa de las Cortes.

Hasta aquí, se han considerado los SOFA que podríamos calificar como de tiempo de paz. En cuanto a los SOFA que se concluyen para operaciones de paz en las que España participa enviando tropas a un tercer país es más discutible la necesidad de previa autorización de las Cortes puesto que podría considerarse que no son tratados de alianza o mutua defensa (en el caso de la OTAN siempre que se trate de operaciones «no artículo V») y que no afectan al ordenamiento jurídico interno español, como es el caso del SOFA concluido para la Fuerza Multinacional en Albania entre los países participantes en dicha fuerza y el Gobierno albanés.

Una vez cumplidos los trámites hasta aquí reseñados, los instrumentos de ratificación o de adhesión deberán ser consignados al Gobierno que sus disposiciones designen como depositario. Con ello entrarán los mismos en vigor debiendo ser publicados en el Boletín Oficial del Estado para que produzcan plenos efectos en el ordenamiento español, tal como dispone el artículo 96 de la Constitución.

Hay otro elemento importante que puede afectar a aquellos convenios concluidos por España para regular la presencia de tropas extranjeras en territorio español, especialmente en lo que se refiere a las escalas de buques en relación al puerto de Gibraltar. Así, el Acuerdo Normalizado de la OTAN STANAG 1.100 determina el régimen de las escalas de buques en puertos españoles y contiene las restricciones impuestas por el Gobierno español derivadas del contencioso de Gibraltar. Dichas restricciones deben ser aplicables a las escalas de buques de la OTAN o de cualquier otra fuerza multinacional marítima en la que participe España, como es el caso de EUROMARFOR.

En este sentido, en el Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América de diciembre de 1988 regula en su Anejo 3 las escalas de buques que se registrarán exclusivamente por las disposiciones del Acuerdo Normalizado de la OTAN STANAG 1100 y de la reserva española al citado Acuerdo, por la que el gobierno español se reserva los siguientes derechos:

- a) Denegar, reconsiderar o modificar, en cualquier momento, una autorización de escala solicitada al amparo del acuerdo de normalización OTAN 1100.
- b) No permitir la escala en puertos españoles a buques que procedan directamente de Gibraltar.
- c) No permitir la escala en puertos españoles a los buques que a continuación de su escala en puerto español se dirijan directamente a Gibraltar.

Al mismo tiempo, y en lo que se refiere a las aeronaves militares con destino u origen en el aeropuerto de Gibraltar, hay que tener en cuenta también las restricciones impuestas por el gobierno español que afectan tanto a las escalas como al sobrevuelo de dichas aeronaves.

EI SOFA UEO.

En la Unión Europea Occidental (UEO) se viene planteando desde principios de 1997 un debate sobre la necesidad de un eventual SOFA para la UEO y de la naturaleza del mismo. El debate es tremendamente ilustrativo, reflejando por un lado las diferentes concepciones que sobre la propia organización tienen sus países miembros y, por otro, la complejidad de la materia en la que se toman en cuenta incluso consideraciones sobre el Derecho de las Comunidades Europeas.

La cuestión principal ha girado sobre la necesidad misma de un SOFA para las fuerzas de la UEO. Hay un acuerdo generalizado entre los países miembros de la UEO sobre la existencia de un vacío jurídico en la UEO referente al Estatuto de las fuerzas de la UEO. Las discrepancias surgen respecto a la forma de colmar ese vacío en la que existen básicamente tres posiciones: la posición más restrictiva apadrinada por el Reino Unido que rechaza la elaboración de un SOFA específico e incluso la modificación y adaptación del SOFA OTAN, proponiendo la aplicación pura y simple de este SOFA a la UEO; la posición intermedia apoyada por Alemania, España, Grecia y Portugal, que defiende la elaboración de un SOFA UEO sobre la base del SOFA OTAN, actualizándolo y adaptándolo a las cir-

cunstancias concretas de la UEO y modificándolo en lo necesario para hacerlo compatible con el derecho comunitario; por último, la posición extensiva, apoyada por Francia, partidaria de la elaboración de un SOFA totalmente nuevo específico para la UEO.

A pesar de estas discrepancias de principio, se ha establecido en el seno de la UEO un grupo de trabajo ad-hoc de expertos jurídicos para que vaya avanzando en el estudio de los aspectos técnicos de un eventual SOFA UEO, con las limitaciones evidentes derivadas de la falta de acuerdo político sobre la cuestión esencial de si aplicar el SOFA OTAN, adaptarlo o elaborar un SOFA específico para la UEO. Este grupo ad-hoc de expertos jurídicos ha conseguido al menos un acuerdo de principio sobre los siguientes puntos:

1. Es necesario encontrar una solución al problema sobre la necesidad de contar con un SOFA UEO y sobre si este debe ser específico para las necesidades de la UEO o bastaría con aplicar los SOFA existentes.
2. No es necesario duplicar el trabajo ya realizado en otros foros; existen disposiciones que pueden aplicarse de manera útil a la UEO cuando cubran las necesidades de la UEO.
3. Hay una serie de temas específicos que requieren un examen más detallado, como son:
 - si se requieren ulteriores acuerdos entre los países UEO, con carácter permanente o ad-hoc, para complementar adecuadamente las disposiciones de los SOFA OTAN y APP respecto a las actividades de la UEO.
 - si el desarrollo del Derecho Comunitario Europeo debe tenerse en cuenta respecto a los SOFA que puedan aplicarse a la UEO.

Sobre la base de este consenso mínimo, que no prejuzga la posición de determinados países de la UEO contrarios a la elaboración de un SOFA específico para la UEO e incluso a la adaptación del SOFA OTAN, propugnando la aplicación directa del mismo, han proseguido los trabajos del grupo que se han centrado primordialmente en cuatro cuestiones referentes a la aplicación a la UEO del SOFA OTAN adaptado: la limitación del ámbito geográfico de aplicación del SOFA OTAN, la necesidad de extender el ámbito material de aplicación del SOFA OTAN, su compatibilidad con determinadas disposiciones del Derecho Comunitario Europeo y la regulación del status de los Cuarteles Generales Internacionales que no contempla el SOFA OTAN.

Para España, de forma general y sin entrar en el contenido concreto del futuro documento, sería deseable la adopción de un Acuerdo de alto rango normativo, elaborado sobre la base de los documentos existentes en la OTAN, que clarifique el régimen jurídico aplicable a las fuerzas y personal de la UEO, que acabe con situaciones de inseguridad jurídica no deseables derivadas de la aplicación directa del SOFA OTAN a situaciones fuera del marco de la Alianza y que dé la cobertura jurídica internacional precisa para, desde el punto de vista del Derecho interno, conseguir la correcta aplicación del aludido SOFA OTAN o de otros documentos similares (basta como mero ejemplo, y aunque sea en ámbitos distintos, contemplar la problemática que genera la exención de impuestos sobre combustibles en ejercicios combinados desarrollados en España, o la reciente decisión del Gobierno italiano de suspender la aplicación provisional del SOFA OTAN al personal extranjero destinado en EUROFOR).

Ambito geográfico

El ámbito geográfico del SOFA OTAN es diferente del ámbito geográfico del Tratado de Bruselas (2). Ello se refiere evidentemente a las operaciones dentro del territorio de los países UEO puesto que el grupo ad-hoc de expertos jurídicos de la UEO acordó que las operaciones fuera del área UEO podrían ser cubiertas sobre la base de un modelo SOFA apropiado, adaptado a las circunstancias.

(2) Según su artículo XX, el SOFA OTAN se aplica únicamente a los territorios metropolitanos de los Estados parte y en el interior de la zona de aplicación del Tratado de Washington, definida en el art. 6 del propio Tratado como: «todo territorio de una de las Partes situado en Europa o en América del Norte, el territorio de Turquía, o toda isla bajo jurisdicción de una de las Partes y que esté situada en el Mar Mediterráneo o en el Océano Atlántico al norte del Trópico de Cáncer». A causa de este campo de aplicación geográfica limitada se tuvieron que elaborar estatutos de fuerzas específicos para la intervención de la OTAN en la Ex-Yugoslavia. Este es el caso de los SOFA concluidos con Croacia, Bosnia y Herzegovina y la República Federal de Yugoslavia. La necesidad imperiosa de redactar estos acuerdos demuestra claramente la necesidad de colmar un vacío para asegurar una cobertura jurídica de las operaciones que el SOFA OTAN no permite cubrir.

Por contra, la acción de la UEO no está limitada a un campo de aplicación geográfica determinado. El Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva firmado en París el 23 de octubre de 1954, que completa el Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948 que crea la UEO, dispone en su artículo VIII.3 que el Consejo de la UEO puede ser convocado en caso de amenaza contra la paz: «A petición de una de ellas (las Partes Contratantes), el Consejo será inmediatamente convocado con el objeto de permitir a las Altas Partes Contratantes concertarse sobre una situación que pueda constituir una amenaza contra la paz, cualquiera que sea el lugar en

El problema surge porque el SOFA OTAN en su artículo XX se aplica sólo a los territorios metropolitanos de los Estados parte, por lo que en opinión de varios países UEO, no es aplicable a determinados territorios insulares o fuera del «mainland» de los estados miembros, entre los que podrían considerarse Ceuta y Melilla. Por ello los países partidarios de esta interpretación consideran que determinados territorios no cubiertos por el SOFA OTAN deberían ser cubiertos por el eventual SOFA UEO, teniendo en cuenta que el artículo VIII del Tratado de Bruselas no pone límites geográficos a su aplicación. En este sentido, los países interesados indicaron dichos territorios. Así, por ejemplo, Francia señaló que el SOFA OTAN no cubre los Departamentos y Territorios de Ultramar, excepto St. Pierre y Miquelon y Alemania señaló que el SOFA OTAN no es aplicable como tal a los nuevos länder.

Este tema reviste una especial importancia para España en lo que se refiere a Ceuta y Melilla. Si ambas plazas están excluidas del SOFA OTAN es de interés español que si dicho SOFA es aplicado a la UEO sea adaptado para incluirlas. En caso contrario, y con independencia de consideraciones políticas, se podría dar el caso de que para operaciones de la UEO en Ceuta o Melilla se tuviesen que negociar un SOFA específico caso por caso. De cualquier forma, para España cualquier SOFA UEO deberá cubrir la totalidad del territorio español, de acuerdo con el Tratado de Bruselas.

Como ya he dicho anteriormente, algunos países de la UEO como el Reino Unido consideran que el SOFA OTAN cubre adecuadamente el área geográfica en la que más probablemente se desarrollarán las actividades de la UEO. Según esta posición, el SOFA OTAN, salvo su artículo VIII, y el SOFA APP son aplicables en todos los casos en los que el estado que envía las fuerzas y el estado receptor sean miembros de la OTAN o de la APP. En los casos de países UEO que no sean miembros de OTAN o de la APP, las disposiciones del SOFA OTAN podrían aplicarse de forma ad-hoc según sea necesario. Cualquier actividad fuera del área OTAN-APP dependerá de un acuerdo con el estado(s) receptor y un SOFA que cubra dichas actividades no puede ser establecido de una forma realista hasta que un despliegue concreto sea inminente y las circunstancias que lo acompañen estén claras. Incluso el artículo VIII referido a las reclamaciones puede ser aplicado de forma ad-hoc con modificaciones menores para alterar las referencias a actividades «en conexión con las operaciones del Tratado del Atlántico Norte».

Ambito material

Un eventual SOFA UEO debería abarcar el personal de una fuerza, sus unidades y estado mayor, además debería ser aplicable tanto en tiempo de paz, como en operaciones y ejercicios. El SOFA OTAN sólo es aplicable a personal y en tiempo de paz y no regula el estatuto de fuerzas en operaciones o ejercicios.

El SOFA OTAN, principalmente en su artículo VIII.2, sitúa expresamente su campo de acción material refiriéndose a las acciones emprendidas en el marco de operaciones del Tratado de Washington. Las misiones de la OTAN se extienden al conjunto de la zona del Atlántico Norte y se describen en el Preámbulo del Tratado así como en su artículo 5: «Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas en Europa o en América del Norte será considerado como un ataque dirigido contra todas las partes y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa, individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, asistirá a la parte o partes así atacadas tomando tan pronto como sea posible, individualmente y de acuerdo con las otras partes, la acción que juzgue necesaria, incluido el uso de la fuerza armada, para restablecer y asegurar la seguridad en la región del Atlántico Norte».

Por contra, la UEO se sitúa en una perspectiva a la vez más estrecha, pues es exclusivamente europea, y más amplia, ya que sus hipótesis de empleo fuera de la zona OTAN parecen más numerosas. En efecto, el artículo VIII.3 del Tratado de Bruselas modificado prevé la actuación del Consejo de la UEO ante una situación que pueda suponer una amenaza contra la paz. Ante la ausencia de precisión, se admite que pueda tratarse de una amenaza distinta de la que pueda pesar directamente contra un Estado-miembro.

En la Declaración de Petersberg de 19 de junio de 1992, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa de la UEO se pronunció sobre esta cuestión. La segunda parte de la Declaración trata del refuerzo del papel operativo de la UEO. Se prevé, en este sentido, que los Estados-miembros pondrán a disposición de la UEO unidades militares que serán organizadas sobre una base multinacional y combinada y que serán puestas bajo autoridad de la UEO.

Además de lo previsto en el artículo 5 del Tratado de Washington y en el artículo V del Tratado de Bruselas sobre defensa común, estas unidades

podrán efectuar, bajo la autoridad de la UEO, las siguientes misiones: misiones humanitarias o de evacuación de nacionales, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz.

Hay que destacar además, que la reforma del Tratado de la Unión Europea da pleno valor jurídico a la Declaración de Petersberg, al incluir expresamente el nuevo Tratado de Amsterdam en su artículo J.7.2 las citadas misiones Petersberg.

Todo ello, implica que un eventual SOFA UEO no pueda limitarse al campo exclusivo de aplicación material definido en el Tratado de Washington y en la Convención de Londres (SOFA OTAN).

Compatibilidad con el derecho comunitario

El SOFA OTAN entró en vigor antes de la elaboración del Derecho Comunitario. Todos los estados miembros plenos de la UEO lo son de la Unión Europea. En consecuencia, todo estatuto que tenga por objeto ofrecer un marco jurídico a las fuerzas y al personal bajo mando de la UEO debe imperativamente tener en cuenta las normas y las limitaciones impuestas por el derecho comunitario. Esta necesaria adaptación al derecho comunitario es particularmente útil en lo relativo a las disposiciones fiscales y aduaneras, aunque como se verá más adelante abarca una gran variedad de materias.

En primer lugar, hay que tomar en consideración el artículo 234 del Tratado de la Unión Europea (en todo caso se deberá volver sobre este tema a la luz de la reforma del TUE reflejada en el nuevo Tratado de Amsterdam) que dispone: «Los derechos y obligaciones derivados de acuerdos concluidos antes de la entrada en vigor de este Tratado entre uno o más estados-miembros por un lado y uno o más terceros países por el otro, no deberán ser afectados por las disposiciones de este Tratado. En la medida en que tales acuerdos no sean compatibles con este Tratado, los estados-miembros o los estados concernidos deberán dar todos los pasos apropiados para eliminar las incompatibilidades establecidas...».

Desafortunadamente también existen diferencias de interpretación respecto a este artículo 234. Así, el Reino Unido considera que este artículo contempla una limitada excepción a la obligación de los estados miembros de la UE de asegurar la supremacía del derecho comunitario. El propósito del primer párrafo del artículo 234 sería dejar claro, de acuerdo con los

principios del derecho internacional, que la aplicación del Tratado de la UE no afecta a las obligaciones de los estados miembros de respetar los derechos de los estados no miembros derivados de acuerdos anteriores y de cumplir con sus obligaciones correspondientes. Según el Reino Unido, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, es necesario, en primer lugar, determinar si la regulación comunitaria relevante entra en conflicto con disposiciones de un acuerdo internacional anterior. Si así fuera, para decidir si una regulación comunitaria está privada de efecto por un acuerdo internacional anterior, es necesario determinar si el acuerdo impone a los estados miembros concernidos obligaciones cuyo cumplimiento puede todavía ser requerido por estados no miembros que sean partes del mismo. Por último, cuando un acuerdo internacional permite, pero no exige, a un estado miembro adoptar una medida que pudiera ser contraria al derecho comunitario, el estado miembro debe abstenerse de adoptar tal medida.

Otra interpretación del artículo 234, y en mi opinión la más correcta, considera que lo que el primer párrafo del citado artículo consagra es la validez (que no se cuestiona) de los acuerdos anteriores al Tratado de Roma, pero no se refiere a la compatibilidad o no de estos acuerdos con el derecho comunitario. Este tema está regulado por el segundo párrafo del citado artículo que es muy claro en admitir la posibilidad de la existencia de situaciones de incompatibilidad, remitiendo a los estados miembros esta evaluación y confiriéndoles la responsabilidad de hacer todo lo posible para subsanar las situaciones de incompatibilidad. Siendo evidente que hay disposiciones del SOFA OTAN que están hoy en día sobrepasadas por el ordenamiento jurídico comunitario, se estaría ante un caso típico en el que los estados miembros plenos de la UEO deberían aplicar el segundo párrafo del artículo 234.

Sobre la base de esta discrepancia de principio, el grupo de trabajo ad-hoc de expertos jurídicos se ha limitado hasta el momento a formular una serie de preguntas a los expertos jurídicos de la OTAN y de la Comisión sobre posibles incompatibilidades del SOFA OTAN con el derecho comunitario.

Una de estas posibles incompatibilidades, se refiere a las disposiciones de los artículos 8b y 8c del TUE y la legislación derivada de los mismos, por las que un nacional de un estado miembro de la UE que sea miembro de una fuerza o de su componente civil podrá ejercer su derecho en otro estado miembro de la UE a presentarse como candidato en las elecciones municipales o al Parlamento Europeo. Cabría preguntarse si el ejercicio de

ese derecho sería compatible con la prohibición de actividad política del artículo II del SOFA OTAN.

Otras posibles incompatibilidades se refieren al artículo III.1 del SOFA OTAN que dispone para los miembros de la fuerza exenciones respecto a la regulación del estado receptor en materia de extranjería, excluyendo expresamente que se considere que dichos miembros adquieren ningún derecho al domicilio o residencia permanente en el territorio del estado receptor. Este artículo puede ser incompatible con los artículos del TUE sobre derecho de establecimiento (ar. 52) y derecho de libre circulación (8A).

Habría que clarificar también las posibles incompatibilidades de los siguientes artículos del SOFA OTAN con el derecho comunitario: artículo IV (permisos de conducir y seguros de vehículos), artículo VII (jurisdicción criminal), artículo VIII (reclamaciones), artículo IX (exenciones fiscales y aduaneras).

Estatuto de los cuarteles generales internacionales

El SOFA OTAN no contiene ninguna disposición relativa al estatuto de los Cuarteles Generales internacionales. Es el Protocolo de París de 28 de agosto de 1952 sobre el estatuto de dichos cuarteles creados en virtud del Tratado del Atlántico Norte el que instaura el régimen del que depende el personal adscrito a dichos cuarteles. Por consiguiente, incluso en la hipótesis de que el SOFA OTAN sea el que rija el estatuto de las fuerzas de la UEO, el personal de los cuarteles generales de la UEO no quedaría cubierto por dicho acuerdo.

En aras de la necesaria coherencia y homogeneidad, sería necesario incluir en un único acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas y del personal de la UEO, las disposiciones sobre el estatuto de fuerzas y sobre los cuarteles generales.

El argumento contrario se basa en las inexistencia en la actualidad de cuarteles generales internacionales permanentes de la UEO lo que haría innecesario incluir disposiciones al respecto en un estatuto de fuerzas para la UEO, bastando por tanto, las disposiciones del SOFA OTAN.

Por último, y siendo coherentes con la posición adoptada en el seno del grupo de expertos jurídicos de EUROFOR, habría que defender una solución abierta, que permita a la UEO tener un estatuto «minimalista», basado sobre el SOFA OTAN, actualizado, compatible con el orden jurídico comu-

nitario y orientado a hacer frente a la especificidad organizativa de la UEO. El instrumento jurídico que hay que elaborar deberá consagrar disposiciones claras, que faciliten su aplicación, teniendo incluso como referencia el estatuto que se está elaborando para EUROFOR.

El SOFA del Eurocuerpo y de las Eurofuerzas

Los problemas que han surgido y están surgiendo en la negociación de los estatutos del Eurocuerpo y de EUROFOR (para EUROMARFOR no está previsto por el momento la elaboración de un estatuto de fuerzas) son de naturaleza diversa a los que han surgido en el seno de la UEO. Son problemas con un carácter más técnico y jurídico y con menor trasfondo político que los surgidos en la discusión sobre un eventual SOFA para la UEO.

En realidad, tanto para el Eurocuerpo como para EUROFOR, sus estatutos de fuerzas incluyen disposiciones que van algo más allá de un SOFA convencional puesto que, como se especifica en el artículo 1 de ambos proyectos de estatuto «El presente Tratado tiene por objeto la definición de los principios fundamentales relativos al estatuto, al estacionamiento, a las modalidades de organización y al funcionamiento (de EUROFOR) (del Eurocuerpo) en su conjunto». Así, los artículos 4 al 8 del estatuto de EUROFOR regulan cuestiones de funcionamiento interno, salvo lo dispuesto en el artículo 5 que atribuye a EUROFOR, a través de su comandante, capacidad jurídica para contratar, adquirir, alienar y actuar ante los tribunales. Lo mismo ocurre con el estatuto del Eurocuerpo que atribuye dicha capacidad al Cuartel General. En la misma línea ambos estatutos contienen disposiciones presupuestarias y financieras que regulan el funcionamiento interno en esta materia (órganos responsables de la gestión presupuestaria y financiera, fiscalización del gasto, elaboración del presupuesto, etc.) y que van más allá del contenido clásico de un SOFA.

El artículo 7 de ambos estatutos merece una referencia específica. En el caso del Eurocuerpo se autoriza a una parte contratante, tras acuerdo con el Gobierno del estado de estancia, a estacionar y a desplazar sobre el territorio de éste, de forma permanente al personal de las grandes unidades y de los elementos puestos, en tiempo de paz, bajo el mando operativo del General Comandante del Eurocuerpo, y de forma temporal, en el marco de ejercicios, del personal de las unidades y de los elementos afectos al Eurocuerpo o puestos a su disposición. En ningún caso se mencionan terceros estados y se condiciona el estacionamiento o desplazamiento

a un acuerdo previo con el estado de estancia, que en todo caso es siempre un estado contratante. Por contra, en el marco de EUROFOR se dispone que para el cumplimiento de las misiones asignadas a EUROFOR, las partes contratantes podrán estacionar y desplegar sus propias fuerzas sobre el territorio de otras partes contratantes. El estacionamiento y despliegue sobre el territorio de un tercer estado deberá estar previsto, tras la petición previa de dicho tercer estado, por un compromiso internacional específico que fije las condiciones de estacionamiento y despliegue de EUROFOR. Dichas condiciones se esforzaran, en la medida de lo posible, en ser conformes con el espíritu del estatuto de EUROFOR.

El proyecto de estatuto de EUROFOR y del Eurocuerpo mencionan expresamente los principios de reciprocidad y reparto equilibrado de cargas como base de sus disposiciones. Dicha mención es de gran utilidad como criterio interpretativo a la hora de resolver posibles discrepancias.

Ambos proyectos definen el contenido de los diferentes elementos de dichas fuerzas. En el caso de EUROFOR: El Comité Interministerial, el Mando, la fuerza, el elemento civil, las personas dependientes, el estado de origen, el estado receptor, la legislación del estado de origen y la legislación del estado receptor (en estas definiciones y para evitar conflictos de interpretación en los ordenamientos internos de dichos estados el propio SOFA dispone que en materia fiscal y aduanera prevalecerá el sentido atribuido a un término o expresión por la legislación fiscal y aduanera de dicho estado sobre el sentido que le atribuyan otras ramas del derecho interno de dicho estado). En el caso del Eurocuerpo: el Comité común, el Cuartel General, la fuerza, el elemento civil, el personal dependiente, el estado de origen, el estado de estancia, el derecho del estado de estancia, el comité presupuestario y financiero y el colegio de expertos de cuentas.

Ambos proyectos de estatuto son de naturaleza muy similar. Tras las disposiciones generales citadas regulan las cuestiones referentes al personal. Así, disponen que los miembros de la fuerza y el elemento civil deben respetar el derecho en vigor en el estado receptor. En el estatuto de EUROFOR se exige a los miembros de la fuerza, personal civil y personas dependientes a someterse, en materia de inmigración y de formalidades de entrada, a la reglamentación de extranjería. El estatuto del Eurocuerpo no contempla esta exención. Por contra, impone a los miembros de la fuerza y al elemento civil un deber de reserva política y apela a las autoridades del estado de origen a tomar las medidas necesarias a tal fin.

Ambos estatutos regulan también en materia de personal la posibilidad de llevar armas y uniformes, la validez de los permisos de conducir militares, matriculación y distintivos de los vehículos militares.

En materia de competencia jurisdiccional ambos estatutos comparten los mismos principios básicos:

1. Principio de personalidad: Las autoridades del estado de origen tienen el derecho de ejercer en el territorio del estado receptor los poderes de jurisdicción penal y disciplinaria que les confiere la legislación de su propio estado sobre todas las personas sujetas a la ley militar de dicho estado.
2. Principio de territorialidad: Las autoridades del estado receptor tienen el derecho de ejercer su jurisdicción sobre los miembros de una fuerza o de un elemento civil y personas dependientes en lo que afecta a las infracciones penadas únicamente en la legislación de ese estado.
3. Principio de jurisdicción exclusiva: Las autoridades del estado de origen tienen el derecho de ejercer una jurisdicción exclusiva sobre las personas sometidas a las leyes militares de ese estado respecto a las infracciones penadas únicamente por la legislación del estado de origen y las autoridades del estado receptor sobre los miembros de una fuerza o de un elemento civil y personas a su cargo en lo que afecta a las infracciones penadas únicamente por el estado receptor.

En materia de conflicto de competencias jurisdiccionales existen ciertas disparidades. En el caso de el Eurocuerpo se da prioridad a las autoridades del estado de origen para ejercer su jurisdicción en el caso de infracciones contra la seguridad o la propiedad de ese estado o contra la persona o propiedad de un miembro de una fuerza o de un elemento civil de ese estado y en el caso de infracciones derivadas de todo acto de negligencia en el cumplimiento del servicio. En el caso de EUROFOR la prioridad se da para infracciones que afecten a la seguridad o a la defensa del propio estado o para infracciones de la legislación militar de su propio estado acaecidas durante el cumplimiento del servicio. Ambos estatutos disponen que para las restantes infracciones las autoridades del estado receptor ejercerán su jurisdicción de modo prioritario y contemplan la posibilidad de renuncia por parte del estado que tenga la prioridad de jurisdicción, debiendo notificarla al otro estado.

El estatuto de EUROFOR no contiene más disposiciones sobre competencia jurisdiccional. Por contra, el estatuto del Eurocuerpo regula además el arresto y custodia de miembros de la fuerza o elemento civil, la asisten-

cia en materia de investigaciones y recopilación de pruebas, el cumplimiento de penas de prisión, la imposibilidad de juzgar en el mismo territorio por otra parte contratante a una persona por una misma infracción de cuya responsabilidad haya sido exonerado o respecto a la cual haya cumplido condena, y el derecho a ejercer funciones de policía militar en todas las instalaciones de las unidades militares.

En materia de reclamaciones por daños y perjuicios las disposiciones del estatuto del Eurocuerpo son mucho más exhaustivas y detalladas que las del estatuto de EUROFOR. Este último se limita (artículos 16 a 18) a determinar que en caso de daños en el cumplimiento de las misiones de EUROFOR su reparación se asegurará paritariamente por todos los estados parte. En el caso de daños en circunstancias diferentes al cumplimiento de las misiones, la obligación de indemnizar corresponde al autor del daño, salvo si el Comandante decide que EUROFOR se subroga al autor de dicho daño en lo que se refiere a la reparación.

En el ámbito del Eurocuerpo (artículos 21 a 30), las partes contratantes renuncian a toda reclamación de indemnización si el daño ha sido causado por una persona en el ejercicio de sus funciones o por un vehículo, buque o aeronave utilizada para acciones en el marco de las operaciones del Eurocuerpo. En caso de otro tipo de daños, será el Comité Común el que se pronuncie sobre la responsabilidad y el montante del daño actuando como árbitro. Los artículos 25 a 30 regulan exhaustivamente las reclamaciones de indemnización y el pago de las mismas.

El Título IV del SOFA del Eurocuerpo contiene las disposiciones fiscales y aduaneras y de nuevo su regulación es bastante más exhaustiva que la del SOFA de EUROFOR. Son estas disposiciones las que más discrepancias están suscitando en la negociación de ambos estatutos. Mientras que en EUROFOR se determina que sus haberes, ingresos y otros bienes están exentos de todo impuesto directo, para el Eurocuerpo todavía no existe acuerdo si esa exoneración debe referirse únicamente a bienes e ingresos del Cuartel General afectos a uso oficial o a todo tipo de bienes con independencia de su uso.

En materia de exoneración de los impuestos sobre la renta y el patrimonio existen, en el marco de EUROFOR, importantes discrepancias, con dos posiciones: considerar a la persona que establezca su residencia en otro estado por formar parte de EUROFOR como residente en el estado en el que tenía su residencia fiscal y las remuneraciones recibidas de ese estado (estado de residencia fiscal) solo están sujetas a imposición en ese

estado, sin perjuicio de los convenios bilaterales para evitar la doble imposición; o considerar que las remuneraciones de un estado parte a una persona estacionada en el territorio de otro estado parte sólo son imponibles en el primer estado, aunque el impuesto sobre la renta imponible en el primer estado puede ser calculado según los tipos correspondientes al conjunto de los ingresos imponibles según la legislación del segundo estado. Por contra, el SOFA del Eurocuerpo se decanta por la primera alternativa.

Se establecen también exoneraciones de impuestos indirectos para carburantes y en el marco de EUROFOR se establece la franquicia aduanera para las mercancías importadas por EUROFOR necesarias para el ejercicio de sus actividades. En el marco de el Eurocuerpo esta franquicia es objeto de una regulación mucho más detallada y restrictiva.

Por último, ambos estatutos contienen disposiciones relativas a servicios diversos. Así, en el SOFA de EUROFOR se establece la obligación del estado receptor de garantizar la disponibilidad de los servicios necesarios, principalmente agua, electricidad, gas, servicios postal, telefónico y telegráfico, recogida de desechos y protección contra incendios. En el marco del Eurocuerpo la regulación es de nuevo más exhaustiva, aunque limitada esta vez al establecimiento de oficinas de correos militares, a la instalación de servicios de telecomunicaciones. Por último, se prevé que el estado de estacionamiento tome las medidas necesarias para que se pongan a disposición de una fuerza o elemento civil los inmuebles y servicios afectos a los mismos que aquéllos puedan necesitar.

CAPÍTULO TERCERO

ASPECTOS JURISDICIONALES

ASPECTOS JURISDICCIONALES

POR JUAN C. GONZÁLEZ BARRAL

De forma provisional podemos denominar «Estatuto de fuerzas» al conjunto de disposiciones que determinan el régimen jurídico de un organismo o unidad militar y su personal cuando se encuentran fuera del territorio del Estado del que son nacionales.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, hay que tener en consideración que la Ley de un determinado Estado se aplica como norma general a todas aquellas situaciones y hechos en los que concurre una doble circunstancia: de una lado, que dicha situación o hecho se produzca en el interior de la fronteras del mencionado Estado y en segundo lugar, que el actor o actores del hecho o situación sean nacionales del mismo.

Sin embargo, existe un problema de determinación de la norma aplicable en los casos en los que uno de los elementos citados (lugar de realización del hecho o nacionalidad de los actores del citado hecho) es discordante con respecto a los demás. En este caso pueden producirse tres posibles situaciones: que se aplique bien la norma vigente en el lugar donde se produce la situación o hecho a regular, bien la ley que corresponde la nacionalidad de los intervinientes en los mismos, o finalmente, que se aplique una norma específicamente prevista para el caso, distinta de cualquiera de las dos anteriores.

Dentro de todas estas posibles situaciones, en relación con el ámbito de nuestro trabajo nos interesa el caso en el que un individuo, o un conjunto orgánico de ellos, sea desplazado a un país extranjero en su condición de

funcionario o agente del Estado español con la finalidad de cumplir alguna misión relacionada con la Defensa Nacional. En este caso, como hemos visto, la aplicación de la ley nacional del desplazado se solapa con la ley vigente en el territorio donde este se encuentra, por lo que es preciso, en línea con el planteamiento general que hemos expuesto, determinar cual de las dos normas se aplica o establecer una tercera norma, distinta de las anteriores, que regule la situación del desplazado.

La presencia de un militar español en territorio de un Estado extranjero puede obedecer a una multiplicidad de causas: De un lado, existen supuestos en los que el desplazado, normalmente un militar, cumple la misión oficial en materia de Defensa asignada a título individual. Es el caso de los agregados militares o de defensa, con un estatus diplomático o cuasi diplomático. También se debe mencionar el envío de militares a otros países para cumplir de forma personal algunas otras misiones específicas (como la asistencia a cursos militares en países extranjeros).

Por otro lado, el funcionario desplazado puede estar integrado en alguna entidad orgánica superior, con diversas variantes:

- *Despliegue de una unidad militar española en territorio extranjero con la finalidad de participar en ejercicios multinacionales —conjuntos—, con una triple posibilidad: ejercicios conducidos por los países de forma independiente, gestionados por una organización internacional — OTAN, UEO— o realizados por una fuerza multinacional de carácter permanente —EUROCUERPO, EUROFOR—.*
- *Participación en la estructura de una fuerza multinacional, del tipo EUROFOR o EUROCUERPO.*
- *Integración en la estructura de una organización internacional de carácter militar.*
- *Intervención en operaciones de Naciones Unidas.*

De todo lo anterior se puede deducir que la determinación de la normativa aplicable al funcionario español desplazado al extranjero para el cumplimiento de misiones en materia de Defensa está en función de un doble parámetro:

- En primer lugar, habría que determinar si el militar desplazado actúa en *misión individualmente atribuida o bien está encuadrado en una entidad militar colectiva*. Este último es el supuesto al que dedicaremos nuestro estudio, toda vez que la cobertura jurídica del personal no integrado en estas entidades está normalmente situado en el ámbito del

Derecho diplomático y, por tanto tiene un régimen jurídico predeterminado por el Derecho Internacional (1).

Dentro de las unidades orgánicas a las que nos referimos, es preciso distinguir, a su vez, entre Fuerzas militares en cuanto tales, caracterizadas por su movilidad y su fluidez, y Cuarteles Generales permanentes, que, aunque sean proyectables, están dotados de unas dosis importantes de permanencia y estabilidad, y tienen problemas jurídicos muy diferentes de los que ofrece la dinámica de una Fuerza. Por ello, un primer dato condicionante de los Estatutos jurídicos, que vamos a estudiar en sus aspectos jurisdiccionales, es el relativo a la estructura de la entidad al que se refieren: en este sentido, habrá Estatutos de Fuerzas y Estatutos de Cuarteles Generales.

- Un segundo parámetro que condiciona el Estatuto jurídico del personal desplazado al exterior es el referente a la *naturaleza jurídica de la organización o entidad en la que está encuadrado*. Con ello quiere decirse que es muy diferente la normativa aplicable a quienes se integran en una organización con personalidad jurídica internacional, que se convierten provisionalmente o definitivamente en funcionarios o agentes de la misma, con un cierto grado de extraterritorialidad, del estatuto que corresponde a quienes participan en una institución sin voluntad propia, sin personalidad jurídica propia.

Ya dijimos que un aspecto importante de los estatutos jurídicos existentes radica en la diferente solución dada a los problemas que plantea la existencia de un funcionario extranjero en un determinado país. De un lado, el estatuto puede prever simplemente una norma de conflicto que disponga el reenvío a la legislación de uno de los países que participan en la organización o la entidad multinacional (ley de la bandera). Por otro lado, puede disponer la aplicación de la Ley territorial del lugar donde se ha producido el hecho jurídicamente relevante. Por ejemplo, son características de este tipo las normas sobre jurisdicción penal de los militares destinados en la OTAN. La solución dada en este supuesto permite la aplicación extraterritorial de la ley nacional del presunto infractor en perjuicio de la ley aplicable en el lugar en el que se comete el hecho punible.

En relación con este tema pensamos que la solución más perfecta, la que garantiza un mayor grado de multinacionalismo, no es ninguna de las apun-

(1) En concreto, los agregados militares deben ser considerados incluidos dentro de la categoría de personal diplomático en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.º d de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 18 de abril de 1961.

tadas. La remisión a una legislación u otra es la constatación de la imposibilidad de crear un estatuto jurídico propio y común para todo el personal. Es la evidencia de que puede haber tratamientos jurídicos diferentes para situaciones similares. Entendemos que, por el contrario, la solución deseable es la creación de normas nuevas, uniformes, para todo el personal afectado, recogidas en un Estatuto jurídico de carácter omnicompreensivo. También puede postularse que la institución multinacional en la que se participa esté dotada de una personalidad jurídica suficiente, lo que de hecho le permitiría autonormarse. esto es dotarse de una normativa propia y específica. Por ello, creemos que una solución posible para ahondar en el internacionalismo y superar el sistema de remisión a la norma de uno u otro país implicado es que las entidades multinacionales que se creen están revestidas de las características de una organización internacional, todo lo limitadas que se quiera. Sólo de esta forma puede la organización establecer sus propias normas jurídicas.

Sin embargo, la consideración de una determinada organización como organización internacional dotada de personalidad jurídica internacional es un proceso muy delicado. Si bien existen organizaciones que tienen claramente estas características, como OTAN o UEO, las conocidas en la actualidad como fuerzas multinacionales (Eurocuerpo, Eurofor, Euromarfor, etc.) tienen una naturaleza jurídica muy imprecisa.

En este sentido debe señalarse que la organización internacional está caracterizada por una serie de notas que las diferencia de otras entidades simplemente multinacionales: en primer lugar es necesario que esté dotada de una cierta autonomía, de forma que pueda manifestarse una voluntad propia no imputable a los Estados miembros en concreto (2). Además, es necesario que tengan una base jurídica normalmente convencional, una estructura orgánica permanente e independiente y, por último, una composición esencialmente interestatal.

Si bien las fuerzas multinacionales que hemos mencionado pueden contar con los tres requisitos últimamente citados es discutible que tengan una autonomía propia aunque cabe preguntarse si la expresión de la voluntad concurrente de los Estados manifestada en órganos de la entidad de que se trate no constituye algo diferente a la voluntad de los estados explicitada individualmente.

Otro aspecto que merece la pena destacar de los Estatutos y que puede deducirse de los hemos dicho hasta el momento es el hecho de que los

(2) Díez de Velasco. Manuel: Las Organizaciones Internacionales. Madrid, Tecnos, 1996, Pág. 37.

Estatutos de fuerzas nacen como respuesta a la necesidad de regular el régimen jurídico de las fuerzas militares en territorio extranjero. Pero históricamente esta presencia no estaba regulada jurídicamente en la forma de un acuerdo internacional sino que era en la mayoría de las ocasiones un fenómeno patológico que respondía a dos posibles situaciones.

- En primer lugar, podía ser resultado de la ocupación militar del territorio de otro país, bien pacífica, bien como consecuencia de un previo conflicto armado. Es evidente que el régimen jurídico de la fuerza en tales situaciones no nacía del acuerdo entre Estado de origen y Estado receptor, sino de la pura y simple aplicación de la ley de la bandera, puesto que el ocupante aplicaba sin concesiones su propia legislación nacional.
- Un segundo supuesto lo integraba el tránsito de una fuerza por territorio de otro país. Sólo a partir del siglo XVIII se comienza a sentir la necesidad de determinar los derechos y obligaciones de las tropas durante su paso por el extranjero (3). El punto de partida de una regulación convencional de la materia desde una perspectiva distinta de la mera imposición de las condiciones del estado transeúnte, se sitúa en las particulares condiciones geográficas de Prusia en el siglo citado. Este estado tenía parte de su territorio constituido por enclaves aislados entre sí, de forma que para facilitar el desplazamiento de sus tropas entre unos enclaves y otros precisó llegar a acuerdos permanentes con otros Estados alemanes.

Sin embargo, prescindiendo de estos antecedentes históricos más o menos remotos, es a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial cuando se empiezan a regular jurídicamente de una manera global todos los problemas derivados del estacionamiento de fuerzas de unos países en el territorio de otros. El hecho determinante es la aparición de la Alianza Atlántica, creada por el Tratado del Atlántico Norte, firmado en Washington el 4 de abril de 1949, como instrumento de legítima defensa individual o colectiva y para la conservación de la paz y la seguridad en dicha área. Esta organización supone el primer intento fructífero de establecer un sistema de cooperación en materia de Defensa, que, superando el marco de las Alianzas militares tradicionales, exige el estacionamiento permanente de fuerzas de un estado en el territorio de otro. Esta situación nueva provocó por parte de los estados

(3) Un ejemplo de la dificultad de regular jurídicamente el paso de tropas por el territorio de otros Estados es la experiencia española entre los años 1550 a 1650 aproximadamente. Para asegurar el tránsito pacífico de los tercios desde el Milanesado a Flandes y viceversa España tuvo que ocupar enclaves geográficos intermedios puesto que no pudo llegar a acuerdos con los estados afectados para garantizar el tránsito, visto como un acto de guerra incluso en momentos en los que no existía conflicto en ninguna de las dos áreas citadas, por lo que en puridad, debía considerarse el paso como pacífico.

receptores de tropas un impulso diplomático para establecer las bases de la regulación jurídica del personal militar extranjero acogido en su territorio.

Dicho impulso cristalizó en el «Convenio entre los Estados parte del Tratado del Atlántico Norte sobre el estatuto de sus fuerzas» (Convención de Londres de 1951), cuyo preámbulo reconoce la posibilidad de enviar Fuerzas de una de las partes a prestar servicio en el territorio de otra Parte y la necesidad de definir el estatuto de dichas Fuerzas Armadas. Este Convenio, normalmente conocido por sus siglas en inglés — SOFA —, ha venido funcionando con eficacia desde el momento de su entrada en vigor y, de hecho, constituye un modelo para la elaboración nuevos Estatutos de Fuerzas.

Sin embargo, en la actualidad nos encontramos con lo que podríamos denominar la *segunda generación de estatutos jurídicos*. Existen varias factores que han motivado la necesidad de establecer nuevos convenios en la materia. Analizemóslas:

- La existencia de nuevos fenómenos de cooperación militar sobre la base de la llamadas Fuerzas multinacionales. Estas Fuerzas no está integradas de forma permanente en una organización internacional como OTAN o UEO (4) y su naturaleza jurídica es muy difícil de determinar, dado que se encuentran a medio camino entre fuerzas puramente estatales y organizaciones internacionales con autonomía propia. Por ello plantean problemas que desbordan las soluciones propuestas por modelos clásicos como el SOFA.
- La nueva concepción estratégica de los Ejércitos, concebidos ahora también como fuerzas eminentemente proyectables para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales o para la gestión de crisis, lo que supone de suyo el estacionamiento en otro países.
- La puesta en cuestión de los estatutos de fuerzas tradicionales, como el de OTAN. En este aspecto, algunos estados (5) han planteado en el seno de la Unión Europea Occidental la necesidad de proceder a la elaboración de un estatuto jurídico de las Fuerzas asignadas a la organización, que no son propiamente fuerzas de OTAN, y que en este momento están amparadas por el NATO-SOFA. En el debate se han manejado distintos argumentos para mostrar la necesidad de someter

(4) Son fuerzas «on call». En ellas la transferencia de autoridad se produce a demanda de la organización que las requiera y tras la aprobación de la solicitud por los estados que las forman.

(5) El proceso es liderado por Francia.

a revisión el SOFA, al menos en el ámbito de la UEO, argumentos sobre todo relacionados con el hecho de que algunas de sus disposiciones son excesivamente onerosas para el Estado receptor, como las relativas a la indemnización por daños o el particular régimen fiscal de los miembros de la organización. También se ha argumentado que el impacto producido por el Derecho comunitario sobre los Acuerdos Internacionales anteriores a la creación de las CEE afecta a algunas disposiciones del NATO-SOFA en relación a los Estados miembros de la Unión Europea.

- Por otro lado, la integración de nuevos Estados en la OTAN puede ocasionar que las normas jurídicas que han regulado durante más de cuarenta años la Alianza, incluido su Estatuto de Fuerzas, sean reexaminadas y comprobada su adecuación para aplicarse en un escenario absolutamente distinto del que existía en el momento de su entrada en vigor.
- Otro factor que incide en el desarrollo de nuevos Estatutos de fuerzas lo constituye el impulso experimentado por las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, ya sean conducidas por la Organización, ya sean simplemente autorizadas por la misma (6), tras el desbloqueo ideológico del Consejo de Seguridad después de la Guerra Fría. En el momento actual se considera que una operación de este tipo debería obtener el consentimiento de las partes en el conflicto (7). Dicho consentimiento no consiste únicamente en acceder a un despliegue de tropas de Naciones Unidas o autorizadas por la organización, sino permitir a las fuerzas actuar, y consecuentemente, dotarlas de un régimen jurídico que facilite su labor. Este régimen, que para su eficacia debe ser acordado entre la organización o los países que aportan contingentes a la operación y la partes en conflicto, se plasma finalmente en un Estatuto de Fuerzas. Así pues, la buena determinación del régimen jurídico de las tropas desplegadas en una Operación de paz constituye un elemento imprescindible para el éxito de la misión.

(6) Un ejemplo de este segundo tipo de operaciones es la operación Amanecer, desarrollada en Albania. En ella, la conducción de la operación ha pertenecido íntegramente a los países actuantes, que por otro lado, actúan dentro del mandato contenido en la resolución habilitante, pero independientemente de Naciones Unidas, aunque dando cuenta a la organización.

(7) Esta exigencia es recogida en el suplemento al «programa para la Paz» del anterior Secretario General de Naciones Unidas Boutros-Ghali, como uno de los principios fundamentales de las operaciones de paz, junto a la imparcialidad y el no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa.

- En la posguerra fría se ha intensificado un proceso apenas apuntado con anterioridad: la superación del multinacionalismo por el internacionalismo. Esto es, el paso de la voluntad de los Estados a la voluntad de la comunidad internacional. Esto ha tenido influencia en nuestro ámbito de estudio: las Fuerzas que actúan conjuntamente no pueden estar regidas por unas normas nacionales más o menos moduladas, sino que resulta necesario establecer un régimen general aplicable a todas ellas cualquiera que sea la nacionalidad de sus componentes. Un buen Estatuto de fuerzas es, en alguna medida, un elemento unificador, o al menos, armonizador, de los regímenes jurídicos distintos que corresponderían a las tropas de cada estado implicado en una relación militar multilateral.

Desde un punto de vista jurídico-internacional y al hilo de estas reflexiones históricas parece oportuno señalar que no todas las situaciones en las que una Fuerza se encuentra desplegada en el exterior es preciso establecer un Estatuto de fuerzas. En este sentido hay que deslindar las siguientes supuestos:

- Situaciones de conflicto.
 1. *Naciones ocupadas*. En estos supuestos el régimen jurídico de las tropas desplazadas viene regulado por el Derecho de los Conflictos Armados. Asimismo, se aplicará el principio de inmunidad de la fuerza ocupante con respecto a la ley local del país ocupado.
 2. *Naciones enemigas*. En este aspecto, las relaciones entre la fuerza y la legislación del estado enemigo se rigen íntegramente por el Derecho de los Conflictos Armados.
 3. *Naciones Aliadas*.
 - 3.a. Cuando existe una situación de conflicto y se despliegan tropas en un país aliado, será necesario acordar un estatuto de tales fuerzas. Como ejemplo, en 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña confirió a las tropas de Estados Unidos desplegadas en este país inmunidad absoluta de jurisdicción por las infracciones cometidas en su territorio.
 - 3.b. En caso de conflicto en el territorio de un Estado Aliado, un análisis histórico muestra una práctica cambiante. Si analizamos el ejemplo de Estados Unidos se observan los siguientes datos: Durante la intervención en la isla de Granada, realizada a demanda del Gobierno de este país, no existió acuerdo alguno con dicho Estado sobre el estatuto de las tropas estadounidenses. Durante la intervención en Panamá en los años

80, las fuerzas norteamericanas estuvieron amparadas por el Tratado bilateral que regula el Canal de Panamá. Sin embargo, hubo acuerdo explícito con el gobierno survietnamita durante el conflicto desarrollado en la zona durante los años 1965-75.

Por todo ello no es posible establecer en este caso la obligatoriedad de llegar a un régimen específico para las tropas aliadas combatientes. Como única regla general, cabe decir los estatutos preexistentes seguirán siendo de aplicación (8).

— *Caso de operaciones a invitación del estado receptor.*

En estas situaciones, que se diferencian de las anteriores por que no existe una situación de conflicto armado propiamente dicho, será siempre necesario un acuerdo con el estado receptor. Los más importantes de estos supuestos son los ejercicios y las misiones de asistencia humanitaria tradicionales, como la SEA ANGEL, en Bangladesh.

Desde la perspectiva jurídica de los Estados Unidos, los diferentes acuerdos en la materia se pueden jerarquizar de una manera piramidal. Dicha pirámide tiene la siguiente estructura:

- Tratado de Defensa.
- Acuerdo sobre el estacionamiento.
- Acuerdo sobre el estatuto de fuerzas.
- Acuerdos suplementarios.
- Acuerdos de implementación.

A veces, coexiste o sustituye a algunos de estos acuerdos un Memorándum de Entendimiento (MOU), que sobre la base de un acuerdo no ejecutable por vía jurisdiccional, establece las normas generales del despliegue en territorio extranjero.

— *Supuestos de operaciones «no de combate» sin invitación del estado receptor o sin posibilidad de acuerdo.*

En este tipo de operaciones, que para su legalidad deben estar encuadradas en el marco del sistema de la Carta de Naciones Unidas, el paraguas jurídico de las tropas es más débil que en supuestos anteriores: A falta de estatuto propio y específico consensuado con el estado receptor, normalmente en estas situaciones debe acudir a la consideración de estas fuerzas como órganos auxiliares de Naciones Unidas, con la finalidad de aplicarles el Convenio sobre Privilegios e inmu-

(8) Como ejemplo, el NATO SOFA dispone en su artículo 15.1 que sus disposiciones continúan en vigor en caso de hostilidades, aun con algunas lógicas excepciones y dejando a salvo la posibilidad de modificar su contenido para adaptarlo a las circunstancias del conflicto.

nidades de su personal, de 1946.

Ejemplos recientes de este tipo de operaciones son la «Restore Hope» en Somalia, «Codel Leland» en Etiopía, «Provide Confort» en Irak, y «Restore Democracy» en Haití.

En el presente estudio trataremos distintos aspectos de los que debe contener un Estatuto jurídico de fuerzas. En concreto se tratarán los aspectos punitivos (penales y disciplinarios), y los referentes a las inmunidades y privilegios de los miembros de la fuerza en cuanto tales, asuntos todos ellos estrechamente conectados entre sí.

Aspectos penales

La represión de los delitos es una de las prerrogativas irrenunciables de cualquier Estado. Valga como ejemplo la taxativa expresión de nuestra Ley Orgánica del Poder Judicial: «En el orden penal corresponderá a la jurisdicción española el conocimiento de las causas por delitos y faltas cometidos en territorio español...» (artículo 23.1) o la más añeja del Código Civil: «las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallan en territorio español» (9). Dado el interés de los Estados por atribuirse el derecho de castigar, actitud que por otro lado, es a la vez causa y efecto de las dificultades de establecer tribunales penales internacionales, con excepción de los excepcionales para juzgar los crímenes de guerra, los Estatutos Jurídicos en este punto suelen establecer de forma más o menos acertada y equilibrada los criterios para atribuir la competencia en materia penal a la jurisdicciones que la reclaman, que suelen ser, de un lado, la del Estado en el que se comete el hecho delictivo, que demanda el conocimiento del asunto sobre la base de la territorialidad de sus normas punitivas, y, de otro, el Estado de origen del presunto culpable, que alega la competencia para juzgar a sus propios nacionales.

En este punto, el SOFA de OTAN es un buen referente de los posibles sistemas adoptables, a pesar de estar en alguna medida obsoleto, vista la evolución de los sistemas judiciales en todos los países desde la Segunda Guerra Mundial a nuestros días.

Este estatuto recoge como presupuesto previo el reconocimiento de la coexistencia de dos jurisdicciones: la competencia de las autoridades militares del estado de origen sobre todas las personas sujetas a la Ley mili-

(9) Artículo 8.1.

tar de dicho Estado y la competencia del Estado receptor sobre todos los delitos cometidos sobre su territorio (artículo VII, párrafo primero).

Se reconoce pues, el derecho a juzgar de ambos Estados, receptor y de origen, como punto de partida del sistema, lo que si parece una obviedad, no lo es teniendo en cuenta los orígenes ideológicos del estatuto, dominados por dos ideas contrapuestas: bien la primacía absoluta de la ley de la bandera —principio de personalidad—, bien la concepción según la cual es la Ley vigente en el lugar de comisión del delito la que con exclusividad debe atraer la competencia (10).

Es importante resaltar que, en la concepción del estatuto de fuerzas de OTAN, la competencia del Estado de origen descansa sobre la jurisdicción militar. Toda vez que esta jurisdicción ha sido suprimida o al menos seriamente recortada en los países continentales, la atribución de la competencia al estado receptor puede llegar a ser puramente ficticia. Volveremos sobre este aspecto con posterioridad.

En los párrafos segundo y tercero del artículo VII del SOFA se contienen los criterios de distribución de competencias entre Estado receptor y Estado de origen.

En primer lugar, se habla de jurisdicción exclusiva, que se atribuye, en primer lugar, a las autoridades militares del Estado de origen en aquellos supuestos en que un determinado hecho sea presuntamente cometido por personas sometidas a la legislación de este estado y pueda constituir un delito, incluidos los que afectan a su seguridad, que solo estén castigados por la legislación del estado de origen y no por la del estado receptor.

Evidentemente, en este caso no se propugna solución a un problema de concurrencia de legislaciones con un eventual resultado dispar. Es obvio que los hechos que constituyan delito únicamente con arreglo a las normas punitivas de un sólo Estado, serán enjuiciados por dicho Estado.

(10) Hay que tener en consideración los precedentes de ambas posturas. En relación a la primera, Estados Unidos, el máximo defensor de la ley de la bandera, había llegado a determinados acuerdos con Gran Bretaña en 1942, en los que éste país renunciaba con ligerísimas excepciones a someter a la jurisdicción británica los delitos cometidos por los militares norteamericanos estacionados en las islas. En sentido contrario, cinco estados europeos continentales, habían acordado un estatuto de fuerzas para las tropas de la Comunidad Europea de Defensa, abortada después por la oposición de la Asamblea Nacional francesa, en el que se partía del principio contrario: la competencia para juzgar corresponde al Estado receptor salvo en dos supuestos: la renuncia voluntaria de jurisdicción y cuando el hecho delictivo fuera cometido por un delincuente extranjero contra su propio estado o contra un miembro de sus fuerzas armadas.

La competencia exclusiva del estado receptor se extiende , lógicamente a las infracciones que solo están previstas como tales por la legislación de estado receptor. Por razón de la persona, hay una cierta matización con respecto a la competencia de la jurisdicción del estado de origen. Mientras que este solo puede ejercer sus poderes punitivos sobre personas sometidas a la legislación militar de dicho estado —normalmente sólo militares— el estado receptor puede ejercer su jurisdicción con exclusividad sobre los miembros de las fuerzas, del elemento civil y las personas a cargo o dependientes de ellos.

Importantes son los supuestos de jurisdicción concurrente, es decir aquellos casos en que se superponen dos ordenamientos jurídicos que pueden enjuiciar un mismo hecho. Es entonces donde se justifica la existencia de lo que los juristas llaman la norma de conflicto, esto es, la regla de atribución a uno de los estados implicados de la competencia para juzgar y de todas sus consecuencias : aplicación de las normas procesales de dicho estado, adopción de medidas cautelares durante el proceso, sistemas y formas de ejecución de la pena, beneficios penitenciarios, etc...

El Estado de origen tiene competencia preferencial para enjuiciar, en primer lugar, los delitos que suponen un ataque a bienes jurídicos estrechamente vinculados al Estado —su propiedad o su seguridad (11)— , o a sus nacionales —la persona o la propiedad de estos-, ya sean miembros de la Fuerza, del elemento civil o personas dependientes de estos. En segundo lugar, es también atribuido a la jurisdicción del estado receptor con carácter preferente los delitos cometidos por acción u omisión durante la ejecución de actos de servicio oficial.

El Estado receptor tiene preferencia para ejercer su jurisdicción en el resto de los casos.

Hay que tener en cuenta que estas reglas de atribución de competencia no son absolutas sino que la jurisdicción puede ser renunciada, ya sea de oficio o ya sea a solicitud del otro Estado implicado, en el caso de que este considere que la renuncia tiene «especial importancia». Dicha solicitud

(11) Lo que debe entenderse por delitos que afectan a su seguridad viene determinado en el propio estatuto por referencia a determinados tipos legales: traición, sabotaje, espionaje o violación de las normas sobre protección de secretos oficiales o relacionados con al defensa de dicho estado. Problema importante es la relativa a la definición de dichos delitos, que puede variar de una legislaciones a otras.

podrá ser estimada o no por el Estado que en principio tiene atribuida la facultad de juzgar.

A mi juicio el sistema diseñado por el NATO SOFA tiene ciertos defectos e imperfecciones, algunos de ellos ya apuntados, resultado del paso del tiempo y del abandono en los países miembros de soluciones legislativas que fundamentan el sistema:

- En primer lugar, hay que señalar que en puridad solamente podrán reclamar la competencia de su jurisdicción como Estado de origen aquellos países que cuenten con «autoridades militares juzgadoras» y legislación penal militar. Esto es, aquellos Estados que cuenten con jurisdicción militar (12). Esto puede llegar a ser grave en aquellos casos en que un hecho no pueda ser enjuiciado, por no ser delito, en el estado receptor. En estos casos, si el Estado de origen carece de jurisdicción militar un hecho considerado delictivo por la legislación de este último estado de origen puede quedar, no sólo impune, sino injuzgado. Pensemos en la deserción cometida por un soldado alemán en un ejercicio de OTAN desarrollado en Francia. Es evidente que Francia no tiene competencia penal atribuida en materia de deserción de un extranjero al servicio de unas fuerzas armadas extranjeras. Pero tampoco la tendría Alemania dado que la competencia se atribuye a la autoridades militares del estado de origen sobre personas sometidas a la legislación militar de dicho estado. Alemania carece de autoridades militares con competencia para juzgar. El hecho solamente podrá ser solucionado por la vía de la extradición, lo que desde luego es arriesgado teniendo en cuenta que el Convenio Europeo sobre extradición excluye de su ámbito de aplicación la extradición por causa de delitos militares que no constituyan delitos de naturaleza común (13). En cualquier caso, sería un fracaso del sistema.
- El segundo fallo del mecanismo diseñado radica en su inseguridad. No se trata de un sistema que aporte soluciones definitivas puesto que, al final, en los supuestos, realmente los trascendentes, de jurisdicción concurrente, puede renunciarse a juzgar por el Estado a quien le corresponde en primer lugar. Esta renuncia de la jurisdicción penal se compecede mal con la concepción continental de la indisponibilidad de

(12) Según Duret y Allendesalazar, la propia historia de la negociación del ASEP de OTAN muestra que hubo intentos de reconocer la competencia de tribunales civiles de Estado de origen que no fueron aceptados por los países que acogían tropas. Vid. Estatuto de Fuerzas Armadas OTAN y España, Ed. Tecnos, Madrid, 1982. Pág. 63.

(13) Convenio Europeo de extradición, firmado en París el 13 de diciembre de 1957, ratificado por España por instrumento de 7 de mayo de 1982, artículo 4.

la acción penal y constituye una cierta quiebra de la seguridad jurídica y del derecho a un juez predeterminado por la Ley.

- Por último, faltan datos para definir el concepto de «actos de servicio oficial», que fundamenta uno de los criterios de atribución preferencial de competencia. Se trata de un concepto jurídico indeterminado que debe ser explicitado o, al menos, precisada la autoridad, que bien pudiera ser el jefe de la unidad a que pertenece el presunto delincuente, a quien corresponde determinar si este estaba o no en acto de servicio (14).
- De igual forma, plantea problemas la inexistencia de preceptos de naturaleza sustantiva que prevean la protección de bienes jurídicos de EUROCUERPO y no ligados a los Estados parte.

Como ejemplo característicos se cita la posibilidad de que se infrinjan las normas sobre materias clasificadas de OTAN, EUROCUERPO, etc. En este supuesto las legislaciones nacionales no prevén sanción penal pues solo se castigan de ordinario las conductas que constituyan infracciones de la normativa sobre información clasificada por el Estado y no por organizaciones internacionales o fuerzas multinacionales.

Otro ejemplo de esta disfunción es el que ofrece la comisión de infracciones contra la disciplina cuando el sujeto pasivo y el activo del delito son de nacionalidad distinta. En estos supuestos, normalmente, ni la legislación del estado del agredido no la del agresor son competentes para enjuiciar los hechos.

Sin embargo, a pesar de estos problemas, la realidad es que el sistema, sobre la base de su flexibilidad, ha funcionado bien entre los países parte en el Tratado del Atlántico Norte. Buena prueba de ello es que las soluciones dadas por el capítulo VII del SOFA han sido trasplantadas a otros documentos convencionales, algunos de ellos en el marco de la Alianza, como el Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales militares internacionales en cumplimiento del Tratado del Atlántico Norte (art. 4.a), o el Convenio entre

(14) El Tratado Hispano norteamericano de 1976 establecía un procedimiento para la determinación de la autoridad llamada a resolver si un determinado hecho ha sido realizado o no en ejecución de acto de servicio. En principio la competencia se atribuye a las autoridades militares del país de origen, en este caso, Estados Unidos, aunque se prevé que, en caso de contestación por parte del Estado receptor, la cuestión se resuelva por la vía de la negociación en el seno del Comité Conjunto Hispano-Norteamericano. Por otro lado, el Acuerdo Complementario al NATO-SOFA, firmado en 1959 por Francia y Alemania, determina que es la legislación del Estado de origen la que fija el dato de si determinado hecho ha sido cometido o no en acto de servicio. La autoridad administrativa de este Estado debe expedir certificación en tal sentido, certificación que incluso vincula a los órganos judiciales del estado receptor.

las partes del Tratado del Atlántico Norte y los otros estados participantes en la Asociación para la Paz relativo al Estatuto de sus fuerzas (art. 1).

Las soluciones propuestas en el ámbito de las Fuerzas multinacionales europeas, EUROFOR y EUROCUERPO, son el resultado del intento de adaptar el sistema del NATO-SOFA, a la realidad actual, de un lado, y, de otro, al Derecho Comunitario. En el caso de EUROFOR hay, sin embargo, una importante reticencia a reconocer que existan dos jurisdicciones concurrentes. Se prefiere establecer que el principio general es el de competencia de cada Estado por los delitos cometidos en su territorio, si bien estableciendo, a título excepcional, la posibilidad del Estado de origen de conocer en ciertas situaciones.

En el caso de EUROCUERPO, la cuestión es más complicada. La razón estriba en la relación previa existente entre Francia y Alemania derivada del estacionamiento de tropas francesas en territorio alemán después de la Segunda Guerra Mundial. El régimen jurídico de estas fuerzas está contenido en el Acuerdo Complementario al NATO-SOFA (15). Este estatuto es ciertamente más beneficioso para el estado receptor que el propio SOFA. En concreto, en materia de jurisdicción penal se reconoce, incluso, la existencia de órganos judiciales militares permanentes franceses con sede en Alemania.

Parte de estas fuerzas están hoy asignadas al EUROCUERPO por lo que parece lógico que el régimen jurídico contenido en Acuerdo Complementario sea sustituido por uno propio de EUROCUERPO. Pero el punto de partida de estas fuerzas es tan favorable al Estado receptor, que las soluciones para el nuevo Estatuto de estas fuerzas deben alejarse mucho del sistema que se viene aplicando a las mismas, por lo que existe una lógica reticencia por parte de Francia a abandonar el régimen actual.

En cualquier caso, puede afirmarse con las lógicas reservas que deben ser manifestadas dado que el Estatuto de EUROCUERPO no es todavía un documento ratificado, que la solución a la materia jurisdiccional va a ser trasunto del sistema del NATO-SOFA, sin incorporar soluciones propias del Derecho Comunitario. La razón deriva, en primer lugar, en la dificultad en adoptar una solución aceptable para las tropas francesas en Alemania alejada del sistema del SOFA. Por otro lado, lo cierto es que, si bien existe un desarrollo progresivo de la cooperación en materia penal en el ámbito del

(15) Acuerdo Complementario al Convenio sobre Estatuto de Fuerzas de la OTAN relativo a las Fuerzas de la República Federal de Alemania, firmado en Bonn el 3 de agosto de 1958.

Derecho Comunitario, los avances más importantes en la materia no se han dirigido al establecimiento de criterios de atribución de la competencia, sino más bien en el ámbito del reforzamiento de la cooperación judicial y administrativa, materias donde el NATO-SOFA y, en la actualidad el Estatuto de EUROCUERPO, ya prevén una estrecha colaboración entre autoridades en los siguientes aspectos:

- Asistencia para el arresto y entrega de personas.
- Custodia de los acusados por el Estado de origen hasta que el estado receptor formule acusación, siempre que tenga atribuida la competencia.
- Asistencia para la investigación de los delitos y búsqueda y entrega de piezas de convicción.
- Benévola consideración de las solicitudes para recabar asistencia para la ejecución de las penas de prisión en territorio del Estado receptor.

El sistema de cooperación judicial y administrativa en materia penal diseñado en el NATO-SOFA y seguido por el Estatuto de EUROCUERPO, desborda en teoría el marco de la cooperación judicial en el ámbito europeo, puesto que permite ir más allá que en el ámbito de la colaboración en el Derecho Penal Común (16). Sin embargo, tiene importantes carencias en el plano del establecimiento de procedimientos para poner en práctica los sistemas de cooperación previstos, de modo que queda sometido a la legislación del Estado al que se demanda la colaboración los modos de hacerla efectiva, lo que de hecho, supondrá un control de las medidas de asistencia por este Estado. Por ello entendemos que hubiera sido necesario establecer en el marco del Estatuto de EUROCUERPO, un marco procedimental para hacer efectiva la cooperación o, al menos hacer referencia a los procedimientos de cooperación establecidos para los delitos no militares en el ámbito europeo. Esta referencia expresa debía incluirse dado que en la mayoría de las normas comunitarias se excluye de los procedimientos de cooperación judicial y administrativa los delitos militares (17).

(16) Piénsese, por ejemplo, que el NATO-SOFA habla de la entrega de un acusado por parte del Estado receptor al Estado de origen sin mencionar para nada la institución de la extradición, lo que permite interpretar que dicha entrega se realizará mediante la simple puesta a disposición del individuo reclamado. No compartimos esta tesis. Entendemos, por el contrario, que el hecho de que el NATO-SOFA no mencione procedimientos de cooperación en materia penal no equivale a que se pueda prescindir de ellos, sino a que se tendrán que aplicar los del Estado al que se requiere la asistencia.

(17) Por ejemplo, un instrumento básico para una buena cooperación de materia judicial como es el Convenio Europeo de Extradición excluye de su ámbito de aplicación los delitos militares (artículo 15).

La aportación más importante en esta materia penal del estatuto EUROCUERPO, radica en que se ha eliminado una de las deficiencias del sistema NATO-SOFA, cual era que no se hacía referencia a los tribunales de Justicia ordinarios como órganos juzgadores, sino tan sólo a las autoridades militares. En el Estatuto EUROCUERPO se ha incluido la referencia a estos últimos tanto en el marco de los criterios de atribución de competencia como en el plano de la cooperación judicial.

No se ha corregido, sin embargo, otro de los problemas prácticos del NATO-SOFA: el dato de que la competencia del Estado de origen se atribuye en relación a las personas sujetas a su «ley militar». No se sabe si esta Ley es la Ley penal militar, que es la interpretación más extendida, lo que de hecho supondrá que en los casos en que esta ley penal militar no exista por estar contenidos los delitos materialmente militares en los Códigos Penales comunes la competencia atribuida no se puede ejercer sobre nadie, pues nadie hay sometido a dicha Ley Militar. Si entendemos, por el contrario, que el término personas sujetas a la Ley Militar, se refiere a todas aquellas con estatuto castrense, esto es, sometidas al régimen administrativo de los militares, quedaría fuera del ámbito personal de competencia del Estado de origen el personal civil y las personas a cargo, solución que se compadece mal con los párrafos del NATO-SOFA, que prevén que el Estado de origen pueda enjuiciar los delitos cometidos por estas categorías de personas.

Por otro lado, el estatuto de EUROCUERPO ha eliminado la enumeración de los delitos que deben ser considerados delitos contra la Seguridad del Estado, ya que bajo el mismo nomen iuris de un delito pueden identificarse distintas figuras delictivas en diversos ordenamientos jurídicos.

De igual forma, se elimina la referencia a la pena de muerte, toda vez que los Estados parte de EUROCUERPO no contemplan tal pena en sus Códigos Penales, militares u ordinarios.

Se prohíbe que los órganos judiciales de un país tengan su sede en permanencia en el territorio de otro Estado Parte. Esta prohibición supone de facto la supresión de los Tribunales Militares franceses en Alemania.

Si observamos los *estatutos de fuerzas aplicados a las operaciones de paz* en relación con la jurisdicción penal ejercitable sobre los miembros de dichas operaciones, debemos tener en consideración que el punto de partida es radicalmente diferente al del estacionamiento de fuerzas en países aliados, como en el caso de OTAN. En el supuesto de la operaciones de

paz, se trata de estacionamientos de fuerzas en zonas de posible o real conflicto, con partes contendientes que pueden no estar fascinadas por la presencia en el terreno del conflicto de fuerzas ajenas al mismo con una finalidad de interposición. Por ello la solución a los problemas de competencia penal suelen resolverse desde la perspectiva de las inmunidades de jurisdicción atribuidas a los miembros de la fuerza. Por distintas razones:

- En primer lugar, porque en muchas ocasiones la debilidad de las estructuras sociales del Estado donde se despliega la Fuerza no permite confiar la represión de delitos cometidos por el personal participante en la operación a un sistema judicial afectado por el conflicto.
- En segundo lugar, porque la concesión de inmunidades garantiza de una forma más adecuada el cumplimiento de la misión a realizar, eliminando interferencias posibles por parte de una justicia a veces al servicio de una de las partes implicadas en el conflicto.
- En tercer lugar, por la simple razón de que los Estados no están dispuestos a aportar tropas si no se garantiza la inmunidad jurisdiccional de los miembros de la fuerza.
- Por último, desde una perspectiva jurídica, las operaciones de paz deben ser consideradas como órganos auxiliares de Naciones Unidas y por tanto, deben «gozar de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones» (18): este régimen jurídico está contenido en el Convenio de 1946 sobre privilegios e inmunidades del personal al servicio de Naciones Unidas. Así pues, en aquellos supuestos en que no existe estatuto de Fuerzas acordado con la parte en cuyo territorio se despliega, como sucedió, durante la intervención de UNPROFOR, desde 1993 hasta 1995 con el no reconocido gobierno Serbio de Bosnia, es de aplicación, el citado Convenio como «suelo de protección».

Sin embargo, entendemos que solamente se pueden considerar como «órganos auxiliares» a aquellas operaciones que sean autorizadas y dirigidas por Naciones Unidas, de modo que no están amparados por el Convenio los integrantes de operaciones que hayan sido solamente habilitadas por una resolución del Consejo de Seguridad pero en las cuales ONU no tenga un papel director, como sería el caso de la operación «Amanecer» realizada en Albania. A pesar de ello, el Convenio para el Estatuto de Fuerzas para esta última operación considera a sus integrantes como órganos

(18) Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco, el 26 de junio de 1945, en su artículo 105.

auxiliares de Naciones Unidas, opción que es criticable puesto que es a la organización a quien corresponde determinar cuales son sus órganos auxiliares.

En 1990 se acordó por Naciones Unidas el Acuerdo modelo sobre Estatuto de Fuerzas de Naciones Unidas, aprobado por resolución de su Asamblea General el 9 de octubre de dicho año (19), con la explícita función de servir de base para futuros acuerdos de fuerzas entre Naciones Unidas y los países en cuyo territorio se desplieguen operaciones de mantenimiento de la paz. Este Estatuto modelo parte, al igual que la Convención de 1946, del principio de la concesión de inmunidades en materia penal. Su contenido incorpora el régimen establecido en el Convenio de 1946. Ello permite que ningún Estado o parte en el conflicto pueda alegar la no ratificación del Convenio para evitar aplicar las inmunidades en él contenidas, puesto que con la firma del Estatuto Modelo de Fuerzas se accede al contenido esencial del Convenio.

En realidad, desde la primeras operaciones de paz de Naciones Unidas hasta la actualidad se ha producido un adelgazamiento importante de las inmunidades del personal integrado en ellas. En el Reglamento de las Fuerzas de Emergencia de Naciones Unidas, de 20 de febrero de 1957, se concedía una inmunidad absoluta en materia penal a los miembros de la Fuerza, estableciendo el principio de que «no estarán sujetos a la jurisdicción penal de los tribunales del estado de residencia» (20), de modo que se incluso más allá de las inmunidades que para el personal de la operación permite aplicar el Convenio de 1946. Sin embargo, el citado Reglamento prevé que el Convenio sí se aplique en sus estrictos términos, tanto a los funcionarios del Secretariado de Naciones Unidas que puedan ser necesarios al servicio de la Fuerza (artículos V y VI del Convenio), como al personal local reclutado por la operación, a quien se concede, en el ámbito de su actuación oficial, las inmunidades previstas en el artículo 18.a del Convenio.

En la actualidad, de acuerdo al Acuerdo Modelo, el contenido de la inmunidad de jurisdicción penal de los miembros de la operación de mantenimiento de la paz es doble:

(19) A/45/594. Este acuerdo, deberá servir como modelo, mutatis mutandis, como acuerdo con la nación anfitriona en operaciones de paz de Naciones Unidas.

(20) Párrafo 34 del Reglamento.

- Por cualquier manifestación oral o escrita.
- Por cualquier acto cometido en su actividad oficial.

La protección dura incluso después de la conclusión de la misión y se ejerce tanto ante el estado receptor como ante el Estado de origen.

Al margen de esta exención jurisdiccional referida a dos aspectos concretos de la actividad de los integrantes de las operaciones de Naciones Unidas, estos pueden cometer otros delitos no conectados con dicha actividad. En este caso, el Acuerdo Modelo distingue entre miembros civiles de la operación y militares. Estos últimos solo podrán ser juzgados por su Estado de origen. En cuanto a los primeros, el Representante especial o el Comandante acordará con el Gobierno o autoridad local si se debe iniciar un procedimiento judicial contra ellos. Estas transacciones en materia penal son absolutamente ajenas a nuestra tradición procesal criminal, y responden más bien a la concepción anglosajona del Derecho Penal.

El camino seguido por el Acuerdo Modelo para determinar, en concreto, el régimen de los miembros de la operación de paz es el de intentar similar los distintos niveles jerárquicos de la misma a los distintos grupos de personal al servicio de Naciones Unidas protegidos por el Convenio, haciendo una equiparación entre personal de Naciones Unidas y personal de la operación, tarea que no pudo realizar el Convenio de 1946 puesto que este no previó la existencia de operaciones de mantenimiento de la paz (21).

- *El Representante especial, el Comandante del componente militar (22), el Jefe de la Policía Civil de Naciones Unidas y los miembros de alto nivel de los equipos del Representante Especial o del Comandante tendrán los privilegios e inmunidades previstos en los artículos 17 y 27 de la Convención, es decir las mismas conferidas al Secretario General de Naciones Unidas: las correspondientes a los enviados diplomáticos de conformidad al Derecho Internacional.*

(21) hay que tener en cuenta que las operaciones de mantenimiento de la paz no están previstas en la Carta de las Naciones Unidas, sino que son el resultado de una elaboración doctrinal del Consejo de Seguridad. La Carta solamente prevé como acciones adoptables por la Organización el «arreglo pacífico de controversias» — capítulo VI — y las acciones coercitivas — Capítulo VII —. Las operaciones de paz no son ni una cosa ni otra por lo que se ha hablado de un imaginario «capítulo VI y medio» donde estaría reguladas.

(22) La existencia de un Representante Especial en las operaciones de paz es un fenómeno relativamente reciente que responde al nuevo modelo plurifuncional de las operaciones de Naciones Unidas, que no solo integran ya a elementos militares sino a otros componentes policiales y civiles. En «este sentido, este representante especial equivale en la actualidad a los Comandantes militares de la operación en aquellos supuestos de misio-

- *Los miembros de la Secretaría de Naciones Unidas asignados al componente civil* serán considerados funcionarios de la organización en el sentido del artículo V de la Convención de 1946, lo que en materia penal viene a equivaler a las inmunidades contra procesos judiciales respecto a palabras escritas o habladas y a todos los actos ejecutados en su carácter oficial.
- *Los observadores militares* serán considerados expertos en misión en el sentido del artículo VI de la Convención.
- En lo que respecta al *personal militar de los contingentes nacionales*, el Acuerdo Modelo establece que tendrán el régimen que se establezca en el estatuto que, en concreto, se adopte para la operación.
- Por último, *los miembros civiles de la operación reclutados localmente* tendrán las inmunidades administrativas previstas en los artículos 18.a, b y c., pero no estarán dotados de las inmunidades penales que se atribuyen a los anteriores.

En la práctica contemporánea, sin embargo, existen intervenciones para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluidas ciertas operaciones de paz, que no son conducidas por Naciones Unidas. Es lo que se ha llamado la desinstitucionalización del sistema de seguridad colectiva, consistente en la existencia de intervenciones patrocinadas por Naciones Unidas, a través de una resolución habilitante, pero no gestionadas por la organización. El fenómeno se produjo por primera vez con ocasión de la llamada segunda guerra del Golfo, esto es, la reacción de la comunidad internacional contra Irak tras la invasión por parte de este país del territorio de Kuwait. En aquella ocasión, la resolución 678 del Consejo de Seguridad supuso una genérica autorización para ejercer la fuerza contra Irak, renunciándose así por parte de Naciones Unidas a conducir la operación en los términos de los artículos 42 y siguientes de la Carta.

El proceso se ha producido también en algunas recientes operaciones de paz, denominadas «de tercera generación» (23). Como ejemplos se citarían la llamada Operación Turquesa llevada a cabo por el gobierno francés en Ruanda en 1994 o la autorizada en julio de 1994 para facilitar la salida de los dirigentes militares de Haití y la llegada del nuevo presidente al país. La última de ellas está basada en la resolución 1101 del Consejo de Seguridad, autorizando a petición una Fuerza Multinacional de Protección en Albania. En todas ellas se ha desinstitucionalizado la acción de Naciones

(23) Paul Tavernier, en «Les Casques Bleus». Col. Que sais-je?. Presses universitaires de France. Paris, 1996, Pág. 83.

Unidas, puesto que son determinados países como tales y no la organización quien gestiona la operación, de modo que no puede en ellas aplicarse el genérico estatuto de los cascos azules, que vendría esencialmente contenido en el Acuerdo modelo y en la Convención de 1946. Es necesario dotar a la operación de un estatuto a determinar aplicable a quienes actúan por autorización de Naciones Unidas, que en ningún caso como ya dijimos son órganos auxiliares de la organización en el sentido del artículo 105 de la Carta.

Sin embargo, a pesar de esta diferencia formal de estatutos, la realidad es que el régimen jurídico de los componentes de estas operaciones de nuevo cuño no está demasiado alejado del personal al servicio de una operación de paz clásica, entendiendo por tal aquella que se desarrolla bajo bandera de Naciones Unidas. Si observamos los Estatutos aplicables a los integrantes de estas operaciones podemos observar continuas referencias a la Convención sobre privilegios e inmunidades de Naciones Unidas, que se aplica por vía indirecta a través del acuerdo con el estado sede de la operación. Efectivamente así ocurre con el estatuto acordado entre la OTAN y la República de Bosnia Herzegovina (24) o entre OTAN y la República de Croacia (25), en la operación SFOR llevada a cabo en coordinación con Naciones Unidas, por la Alianza. De igual forma en el Acuerdo entre la República de Albania y los gobiernos de las partes que contribuyen a la FMP en relación al estatuto de sus fuerzas (26).

En todas ellas se sigue un sistema que podría considerar mixto: de un lado, se señala la aplicación «mutatis mutandis» de la Convención del 46 sobre privilegios e inmunidades del personal al servicio de Naciones Unidas, concretando que el personal de la operación será considerado experto en misión en el sentido del capítulo VI de la Convención. Por otro lado, se especifica que todo el personal de la operación estará inmune contra procedimientos legales en relación con las expresiones proferidas o escritas o los actos realizados en su calidad oficial, es decir se reproduce la protección del Acuerdo modelo de 1990 que, por cierto, es una reiteración del mencionado capítulo VI de la Convención de 1946.

Por lo tanto, puede afirmarse que el Estatuto del personal participante en una misión de paz, ya sea autorizada ya sea conducida por Naciones Unidas, está esencialmente basado en la asimilación de las diferentes cate-

(24) Artículo 2 del Acuerdo.

(25) Artículo 2 del Acuerdo.

(26) Artículo II.3 del Acuerdo.

gorías de participantes en la operación, a los distintos grupos recogidos en el Convenio sobre Privilegios e inmunidades del personal al servicio de Naciones Unidas de 1946.

Garantías de naturaleza procesal

El contenido de un Estatuto Jurídico en materia jurisdiccional no se circunscribe a la determinación del Estado que debe enjuiciar las infracciones cometidas. Por ello, tras la determinación de «Quién» juzga dichos delitos o faltas, es preciso determinar el «cómo» se ejercen esos poderes de enjuiciamiento y punición.

En este sentido, la forma de ejercer estas facultades estará determinado por las normas propias del estado que está llamado a conocer en la materia, dado que en Derecho Internacional rige el principio según el cual los tribunales aplican siempre sus propias normas procedimentales, aunque juzgen a un extranjero. Sin embargo, los Estatutos jurídicos, previendo la posibilidad de que algún estado aplique normas que no alcancen el mínimo previsto en los textos internacionales que reconocen los derechos del hombre, establecen un sistema de garantías mínimas para el encausado. Hay que tener en consideración que en algunos supuestos los estados a quienes se atribuye la competencia para juzgar pueden tener unos sistemas jurisdiccionales imperfectos.

Al igual que hemos hecho en relación al régimen penal establecido en los Estatutos Jurídicos posibles, debe hacerse una diferenciación entre las garantías aplicables al personal integrado en una alianza militar o en una fuerza multinacional y aquellas otras referidas al personal de las operaciones de paz.

Se ha señalado que en Estatutos destinados a aplicarse entre estados aliados no debería contenerse ninguna mención a las garantías procesales, ya que ello revela una profunda desconfianza en los sistemas judiciales del estado juzgador. Prueba de lo superfluo de la mención de estas garantías procesales, es que los estatutos jurídicos de las fuerzas multinacionales europeas, redactados sobre la base del NATO-SOFA, ni siquiera hacen referencia a ellas. Sin embargo, sí parece oportuno establecer un listado de derechos durante el proceso judicial a favor del encausado en los supuestos de operaciones de paz o de actuación de la fuerza fuera de área, ya que en estos casos las estructuras judiciales de las partes en conflicto pueden estar muy debilitadas o bien pueden ser renuentes a reconocer tales derechos.

Tomando como modelo el NATO-SOFA el contenido de las garantías es sucintamente el que sigue:

- Derecho a un procedimiento diligente y rápido.
- Derecho a ser informado, antes del juicio de las acusaciones formuladas.
- Derecho a ser careado con los testigos de cargo y a que los de descargo puedan ser conducidos coactivamente.
- Derecho a justicia gratuita o representación legal de su elección.
- Derecho a disponer de un intérprete y a mantener comunicación con el representante de su gobierno.

Una lectura simple de estos derechos hace dudar de si se trata de un listado numerus clausus, lo que desde luego debe ser rechazado por que los derechos del enjuiciado son, en el ámbito de los países de OTAN muy superiores a los enunciados.

En los Estatutos de fuerzas participando en operaciones concretas, ya dijimos que las soluciones propugnadas tiene tendencia a garantizar el cumplimiento de las inmunidades de jurisdicción . En concreto se garantizan los derechos de— no ser detenido ni arrestado. Si se considera que un miembro de la operación ha cometido un delito que está fuera del marco e su inmunidad de jurisdicción debe diferenciarse de si se trata de un civil o de un militar. En el primero de los casos podrá decidirse, previo acuerdo entre el mando de la operación y el gobierno del país receptor, si puede iniciarse un procedimiento penal contra el presunto delincuente. En caso de que se trate de un militar, queda exclusivamente sujeto a la jurisdicción de su estado de origen (27).

Aspectos disciplinarios

En relación con las infracciones de naturaleza no penal cometidas por los miembros de una fuerza multinacional, el interés de los estados por sancionar es todavía más acentuado que en el ámbito de la responsabilidad criminal, de forma que no existen precedentes en ninguna unidad multi o internacional en la que se aplique un régimen disciplinario común con independencia de la nacionalidad de los infractores o de los mandos con competencia sancionadora.

(27) Lo que resulta perfectamente congruente con nuestra Ley Orgánica 4/87, de 15 de julio, de competencia y organización de la jurisdicción militar, artículo 12 y 13.

Lo cierto es que existen dificultades jurídicas para establecer un régimen común:

- la inexistencia de órganos judiciales comunes que puedan resolver los recursos contra las sanciones impuestas en el ámbito de un régimen disciplinario multinacional, teniendo en consideración que de la doctrina emanada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se establece la obligatoriedad de que existan recurso de naturaleza judicial contra las resoluciones que impongan sanciones consistentes en privación de derechos fundamentales.
- la dificultad de tipificación de las conductas punibles, en gran parte debidas a la diferencia de sistemas penales y disciplinarios de los distintos países, etc.
- La diferencias sobre el propio concepto de lo disciplinario: naturaleza penal o administrativa. En algunos sistemas legislativos esta diferencia no es nítida, tal y como acontecía en España durante la vigencia del Código de Justicia Militar de 1945, mientras que en otros ordenamientos jurídicos las sanciones disciplinarias tiene una naturaleza administrativa.

A pesar de todo ello consideramos que una de las prioridades en nuestra materia sería la homologación de los sistemas disciplinarios de los distintos países, de forma que al menos en el ámbito europeo, donde las garantías judiciales pueden ser arbitradas de una satisfactoria, se establezca un régimen disciplinario común, aunque en caso de actuación de los Ejércitos independientemente se pudiera continuar con un sistema disciplinario propio. La imposición de sanciones y la tipificación de conductas de forma diferente a los miembros de una unidad multinacional en función exclusivamente de su nacionalidad es una situación a evitar que en nada favorece a la moral o a la disciplina.

CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

POR JOSÉ LUIS POYATO ARIZA

Introducción

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, en su vigésima primera edición define al Estatuto como el «Régimen jurídico al cual están sometidas las personas o las cosas en relación con la nacionalidad o el territorio».

Históricamente y desde el punto de vista del Derecho Internacional, primero entre las diversas ciudades con leyes municipales distintas y luego entre legislaciones territoriales más amplias, se planteó el problema de cual debía de ser la legislación aplicable en caso de concurrencia entre dos o más conjuntos de normas. El primer criterio empleado (estatuto local) determinaba la legislación aplicable en un lugar determinado y a las personas de aquel lugar. Se planteaban así, aunque el problema siguiera en pie, dos criterios generales para determinar la competencia y la legislación aplicable: el territorial y el personal.

Pronto surgió la doctrina de los estatutos que intentaba delimitar la soberanía de los estados. Según ella, la soberanía estatal se extiende sobre las personas sometidas a él, sobre las cosas que constituyen su territorio y sobre los actos que se realizan en el mismo. Aparecían, ya pues, los tres elementos para determinar la ley aplicable: estatuto personal, que determinaba el conjunto de normas aplicables a una persona, en consideración a su nacionalidad, regionalidad o domicilio; estatuto real, que concretaba la legislación aplicable según el lugar en que se halle el objeto litigioso y

estatuto formal, que determinaba la normativa aplicable a las formas y solemnidades de los contratos, testamentos y demás actos jurídicos, según la regla «locus regit actum».

A la vista de los citados antecedentes y con la pretensión de formular una nueva aproximación a lo que debe entenderse por «Estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales», cabría hacer, con el fin de centrar el objeto del presente estudio, las siguientes consideraciones:

- Por estatuto podríamos entender el Régimen Jurídico (conjunto de estipulaciones) que se determina en consideración a la nacionalidad y condición personal del sujeto.
- La referida condición personal, en el caso que nos ocupa, vendría determinada por la pertenencia del individuo a las Fuerzas Armadas españolas, sin perjuicio de que algunas de las referidas estipulaciones puedan extender su aplicación a personal civil, empleado por dicha Fuerza y acompañando a la misma, así como a personas dependientes de los miembros que la componen.
- Dentro del marco de actividades internacionales debemos considerar incluidas todas las misiones y operaciones que miembros de nuestras FAS desempeñen oficialmente en territorio extranjero, en períodos tanto de paz como de crisis o guerra.
- Por último, cabría resaltar que en el presente estudio no se va a abordar de forma exhaustiva el contenido que un estatuto de estas características debe conllevar, limitándose a lo que hemos denominado «Aspectos Administrativos» y obviando las cuestiones relativas a los aspectos jurisdiccionales (penales, disciplinarios, policiales, inmunidades, etc.) que por su evidente transcendencia y sustantividad propia son objeto de otro estudio.

Consideraciones formales

El concepto de estatuto que venimos postulando implica la concurrencia de voluntades de al menos dos partes, toda vez que las prescripciones que en el mismo se establecen respecto de militares españoles van a tener su efectividad en el territorio de otro estado, siendo lógicamente necesario el consentimiento de este último para su efectividad real. Ello nos conduce a la necesidad de plasmar tales estipulaciones en un instrumento jurídico que el Derecho Internacional y el Ordenamiento Jurídico interno de cada uno de los implicados consideren suficiente para regular la obligatoriedad de su cumplimiento.

Desde las anteriores premisas el «tratado internacional» parece, a nuestro juicio, el documento idóneo. El Decreto nº. 801/1972, de 24 de marzo, sobre ordenación de la actividad de la Administración en materia de tratados internacionales, en su artículo 2, a, lo define como: «...*el acuerdo regido por el derecho internacional y celebrado por escrito entre España y otro u otros Estados, o entre España y un organismo u organismos internacionales de carácter gubernamental, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*».

Esta definición es similar a la de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados a la que España se adhirió en mayo de 1972, incorporándose al Derecho interno español. Aunque en nuestro país no existen normas en las que se establezcan distinciones entre los diferentes términos con los que suele denominarse lo que de manera genérica conocemos como «Acuerdos Internacionales», es posible establecer una clasificación entre los compromisos que tienen carácter de tratado, con independencia de cuál sea su denominación, y los que no tienen tal carácter.

A los primeros, que se les conoce también como «Acuerdos Jurídicos», les es de aplicación la Convención de Viena en el plano internacional. Los otros acuerdos, que de manera general y por parte de la doctrina suelen denominarse «Acuerdos Políticos», responden a la necesidad real y creciente que sienten los Gobiernos de poder contraer compromisos internacionales de la forma ágil y flexible que demandan los tiempos.

En el ámbito internacional la validez y necesidad de estos «Acuerdos Políticos» es hoy plenamente reconocida y su carácter de acuerdos extra-jurídicos o acuerdos no sometidos al Derecho Internacional por voluntad de las partes, no significa que no exista una fuerza vinculante basada en la buena fe y que su cumplimiento no sea exigible a las partes.

Asimismo existen acuerdos que por su escasa entidad y por ser suscritos con países con los que España mantiene relaciones de alianza o de amistad con intercambio en todos los ámbitos, no es preciso recurrir a un método tan formal de autorización gubernamental, bastando con que el titular del Departamento Ministerial correspondiente informe al Gobierno. Estos acuerdos denominados «técnicos», son una subcategoría de los que hemos denominado «acuerdos políticos». En el propio Ministerio de Defensa la autorización de firma la obtiene del Ministro de Defensa el Director General de Política de Defensa (DIGENPOL). Esta asignación expresa a la DIGENPOL de competencias en la esfera internacional de las

actividades del propio Ministerio de Defensa se hace más concreta y específica en relación con la preparación de acuerdos y conferencias de interés para la defensa nacional y es complementaria de competencias implícitas a los cometidos que otros órganos del Ministerio tienen en dicha materia, como pueden ser el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, la Secretaría de Estado de la Defensa, la Dirección General de Armamento y Material, etc.

A nivel nacional la Constitución Española en su Título III contiene las normas básicas en relación con la celebración de tratados internacionales entendidos éstos con la definición y alcance que les da la mencionada Convención de Viena.

La norma constitucional y dentro de los que antes hemos denominado «acuerdos jurídicos» o «tratados internacionales» diferencia tres tipos distintos:

- a) Tratados que cualitativamente requieren una cesión de competencias derivadas de la Constitución (artículo 93), cuya autorización por las Cortes, previa a la conclusión, se instrumentará en una Ley Orgánica.
- b) Tratados que en razón de la importancia de la materia de su objeto (pero sin afectar a las competencias constitucionales), exigen una previa autorización de las Cortes a su celebración (artículo 63.3 y 94.1).
- c) Tratados «de menor importancia» que por no encajar en ninguno de los dos supuestos anteriores requiere únicamente que por parte del Gobierno se lleve a cabo una información a las Cortes, inmediata y oficial, de su celebración (artículo 94.2).

Excluidos de tales trámites constitucionales se hallarían los que anteriormente denominamos «acuerdos políticos» que, como instrumento de desarrollo de la política exterior del Gobierno, únicamente requerirían para su celebración el conocimiento y autorización del mismo junto con la necesaria coordinación por el Ministerio de Asuntos Exteriores, imposición ésta derivada de la aplicación del principio de unidad en la acción exterior del Estado. La autorización del Gobierno para la firma de tales acuerdos políticos se otorga normalmente, por acuerdo del Consejo de Ministros y la solicitud de autorización la hace el Ministro de Asuntos Exteriores. Dentro de esta categoría, como ya hemos enunciado anteriormente, existen los llamados «acuerdos técnicos» en los que basta simplemente con que el titular del Departamento Ministerial informe al Gobierno, cuál es el caso de los acuerdos técnicos dentro del ámbito del Ministerio de Defensa.

En definitiva, de todo el tema relativo a los acuerdos internacionales podemos concretar que dos son las categorías en las que pueden clasificarse los mismos:

— *1ª Categoría.*

Acuerdos jurídicamente vinculantes sometidos a la Convención de Viena. En el ordenamiento interno español han de ser sometidos al trámite parlamentario. Con independencia de su denominación se les conoce con el nombre genérico de «tratados».

Son negociados por los órganos de la Administración, con o sin intervención de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, y a través de este Ministerio son remitidos por el Gobierno a las Cortes, previo dictamen del Consejo de Estado.

— *2ª Categoría.*

Acuerdos no vinculantes jurídicamente, denominados «políticos». No sometidos a la Convención de Viena ni, en el orden interno, al trámite parlamentario del art. 94 de la Constitución Española. Su celebración precisa, en todo caso, de la autorización del Gobierno y de la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Dentro de ellos podríamos establecer dos categorías debido a la forma de que como se obtiene la autorización del Gobierno y a la intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores:

- a) Acuerdos que por su contenido, por razón del país con el que se celebran, o por algún otro motivo, pueden afectar a la política exterior del Gobierno; en este caso, el Ministerio de Asuntos Exteriores debe recibir el texto acordado, informar sobre el mismo y gestionar la autorización del Gobierno a través del Consejo de Ministros.
- b) Acuerdos que por su naturaleza técnica no afectan a la política exterior del Estado y en este supuesto la preceptiva autorización del Gobierno se obtiene directamente del titular del Ministerio correspondiente.

Por último, sería conveniente señalar que dentro del propio Ministerio de Defensa y en concreto, por la Subdirección General de Asuntos Internacionales de la Dirección General de Política de Defensa, se dictaron en mayo de 1990 unas normas guía sobre la tramitación de acuerdos internacionales en el ámbito del Ministerio. Estas normas deben de ser tenidas muy en cuenta para la realización de los posibles acuerdos que se firmen por cualquier órgano dependiente de dicho Ministerio.

De todo lo dicho y como ya hacíamos mención anteriormente, creemos que es necesario el que se lleve a cabo un tratado internacional para la

realización de un estatuto jurídico de nuestras Fuerzas Armadas en actividades internacionales y ello debido a la complejidad de las cuestiones que en el mismo se pueden suscitar así como a la importancia jurídica de las materias que en el mismo se relacionan.

Debemos de tener en cuenta que cuando hablamos de un estatuto jurídico englobamos en el mismo cuestiones de índole jurisdiccional, de inmunidades, de sanciones tributarias, de paso de fronteras, etc. las cuales llevan implícitas contenido de carácter totalmente jurídico y relativos, la mayoría de ellos, a cuestiones de soberanía nacional, motivo éste de suficiente entidad como para poderlo encuadrar como un tratado internacional. Son pues, como vemos, suficientes estas cuestiones para justificar por sí mismas, cualquiera de ellas, la necesidad de que un posible estatuto jurídico de nuestras Fuerzas Armadas se realice a través de un tratado o acuerdo jurídico de carácter internacional.

Contenidos específicos.

Ya en el punto primero del estudio, especificábamos que trataríamos de una serie de cuestiones o temas que a nuestro juicio, deberían figurar en el llamado estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales y que englobábamos bajo el concepto de «aspectos administrativos». Pues bien, sin obviar la naturaleza jurídico-internacional que todo acuerdo de este tipo necesariamente conlleva, se han calificado estas cuestiones como administrativas pues, al propio tiempo entran en el campo de acción de las Administraciones Públicas de los Estados, sujetos firmantes del Acuerdo.

Somos conscientes de que la atribución administrativa que de estos temas se está pregonando resultaría discutible, pues como ya sabemos el propio concepto de Derecho Administrativo es complejo, sin que exista una única definición cabal sobre el mismo; sin embargo, el carácter de las distintas materias que se pretenden analizar, su clara incidencia en los respectivos derechos públicos así como la condición de sujeto que en ellas van a ostentar las correspondientes Administraciones Estatales, y el carácter funcional que los militares desplazados ostentan, entendemos permite, al menos con un fin prioritariamente metodológico, adoptar la denominación propuesta.

Con idéntica finalidad metodológica y al objeto de clarificar, en lo posible, la exposición, los aspectos administrativos a los que nos venimos refiriendo

intentaremos encuadrarlos en tres grupos, partiendo de la similitud de las diversas materias que encierran. Así comenzaremos con el tratamiento de los asuntos «económico-financieros», para continuar con los aspectos «indemnizatorios» y terminar con los «asistenciales y defunciones».

Por último, y al margen de lo anterior, una cuestión también a tener en cuenta y presente a lo largo de todo este estudio es la relativa al «principio de reciprocidad»; a la hora de fijar las eventuales obligaciones que respecto de nuestros nacionales ha de asumir la nación receptora, habrán de tenerse en cuenta los límites que nuestro Derecho interno impone, toda vez que en virtud del citado principio, tales obligaciones vincularán igualmente a nuestro país en los supuestos en que actúe como nación anfitriona de fuerzas de las otras partes.

Igualmente en toda la materia resulta fundamental tener en cuenta la posible existencia de otros Acuerdos tanto bilaterales como multinacionales suscritos con la otra Parte que podrían regular ya determinados aspectos y que resultarían, lógicamente, de aplicación sin necesidad de incluir en el eventual SOFA esos concretos temas.

Aspectos económico-financieros

Varios van a ser los asuntos a tratar en este apartado, los cuales vamos a intentar que sigan una secuencia coincidente con las diferentes fases que una operación de este tipo suele conllevar. Trataremos cuestiones relativas al paso de fronteras, movimiento de fuerzas, derechos aduaneros, cuestiones financieras, intercambio de moneda e incluso temas medioambientales.

En conjunto, vamos a estudiar materias que por algún autor alemán, como por ejemplo STOBER, se ha denominado con el sobrenombre de derecho administrativo económico (1).

Por ello lo primero a tener en cuenta sería el cumplimiento de formalidades que son necesarias establecer por el Estado receptor relativas a las entradas y salidas de una fuerza o de sus miembros. Dichos miembros

(1) Dicho autor define el Derecho Administrativo Económico como la suma de normas y medidas que regulan las distintas instituciones y la actividad de los órganos administrativos y autoridades administrativas en sus formas de actividad, de seguridad, planeamiento, vigilancia, dirección y fomento de la economía y las relaciones entre los sujetos que actúan en la vida social y económica y la Administración Pública.

deberán estar exentos de la exigencia de pasaporte y visado así como de la cuestión relativa a la inspección de inmigración. También deberán de estar exentos de la reglamentación del Estado receptor en cuanto registro y control de extranjeros, debiendo eso sí, tener en cuenta que no van a adquirir derecho alguno a domicilio o a residencia permanente en los territorios del Estado receptor.

Los miembros de una fuerza, cuando se les solicite, deberán presentar la tarjeta personal de identidad emitida por el Estado de origen y el orden de destino individual o colectivo en el que se certifique la condición del individuo o de la Unidad como miembro o miembros de una fuerza.

En el paso de fronteras, cada Jefe de convoy de la Unidad correspondiente deberá presentar en el puesto de control aduanero un estadillo detallado del personal y una relación, por categorías, de los vehículos, equipos, abastecimientos y materiales transportados.

En el caso de transporte por vía aérea o marítima, cada Jefe de Destacamento deberá presentar al Servicio de Control de los Aeropuertos o Puertos correspondientes, una relación detallada por categorías del personal y del material transportado.

Problema distinto será el planteado en el caso de que un miembro de una fuerza, o inclusive de un elemento civil, deje de estar al servicio del Estado de origen y no sea repatriado, en cuya situación las autoridades del Estado de origen informarán inmediatamente a las autoridades del Estado receptor facilitando todos los datos que puedan requerirse. Convendría también que por las autoridades del Estado de origen se informara a las autoridades del Estado receptor acerca de cualquier miembro que se hubiese ausentado durante un cierto período de tiempo.

Igualmente el SOFA deberá prever el caso de la expulsión del Estado receptor de un miembro de la fuerza o de un elemento civil.

Hay que tener en cuenta que previamente a la entrada de la fuerza en un Estado receptor se deberá llevar a cabo la petición de movimientos y de transportes de las Unidades integrantes de la fuerza, peticiones éstas que deberán ser dirigidas a las Autoridades Nacionales del Estado receptor competentes, normalmente a través del Agregado de Defensa correspondiente, si lo hubiera en el país receptor, o a través de los Organismos Diplomáticos, eso sí con la suficiente antelación.

El Ministerio de Defensa de la Nación Anfitriona se ha de comprometer a hacer lo necesario para poner en marcha las gestiones destinadas a obtener una serie de medios, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

- utilización de la red ferroviaria y carreteras para el tránsito sobre su territorio.
- puesta a disposición de lugares de estacionamiento y de alojamientos necesarios.
- utilización de instalaciones aeroportuarias civiles o militares.
- utilización de infraestructura portuaria, tanto civil como militar.

Otro tema a tener en cuenta será el de la validez o no de las licencias o permiso de conducir de los miembros de la fuerza. En este punto sería conveniente observar que el Estado receptor debería aceptar como válido el permiso o licencia de conducir civil o militar emitido por el Estado de origen a los miembros de una fuerza o de un elemento civil, o bien expedir su propia licencia o permiso de conducir a cualquier miembro de una fuerza que posea permiso o licencia de conducir emitido por el Estado de origen, todo ello con el entendimiento de que no se le exigirá nuevo examen para tal licencia ni pago alguno por el permiso concedido.

También sería conveniente en este punto tener en cuenta que para la circulación de tales vehículos podría exigirse que los mismos tuvieran un seguro obligatorio similar al que rige en la legislación vigente española.

En el paso de fronteras y justo en el momento de realizar tal operación las Unidades o Formaciones de una fuerza regularmente constituidas deberán ir uniformadas al igual que sería conveniente que los vehículos de servicio de una fuerza además de llevar su número de matrícula ostentasen una marca distintiva de su nacionalidad.

Aunque el uso de las armas por personal de la fuerza sea cuestión relativa a otro estudio, sí es aconsejable prever el que los miembros de una fuerza puedan poseer y llevar sus armas correspondientes a condición, claro está, de que estén autorizados para hacerlo por sus propios Reglamentos en el país de origen, así como, concretar en lo posible, aquellos supuestos en los que su uso esté permitido.

Como continuación al tema de armamento habrá que tener presente en el SOFA que estamos perfilando todo lo relativo al transporte de municiones y para ello deberemos de tener en cuenta las reglamentaciones aplicables a los transportes de material militar, bien de carácter internacional (países aliados) bien de carácter interno y también a toda la reglamentación rela-

tiva al transporte de materias peligrosas del Estado receptor. Las municiones se almacenarán en los emplazamientos indicados de acuerdo con la reglamentación interna de la Nación Anfitriona o Nación receptora. La custodia de estas municiones deberá atender a las disposiciones adoptadas por la autoridad militar competente del Estado receptor.

Por último y con relación a este tema, señalar tan sólo que la responsabilidad de la seguridad del personal y material incluida la munición, debe de incumbir a los Ejércitos respectivos en aplicación de la reglamentación en vigor en el territorio de la Nación receptora.

Con relación a ciertos aspectos financieros o económicos que debemos de tener en cuenta sería necesario señalar que los miembros de una fuerza o de un elemento civil y las personas de ellos dependientes podrán comprar localmente las mercancías necesarias para su propio consumo y los demás servicios que en cualquier momento puedan serles de utilidad o de necesidad, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado receptor.

Las mercancías que se requieran, de procedencia local para la subsistencia de una fuerza, se adquirirán normalmente a través de las autoridades que adquieran dichas mercancías para las Fuerzas Armadas del Estado receptor, pudiéndose dar el caso de que cuando el Estado receptor indique que dichas adquisiciones puedan tener un efecto adverso para la economía del Estado podrá restringir o prohibir dicha adquisición. En este sentido y en este punto concreto es necesario destacar que ya mediante la realización de «acuerdos técnicos» se llevan a cabo los apoyos logísticos necesarios para las mercancías que se requieran por parte de los miembros de la fuerza. Igualmente y a través de estos «acuerdos técnicos» se realiza lo que se denomina «apoyos logísticos» de la parte anfitriona en el sentido relativo al abastecimiento en víveres, carburantes, alojamientos de la tropa, agua potable, electricidad, reparaciones, uso de talleres, maquinarias pesadas y máquinas grúas, etc.

En el caso de que no haya un acuerdo técnico o específico que recoja tales cuestiones, las leyes del Estado receptor determinarán los derechos y obligaciones derivadas de la ocupación o utilización de edificios, terrenos, instalaciones o servicios.

Las necesidades de una fuerza de emplear mano de obra civil local se satisfarán de la misma manera que las necesidades semejantes del Estado receptor y eso sí, con la asistencia de las autoridades de dicho

Estado mediante los servicios de empleo. Los trabajadores civiles empleados por una fuerza no tendrán nunca la consideración de miembros de tal fuerza o elemento civil.

Con respecto al pago que se pueda realizar por mercancías, alojamientos y servicios facilitados en virtud del SOFA, o inclusive en virtud de acuerdos técnicos habrá de fijarse la forma de contraprestación, siendo el medio normal el pago del valor en moneda y ésta última la de curso legal del Estado receptor.

Con relación a exenciones debemos tener en cuenta que los miembros de una fuerza o componente civil, deberán estar exentos en el Estado receptor de tributación sobre el salario y emolumentos que les pague el Estado que envía las fuerzas o sobre cualquier bien mueble tangible cuya presencia en el Estado receptor se deba únicamente a su presencia temporal. En el caso de que un miembro de una fuerza emprenda en el Estado receptor un trabajo distinto de su empleo como tal miembro, no estará exento de la tributación sobre tal salario.

Con relación al tema aduanero debemos de tener en cuenta que salvo que exista disposición en contrario, los miembros de una fuerza y de un componente civil, así como sus dependientes, estarán sujetos a las leyes y reglamentos aplicados por las autoridades aduaneras del Estado receptor. En particular, dichas autoridades aduaneras tendrán derecho en las condiciones generales exigidas por las leyes y reglamentos del Estado receptor a investigar o a registrar a los miembros de una fuerza o de un elemento civil y a las personas de ellos dependientes así como a registrar sus equipajes y vehículos y confiscar artículos en conformidad con las referidas legislaciones y normas.

La importación temporal y la reexportación de los vehículos oficiales de una fuerza o elemento civil que circulen por sus propios medios deberán ser autorizados, libres de derechos, previa presentación de un triptico en la forma en que se establezca. Así mismo los vehículos de servicio de una fuerza estarán exentos de cualquier impuesto pagadero con referencia a la utilización de vehículos en las carreteras.

Con respecto al tema de documentación oficial, bajo sello oficial, éstos no estarán sujetos a la inspección de aduanas.

Cualquier fuerza debería de poder importar, libres de derechos, el equipo para la fuerza y las cantidades razonables de provisiones, pertrechos y otras mercancías para la utilización exclusiva de la fuerza, si bien en los

casos en que tal utilización sea hecha para su elemento civil y personas dependientes de los mismos, habrá que estar a la autorización del Estado receptor. Esta importación, libre de derechos, estará sujeta al depósito, en la oficina de aduanas del lugar de entrada, junto con los documentos de aduanas que se acuerden de un certificado en la forma pactada entre el Estado receptor y el Estado de origen.

Cualquier miembro de una fuerza en el momento de su primera llegada para su incorporación al servicio en el Estado receptor, o de cualquiera de sus dependientes, en su primera llegada al país, podrá importar sus efectos personales y su mobiliario, libres de impuesto.

Los miembros de una fuerza o componente civil pueden importar temporalmente, libres de impuestos, sus vehículos privados para su uso personal e inclusive el de sus dependientes, pero sin que exista o se establezca obligación alguna para conceder exención de las tasas a pagar en relación con el uso de las carreteras por los vehículos privados.

Las mercancías que se hayan importado libres de impuestos deberán poder reexportarse libremente con tal de que se presente un certificado facilitado por la oficina de aduanas correspondiente. Así mismo las mercancías compradas en el Estado receptor sólo podrán exportarse de acuerdo con las normas o reglamentaciones en vigor en dicho Estado.

Un punto a tener en cuenta y de bastante trascendencia es el relativo a los combustibles. En este caso y mediante convenios o acuerdos especiales o técnicos, por el Estado receptor se podrán suministrar, libres de todos los impuestos y tasas, los combustibles, aceites y lubricantes para uso en vehículos, aviones y buques oficiales. En estos supuestos son siempre acuerdos técnicos los que solucionan el problema. En el caso del Derecho español se debe de seguir un procedimiento para la aplicación de dicho beneficio fiscal, dicho procedimiento viene recogido en el párrafo c) del apartado 1º del artículo 9 de la Ley de Impuestos Especiales de 28 de diciembre de 1992 en el que *se establece la exención en la fabricación o importación de productos objeto de los impuestos especiales de fabricación que se destinen a las Fuerzas Armadas de cualquier Estado, distinto de España, que sea parte del Tratado del Atlántico Norte y a las Fuerzas Armadas a que se refiere el artículo 9 de la decisión 90/650/CEE, para uso de dichas fuerzas o del personal civil a su servicio para abastecimiento de sus comedores y cantinas* así como en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento de Impuestos Especiales, aprobado por Real Decreto 1165/95, de 7 de julio, que determina que el procedimiento para la aplica-

ción del beneficio fiscal antes descrito se iniciará con la petición al Ministerio de Defensa de la acreditación del cumplimiento de las condiciones fijadas en los respectivos Convenios Internacionales suscritos por España. Una vez obtenida dicha acreditación el beneficiario de la exención solicitará su aplicación de la Subdirección General de Impuestos Especiales del Ministerio de Economía y Hacienda. En la mencionada solicitud, a la que se acompañará la acreditación, se precisará la clase y cantidad de productos que se desea adquirir con exención de acuerdo con las necesidades previstas. Dicha Subdirección General expedirá la autorización de suministro con exención de los impuestos especiales por la cantidad adecuada a las necesidades de consumo justificadas. En el párrafo b) del apartado 3º del mismo artículo 4º, antes citado, se señala que el suministro de estos productos se realizará desde un depósito o almacén fiscal.

Esta remisión al Derecho interno español se ha hecho en base o como justificación al principio de reciprocidad del que ya hicimos mención en uno de los apartados de este estudio.

Hay que tener en cuenta que cuando hablamos de «derechos de aduana» no estamos significando otra cosa que los impuestos de aduana y todos los otros impuestos o tasas a pagar en la importación o exportación según corresponda y el concepto «importación» comprende la retirada de los almacenes de la aduana o de la custodia permanente aduanera con tal de que las mercancías afectadas no se hayan desarrollado, producido o fabricado en el Estado receptor.

Por último, sería de resaltar que todas estas cuestiones referidas a los derechos de aduana se deberán aplicar a las mercancías afectadas, no solamente cuando se importen o exporten del Estado receptor, sino también cuando estén en tránsito por el territorio de una Parte que participe también en el acuerdo internacional, aunque no sea Estado receptor.

Hay que tener presente que las autoridades aduaneras o fiscales del Estado receptor deberán disponer siempre de las condiciones suficientes para requerir que tales situaciones se observen hasta el extremo que juzguen necesario para evitar posibles abusos. Las autoridades de los Estados receptores y de los que envían fuerzas colaborarán mutuamente en la realización de posibles investigaciones y en la realización de las pruebas correspondientes para evitar posibles delitos contra las normas y reglamentaciones de aduana y de carácter fiscal.



Las autoridades de una fuerza prestarán toda la asistencia que puedan para asegurar que se entregan a las autoridades de aduanas o fiscales del Estado receptor los artículos sujetos a confiscación por, o en nombre de, las citadas autoridades.

Una cuestión que debemos encuadrar en los llamados «aspectos económico-financieros» y que está muy presente en toda la legislación actual, tanto a nivel internacional, como a nivel interno, es la relativa a las cuestiones medioambientales. Todos los participantes de las Fuerzas Armadas Españolas en cualquier actividad internacional deberán prestar especial atención respecto a la observancia de las normas ambientales del Estado receptor. Basándonos, igualmente, en el ya tan citado principio de reciprocidad, habrá que tener en cuenta el Derecho interno español para establecer unas normas de carácter medioambiental. En este sentido y en cuanto a España se refiere, hay que tener en cuenta que debemos de tener presente no sólo las normas de la Administración Central, sino también las normas que sobre medio ambiente están dictadas por las distintas Comunidades Autónomas.

Establecemos las normas medioambientales en este apartado puesto que el Derecho del medio ambiente va íntimamente relacionado con lo que hemos llamado «Derecho Económico Administrativo». Objetiva y sistemáticamente no pueden considerarse de forma separada los puntos de vista ecológico y económico-administrativo ya que ninguna realidad repercute tanto en el medio ambiente como la economía. Y, al revés, la economía sólo podrá funcionar si se mantiene el medio ambiente, ya que el rendimiento económico se basa en el aprovechamiento y el aseguramiento de los recursos naturales. El Derecho del medio ambiente lo que proporciona, ciertamente, es la integración del Derecho Administrativo Económico al aportar a éste soluciones ecológicas, aspecto éste, el ecológico, que ha de ser, así, una parte integrante del Derecho Administrativo Económico.

Hay que tener en cuenta que en la mayoría de los Códigos Penales actuales existen hechos delictivos contra el medio ambiente e incluso el Derecho Comunitario Europeo ha introducido la protección del medio ambiente como objetivo de la Unión.

Pues bien, hechas estas observaciones sería necesario que en un SOFA se recogieran unas estrictas medidas sobre las cuestiones del medio ambiente, si bien sería posteriormente y a través de acuerdos técnicos donde se recogieran las verdaderas obligaciones de los Estados en esa materia. Entendemos que como objetivos principales en materia de medio

ambiente debemos de señalar el que sería necesario difundir entre los participantes de la fuerza, en cualquier tipo de actividad internacional, las peculiaridades y las limitaciones de la zona de los ejercicios en lo relativo a las características medioambientales así como establecer las principales medidas de precaución que se deben de tener en cuenta.

Aspectos indemnizatorios (responsabilidad patrimonial de la administración)

En el tema de indemnizaciones hablaremos, en primer lugar, de la cuestión relativa a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Este principio consagrado hoy por nuestro ordenamiento jurídico y de cuya necesidad y racionalidad nadie duda es el fruto de un largo proceso evolutivo.

Los Estados modernos occidentales hicieron suyos los postulados medievales sobre la absoluta irresponsabilidad del monarca o la corona por las actuaciones lesivas para sus súbditos. El aforismo británico «the king can do not wrong» (el rey no puede hacer nada ilícito) tenía validez prácticamente universal y la mantuvo hasta finales del siglo XIX.

Por lo que a España concierne, con la promulgación del vigente Código Civil en 1889, se reguló la materia de la responsabilidad. En efecto, su artículo 1902 vino a establecer la responsabilidad extracontractual de quienes por su actuar negligente (o doloso) perjudicaran a otro: el que por acción u omisión, dice este precepto, *cause daño a otro interviniendo culpa o negligencia está obligado a reparar el daño causado*.

El artículo 1903 del citado Código, por su parte, extendió esta responsabilidad a los daños causados por los actos de aquellas personas de quienes se deba responder. En su conjunto ambos artículos permitían una doble interpretación. Cabría en primer lugar, entender que el Estado respondería de los daños causados por «agentes especiales» (artículo 1903) y de los daños provocados por sus funcionarios como derivados de actos propios (artículo 1902). Pero desde otro punto de vista era posible considerar que la responsabilidad del Estado quedaba limitada a los supuestos de daños ocasionados por sus «agentes especiales», en tanto que los debidos a la acción de sus funcionarios sólo eran imputables a éstos personal y directamente. La jurisprudencia se decantó por la segunda de las soluciones, consagrando así, de hecho, la irresponsabilidad del Estado.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones hizo su entrada en nuestro ordenamiento jurídico de manos de la Ley de Régimen Local de

1950, tras un débil y no culminado esbozo por parte del artículo 41.3 de la Constitución de 1931. Sin embargo, habrían de ser las Leyes de Expropiación Forzosa de 1954 y sobre todo la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, las que en sus artículos 121 y 40, respectivamente, provocaran la quiebra de las viejas ideas configurando una responsabilidad directa y en buena medida objetiva de las personas públicas.

Tal régimen de responsabilidad fue elevado al máximo rango por la Constitución de 1978, en su artículo 106.2. Posteriormente, la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común en sus artículos 139 a 144 regula este sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, estableciéndose posteriormente por Real Decreto 429/93, de 26 de marzo, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones anticipada ya por el artículo 9.3 de nuestra Ley fundamental que garantiza *«la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos,»* aparece consagrada en su artículo 106.2 a cuyo tenor: *«los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».*

Todo lo dicho hasta ahora viene a significar el Derecho interno en cuanto a la posible responsabilidad patrimonial del Estado, lo que tendremos que tener en cuenta para aplicar en caso de que los daños se produzcan en nuestro territorio y también como orientadores de las posibles soluciones cuando tales daños se produzcan en otro Estado Contratante.

En este punto habría que distinguir un doble supuesto: cuando los daños se produzcan a propiedades públicas utilizadas por las fuerzas intervinientes o bien cuando tales daños lesionen propiedades de terceros particulares.

En el primer caso lo normal es que cada Parte contratante en el SOFA renuncie a cualquier reclamación por daños a cualquiera de sus propiedades utilizadas por sus Ejércitos de Tierra, Mar o Aire, si dichos daños:

1. fueran causados por un miembro o empleado de los servicios armados de la otra Parte durante o en cumplimiento de sus obligaciones reglamentarias.

2. procedan o se ocasionasen por el uso de cualquier vehículo, buque o medio aéreo reconocido por la otra Parte y utilizado por sus servicios armados, con tal de que ese vehículo, buque o medio aéreo causante del daño se está utilizando en conexión con la operación o que el daño se cause a propiedades que se estén utilizando en las mismas condiciones. Así mismo se renuncia a las reclamaciones por salvamento marítimo por una de las Partes Contratantes, con tal que el buque o carguero sea reconocido por una Parte Contratante y se esté utilizando en conexión con la operación por su servicio armado.

En el segundo de los supuestos, es decir, cuando se producen los daños a particulares deberán arbitrarse una serie de mecanismos tendentes a una triple finalidad: reconocimiento efectivo de la existencia del daño, así como su relación de causalidad con la concreta operación y el importe del mismo; determinación del Estado causante del daño y, en su caso, aprobación de las actuaciones anteriormente referidas; y, por último, establecimiento de fórmulas para el pago de dicho daño o en su caso compensación a quien lo haya sufragado. Respecto de la primera cuestión hemos de remitirnos a lo anteriormente dicho en relación al Derecho interno español y así como a la necesidad de introducir principios similares a los que le informan para su aplicación en casos de daños producidos en otro Estado. Lo normal en los SOFA, s. actualmente vigentes es remitir toda la cuestión procedimental a los cauces que el Derecho interno del Estado receptor fije.

Con respecto a la segunda de las cuestiones deben preverse mecanismos para lograr la aceptación por el otro Estado así como para la resolución de posibles controversias en la materia; es frecuente la designación de árbitros para la resolución de dichas cuestiones.

Por último, las fórmulas para determinar el reparto en la indemnización del daño pueden ser muy variadas, dependiendo en gran medida, de que efectivamente se conozca la nacionalidad de las fuerzas causantes de aquéllos.

Aspectos asistenciales y defunciones

Otro de los aspectos a tener en cuenta en el cómputo general de cuestiones de tipo administrativo que deben de obrar en cualquier SOFA que se realice para las Fuerzas Armadas Españolas es el relativo a las cuestiones de carácter asistencial, así como a todo el tema de fallecimientos o de defunciones y demás normas administrativas que regulen la repatriación del cadáver.

Con respecto a los apoyos sanitarios, el personal de la fuerza tendrá acceso a los cuidados médicos necesarios del servicio de sanidad de las Fuerzas Armadas del Estado receptor en las mismas condiciones que el personal de éstas. Los cuidados y consultas proporcionados por los servicios médicos de las Unidades o de guarnición así como las posibles evacuaciones por helicóptero militar deberán de ser, a nuestro entender, de carácter gratuito.

Sin embargo, cuando se deban de efectuar evacuaciones de urgencia por medios de helicópteros sanitarios de carácter civil, las mismas darán lugar al correspondiente tipo de pago o reembolso que se haya estipulado en el acuerdo técnico correspondiente.

Así mismo las hospitalizaciones, las consultas, los exámenes y cuidados médicos en los centros hospitalarios de las Fuerzas Armadas o del Sector Civil darán lugar, también, al correspondiente pago o reembolso por el Estado de las fuerzas intervinientes.

En cuanto al tema de medicamentos, el suministro de los mismos o cualquier artículo de cura podrá ser efectuado por el Estado receptor. El coste de tales medicamentos entregados deberán ser compensado de acuerdo al criterio de pago o reembolso que se haya establecido para tal situación.

Hay que tener en cuenta que en materia de reembolsos por atenciones médicas, el personal de cada uno de los Estados participantes podrá someterse a las reglamentaciones comunitarias europeas establecidas o bien a los posibles convenios bilaterales que puedan existir entre los Estados participantes en las actividades internacionales.

Por último, y en relación al tema de fallecimientos habrá que tener presente que en el caso de fallecimiento de algún miembro de las fuerzas en el Estado receptor, éste será constatado por un médico, legalmente autorizado, que extenderá el correspondiente certificado.

Las Autoridades Judiciales del Estado receptor serán las que tengan competencia para ordenar la realización de la autopsia del difunto, la cual será efectuada por el médico que designe la Autoridad Judicial. En este supuesto se podrá determinar, siempre mediante acuerdo técnico, el que quepa la posibilidad de que a la autopsia del miembro de la fuerza pueda asistir un médico militar, en el caso de que lo hubiera, de la fuerza interviniente, eso sí con permiso de la Autoridad Judicial del Estado receptor.

Las Autoridades Militares del Estado a que pertenezca el difunto podrá disponer del cadáver a partir del momento en que la utilización le sea comunicada por parte del Estado receptor. El traslado del cadáver y la repatriación del mismo se realizará de acuerdo a las normas y reglamentaciones vigentes en el Estado receptor.

En concreto y en cuanto al Derecho interno se refiere, en esta cuestión hay que hacer mención a la reciente Orden Ministerial 79/97, de 18 de abril, por la que se regulan los gastos de entierro y traslado de restos mortales del personal de las Fuerzas Armadas o civiles al servicio de la Administración Militar en determinados supuestos que en su artículo 2º, apartado 2.f) establece que *«se entenderá por fallecimiento en acto de servicio aquél que se produzca con ocasión o como consecuencia de las actividades profesionales propias en un país fuera del territorio nacional en el que se hallare destinado o en comisión de servicio»*. Dicha Orden Ministerial establece también que si *«el fallecimiento ocurre en el extranjero los trámites serán iniciados por la Agregaduría de Defensa correspondiente y seguidos por los Agentes Consulares, sin perjuicio de que por éstos se obtenga el reintegro correspondiente por parte del Ministerio de Defensa. Si el óbito ocurriese durante la participación del fallecido en una misión u operación fuera del territorio nacional, en un país que no contase con Agregaduría de Defensa ni Consulado, los trámites se realizarán por el Jefe de la Unidad en la que se encontrara encuadrado el fallecido»*.

Dicha Orden Ministerial señala también algunos conceptos que serán objeto de cargo a la partida de gastos correspondientes entre los cuales podemos contar con:

- levantamiento de cadáver y autopsia, en su caso.
- todos los conceptos relativos al servicio de funeraria.
- traslado del fallecido o repatriación del cadáver, si el óbito ha ocurrido en país extranjero, bien por vía aérea, terrestre o marítima.
- féretro.
- servicio de tanatorio.
- incineración, en su caso.
- funeral, etc.

Hay que tener en cuenta que lo previsto en esta Orden Ministerial lo será sin perjuicio de lo establecido en la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 4 de febrero de 1994 por la que se regula el procedimiento específico de traslado de personal al servicio de las Fuerzas Armadas fallecidos fuera del territorio nacional.

Conclusiones

A lo largo del trabajo se han venido exponiendo aquellos aspectos, de naturaleza «administrativa», que sería deseable se incluyeran en un estatuto jurídico aplicable a nuestras Fuerzas Armadas en misiones internacionales. Lógicamente la perspectiva puramente teórica de un estudio como el que nos ocupa puede verse en gran medida matizada por diversos condicionantes derivados, de una parte, de la propia génesis que la obtención del propio documento implica y, de otra, de las concretas circunstancias que una misión específica puede conllevar. Así ha de tenerse en cuenta que la realización de un Acuerdo de esta naturaleza, obviamente conlleva la necesaria concurrencia de voluntades por parte de, al menos, dos Estados soberanos, implicando la necesidad de un consenso que, en muchas ocasiones, va a obligar a renuncias por parte de los implicados. De otro lado, resulta evidente que la aplicación de muchas de las cuestiones tratadas sería imposible cuando el ámbito de actuación de las Fuerzas no es un mero ejercicio o maniobra, sino una auténtica situación de conflicto en la que la obtención de determinados resultados puede exigir soluciones distintas.

En definitiva, se trata de destacar la relatividad de un proyecto como el que hemos intentado exponer.

Una segunda conclusión haría referencia a la necesidad de que cualquier posible estatuto jurídico de Fuerzas Españolas en misiones internacionales revista el carácter de acuerdo internacional, en los términos recogidos en la Convención de Viena, requiriendo compleja tramitación tanto diplomática como legislativa para su consecución y por ello implicando un proceso de elaboración, que pudieramos calificar de poco ágil y quizás ineficaz para situaciones que requieren soluciones inmediatas. Ejemplo de ello podría ser el reciente Acuerdo Internacional suscrito entre el Gobierno de la República de Albania y los Gobiernos de las Naciones contribuyentes a la Fuerza Multinacional de Protección relativa al Estatuto de dicha Fuerza, hecho en Roma el 21 de Abril de 1997, cuya aplicación provisional ha sido objeto de publicación el pasado 24 de junio, fecha muy posterior a la de la efectiva incorporación de nuestras Fuerzas en dicho territorio.

Una tercera conclusión sería la insuficiencia de un Tratado de este tipo que, dada su necesaria generalidad, normalmente va a requerir para su correcta aplicación la adopción de acuerdos de menor rango que desarrollen sus distintos aspectos así como, habida cuenta su vertiente estricta-

mente personal, la conclusión de otro documento que regule el estatuto jurídico del eventual Cuartel General que dirija la operación en territorio del Estado receptor.

Por último, destacar la necesidad de buscar una adecuación entre las previsiones del eventual estatuto, objeto de este estudio, y aquellas que integran otros estatutos a los que nuestras Fuerzas Armadas están sometidas en virtud de la pertenencia de nuestro país a diversas Organizaciones Internacionales. Con ello, se intentaría evitar una dispersión de normativas que dificulta una respuesta ágil a los problemas concretos que se plantean y se contribuiría a una deseable homogeneización de contenidos, que los haría más eficaces.

CAPÍTULO QUINTO

LA ACTUACION DE LA FUERZA:

- UN NUEVO TIPO DE OPERACIONES**
- CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUERZA**
- LAS OPERACIONES AÉREAS**

LA ACTUACIÓN DE LA FUERZA: UN NUEVO TIPO DE OPERACIONES

POR VIRGILIO SAÑUDO ALONSO DE CELIS

Un nuevo siglo está a punto de abrirse entre nosotros, una centuria en la que un gran número de seres humanos puede alejarse del umbral del hambre, en la que podrá ser posible dar marcha atrás a los estragos de la contaminación de la era industrial, en la que tal vez una diversidad más rica de culturas y pueblos participará quizás en la confirmación del futuro.... donde se contenga la plaga de la guerra.

ALVIN TOFFLER

Todo ello puede ser posible y sin embargo vemos que se da la contrario, que nos sumimos en una nueva era donde reaparecen los odios tribales. Así pues, las Fuerzas Armadas deben estar preparadas cada vez más para hacer frente a esas amenazas no sólo dentro del territorio nacional sino también fuera de sus fronteras.

En un mundo que pasa de la era geoeconómica a la de la geoinformación, las Fuerzas Armadas de los países occidentales deben tener una vocación de proyección contando para ello con el consenso popular y sabiendo que habrán de formar parte de coaliciones modulares, en las que cada aliado, dentro de un concepto general de división de trabajo, en lo que se refiere a las fuerzas militares y cometidos, proporcionará lo que pueda, complementándose las aportaciones realizadas por cada uno.

A partir de 1950 la palabra «*peacekeeping*» tomó un nuevo significado. Al principio este concepto servía para indicar los esfuerzos que había que realizar para contener un conflicto por medios pacíficos. Después de varias

décadas, las actividades derivadas de «*peacekeeping*» aumentaron y empezaron a implicar a un mayor número de organizaciones. Si inicialmente eran misiones con una preponderancia militar a partir de ese momento la parte no militar irá adquiriendo importancia. Hoy se puede afirmar que las Operaciones de Apoyo a la Paz (PSO) incluyen muchos componentes pero entre todos ellos el militar quizás sea el más empleado para restablecer la paz en las mejores condiciones.

En este contexto una respuesta multinacional comprende varios aspectos: el humanitario, el de la administración civil, el de el desarrollo de la infraestructura, el de las negociaciones políticas... y el militar. Éstos, que podemos resumir en dos civil y militar, pueden ser proporcionados por diferentes fuentes: Colectivamente por la ONU y organizaciones regionales, o individualmente por las naciones u organizaciones no gubernamentales (ONG,s). Aunque a veces puedan estar divididos por diferentes puntos de vista, orientación política y estatus, cada elemento implicado en una PSO. trabajará a largo término para conseguir el mismo resultado.

Las Fuerzas Armadas, en su componente terrestre, naval o aérea, constituyen en la mayoría de las ocasiones la parte más visible de una PSO. Además hay que añadir que en razón del mandato recibido están legalizadas para imponer la voluntad de la comunidad internacional, siendo capaces de llevar a cabo operaciones sin apoyo de los otros componentes debido a las características especiales.

La gran variedad de teatros donde las Fuerzas Armadas pueden verse implicadas obligará a una polivalencia de hombres y materiales. Esta diversidad deberá ser compensada con:

- Una capacidad de vigilancia desde el espacio pero también contra el espacio que representa igualmente una amenaza para las fuerzas.
- Una gran movilidad táctica, operacional y estratégica basada en unas capacidades de transporte adecuadas, en unas posibilidades de encaminamiento de tropas y materiales a los lugares de empleo, y un apoyo logístico adaptado.
- Una legitimidad de la acción tanto delante de la opinión pública nacional como de la población local de la zona donde vaya a operar la fuerza proyectada.
- Una coordinación de las operaciones a nivel de la Fuerza Multinacional de proyección que además de este carácter combinado tendrá el de conjunto, lo que exigirá para conseguir la eficacia operacional que haya una interoperabilidad en cuanto a procedimientos y equipos.

Como regla general una fuerza militar para llevar a cabo con éxito los cometidos que se le asignen debe tener una elevada aptitud basada en unas capacidades para poder llevar frente a cualquier situación de combate, éstas son:

— *Coordinar las acciones*

Por su organización, disciplina, mismo equipo y procedimientos operativos estandarizados las FAS son capaces de actuar de una manera coordinada en todas las acciones. Esta coordinación puede llevarla a cabo en el conjunto total de su zona de despliegue y en cualquier clase de medio físico, tierra, mar o aire.

— *Conocimiento de la situación*

Las posibilidades de adquirir información, por medios humanos o técnicos, y de transformar dicha información en inteligencia da a los mandos de las unidades una gran capacidad para conocer en todo momento la situación del conjunto de fuerzas en el área de operaciones. Este proceso también proporciona información sobre el terreno y las condiciones meteorológicas. Esta capacidad facilita a los mandos sobre el terreno la toma de decisiones para orientar sus esfuerzos, evitar pérdidas humanas y aprovechar los recursos.

— *Maniobra*

Las fuerzas empeñadas tienen una capacidad de maniobra que les permite llevar a cabo sus acciones en condiciones adversas. Tanto los elementos de combate como los de apoyo proporcionan ésta, que es más efectiva cuanto más coordinada sea la acción de los mismos y mayor el conocimiento de la situación.

— *Protección*

Es la capacidad para protegerse de los efectos de las armas. Puede ser pasiva, basada en la protección de vehículos blindados, fortificación, etc... y activa, basada en la destrucción de armas, municiones, desminado, etc... Un conocimiento de la situación y la capacidad de maniobra de la fuerza empeñada puede aumentar la protección identificando las áreas de alto riesgo o maniobrando para disuadir o destruir el origen de la amenaza.

— *Versatilidad*

Las fuerzas empeñadas pueden llevar a cabo otras misiones además de la principal para la que fueron enviadas a zona. Por ejemplo, un zapador puede ser empleado en un momento determinado como infante y viceversa.

Además de todo lo expuesto conviene señalar que estas operaciones no son estáticas, y si el paso de los años ha hecho evolucionar el desarrollo,

la dirección, etc... habrá que tener en cuenta siempre que se tenga que enviar una fuerza a una zona en crisis que cada conflicto no es igual al anterior y por tanto, aun teniendo en cuenta los aspectos generales enunciados, habrá que conocer al detalle cual es la naturaleza del mismo y cómo es el clima político de la comunidad internacional respecto a él.

El empleo de la fuerza

Las especiales características de los conflictos actuales han obligado a poner en marcha una amplia gama de instrumentos para promover la paz y seguridad internacionales y que puestos a disposición de la comunidad internacional, pueden evitar la aparición de estos conflictos, solucionarlos de manera duradera y aliviar sus consecuencias.

En las PSO. la fuerza puede usarse con carácter limitado, en función de las necesidades derivadas del cumplimiento de la misión.

De las operaciones realizadas hasta la fecha pueden sacarse algunas lecciones:

- El uso de la fuerza o una amenaza creíble puede ser útil indispensable. Pero cualquier amenaza de empleo puede llevar a una escalada, de modo que cuando decida empeñarse la fuerza sea demasiado tarde y difícil controlar el nivel de violencia. Es importante que los medios y efectivos sean suficientemente potentes y capaces para hacer frente a esa, más que probable escalada.
- La fuerza debe estar dotada con el mejor equipo y el armamento más sofisticado. Las unidades designadas deben estar suficientemente bien adiestradas y los gobiernos que las envían ser conscientes que ellas van a enfrentarse a situaciones de riesgo en las que no están directamente implicados los intereses nacionales aceptando el número de bajas que la operación lleve consigo.

A pesar de que las operaciones de paz han despertado un gran interés en la comunidad internacional no están claramente definidos los límites en los cuales puede quedar incluida una operación de este tipo. Los principios en los cuales deben basarse son:

- *Legitimidad:*
Que se deriva de un respaldo internacional y que alcanza su máximo exponente con el respeto al mandato de la ONU por el cual se realiza la operación.

— *Multinacionalidad:*

Que implica el hecho de la participación de varios estados en la operación. Participación que podrá ser aportando tropas, personal civil o militar aislado, equipo material o financiación.

— *Uso limitado de la fuerza:*

Cuyo grado de utilización podrá variar desde un mínimo en las OMP,s tradicionales, hasta un máximo en las de imposición de la paz.

El ex-Secretario General de la ONU, DAG HAMMERSKOLD, decía que: «*El mantenimiento de la paz no es una misión de soldados, pero sólo el soldado puede cumplirla*». Esta frase mantiene hoy un valor total y es así porque cuando se tenga que emplear la fuerza es esencial que ésta se aplique correctamente. Emplearla para obtener un éxito táctico inmediato puede motivar un fracaso estratégico a largo plazo y traer consecuencias importantes en su contra, puede aumentar las tensiones, modificar la opinión pública poniéndola en contra de la operación, poner en tela de juicio la imparcialidad de las fuerzas propias, e incrementar el nivel de violencia en el área de operaciones. Un inapropiado empleo puede ser motivo para verse empeñados en una escalada de violencia y en un conflicto a largo plazo que podría dificultar el alcanzar los objetivos señalados.

Una consecuencia importante de lo expuesto es la actitud que deben guardar los mandos. Éstos deben emplear la fuerza como último recurso o bien limitar su empleo. La prudencia es pues una constante que tiene que estar siempre presente desde la fase de planeamiento, lo que debe llevar a la búsqueda de medidas alternativas. Estas medidas son: Disuasión, Mediación y Negociación, Control de zona, Medidas represivas y Empleo de la fuerza.

— *Disuasión*

El empleo de medidas disuasivas es un elemento altamente eficaz para evitar el uso de la fuerza. La interposición y las demostraciones de fuerza pueden ser decisivas para evitar empeñarse en un combate, para reducir tensiones y para evitar una espiral de violencia. Una presencia oportuna de unidades en un punto y momento determinado disminuyen la posibilidad de que se produzcan incidentes y proporcionan tiempo al mando para acordar con las partes una solución negociada.

— *Mediación y Negociación*

La mediación y la negociación, para evitar el agravamiento de la situación en un momento determinado, son unos aspectos muy a tener en cuenta por el Mando. Una formación previa debe ser impartida a los

componentes de los Estados Mayores y Planas Mayores de las unidades así como a los Jefes de las mismas.

La necesidad de mediar y negociar es necesaria para ayudar a disminuir las diferencias que hubiera entre las partes o para reducir la tensión. Todo ello obliga a seleccionar al personal de la unidad con capacidad para llevar a cabo estas acciones. Un personal que debe ser neutral e imparcial, habilidoso y firme, insistente y paciente, objetivo y prudente. Una negociación o mediación mal llevada disminuirá el prestigio de las fuerzas empeñadas y sembrará la duda entre las partes sobre la capacidad del mando de la operación para alcanzar los objetivos marcados.

Estas acciones son la mayoría de las veces laboriosas y no siempre consiguen lo que estaba previsto, es por ello que no deben conducir al desánimo, por el contrario se debe ser insistente y buscar una solución alternativa a la inicial fijada, para que aproximándose al objetivo marcado sea satisfactoria para las partes en conflicto.

La imparcialidad y una gran confidencialidad en los asuntos tratados durante las reuniones, deben ser muy tenidas en cuenta por todos los componentes del equipo designado para llevarlas a cabo. Un pequeño descuido, la mínima indiscreción o la impaciencia por llegar a un resultado puede poner fin a una buena relación y a perder la confianza en el equipo negociador o mediador.

— *Control de zona*

Unas medidas de control que abarquen a todo el área de operaciones (AOR) y a las partes en conflicto pueden contribuir a evitar el empleo de la fuerza.

Algunas de estas medidas son: El establecimiento de check-points, las patrullas de reconocimiento, las acciones de nomádeo y la vigilancia de áreas o puntos.

— *Medidas represivas*

Las medidas represivas dirigidas contra las partes están destinadas a evitar que éstas inicien en un momento determinado acciones bélicas entre sí.

Dentro de ellas están: Prohibir que las fuerzas armadas de las partes realicen cualquier tipo de actividad de instrucción y adiestramientos, no concederles autorización para movimiento de convoyes logísticos, aumentar la cadencia de visitas de inspección a los Acuartelamientos, depósitos de armamento y munición..., prohibir el movimiento de helicópteros y aviones...

— *Empleo de la Fuerza*

Además de la prudencia que debe tener todo mando en operaciones, la firmeza debe ser mostrada en el momento decisivo para que las actividades hostiles no lleguen a producirse o en su caso cesen. Las partes enfrentadas deben tener la seguridad de que para evitar problemas mayores, y de acuerdo con las directivas de organismos superiores, la fuerza está preparada y dispuesta a empeñarse. Cada mando nacional debe saber que su fuerza en ZO. puede ser empleada a partir de un momento en el que no se puede ceder a las presiones de las partes. Este es un momento delicado en el que jugarán muchos factores antes de tomar la decisión de emplear la fuerza, aspecto que las partes deben saber no sólo a través de las Unidades desplegadas sobre el terreno, sino también a través de los organismos internacionales y de los representantes políticos de las naciones empeñadas en la operación.

Además de los principios digamos generales habrá otros de carácter operativo que siempre deben tenerse en cuenta como son:

— *Transparencia:*

De forma que las partes estén siempre al corriente de la misión, motivaciones e intenciones de la operación, y siempre dentro de los requisitos del momento sobre seguridad.

Una misión claramente definida es la clave del éxito al planificar y ejecutar cualquier operación militar. La experiencia adquirida ha demostrado que hay que mantener un contacto continuo con el escalón superior para que la misión sea clara y bien comprendida por los escalones subordinados. En la mayoría de las ocasiones el encuadramiento de la unidad será dentro de una fuerza multinacional y el idioma de relación, además del inglés, puede ser otro. Todo ello debe llevar a integrar en el Estado Mayor de dicha fuerza oficiales con una buena preparación para las operaciones que puedan realizarse y con un alto nivel de comprensión en el idioma de relación.

— *Coordinación:*

Las complejidades del ambiente, la inestabilidad de las circunstancias y la dinámica política y multinacional de las operaciones son elementos que pueden complicar el proceso de planeamiento. Durante esta fase los Estados Mayores deben tener en cuenta todo lo relativo a los medios de comunicación social, a las organizaciones no gubernamentales (ONG,s), a las organizaciones de voluntarios de carácter privado, a las naciones amigas, a los países aliados y a las partes contendientes del país en conflicto.

— *Presencia abierta y diferenciada:*

Todos los participantes en una operación de este tipo, tanto a nivel individual como las unidades, deben hacerse ver y reconocer como miembros de la operación mediante distintivos, señales, o insignias que claramente las diferencien del resto de personal y autoridades que operen en la zona.

- A todo lo expuesto hay que añadir un principio de obligado cumplimiento, y éste es la *Imparcialidad*. Nadie empeñado en una operación de este tipo puede tomar partido pues llegaría a ser parte activa del conflicto que pretende controlar. Así pues la imparcialidad debe ser un objetivo permanente, incluso ante provocaciones, pues sin ella es poco probable conseguir la confianza y la cooperación de las partes. Una estricta imparcialidad no significa que no se condenen la violaciones que aquellas realicen, o que se permanezca inactivo ante la falta de cooperación o incumplimiento de los compromisos asumidos por las partes.

Las reglas de enfrentamiento

Para todas estas acciones debe haber unas reglas de enfrentamiento (ROE,s) cuya finalidad será regular con claridad el empleo de la fuerza contra las partes. Contar con unas ROE,s claramente definidas, pueden significar la diferencia entre el éxito y el fracaso.

Están escritas en forma de prohibiciones y autorizaciones y son de alguna manera las directivas bajo las cuales las fuerzas pueden dar una respuesta por medio de las armas.

El principal objetivo de las ROE,s es garantizar que el empleo de la fuerza se haga con prudencia, en situaciones de extrema necesidad y como último recurso cuando hayan fracasado todos los medios para impedir el uso de la violencia. Un empleo de forma innecesaria o precipitada, socava la credibilidad y aceptación de la fuerza dentro de la comunidad internacional, en el propio país y ante las partes en conflicto, pudiendo dar lugar a un agravamiento de la situación y a una mayor violencia.

Al igual que otros procedimientos empleados en el combate las ROE,s deben ser perfectamente comprendidas por todos los componentes de la fuerza, se deben ensayar, dentro de las posibles situaciones en las que puede verse empeñada las unidades. Sin olvidar la decidida firmeza con que se deben aplicar, los mandos en cada nivel deben tener en cuenta que

la imparcialidad en la aplicación es un factor determinante para evitar una escalada de la violencia.

Cada operación tienen sus reglas de enfrentamiento que incluso durante el transcurso de la misma pueden variar. Se desarrollan teniendo en consideración muchos aspectos y se aprueban al más alto nivel, pero todos los mandos, a través del Mando Supremo de la Fuerza pueden solicitar que se hagan los cambios necesarios para adaptarse a la situación operativa.

La formulación, en los niveles más altos, está influenciada por una variedad de factores. El primero de ellos es la legalidad. Las leyes internacionales definen los límites legales para usar la fuerza durante una operación militar, pero no hay que tener en cuenta cuando vaya a aceptarse, lo que señalan las leyes nacionales.

Otro de los factores que se debe tener en cuenta al formular o aprobar las ROE,s es el concepto de autodefensa, entendiéndose como tal el derecho que se tiene, tanto a nivel individual como a nivel de unidades, para defenderse contra un ataque. Así pues las reglas de enfrentamiento establecidas no deben limitar este derecho.

La OTAN define la autodefensa como el empleo de una fuerza proporcional y necesaria, incluyendo una fuerza crítica, para defender sus fuerzas y el personal contra un ataque o un inminente ataque. Además de esta definición aclara los siguientes conceptos.

— *Necesaria:*

El uso de la fuerza es indispensable para asegurar la autodefensa.

— *Proporcional:*

Una respuesta equivalente a la percepción del nivel de la amenaza está justificada. La fuerza empeñada tiene que estar limitada al grado, intensidad y duración necesaria para la autodefensa y no más.

— *Inminente:*

La necesidad de defenderse tiene que ser manifiesta, instantánea y contundente, no permitiendo la elección del medio y el momento para llevarla a cabo.

— *Ataque:*

Es el empleo de la fuerza contra fuerzas y personal de la OTAN.

Hay que tener siempre presente que las ROE,s rara vez cubren todas las situaciones de combate, lo que exigirá a los mandos en todos los niveles, a comprender la intención con la que se han redactado para poder actuar en la forma adecuada.

La protección de la fuerza

Ya hemos visto cual era el objetivo perseguido por las ROE,s, otro aspecto íntimamente relacionado con aquellas es el relativo a la protección de la fuerza. Los mandos tienen que cumplir una misión y dicho cumplimiento les debe llevar a hacerlo con las menores pérdidas en personal y en material. Debe ser un motivo de preocupación permanente desde el momento inicial hasta el final de la operación, tanto en la fase de planeamiento como en la ejecución, y abarca todo lo relativo a la seguridad de las operaciones, a las medidas para preservar la salud y mantener alta la moral tanto a nivel individual como colectivo, a las medidas para prevenir accidentes de cualquier tipo, a las normas de seguridad para evitar «*tiros fratricidas*» y a las acciones de decepción.

La seguridad de las operaciones

Muchos aspectos y muy diversos deberán ser tenidos en cuenta por los mandos de las Unidades destacadas en un área de operaciones: La seguridad de las comunicaciones, la neutralidad y la imparcialidad, la seguridad del personal —concienciación, protección, control...-, las amenazas de tiradores de élite, la coordinación con otros organismos y siempre tener prevista la evacuación de la fuerza.

— *La seguridad de las comunicaciones*

Si importante es la aplicación de este concepto en las operaciones militares convencionales no lo es menos en las de mantenimiento o imposición de la paz.

El control del espacio electromagnético propio y de las partes es de vital importancia pues es una gran fuente de información. El control propio para evitar que se conozcan las intenciones y las actividades que diariamente hay que llevar a cabo, evitando que se adopten medidas que las dificulten o las eviten. En cuanto al control de las partes permite conocer con antelación sus planes y da al mando de la fuerza un índice de la actividad enemiga.

Un aspecto que se debe tener en cuenta es la presencia en Zona de representantes de los medios de comunicación o de agencias de prensa. Éstos en el cumplimiento de su trabajo buscarán todo tipo de noticias para poder «alimentar» al medio para el cual trabajan. La Fuerza, a través del Oficial de Información Pública (PIO) o del Oficial que se designe, será quien proporcione los datos a aquellos, siempre teniendo en cuenta el concepto general de seguridad de las operaciones.

Esta mentalidad de seguridad de las comunicaciones, versus seguridad de las operaciones, debe transmitirse a todos los escalones, desde el Oficial de mayor graduación al soldado, siendo conscientes de que una información inoportuna puede poner en peligro a la fuerza.

Los principios, políticas y guías establecidos por el escalón superior deben ser recogidos para no comprometer operaciones en curso o futuras, desvelar actividades de inteligencia o decepción, revelar debilidades o vulnerabilidades militares propias o de las partes.

— *Neutralidad e imparcialidad de la fuerza de proyección*

El mantenimiento de la paz exige un proceder imparcial y justo. Este proceder es muy importante para conseguir que la paz se mantenga, y tanto ella como la seguridad sean duraderas. Una pérdida de la imparcialidad puede provocar la intensificación incontrolable del conflicto. El Mando de la fuerza debe esforzarse en mantener en alto grado este concepto y si viese que las partes dudan de que las unidades no son imparciales deberá aclarar ante los mandos de aquellas los malosentendidos que hubiere habido para evitar males mayores.

La neutralidad es otro factor que contribuye no sólo a la protección de las tropas sino también al éxito de las operaciones. La mayoría de las veces se dispondrá de abundante información de las partes en conflicto, se conocerá con mucho detalle aspectos tales como: Orden de Batalla, medios, materiales, despliegue.

Una fuga de información sobre una de las partes provocaría una retirada de credibilidad la fuerza y podría suponer un riesgo añadido para ella.

— *La seguridad de instalaciones y de las posiciones defensivas*

El despliegue se hará en una zona de terreno previamente acordada con las partes, utilizando instalaciones, locales, edificios que entran dentro del protocolo de acuerdo. Las medidas de protección irán orientadas en primer lugar a una limpieza del lugar asignado de trampas, minas, proyectiles no explosionados y todo tipo de artefactos, también se incluirá en esta limpieza todo lo relativo a dejar la zona en condiciones de habitabilidad desde el punto de vista higiénico, la aceptación por parte de los responsables sanitarios encuadrados en la fuerza es también condición indispensable.

Una vez ocupada la zona habrá que establecer un plan de seguridad que abarcará un conjunto de medidas activas y pasivas para evitar cualquier acción contra la fuerza instalada.

— *La seguridad del personal*

El mando debe tener muy en cuenta que el personal a sus órdenes puede estar sometido a una serie de riesgos de muy difícil evaluación pero que tienen una gran repercusión en el desarrollo de la operación: los accidentes, principalmente los de armas de fuego y los de vehículo, la posibilidad de chantaje o sobornos, las drogas, el abuso de bebidas alcohólicas, las minas, las enfermedades venéreas, las enfermedades infecciosas propias de la zona, el manejo indebido de artefactos explosivos...

Unas normas de comportamiento que recojan estos peligros deben confeccionarse y repartirse entre los componentes de la fuerza. Los mandos en todos los niveles deben exigir a sus subordinados el más estricto cumplimiento de aquellos. Deben incluirse, en los momentos de no actividad y con cierta asiduidad, conferencias recordando las normas en vigor, pues la rutina, y el irse poco a poco acostumbrando a la misión hace que se «baje la guardia», produciéndose los momentos más peligrosos cuando se acerca el fin de la misma.

Es también necesario prestar especial atención a la salud, bienestar y moral de todos los componentes de la fuerza. Hay que prever planes de descanso para que en los períodos dedicados a ello se mitiguen los problemas psicológicos que cualquier componente de la fuerza expedicionaria puede tener. Estos problemas pueden derivarse de la propia misión o del alejamiento familiar.

— *La amenaza de tiradores de élite*

La experiencia adquirida ha puesto de manifiesto que los tiradores de élite de las partes, francotiradores o «snipers», son una amenaza muy seria y casi constante. Unas reglas específicas para reaccionar a estas acciones de elementos incontrolados de las partes serán difundidas por el mando de la operación. Dentro de estas reglas se incluirán: las zonas donde suelen aquellos actuar más normalmente, las medidas de reacción ante una acción de este tipo y los medios a emplear en su caso así como el reconocimiento periódico de dichas zonas.

— *La coordinación con autoridades civiles y organizaciones*

En el planeamiento y conducción de estas operaciones es necesario incluir los aspectos sociales, políticos, culturales, económicos y humanitarios para lo que se requiere el establecimiento de una amplia variedad de relaciones con las autoridades civiles y con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

De esta manera se conseguirán recursos e información, se facilitará la libertad de movimiento para nuestras fuerzas y el apoyo para obtener

la seguridad en determinadas zonas, a la vez que se cumple con las responsabilidades de orden moral y legal con la población civil.

Para ello se planificarán reuniones frecuentes con autoridades y agencias ONU desplegadas en zona, Organizaciones Internacionales (IO,s), Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s) y voluntarios civiles en el Área de Responsabilidad, para mantener un clima de mutuo apoyo, transparencia y comprensión, así como para recibir peticiones e información.

Con todo lo anterior se busca:

- Reducir el efecto sobre las operaciones militares de cualquier actividad civil potencialmente perjudicial.
- Asesorar sobre la influencia de la actividad civil en las operaciones.
- Mantener informado al Mando de la percepción, desde el punto de vista civil, de la actividad militar.
- Participar en el intercambio de información civil y militar.
- Planificar el apoyo a las autoridades y organizaciones civiles así como a la población.
- Redactar, con el apoyo del Asesor Jurídico, Acuerdos de Entendimiento (MOU) entre la Fuerza y las organizaciones y autoridades civiles.

Todo Mando debe ser consciente que las fuerzas militares no son una reserva de las ONG,s y que la participación de aquellas en la ayuda humanitaria, en concepto de colaboración, debe estar subordinada al cumplimiento de la misión principal encomendada, evitando la creación de una dependencia civil de los recursos militares, salvo que sea por un corto período de tiempo.

Dos aspectos conviene tener presente:

- Los recursos militares son limitados, por lo que en todo momento se tendrá cuidado en preservar la capacidad militar.
- La utilización de recursos locales por las fuerzas militares, normalmente mediante compra, no debe poner en situación crítica a la población local ante la no disponibilidad de recursos económicos para su adquisición o la inexistencia, hechos éstos que ocasionarían una actitud hostil hacia nuestras fuerzas.

— *La evacuación de la fuerza*

Esta acción hay que tenerla siempre estudiada. Se debe prever desde el primer momento un plan de contingencia que recoja todos los aspectos relativos a la evacuación de las unidades desde los destacamentos que se ocupen en cada caso. Estos planes deben ser ensayados y

dentro de ellos debe contemplarse, como una acción previa, la evacuación de los súbditos extranjeros encuadrados en ONG,s, OSCE, agencias civiles... El plan debe ser coordinado con los implicados haciéndoles ver en la fase de planeamiento los riesgos que corren caso de negarse a abandonar la zona si la situación se agravase, o que de no ajustarse a lo señalado en el mismo pues pueden poner en grave peligro el plan general de evacuación de la fuerza.

El apoyo logístico

Con arreglo a los principios de la OTAN, que son los que informan la actividad militar de las restantes organizaciones internacionales, la logística es un problema particular de cada uno de los países que conforman la Alianza. Así pues, para operaciones de este tipo el sistema de apoyo logístico estará basado en que cada nación debe proporcionar los apoyos a sus fuerzas.

Siendo pues este apoyo de responsabilidad nacional habrá que desplegar los medios necesarios para asegurar la autosuficiencia de la fuerza en administración, transporte, abastecimiento y mantenimiento. No hay que olvidar lo relativo a la asistencia sanitaria, debido a la trascendencia de su función y a las repercusiones que tiene sobre la moral, individual y colectiva, de las Unidades en ZO, siendo su objetivo garantizar la supervivencia de las posibles bajas, realizando sobre el terreno las primeras y vitales intervenciones para permitir la posterior evacuación de la baja a Territorio Nacional (TN).

La estructura logística es un aspecto importante a tener en cuenta para garantizar la autosuficiencia de las unidades tácticas. Para ello además de las unidades logísticas encuadradas dentro de la fuerza habrá otras constituidas *ad hoc* para la operación que servirán: una en la ZO. para activar la Base Logística que se proyecte, y otra en TN. para servir de enlace entre la logística territorial y la citada Base Logística.

Además de estas actividades de organización y constitución de unidades logísticas hay otras que se realizarán según el proceso de desencadenamiento de la operación y que pueden ser:

- Completar las dotaciones de las unidades de la fuerza.
- Desplegar las unidades logísticas en ZO. y TN.
- Acumular los niveles prefijados para la operación, tanto en TN. como en ZO.

- Organizar la corriente de abastecimiento entre TN. y ZO.
- Organizar todo lo relativo a la adquisición local.

La necesidad de una logística adaptada a la misión a realizar debe ser un objetivo principal al iniciarse el proceso para enviar unidades a una ZO. y para ello hay que conseguir que aquella sea ágil y flexible, diseñada y estudiada con antelación; unidades con un alto grado de cohesión y constituidas por personal de características adecuadas y con un entrenamiento específico para la misión; procedimientos operativos que posibiliten el ágil trámite de la documentación; organizaciones de mando que permitan un óptimo planeamiento a su nivel y la rápida disposición de los recursos que autorice el sistema de prioridades nacionales.

La instrucción y adiestramiento de la fuerza

Todo mando da una gran importancia a la instrucción y adiestramiento de su unidad para las operaciones bélicas. En el caso de las operaciones no bélicas, fundamentalmente en las de apoyo a la paz, las fuerzas utilizan parte de las capacidades con que están dotadas y emplean algunos de los principios y procedimientos de las operaciones bélicas, aunque modificados y acomodados a situaciones diferentes.

La variedad y complejidad de este tipo de operaciones requiere fuerzas versátiles y muy adiestradas para responder a situaciones diferentes y a la posible evolución de la situación.

Es necesario preparar muy específicamente a la unidad designada de acuerdo con la misión a cumplir. Esta instrucción y adiestramiento debe ser realizada también a los Estados Mayores y Planas Mayores que vayan a participar en la operación.

Dos objetivos deben perseguirse en esta fase, en la fase inicial: la preparación de la fuerza y la cohesión de la misma. La cohesión es muy necesaria habida cuenta del origen diverso de los que componen la fuerza proyectada.

Todos los participantes deben adoptar una mentalidad distinta para estas operaciones, sin embargo no debe olvidarse que determinados elementos o grupos pueden llevar a cabo actos agresivos que obliguen a las unidades, siempre de acuerdo con las ROE,s a empeñarse en acciones de combate. Los mandos deben también adaptarse. Mucho tiempo de su vida militar lo han dedicado a recibir e impartir una instrucción y adiestramiento

para operaciones bélicas , es por ello por lo que deben mentalizarse hacia unas técnicas para unas operaciones distintas que requieren: destreza, imaginación, adaptación, paciencia y flexibilidad.

No debe olvidarse el conocimiento histórico-cultural de la zona donde se va a vivir durante un período de cuatro a seis meses. Hay que hacer llegar a todos los niveles un poco de la historia de la nación donde se van a llevar a cabo las operaciones, los orígenes del conflicto y su evolución a lo largo del tiempo, las costumbres y modo de vivir de los habitantes y todo aquello que pueda proporcionar un mejor y más amplio conocimiento sobre el conjunto humano con el que hay que convivir, negociar, dialogar y llegado el caso combatir.

En ocasiones el idioma será un problema y habrá que emplear intérpretes locales que pueden pertenecer a una de las partes en conflicto. Éstos también deben ser objeto de instrucción, pues forman parte importante en la vida diaria de la unidad. Debe explicárseles que el papel que deben jugar no es el de interpretar sino de traducir lo que el mando dice, haciendo llegar al interlocutor el estado de ánimo de aquel. También deben conocer que durante el cumplimiento de la misión tienen que ser neutrales, al mismo nivel que se le exige a la fuerza, y que bajo ningún concepto deben proporcionar información «a su parte» bajo pena de caer en responsabilidades legales.

Si bien la instrucción y el adiestramiento deben realizarse con anterioridad al desplazamiento de la fuerza al área de operaciones, y pueden tener una duración máxima de seis semanas, deberán continuarse, si la situación lo permite en zona durante la ejecución de la misión para mantener al más alto nivel la capacidad operativa de la fuerza.

En todo este campo no debe olvidarse que aun habiendo instrucción y adiestramiento específico para la misión, el requisito más importante para alcanzar el éxito en las operaciones de apoyo a la paz es aplicar con toda rigurosidad lo aprendido en la instrucción individual y en el adiestramiento de unidades.

LA ACTUACIÓN DE LA FUERZA: CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUERZA

POR JOSÉ ENRIQUE FOJÓN LAGO

El militar tiende a la concepción de un conflicto perfectamente definido y en términos puramente militares, pero la realidad que está delante de nosotros es el reto de como enfrentar un conflicto con restricciones políticas y militares. No vamos a combatir de nuevo en una Segunda Guerra Mundial.... No se va a volver a emplear la fuerza militar como el único árbitro de los acontecimientos...

Teniente General Bernard E. Trainor USMC (Ret)
Naval War College Review. Agosto 1986

Una perspectiva

La evolución de los conflictos desde la Segunda Guerra hasta nuestros días, presenta ciertos rasgos diferenciales con el pasado. Anteriormente, la confrontación entre estados o coaliciones, la claridad de los objetivos a conseguir y la búsqueda de una clara victoria militar como medio de alcanzar el fin político, dejaban nítidamente en evidencia cuales eran los intereses nacionales que se defendían. El hecho que desde 1.945 gran parte del periodo haya estado determinado estratégicamente por el alto grado de amenaza de destrucción nuclear mutua, parece que ha influido en el resultado de la mayoría de las guerras que han tenido lugar desde entonces, alejándose éste de la «victoria total» que, tradicionalmente, se venía preconizando como fin de la estrategia.

La Guerra Fria propició situaciones que han desembocado en conflictos que parecen no tener solución como pueden ser Corea, Oriente Medio y Chipre, o que se han prolongado en el tiempo, como las Guerras de Indochina.

A partir de la caída y desmembración del imperio soviético, muchos de los conflictos que están teniendo lugar ponen de manifiesto una decadencia, en preeminencia y poder, de la nación-estado, en tanto que el origen de los enfrentamientos hay que buscarlo en motivaciones étnicas, culturales o sociales. Todo ello dificulta el diseño tradicional del resultado del conflicto y, por lo tanto, de la finalidad de las operaciones, lo que aparentemente erosiona la racionalidad de la estrategia tal como hasta ahora se venía entendiendo. En muchos aspectos es como si se volviese a tiempos que se consideraban superados. El futuro de la modernidad parece que será una recreación de lo ocurrido en el pasado.

Diversos tratadistas creen ver en todo ello una transformación en la naturaleza de la guerra, y se abre paso la teoría que nos adentramos en lo que algunos denominan «Cuarta generación de la Guerra» donde la famosa «trinidad» de Clausewitz: pueblo, ejército y gobierno, ya no formarán la base racional del hecho bélico. Pero algunas manifestaciones pujantes, aunque no novedosas, como son, entre otras, la condena del hecho bélico, el empleo del terrorismo como forma de acción política o la necesidad de un respaldo internacional para el empleo de la fuerza militar, no son suficientes para modificar los rasgos definitorios de la naturaleza de la guerra que siguen vigentes. Aunque se pretenda negar, y por perversa que resulte, la guerra sigue existiendo y continua utilizándose, como un medio para la consecución de intereses políticos, por la denominada «comunidad internacional», los estados, grupos nacionales sin estado u otros cohesionados por vínculos religiosos, culturales o étnicos.

El empleo de la violencia, la esencia de hecho bélico, es un rasgo que mantiene su vigencia, aunque sus manifestaciones cambien y, actualmente, su aplicación indiscriminada y total, de la impresión que no va a conseguir los efectos que tuvo en otros tiempos.

La decisión de utilizar la violencia, en la forma de empleo de fuerzas militares, un recurso extremo, tradicionalmente, ha venido determinada por la necesidad de defender unos intereses que las sociedades consideran vitales para su propia existencia y bienestar. Aunque esto goza de plena vigencia, lo que sin duda alguna ha sufrido una transformación en los últimos tiempos es la percepción, por parte de las sociedades, de cuales son sus intereses y la forma en que están, o pueden verse amenazados y, como consecuencia, ha tenido lugar una modificación de las motivaciones para tomar la decisión de cuando, cómo y de que manera se debe recurrir al empleo de la fuerza militar para defenderlos.

Uno de los rasgos que caracteriza al periodo que sustituyó a la Guerra Fría, a lo que el Presidente Bush se refirió como «Nuevo Orden Mundial», aunque podría ser más apropiada la denominación de Rudyard Kipling «Salvajes Guerras de Paz», es la situación de desorden internacional generalizado y la consiguiente espontaneidad, localización, descontrol y baja intensidad militar de la mayoría de los conflictos que se producen. Estos hechos no permiten aplicar el calificativo de guerra, en el sentido en que viene siendo entendido, para definir con claridad y precisión lo que en realidad constituye la esencia de la mayoría de estas situaciones, pues los otros tres Jinetes del Apocalipsis también cabalgan en ellas. Teniendo en cuenta que los rasgos más característicos de estas situaciones de inestabilidad son crimen, genocidio, hambruna, epidemias, terrorismo, insurrección etc, el término «conflicto» es el más apropiado para definir su naturaleza y, por lo tanto, para referirnos a ellas.

Otra circunstancia, la globalización de las comunicaciones, se ha convertido en un factor de gran impacto en cualquier situación que se produzca, ya que permite que la violencia y sus consecuencias se difundan, prácticamente en tiempo real, en toda su crudeza, mediante imágenes, disminuyendo la probabilidad de que existan «guerras olvidadas». El consiguiente impacto emocional en la opinión pública internacional, se transforma en presión para «que se haga algo», o lo que es lo mismo, la llevan a reclamar la intervención, incluido el empleo de la fuerza militar, si es preciso, para modificar la situación, sin sopesar, en ese momento, las consecuencias que ello pueda producir y su relación con los intereses nacionales. El mismo impacto de las imágenes puede provocar el efecto opuesto, como demuestra el hecho de que, una vez producida la intervención, la publicación de la misma clase de escenas en la que se ven implicados cooperantes o miembros de las fuerzas propias, provoca un estado de opinión que demanda el cese de la intervención.

El caso de Somalia es paradigmático. La visión de multitudes víctimas de la hambruna levantó un clamor favorable a la intervención, que se tornó en abandonismo ante las escenas en que cadáveres de soldados americanos eran arrastrados por la multitud y el hecho de que un cabecilla de una de las facciones enfrentadas tuviese como prisionero a un piloto americano, modificó el objetivo de la operación. Es lo que se ha venido a denominar «efecto CNN», pretendiéndose de este modo resaltar tanto la incidencia del factor emocional al forzar una decisión «precipitada», como el hecho de que dichos efectos, más allá de la evolución normal de los acontecimientos que se desarrollan en el marco del conflicto, puedan ser voluntariamente inducidos para provocar su expansión, normalmente la internacionalización, con lo que esto supone para su futuro desarrollo.

Una forma inicial de intervención, que en principio pretende evitar el empleo directo de la fuerza, es la imposición de embargos. Los casos de Irak y Yugoslavia demuestran hasta que punto este modo de empleo de la violencia, que podríamos denominar «indirecto», produce efectos indeseados, cuyas consecuencias, en la mayoría de los casos, son mucho más perdurables que las derivadas directamente de las acciones militares. Las ruinas económicas de Serbia, la República Sparska o partes de Irak, producidas por los embargos decretados por las Naciones Unidas, producen a sus poblaciones enormes sufrimientos que, en muchos casos, superan con mucho el mal que se pretende evitar.

La necesaria «injerencia» que debe efectuarse en lo que hasta ahora han venido considerándose asuntos internos de los estados, para que se lleve a cabo la intervención militar, hace necesario legitimar el empleo de la fuerza mediante la tutela internacional, lo que normalmente se produce en forma de mandato de las Naciones Unidas. Esta es una de las causas por la que se considera a las unidades multinacionales como el instrumento idóneo para la intervención ya que, independientemente de representar más ampliamente a la Comunidad Internacional, se consigue el efecto de evitar que recaigan sobre un sólo estado las consecuencias negativas del empleo de la fuerza. En términos prácticos esto supone que es la Comunidad Internacional la que asume, formalmente, el papel de «gendarme internacional», cometido que, tradicionalmente, venían ejerciendo determinadas potencias.

En los últimos tiempos, el necesario «trámite» de la legitimación internacional, lejos de restringir el recurso al empleo de la fuerza militar, ha facilitado su uso al poner de manifiesto que, más allá de la posibilidad para desarrollar violencia controlada, las unidades militares aportan, con su organización, disciplina y medios, capacidades únicas que las convierten en el instrumento adecuado para controlar la mayoría de los conflictos actuales. La organización militar tiene capacidad para reconstruir puentes y carreteras, prestar ayuda sanitaria, repartir alimentos, construir alojamientos, transportar personas, controlar desplazados, prestar protección, y un largo etcétera. Su actuación, en forma de ayuda humanitaria, apoyo en desastres naturales, misiones de interposición, acciones de vigilancia de embargos, etc., ha contribuido, de manera sustancial, a la consecución de las condiciones necesarias para alcanzar soluciones a los conflictos, mitigar los efectos de la violencia o evitar su extensión.

Todo lo anterior podría llevarnos a sedimentar la creencia que, en el futuro, la mayoría de los conflictos van a pertenecer al ámbito de la baja intensidad, con la proliferación de los cometidos citados anteriormente y que, por lo tanto, la fuerza no va a tener que emplearse, o al menos no en grandes proporciones. Las probabilidades de que, en las condiciones estratégicas actuales, tenga lugar un enfrentamiento generalizado, con peligro de guerra nuclear, o de grandes contingencias regionales, ha disminuido de forma significativa con respecto a décadas pasadas, pero nada hace pensar que situaciones como las de la Guerra del Golfo no puedan volver a repetirse. Este último es el tipo de conflicto en que la teoría y estrategia militar tradicionales tienen su aplicación más racional en la búsqueda de un resultado «claro» y, a causa de ello, donde el empleo de la violencia tiene más posibilidades de verse abocado a la escalada. La alta probabilidad de empleo de armas de destrucción masiva hace más incontrolable la situación y entre sus funestas consecuencias hay que añadir el posible impacto ecológico que extendería sus efectos más allá de la duración del conflicto y de la zona donde se ha desarrollado.

Aunque en situaciones de alta y media intensidad el uso de la violencia también está sometido a control, el tipo y cantidad de las armas empleadas posibilita que los efectos no deseados revistan gran gravedad y, por lo tanto, que su impacto en la opinión pública tenga consecuencias que afecten al desarrollo de las operaciones en curso, como el provocado, durante la Guerra del Golfo, por el bombardeo del bunker Al Firdos en Bagdad identificado como un centro de comunicaciones militares y que resultó estar ocupado también por personal civil o el bombardeo con misiles SCUD de zonas pobladas de Israel o Arabia Saudí.

El «otro» tipo de conflicto, el de baja intensidad, es el que tiene lugar con mayor frecuencia, hasta el punto de que parece poseer el carácter de «permanente» dado que constantemente en algún lugar del mundo tiene lugar alguno y en el que, sistemáticamente, ha intervenido directamente la Comunidad Internacional. Somalia, Bosnia, Rwanda, Kurdistán, Haití, Albania, etc, son ejemplos muy recientes y es, en ese ambiente, donde el empleo de la violencia por parte de las unidades militares se ve sometido a restricciones más estrictas, a causa del fin político que determina la naturaleza de las operaciones. Para referirse a este tipo de situaciones, en el lenguaje diplomático y militar se emplean denominaciones como Operaciones de Paz, Otras Operaciones Militares, Guerra sin Estados, etc., la denominación no es un asunto baladí, pues a veces se pierde la referencia de la verdadera naturaleza del conflicto. Doctrinalmente se conocen

como Operaciones no Bélicas u Operations other than War (OOTW). Desde un punto de vista técnico parece más correcto esta última denominación que la de Operaciones de Paz, dado que el estado de paz es el fin último de cualquier tipo de operaciones y por ello a todas las guerras se les podría haber aplicado esta denominación. Con todo ello se pretende abarcar, para su sistematización, un amplio campo de supuestos operacionales en los que las actividades de las unidades militares se emplean en cometidos diferentes para los que han sido primariamente concebidas, equipadas y tradicionalmente empleadas: el combate a gran escala. Otro rasgo característico de esta situación es que parte de las acciones militares se desarrollan, directa o indirectamente, en apoyo del elemento civil, bien sea hacia la propia población, autoridades y administración territoriales, Organizaciones Regionales de Seguridad, Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), Cruz Roja Internacional, etc.

El marco

La proliferación actual de la Operaciones no Bélicas parece que marca la tendencia predominante en el futuro próximo. A lo largo de su desarrollo, el foco de la acción se transferirá de una situación en la que las operaciones militares tengan la preponderancia, a otra en que los aspectos no militares, tales como la ayuda humanitaria o la reconstrucción, adquieran el protagonismo como elemento fundamental para la solución del conflicto, permaneciendo la fuerza militar, durante todo el proceso, como componente y factor posibilitante de la solución. Por todo ello las Fuerzas Armadas necesitan estar preparadas y dispuestas para actuar en esas circunstancias, no sólo en los aspectos tácticos y operacionales, también en los otros y enfrentar los aspectos legales que surgirán como consecuencia directa del cúmulo de circunstancias de esta naturaleza que genera el empleo de las capacidades militares en un marco restrictivo en el que, normalmente, la confrontación no tiene lugar entre estados, donde se emplean formaciones multinacionales, los objetivos políticos quedan determinados por un mandato internacional y la imparcialidad es el criterio de conducta que tendrá que presidir la mayoría de las acciones militares.

Tradicionalmente, la estancia de fuerzas militares extranjeras en territorio de un país tenía lugar, normalmente, como resultado de una irrupción forzada a la que seguía una ocupación, todo ello en el contexto de una confrontación entre estados o coaliciones. El orden jurídico que se aplicaba en el país ocupado era el impuesto por la «justicia del vencedor» y el resul-

tante de la aplicación del denominado Derecho de la Guerra. Como resultado, en la mayoría de los casos, la «conquista» traía como consecuencia la novación del marco jurídico del territorio «ocupado». Esta situación presenta algunas diferencias con la que se viene produciendo actualmente, en la que unidades militares intervienen en el territorio de otro estado para llevar a cabo una misión como consecuencia de un mandato de la Comunidad Internacional, a donde, normalmente, se desplazan y permanecen, con el consentimiento o autorización del estado al que pertenece el territorio donde se produce la intervención, o de una de las partes en conflicto, o por el simple mandato internacional cuando no existe estructura estatal. En este caso, la fuerza militar internacional será, con toda probabilidad, el único elemento capaz de imponer el orden y el respeto a los derechos humanos en el territorio. Este último aspecto es, en la actualidad, la causa que se admite para justificar y desencadenar la intervención de la Comunidad Internacional, al considerarse que se violan preceptos de vigencia universal.

Es, en este ambiente, donde el empleo de la fuerza por parte de las unidades militares se verá sometido a restricciones, en muchas ocasiones difíciles de concretar, entre otras causas por tener que desarrollar sus actividades en estrecho contacto con la población civil y siendo los elementos hostiles difíciles de identificar, lo que aumenta las posibilidades de que se provoquen efectos no deseados, o lo que es lo mismo, de la misma naturaleza de los que se pretende evitar. En este marco restrictivo, las consecuencias políticas de las acciones militares están directamente relacionadas con aspectos jurídicos que no se presentaban en los conflictos del pasado.

Todo lo anterior queda reflejado en lo que el General Collin Powell, entonces Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de los Estados Unidos, ponía de manifiesto, en el *Final Report to Congress on the conduct of the Persian Gulf War*, al señalar que durante la guerra por la liberación de Kuwait: «Las decisiones, a todos los niveles, estuvieron intensamente influidas por aspectos legales... ». Es previsible que, si los rasgos esenciales que presentan los conflictos en curso se mantienen en el futuro, los aspectos legales tendrán cada vez un mayor peso específico en todos los niveles y en cada aspecto de las operaciones. Entre otros pueden citarse los derivados del empleo de unidades, normas de enfrentamiento, estatuto de fuerzas, crímenes de guerra, daños, reclamaciones e indemnizaciones, etc. a los que hay que añadir los derivados del funcionamiento interno de las Fuerzas debido a su carácter multinacional.

La manera en que se puso fin a las hostilidades en Bosnia puede ser un buen ejemplo para describir la compleja naturaleza de estas situaciones. La ONU encargó a una organización regional, la OTAN, las tareas necesarias para acabar con las hostilidades e iniciar un proceso que consolidase la paz. Las Fuerzas de la Alianza, encuadrando a otras de países ajenos a ella, se trasladaron al territorio en virtud de los Acuerdos de Paz de Dayton, suscritos entre la OTAN, los gobiernos de Yugoslavia, Croacia y representantes de Bosnia. A este acuerdo se llega por la aplicación de la fuerza, primero mediante la imposición de un embargo a las partes en conflicto y la prohibición de sobrevuelo del territorio. Posteriormente se llevaron a cabo ataques aéreos para imponer determinadas restricciones puestas por la ONU a los contendientes y mantener la paridad de fuerzas entre ellos y, de esta forma, impedir que cualquiera de ellos gozase de la superioridad militar que les capacitase para poder llevar a cabo acciones ofensivas.

Los Acuerdos crearon un marco jurídico que permitió el despliegue de las unidades multinacionales encargadas de ponerlos en práctica. Las condiciones de entrada, estancia y tránsito de personal, unidades, material y abastecimientos, en los territorios de Bosnia y en los de los otros estados signatarios estaban reguladas. También se expresaba que los miembros de IFOR quedaban, «en toda circunstancia y momento» sujetos a la «jurisdicción exclusiva de los elementos nacionales respectivos, por lo que a la comisión de cualquier falta o delito se refiere», o, lo que es lo mismo, no estaban sometidos a la jurisdicción penal vigente en los diferentes estados signatarios de los Acuerdos de Dayton.

El la verificación de las actividades de desmovilización, desarme y control de actividades militares de las antiguas partes combatientes, la posibilidad del empleo de la fuerza armada, por parte de las unidades de la Fuerza de Implementación de la Alianza (IFOR) siempre estuvo presente. La misma presencia de la Fuerza Internacional creó las circunstancias que permitieron que se incrementasen las actividades de ayuda a la población y se tomasen las primeras medidas para alcanzar una solución duradera mediante la celebración de elecciones bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) para la formación de las instituciones estatales.

Una vez que se consideran implantados los acuerdos, se inicia una fase de estabilización. La presencia de la fuerza militar se sigue considerando el factor posibilitante del proceso de pacificación, aunque se ha dado paso

a un mayor protagonismo de las actividades civiles. Todo ello aporta un ejemplo elocuente de lo que se entiende por Operaciones diferentes de la Guerra (OOTW).

Aunque la solución definitiva del conflicto de Bosnia-Herzegovina está lejos de alcanzarse, por la complejidad de las causas que lo motivaron y las secuelas que ha producido, el marco consecuencia de los Acuerdos de Dayton es una buena referencia para analizar un gran número de aspectos de la actuación de las unidades militares en una situación de conflicto como la que tiene lugar en los territorios de la antigua Yugoslavia.

La aplicación de la violencia.

Las vigencia y aplicación del denominado Derecho de la Guerra hay que enmarcarla en el contexto del ambiente general actual donde, normalmente, se autoriza la intervención militar mediante mandato de la Comunidad Internacional y se justifica por la defensa de principios a los que se le atribuye validez universal y donde la confrontación, o el conflicto, se desarrolla cada vez con más frecuencia, en un marco supraestatal.

Los principios que informan este Derecho: *necesidad militar, proporcionalidad en la acción y evitación de sufrimientos innecesarios*, son perfectamente compatibles con los fundamentos que deben presidir el empleo de la fuerza militar que han sido históricamente aceptados por las naciones, ya que existe el convencimiento de que su contenido humanitario actúa en el beneficio general. La toma en consideración de estos principios, no necesariamente tiene que constituir un factor restrictivo para el planeamiento y desarrollo de las operaciones militares, antes bien, su aplicación correcta se convierte en un factor legitimador del empleo de la violencia, y por lo tanto, de las acciones que se emprendan y de sus resultados.

El respaldo por la Comunidad Internacional de la intervención militar, aporta un plus de refuerzo a la naturaleza jurídica de las operaciones, lo que hace necesario, como un requisito para su eficacia, la integración en su planeamiento de los aspectos legales relacionados con el empleo de la violencia en el marco que se autoriza. La ausencia de estas consideraciones en el planeamiento y ejecución de las operaciones militares puede provocar situaciones que creen la apariencia, y consiguiente estado de opinión, de que constituyen verdaderos actos de agresión. Las violaciones, o la sensación de que se producen, del Derecho de la Guerra, aunque sean esporádicas, tales como el maltrato de prisioneros, o personal civil, o la

provocación de los denominados «daños colaterales», pueden generar un efecto «deslegitimador» para quien las produce, con el resultado de invalidar, o minimizar, todo lo meritorio y positivo que, con gran esfuerzo, se haya conseguido con anterioridad, pudiendo poner en peligro el apoyo de la opinión pública, creando la desconfianza entre aliados o generando la hostilidad de la población en cuyo beneficio se actúa.

De esta forma, el control de los efectos del empleo de las armas se configura como un elemento esencial en el planeamiento y desarrollo de las operaciones. Desde este punto de vista, la aplicación directa de la fuerza puede contemplarse bajo dos amplios supuestos. Uno de ellos tiene lugar cuando, debido a la precisión de los medios empleados en una determinada situación, los efectos de la violencia se pueden controlar directamente al más alto nivel y, por lo que, dichos efectos, constituirán un elemento de planeamiento; y aquel otro en que el grado posible de control sobre los efectos es más tenue a causa de la necesaria descentralización de las acciones, del ambiente confuso donde se desarrollan y de la proliferación de armas presentes en las acciones, lo que aumenta, de forma significativa, la probabilidad que se produzcan efectos no deseados.

En el primer supuesto se pueden incluir las acciones de una campaña aérea. Dado que la tecnología permite un alto grado de precisión de las armas, aumenta el control de sus efectos, con la consiguiente disminución de las probabilidades para que se produzcan los ya aludidos «efectos colaterales», entendiéndose estos como aquellas consecuencias nocivas derivadas de la acción militar, que afectan a personas no combatientes o que se produzcan fuera del objetivo militar, bien por no aplicarse sobre éste o por haberse desencadenado un exceso de violencia.

En este sentido, la guerra en Bosnia nos presenta, de nuevo, buenos ejemplos. Las acciones aéreas de la Alianza contra objetivos militares serbio-bosnios se planearon de tal forma que, por la inteligencia disponible, las características del armamento empleado, la modalidad de ataque y el horario elegido, se minimizase la probabilidad de daños no deseados. Las imágenes difundidas por las cadenas de televisión de los misiles aire-tierra impactando directamente en sus objetivos, transmitieron una sensación de «limpieza quirúrgica» que sosegó a la opinión pública. No obstante, durante los ataques, las autoridades de Pale trataron de imputar a los Aliados la destrucción de instalaciones sin interés militar y las consiguientes bajas entre la población civil para deslegitimizar las acciones. Como queda patente, todas las partes tenían muy presente la trascendencia pública de

los resultados de la violencia y sus consecuencias jurídicas y políticas, sabiendo que, más allá de los resultados puramente operacionales o tácticos, el efecto de sus consecuencias en la opinión pública era un factor determinante de su eficacia. Hay que recordar que el detonante de la decisión para autorizar los bombardeos de los aviones de la Alianza Atlántica, fué el impacto emocional de las imágenes de una matanza de civiles en las calles Sarajevo y no el conocimiento cierto de otros hechos que afectaban directamente al desarrollo del conflicto como la liquidación de miles de personas a causa de la limpieza étnica. En el mismo capítulo de alta posibilidad de control de los resultados de la aplicación de la fuerza, pueden incluirse las acciones de los buques de la OTAN y UEO que efectuaron en el Adriático para poner en práctica el embargo a los territorios de la antigua Yugoslavia. Los medios disponibles por un buque de guerra para detener a un buque mercante permiten actuar desde un umbral bajo de violencia.

Diferente es el caso de la mayoría de las actividades de las unidades en algunos tipos de acciones terrestres. Normalmente, en una situación de confrontación localizada donde se produce una intensidad de violencia «local intensa», los casos de «empleo incorrecto» de la violencia quedarán minimizados, precisamente, por los efectos de esa misma violencia recíproca. El problema surge cuando las acciones se desarrollan en un ambiente donde uno de los elementos hostiles no son fácil, ni claramente, identificables o cuando existe una situación, normalmente de gran fluidez, donde la actuación militar se desarrolla con la presencia habitual de no combatientes. En estos casos es donde es más perentoria la necesidad de disponer de un instrumento válido y eficaz para el control del desarrollo de la violencia y sus efectos, susceptible de poder emplearse en una amplia gama de supuestos y, que por lo tanto, debe estar constituido por instrucciones claras y de sencilla puesta en práctica.

Entre los instrumentos que dispone el Mando para controlar el desencañamiento y aplicación de la fuerza militar, y delimitar los efectos del empleo de la violencia, pueden incluirse el establecimiento de niveles de alerta para el personal, y unidades, y de estados de alistamiento del armamento, así como la promulgación y puesta en práctica de Reglas de Enfrentamiento, lo que, en el lenguaje militar se conocen como ROEs, acrónimo derivado de la denominación inglesa *Rules of Engagement*.

Desde una perspectiva técnica, las ROEs son directivas emitidas por el Alto Mando de la Operación para controlar el empleo de la fuerza por parte

de las unidades propias en su actuación contra los elementos del potencial militar enemigo, evitar bajas por el fuego y prevenir interferencias propias. No deben entenderse que están orientadas únicamente a regular situaciones de autodefensa, su finalidad tiene como referencia el cumplimiento de la misión y la eficacia general. Con ello también se pretende llevar a cabo el cometido sin que se produzcan sufrimientos, pérdidas y destrucciones innecesarias, tanto propias como del adversario. Jurídicamente, para los componentes de las unidades que las reciben como orden, constituyen la referencia para el empleo legítimo de la violencia.

La importancia de las ROEs deriva de su doble condición de ser un elemento técnico para alcanzar los fines de la operación y de referencia jurídica para la legitimación de la acción. En su definición, para cualquier tipo de operación, deben tenerse presente los objetivos estratégicos y operacionales que se pretenden conseguir y la necesaria protección del personal, equipo e instalaciones propios, en base a los principios de necesidad y proporcionalidad en el empleo de la fuerza

Por necesidad de empleo de la fuerza se entiende la existencia de un acto, o intención, hostil que constituyen una amenaza y se oponen a la consecución del objetivo militar. El acto hostil tiene lugar cuando media una agresión física sobre la unidad, o elementos de ella, por parte de individuos o unidades. La existencia de intención hostil es más difícil de apreciar, se necesita percibir la inminencia de la agresión mediante la constatación de que está teniendo lugar la secuencia de actos necesarios para que se produzca, incluyendo la disposición, o despliegue, de personal o medios de todo tipo, por parte de los potenciales agresores, capaces de actuar contra las unidades o medios propios.

El uso proporcionado de la fuerza implica su adecuación a la amenaza en localización, intensidad y duración. Con ello se pretende repeler la agresión, o anular la acción peligrosa, empleando el nivel de violencia necesario y suficiente para garantizar la anulación de la amenaza, minimizando la probabilidad de producción de daños innecesarios.

Para ilustrar esta dos características tomemos como ejemplos dos sucesos, que tuvieron lugar, en un ambiente de conflicto de baja intensidad, durante el trascurso de la operación «Restore Hope» en Somalia que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se desarrolló con la finalidad de permitir el reparto de ayuda humanitaria y en los que se vieron implicados soldados de los Estados Unidos. En una ocasión un soldado estadounidense disparó con su fusil a un muchacho somalí que se había acercado al vehí-

culo donde estaba y le arrebató las gafas de la cara. En otro lugar, un civil somalí que se acercó a un vehículo norteamericano portando una pequeña caja de cartón, fue tiroteado desde el vehículo por un soldado que lo creía portador de una bomba.

En ambos supuestos parece que puede admitirse la existencia de proporcionalidad entre la amenaza percibida y el medio empleado para contrarrestarla. Percepción de inminencia de ataque y defensa mediante el empleo del arma individual, con producción de efectos limitados al agente agresor. No obstante, cada supuesto tuvo para su autor diferentes consecuencias. En el primer caso el soldado que disparó fué condenado por homicidio, al no apreciarse la existencia ni de acto ni de intención hostil que representase una amenaza. La sustracción de las gafas, no constituía un acto que pusiese en peligro su seguridad personal ni la de sus compañeros. En el segundo caso se apreciaron elementos suficientes para, en el contexto que se produjo el hecho, acreditar la presunción de intención hostil, al constatarse que en parecidas circunstancias, anteriormente, esos actos constituyeron ataques con bomba y, en consecuencia, el soldado autor del disparo fué absuelto, apreciándose legítima defensa y considerándose el hecho como un desgraciado accidente consecuencia del ambiente de tensión y violencia en que tuvo lugar.

El valor de estos ejemplos se acrecienta por el hecho que, en las situaciones en que tuvieron lugar, la apreciación de los elementos necesarios para desencadenar la aplicación de la violencia recayó en los escalones más bajos de la jerarquía militar. Ello pone de manifiesto la necesidad de que las ROEs, además de ser técnicamente posibles, sean sencillas de aplicar y estén claramente expresadas, para restringir al máximo la posibilidad de interpretaciones incorrectas y deben ser adecuadas al ambiente donde se tengan que poner en práctica.

Esos mismos ejemplos nos ilustran el otro aspecto de las ROEs: son un instrumento del Estado, que proporciona las fuerzas, para posibilitar la actuación dentro de las pautas de la legitimidad internacional. La jurisdicción que entendió ambos casos fué la militar estadounidense y encausó a sus nacionales por la actuación en el territorio de otro estado, para llevar a cabo una resolución de las Naciones Unidas. Esto pone de manifiesto que es la autoridad que emite las ROEs la que se responsabiliza de su cumplimiento y que también es el derecho interno de los estados, que contribuyan con personal, o unidades, a las Fuerzas Internacionales o actúen en virtud de un mandato de la ONU, el que se aplicará a sus nacionales por las infracciones derivadas del empleo de la fuerza.

En la definición de las ROEs puede seguirse un criterio permisivo o restrictivo, en cuanto a la discrecionalidad de empleo de las armas a emplear o efectos a conseguir. Normalmente en ambientes de alta y media intensidad, se consentirá una mayor permisividad, por el contrario, en ambientes de baja intensidad imperará el criterio de empleo «mínimo uso de la fuerza». En el primer caso, se entiende que ante las agresiones o amenazas, o para alcanzar un objetivo militar, se podrá emplear cualquier arma o procedimiento de que se disponga adecuado a la situación. En el caso de aplicarse el criterio restrictivo, se limita el empleo de armas y métodos de acción a autorización expresa relacionada con las circunstancias y, normalmente se requiere autorización explícita. Este último supuesto, que es el normal en las operaciones que proliferan en la actualidad, es el más complejo y el que requiere un mayor nivel técnico para su aplicación.

Debido a su trascendencia operacional y jurídica, las ROEs constituyen un factor determinante de la forma de actuación de las unidades militares en combate y en otras situaciones en que esté presente la amenaza. Una operación puede tener éxito o fracasar dependiendo de como se hayan diseñado, interpretado y aplicado las ROEs. Para que se pueda poner en práctica su contenido deben enunciarse en términos militares, con referencia a acciones, circunstancias y medios concretos, desproveyéndolas de toda connotación legalista que, al alejarse del ámbito profesional aumentaría la posibilidad de error. Todo ello, además, permitirá introducir en el adiestramiento criterios que capacitasen la aptitud de individuos y unidades para ponerlas en práctica, teniendo en cuenta que la fluidez de las operaciones hará que las ROEs cambien cuando no se adapten a la situación.

Con carácter general, se hace necesario establecer desde tiempo de paz un conjunto de ROEs que las Fuerzas Armadas emplearían en determinadas situaciones, a falta de promulgación de otras específicas y que, por lo tanto, servirían como referencia para el adiestramiento. Los criterios básicos que podrían emplearse para el diseño de lo que constituirían las Reglas de Enfrentamiento «standard», que se emplearían por «defecto» a falta de otras específicas, los siguientes:

- Autorización de acciones de autodefensa para contrarrestar una agresión o una amenaza cierta e inminente.
- Empleo estricto de la violencia, en base a los criterios de necesidad y proporcionalidad, para asegurar el cumplimiento de la misión o para la protección de vidas humanas.
- Emplear la violencia con efectos letales únicamente para proteger la vida humana y aquellos elementos considerados como esenciales.

Este esquema, de marcado carácter restrictivo, tiene su máxima aplicación en las MOOTW donde, como ya se ha indicado anteriormente, el empleo de la violencia se ve sometido a las mayores limitaciones aunque, sin duda, puede servir como elemento de referencia para situaciones de conflictos de mayor intensidad dado que, en la actualidad, la transición de paz a guerra no es clara, las situaciones varían con gran rapidez y la presencia de personal civil no combatiente en las zonas de actuación militar será una constante.

De esta forma, las ROEs adecuadas a cada situación deben ser el resultado de un equilibrio entre necesidades: las derivadas de la protección de la fuerza y las de alcanzar los objetivos determinados por el Mando que dirige la operación.

Para su confección deben tomarse como base las restricciones impuesta por la Autoridad Superior y aquellos criterios establecidos por el Mando de la Operación. Su promulgación es una responsabilidad del Mando y en su diseño y formulación deben de tomar parte tanto el personal de Operaciones como el Asesor Jurídico, y recibir en el planeamiento un tratamiento similar al diseño y evaluación de las Líneas de Acción.

La protección del medio ambiente.

En cualquier estudio actual sobre el desarrollo de las operaciones militares no pueden obviarse sus efectos sobre el medio ambiente. En las operaciones, el impacto ecológico de las acciones militares se ha convertido en un factor que condiciona el empleo de la violencia y de las unidades para el cumplimiento de la misión

Al recorrer las carreteras de Bosnia muchos meses después del cese de las hostilidades, lo que más llama la atención es la enorme cantidad de desechos de todo tipo que existen en prácticamente en todo el territorio, si a ello unimos las zonas de terreno inutilizadas como consecuencia de las minas y las devastadas por los incendios provocados, podemos fácilmente hacernos la idea de la magnitud que, durante el conflicto adquirió la agresión al medio ambiente.

No es exagerado afirmar que la visión de amplias zonas de litoral del Golfo Pérsico cubiertas de crudo, o la enorme humareda producida por el incendio de cientos de pozos de petróleo, durante la Guerra del Golfo, causó un profundo impacto en la opinión pública mundial y, lo que es peor, las con-

secuencias de estos desastres afectaron a amplias zonas del planeta, sobrepasando ampliamente la zona de operaciones, y sus efectos perduraron más allá de la duración del conflicto. Saddam Hussein empleó el desastre natural como arma de guerra.

El recurso no es nuevo en la historia militar, las tácticas de «tierra quemada» se han empleado tradicionalmente como arma de guerra. En el ambiente actual, donde proliferan las Operaciones diferentes de la Guerra, el problema sigue planteándose en toda su amplitud. Veamos algún ejemplo.

A finales de Agosto de 1996, unidades italianas encuadradas en la Fuerza de la Alianza Atlántica para la puesta en práctica de los Acuerdos de Dayton en Bosnia (IFOR), descubrieron unos polvorines del Ejército Serbio-bosnio en Margetici, República Sparka, que contenían centenares de toneladas de municiones y explosivos que no habían sido previamente declarados a IFOR. Se decidió eliminar el arsenal y, dada su magnitud, el método elegido para ello fué la voladura. Se puso en práctica la denominada «Operación Vulcano». El primer posible inconveniente surgió al comprobarse la posibilidad de contaminar aguas subterráneas, al tener que habilitar grandes hornillos para efectuar las explosiones. Esta posibilidad de contaminación se intentó explotar informativamente por el liderazgo serbobosnio, para deslegitimar la acción de las fuerzas internacionales y minar su prestigio, dado el gran impacto que un asunto de este tipo provocaría en la opinión pública.

Con los ejemplos anteriores se han querido presentar los dos supuestos genéricos que pueden darse con relación al medio ambiente y las operaciones militares: la provocación de daños como arma de guerra y la agresión al medio como consecuencia directa de la mera ejecución de actividades militares. Ya se ha señalado que no se trata de algo nuevo, pero lo que es novedoso es su percepción por gran parte de la opinión pública mundial, sin duda alguna consecuencia de la sensibilidad general existente hacia la conservación del medio y el riesgo que para ello supone el movimiento de grandes unidades, con su capacidad para contaminar, y el empleo de todo tipo de armas, sobre todo las de destrucción masiva, con un alto poder de contaminación, como son las nucleares, biológicas y químicas.

En cuanto a las armas de destrucción masiva. Las experiencias de las dos guerras mundiales han conducido a la firma de varios Tratados y Convenciones para limitar y prohibir dicho tipo de armas. No obstante, los usos de la guerra también se pueden aplicar a la defensa del medio ambiente.

Al igual que los principios que informan el Derecho de la Guerra sirven de guía para fundamentar las ROEs, *necesidad, proporcionalidad y evitación de sufrimientos innecesarios*, también servirán como base para hacer compatible las acciones militares y la defensa del medio ambiente.

La V Convención de Ginebra del año 1949, que trata de la protección de civiles, al referirse a la propiedad pública, prescribe que, si existe necesidad militar, un beligerante puede utilizarla, destruirla o confiscarla. Quiere decirse que si no se produce esta necesidad, las tácticas de «tierra quemada» no están amparadas por el Derecho de la Guerra. Casos concretos como son la contaminación o envenenamiento de lagos, ríos u otras fuentes de agua, encuentran regulación específica en el Art. 23.a. del Anexo al IV Convenio de la Haya de 1907.

La necesidad militar, única causa admisible para provocar un daño al medio, hay que hacerla compatible con el control de los efectos que produzca más allá de esa necesidad y es en este punto donde se presentan las dificultades. Los principios de necesidad y proporcionalidad no siempre son fácilmente compatibles. ¿Donde acaba la necesidad militar de verter toneladas de petróleo al Golfo Pérsico para impedir, o dificultar, un asalto anfibio, y donde empiezan los «efectos colaterales» en forma de grave contaminación?. El problema se presenta porque quien produce el desastre, en este caso el que vierte el petróleo, no puede controlar sus efectos y, a causa de ello, la alegada necesidad militar se transforma en una reacción desproporcionada, lo que da lugar a una pura y simple agresión al medio ambiente, con consecuencias muy graves y perdurables.

Los criterios generales del Derecho de la Guerra, en cuanto a su aplicación a la protección del medio, han sido ampliados por otros convenios que tratan el tema de forma específica, concretamente el Protocolo 1 a la Convención de Ginebra de 1949 y la Convención de 1977 sobre la *Prohibición del empleo militares o cualquier otro uso hostil de técnicas para modificar el medio ambiente*, más conocida internacionalmente como Convención de Modificación Medioambiental (ENMOD)

El Protocolo 1 contiene varios preceptos referentes a la limitación del empleo de medios y métodos de guerra en relación con la protección del medio ambiente. El Art. 35(3) prohíbe a uno de los bandos el empleo de medios o formas de guerra que tiendan a, o puedan, provocar daños, graves, persistentes y amplios, al medio ambiente, y el Art. 55(1) insta a los contendientes a evitar causar daños graves al medio ambiente en amplias

zonas o que sus efectos sean de larga duración. El concepto de lo que se entiende por daños graves, persistentes y amplios, no viene específicamente definido en el Convenio.

Otros preceptos del Protocolo intentan regular las acciones de «tierra quemada». Así, el Art. 54 prohíbe la destrucción de recursos naturales a disposición de la población civil, tales como alimentos, cultivos e infraestructura de agua potable. Sólo podrán ser sometidos a ataques en el caso que se sirvan de ellos directamente fuerzas militares, y en ningún caso deben ser dañadas si su propósito es negar su utilización por la población civil.

El contenido del Art. 54, sólo permite las tácticas de «tierra quemada» para defensa de una invasión del territorio propio aún bajo control. Por el contenido del Art. 56, se protegen las presas hidráulicas, diques y centrales nucleares, a menos que se utilicen para apoyar de forma continua, directa y substancial a las actividades militares del oponente y en tal caso, sólo si se da la circunstancia que el ataque sea el único medio posible de negar al enemigo su empleo.

La Convención de 1977, en su Art. 1 prohíbe a los contendientes el empleo de técnicas de modificación medioambiental como método de ataque, si con ello se producen efectos *graves, persistentes y amplios*. El Art. 2 define las «técnicas de modificación medioambiental» como cualquiera de las que mediante la manipulación deliberada del proceso natural, cambie la dinámica, composición o estructura de la Tierra. Esto es aplicable a la biosfera, litosfera, hidrosfera y espacio exterior. Estas técnicas, algunas actuales y otras posibles en el futuro, podrían consistir en quema de bosques o defoliación de grandes zonas, alteración del ciclo climático para producir lluvias o sequías, la introducción de plantas que afecten a cultivos tradicionales y procedimientos para provocar desastres geológicos.

Esta norma también concreta el significado de los conceptos de *gravedad, persistencia y amplitud*. Por grave se entiende un daño o perjuicio significativo para la vida humana y para recursos económicos o naturales. Un daño se califica de persistente cuando los efectos perduren por meses o al menos por una estación. Cuando los efectos se extienden en una zona de varios cientos de kilómetros cuadrados, estamos ante el concepto de efecto amplio. La mayor concreción técnica de esta norma permite disponer de unas definiciones que pueden emplearse para la interpretación de otra normativa relacionada con el medio.

El camino hacia adelante.

El contexto descrito hasta ahora es el marco donde, con gran probabilidad, tendrán que actuar las Fuerzas Armadas españolas en el futuro y hay que prever las implicaciones de todo orden que ello traerá consigo y, entre las de mayor importancia, las de carácter jurídico.

Cualquier unidad militar española que se traslade a territorio extranjero para cumplir una misión lo hace para aportar sus capacidades en el marco de las operaciones en curso y, aunque se trate de una «Operación de Paz», su capacidad para desarrollar y aplicar violencia es una posibilidad que siempre podrá concretarse para influir en la situación. Baste poner como ejemplo la actuación de los aviones F-18 españoles, como parte de las fuerzas de la OTAN, en Bosnia. Su actuación en misiones de bombardeo plantea los problemas inherentes a una acción de guerra.

En el supuesto actualmente más corriente, aquel en que las unidades militares actúan en virtud de un mandato de la Comunidad Internacional, los aspectos legales que se derivarán de su actuación serán complejos. La pertenencia a una coalición o la actuación en el marco de una fuerza ONU, la entrada forzosa o pacífica en el territorio en el que se van a desarrollar las operaciones, la existencia o carencia en ese territorio de una estructura estatal operante, la naturaleza y duración de las operaciones a desarrollar, son algunas de las circunstancias que configurarán el marco jurídico en el que se llevará a cabo la operación.

De todos los aspectos legales, los relacionados con la permanencia de la fuerza en el territorio, susceptible de emplear la violencia en ese mismo territorio, serán los más complejos, pues es un ámbito que no se presta a regulación por acuerdo.

Los Acuerdos de Dayton pueden servir como ejemplo para analizar el supuesto en el que exista un marco de acuerdo entre las partes para el desarrollo de las operaciones. El del Apéndice B al Anexo 1-A, al Acuerdo entre la República de Bosnia y Herzegovina y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, relativo a la condición de la OTAN y de su personal, en el Art. 7, establece que «el personal militar de la OTAN estará sometido, en todo momento y circunstancia, a la jurisdicción exclusiva de su respectivo componente nacional, en lo que a los delitos y faltas disciplinarias se refiera, que pueda haber cometido en el territorio de la República de Bosnia y Herzegovina», y en el Art. 8 que «el personal de la OTAN, en su calidad de expertos en misión, disfrutará de inmunidad respecto de arresto y

detención». El Art. 15 regula el procedimiento de reclamación de daños en el sentido que «las solicitudes de indemnización por daños o perjuicios causados al personal o las propiedades del Gobierno o privadas de la República de Bosnia y Herzegovina deberán presentarse a los representantes de la OTAN designados a tal efecto por conducto de las autoridades de la República».

Estas disposiciones, consecuencia de la aplicación al personal de la OTAN de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de la Naciones Unidas, de 13 de Febrero de 1946, relativas a los expertos en misión, pueden servir para cubrir los supuestos derivados del empleo de la violencia necesaria para el cumplimiento de lo estipulado en acuerdos, aunque su finalidad primaria, en el caso de los aludidos Acuerdos de Dayton, se oriente a regular situaciones no relacionadas directamente con las operaciones o de las consecuencias «colaterales» derivadas directamente de las acciones militares.

Hasta el presente, han sido las jurisdicciones nacionales respectivas las que han entendido de los delitos y faltas cometidos por el personal militar durante el transcurso de las operaciones, aún en el caso que se vean implicadas personas con nacionalidad diferente al encausado. En caso contrario, aquel en el que se desconociese, o hubiese que determinar a «posteriori» la jurisdicción competente, la inseguridad resultante se convertiría en un factor que dificultaría la cohesión de las unidades al, entre otras circunstancias, socavarse la legitimidad del ejercicio de la potestad disciplinaria, base del sistema jerárquico establecido en las unidades, y no establecerse certeza del alcance de conductas que podrían constituir delitos, de índole militar o comunes, diferentes a los reconocidos por cada estado. A ello hay que añadir las dificultades derivadas del caso en que en los hechos estuviesen implicados miembros de distintos países de la misma coalición o nacionales del país en cuyo territorio se desarrollan las operaciones, circunstancia en que se presentaría un problema de jurisdicciones.

En el aspecto de los daños, los acuerdos de Dayton regulan, de forma muy general, la reclamación por ellos, al reconocer la posible responsabilidad de las fuerzas internacionales por su actuación en el territorio bosnio. Este aspecto puede cubrir tanto los daños a elementos del patrimonio público o privado, como al medio ambiente. Es de esperar que no sólo los países cuyas fuerzas causen los daños sean los responsables de aportar la indemnización, también la organización internacional que patrocina la intervención debe de resarcir los daños.

Otro supuesto muy diferente se produce cuando, sin existir un marco de acuerdo con las partes del conflicto, es necesario emplear la violencia para el cumplimiento del mandato internacional. En este caso deben ser de aplicación los preceptos del Derecho de los Conflictos Armados, aún cuando se trate de una «Operación de Paz».

A modo de resumen

Las actuaciones de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones patrocinadas por la Comunidad Internacional presentan multitud de aspectos novedosos, destacando los de índole jurídica y de ellos, los derivados del empleo de la violencia.

Muchos de los asuntos de índole jurídica derivados de la estancia y actuación del personal y unidades en territorio extranjero, en diferentes circunstancias, pueden plasmarse en un Estatuto de Fuerzas, pero la mayor parte de las consecuencias derivadas de las operaciones no son regulables por acuerdo.

De las acciones de guerra, tomando el hecho bélico en sus diversas acepciones según la tipología actual en uso, se derivan consecuencias jurídicas sólo regulables, en la mayoría de los casos, por el Derecho de los Conflictos Armados, o Derecho de la Guerra como tradicionalmente se le conoce. Este conjunto de principios, normas, prácticas y usos, conforma el «Estatuto Básico» a que la fuerza militar debe ajustar su actuación en operaciones.

Las Reglas de Enfrentamiento (ROEs) son, para todos aquellos que tienen que cumplimentarlas, la referencia para el empleo legítimo de la violencia. Aunque su formulación y promulgación pueda corresponder a una autoridad internacional, son las autoridades nacionales las encargadas de ponerlas en práctica y de enjuiciar las consecuencias de ello.

La protección del medio ambiente se convierte en un factor determinante en el paneamiento del empleo de la fuerza, tanto por el daño emergente que producen como por las responsabilidades y consecuencias políticas a que pueden dar lugar.

El mundo del futuro parece conformarse bajo los postulados enunciados por Samuel Huntington, un ambiente de conflicto entre culturas y civilizaciones, lejos del idílico mundo que Francis Fukuyama preconizaba en «El fin de la Historia». El fenómeno bélico es una constante que estará pre-

sente en el porvenir, las Fuerzas Armadas deben prepararse para afrontar una evolución donde los aspectos jurídicos adquieran una importancia sin precedentes.

LA ACTUACIÓN DE LA FUERZA: LAS OPERACIONES AÉREAS

POR JOSÉ RUIZ BEFÁN

Preámbulo

Este capítulo nace con la pretensión de ser un referente, desde el punto de vista operativo, de todo lo dicho aquí hasta ahora. Se trata de comprobar si, en las misiones internacionales llevadas a cabo por fuerzas españolas, las necesidades, dificultades, carencias y limitaciones de las unidades militares operando sobre el «terreno» (terreno en un sentido amplio, incluyendo también el mar y el aire-espacio), justifican la inquietud que impregna el presente trabajo: la necesidad de un documento, que hemos dado en llamar *Estatuto* o, más formalmente, *Status of Forces Agreement (SOFA)*, cuyo fin último sería eliminar, en la medida de lo posible, todo lo que impidiera o dificultara el cumplimiento eficaz de los objetivos de fuerzas españolas en misión internacional con motivo de situaciones de crisis o conflicto, lo que en definitiva supone posibilitar y facilitar las operaciones, velar por las condiciones de vida del personal, garantizar sus derechos, proporcionarles protección y legitimar su actuación y el de las unidades donde están encuadrados; y todo ello con un número de bajas aceptables para la opinión pública nacional (permanentemente al corriente de este factor debido a la globalización de los medios de comunicación y la rapidez en la transmisión de las noticias) y con unos efectos colaterales, resultantes de las acciones militares, que ésta no considere desproporcionados; venciendo incluso las críticas, en estos dos sentidos, que, de todas maneras, otros sectores de la población van a plantear.

A la hora de bucear en la experiencia, tratando de servir a este trabajo con lo que el día a día de las operaciones nos enseña, se van a analizar, de forma particular, las operaciones aéreas, siendo conscientes de que igual-

mente hubiera servido a este propósito recurrir al acervo terrestre o naval, habiéndose hecho la elección tan solo en aras de la simplicidad, de la uniformidad del trabajo (producto de los conocimientos y experiencia del autor) y del convencimiento de que lo que aquí se exponga se dará, haciendo la necesaria abstracción, en igual medida en cualquiera de las otras dos ramas de las fuerzas armadas españolas.

Habrán aspectos específicos de las fuerzas aéreas que merecerán la pena ser resaltados, contribuyendo así a un objetivo secundario que parece también interesante: llamar la atención sobre el hecho de que, cuando los estatutos hayan de afectar a fuerzas de más de un ejército, habrá aspectos característicos de alguno de ellos que traerán consigo la necesidad de darle en las negociaciones un tratamiento singular; piénsese en las diferencias en la naturaleza y características de los medios empleados por los distintos ejércitos, de las formas de actuar, del medio en que se desenvuelven o de las circunstancias que rodean a los hombres y mujeres que los conforman. Cualquier estatuto debe estar basado en la voluntad de dar solución a aquellos aspectos (comunes y específicos) que presenten mayor dificultad, sean terrestres, navales o aéreos.

En este breve repaso a las actividades llevada a cabo por las fuerzas aéreas españolas en misiones militares internacionales, se distinguen diferentes fases: una primera en la que no existían estatutos; otra en la que, aún existiendo, no fueron debidamente concebidos y negociados; y el momento actual, en el que regulan cualquier actividad. A medida que las intervenciones se hacen más complejas, se aportan medios más sofisticados e intervienen mayor número de países, se hace más evidente la necesidad de documentos de este tipo.

Experiencia española en operaciones aéreas internacionales: 1ª y 2ª fase

La experiencia española en este campo se circunscribe al *Ejército del Aire*, y es ya lo suficientemente dilatada como para poder extraer enseñanzas. Aunque todo lo que afecta a un Estatuto es, en gran parte, común a las necesidades de los otros ejércitos, la especificidad del medio aéreo le confiere características particulares que debieran ser tratadas y resueltas en documentos de este tipo, igual que debe suceder con las que demanden las fuerzas terrestres o navales y, también, las policiales.

El primer precedente en operaciones internacionales que merece la pena destacar es la participación directa del Ejército del Aire en *Guinea*, resultado de un acuerdo bilateral de colaboración y ayuda a este país; la misión fue paradigmática por sus 15 años de actividad.

La segunda referencia importante (primera participación directa del Ejército del Aire en una Operación de Paz), es la misión llevada a cabo con ocasión de la independencia de *Namibia* del régimen sudafricano, *UNTAG*, a fin de supervisar dicho proceso.

La tercera participación digna de resaltar es la ayuda humanitaria prestada al pueblo de *Ruanda*, *UNAMIR*, consecuencia de la violencia racial entre «hutus» y «tutsis», que derivó en continuas violaciones de los derechos humanos.

La última de las misiones llevadas a cabo en épocas de escasa regulación en materia de estatutos, es la desarrollada con ocasión de la «*Guerra del Golfo*», prestando apoyo por el transporte a las fuerzas de EE.UU., U.K. y Francia y, en el orden conjunto, a la «Agrupación Bravo» de la Armada que operaba en el Mar Rojo y el Estrecho de Ormuz.

En una labor de síntesis que juzgamos necesaria, a fin de que la experiencia sirva de marco de referencia a los estatutos, se observaron en estas misiones las siguientes deficiencias:

- En ocasiones, *insuficiente equipamiento de los aviones* para la misión a desarrollar.
- Problemas no calculados en cuanto a *alojamientos, alimentación, recursos medico-sanitarios, de gestión, previsiones para compra y contratación local, etc.*
- Inexistencia de un servicio de *información al vuelo*: meteorológica, cartográfica, de tránsito aéreo y de ayuda a la navegación; y otras carencias técnicas y administrativas.
- La ínfima capacidad operativa de los aeropuertos desde donde se actuaba, sin los servicios en tierra necesarios para realizar las operaciones aéreas (aprovisionamiento de combustible, sistemas para la puesta en marcha de los aviones, elementos adecuados de carga y descarga y balizamiento de pistas para operaciones nocturnas y en emergencias); y, además, con la imposibilidad de contratar personal capacitado para el desempeño de esas labores, pues el que se encontraba era escaso e inexperto (lo que a veces obstaculiza más que ayuda).
- Carencias o deficiencias en *infraestructura*, básica para estancia y protección de material y personal, almacenamiento, y para el mantenimiento y reparación de los medios aéreos.
- Inexistencia o, lo que en aeronáutica siempre es peor, *falta de fiabilidad* de las ayudas a la navegación o el control radiofónico.
- La realización de vuelos sin tener asegurado el regreso, debido a la incertidumbre de encontrar *combustible* en el destino o a la ausencia de medios técnicos para suministrarlo.

- La obligada improvisación al preparar y solicitar las preceptivas autorizaciones de entrada y salida a los distintos espacios aéreos, los *sobrevuelos* o el paso de unas regiones de información de vuelo (*FIR*) a otras (con la consecuyente pérdida de operatividad).
- Despreocupación, en ocasiones, de los responsables políticos de la misión.
- Deficientes resultados cuando hubo que solicitar ayuda a las *delegaciones diplomáticas*.
- Retenciones injustificadas de personal de las delegaciones españolas en las comisarías de los aeropuertos o trabas a su actividad, cuando lo lógico era pensar en recibir facilidades.
- *Falta de inteligencia*. La información que se obtenía era atrasada, insuficiente o no fiable; incluso la proporcionada por la propia misión y la nacional (que se obtenía de forma autónoma). Esta carencia era causa de muchos de los problemas que aquí se enumeran.
- El peligro que suponían, en algunas de las misiones, los misiles SAM-7 lanzados por grupos de *guerrilleros incontrolados*, lo que obligaba a emplear tácticas no habituales, como, por ejemplo, el vuelo a baja cota y a la estima (con referencias solamente al terreno), para lo que era necesario un entrenamiento especial que implicaba, al final, un esfuerzo adicional, no previsto, de personal y material. Además, este problema aumentaba el riesgo de impacto con aves, que fue origen de muchos incidentes.
- Una *carga de trabajo superior a lo previsto*, lo que elevaba mucho el esfuerzo logístico desde España, al demandar más abastecimiento para mantener operativos los medios.
- La *incompetencia del personal de ONU* responsable de gestionar los medios aéreos españoles. Como ejemplos más sorprendentes se pueden destacar: el uso de los medios aéreos en acciones para los que no habían sido comprometidos; su explotación en operaciones secundarias, aún cuando se hacía apremiante usarlos en las primarias; ausencia de una adecuada programación que permitiera prever los vuelos con la anticipación suficiente para preparar las misiones a realizar (en aras de la seguridad y eficacia); y sobreutilización de los medios. Se intentó, sin resultado, que las células aéreas solicitaran, al menos los vuelos por escrito, para dar justificación oficial a su necesidad.
- La imposibilidad de garantizar la necesaria *seguridad al personal y material* durante las operaciones en tierra, lo que obligó a adoptar medidas autónomas. Esto supuso conflictos competenciales de soberanía y jurisdicción (casos penales, policiales, de inmunidades, etc).

- La necesidad de reubicar determinadas bases de operaciones (previamente establecidas), por la falta de seguridad o inexistencia de los apoyos mínimos (entre otras razones); pero lo más grave era que, en algunos casos, las supuestas carencias no eran más que estrategias de la propia misión realizadas a espaldas de los responsables españoles. Un ejemplo ilustrativo lo ofrece la misión UNAMIR, donde se estuvo operando desde el aeropuerto de Nairobi (Kenia), en vez de hacerlo desde el de Kigali (Ruanda); la razón fue una hipotética falta de combustible en Kigali: más tarde se demostró que el verdadero motivo era que en este aeropuerto el combustible se servía un precio más elevado del que tenía en Nairobi. Esto impidió operar sobre el propio terreno y que la ayuda al pueblo fuera inmediata.
- Los medios aéreos españoles fueron utilizados, a veces, más en beneficio del personal de ONU que en el de ayuda a la población: su misión primaria y fundamental. Con ello se desvirtuaba el carácter humanitario que España había pretendido darle a su participación. Por ejemplo, recaían en aviones y tripulaciones españolas todas aquellas misiones mínimamente delicadas, tanto por el personal a transportar (autoridades y miembros de la misión con ocasión de relevos por vacaciones o asueto), como por la operación a realizar. El resultado era la sobreutilización de los medios y la pérdida de misiones primarias.
- Cambios bruscos en cuanto a la capacidad para operar. Tomemos como ejemplo la misión en Namibia: antes de la salida de Sudáfrica del territorio, fue posible un acuerdo estatutario con este país, que cubría muchas de las carencias aquí denunciadas. Después de que los sudafricanos abandonaran Namibia, la misión (en particular España) quedó sin interlocutor válido con quien negociar, ya que no existía autoridad alguna que representara al país.
- Lo más lamentable de todo puede ser el hecho de que, más a menudo de lo que era deseable, se produjera una *falta de entendimiento* entre los responsables de la misión (ONU en las Operaciones de Paz) y los de los distintos componentes nacionales (España en su caso). Esto reveló que los compromisos con los intervinientes, expresados o no en documentos, no se cumplían por diversas causas (falta de voluntad en buena medida).

Un ejemplo que corrobora lo dicho hasta ahora lo muestra la siguiente anécdota: el 25-11-94 llega el primer avión español a Nairobi, después de un largo viaje desde España lleno de incidentes administrativos y trabas en los aeropuertos donde hizo escala. Nada más aterrizar, ya se le tiene encomendada una misión para seis horas más tarde: el tiempo justo de recuperar el avión (insuficiente para el preceptivo descanso de las tripula-

ciones). De inmediato se despegó para realizar un traslado de pasajeros a la ciudad ruandesa de Gbadolite, a 900 km. de distancia. Los pasajeros eran dos presidentes de países implicados en el conflicto y sus séquitos (cosa que se supo más tarde). En el momento de la partida no se sabía a ciencia cierta el objeto del transporte y en el destino no se garantizaba el reabastecimiento de combustible, necesario para el regreso. Después de un duro viaje, en el aeropuerto de llegada surgieron problemas administrativos, de identificación, repostaje, etc. Bajo coacción, los pilotos se vieron obligados a volver de vacío esa misma noche a Nairobi, contraviniendo todas las normas de seguridad de vuelo (dado el gran número de horas que la tripulación llevaba sin dormir desde su salida de España). Los usuarios del avión se despreocuparon de los problemas surgidos, del trato recibido por la tripulación y de las necesidades operativas para el regreso, que eran consecuencia del servicio prestado.

De todas las cuestiones aquí analizadas se deberían desprender enseñanzas para evitar situaciones similares. La forma: negociación adecuada de los oportunos estatutos. En efecto, en la larga lista de carencias, limitaciones y problemas que el repaso de la historia nos ofrece, los relacionados con los apoyos logísticos se podrían reducir o evitar si se gestionasen adecuados «acuerdos técnicos» (según la nomenclatura utilizada a lo largo del trabajo), documentos complementarios de los estatutos. Otro grupo englobaría conceptos estatutarios jurisdiccionales (policiales, inmunidades, paso de fronteras o penales). Un tercer epígrafe comprendería los relacionados con cuestiones administrativas (económico-financieras, asistencias, redes de comunicaciones, instalaciones e infraestructura, contratos y compra local, combustibles, aceites y lubricantes, etc.). Pero hay un conjunto de aspectos que, no estando relacionados directamente con los estatutos propiamente dichos, sin duda afectan a lo que debe ser su base, guía y fundamento: el «Mandato» (que normalmente dicta el Consejo de Seguridad de ONU); y otros documentos posteriores de preceptiva formulación: los *términos de referencia (TOR)*, las *reglas de enfrentamiento (ROES)* o las *directrices de la misión («Guidelines»)*; en este apartado se incluirían cuestiones como el tipo de personal aportado por la ONU, la utilización de los medios para acciones distintas de las previstas y priorización de misiones, eliminando todo subjetivismo. Otra serie de asuntos se plantearon como producto de unos inexistentes *estatutos de cuarteles generales* (o de su mala aplicación). En definitiva, haciendo un repaso detallado, también se detectarían fallos en documentos que sin ser el propio estatuto están íntimamente relacionados con él (TOR, ROES y

«Guidelines»). Esto demuestra que desde el «mandato» hasta la sanción de un estatuto todo ha de conformar un único cuerpo legislativo.

La consecuencia de los problemas denunciados fue la necesidad de establecer *sistemas autosuficientes* (en la medida en que fue posible), en cuanto a: medios de navegación, balizaje de pistas (ideando formas propias de producción de energía), imprescindible cobertura radiofónica del territorio sobre el que se operaba, las necesarias cadenas de obtención de inteligencia (aprovechando cauces militares y diplomáticos al margen de ONU), interlocutores con quienes negociar, recursos humanos (imaginación y «mano izquierda» para gestionar los medios propios, que eran manejados por personal de ONU no cualificado o negligente), protección y seguridad, las comunicaciones y el flujo logístico con España (que hubo que aumentar hasta límites a veces difícilmente soportables). *Hubo que improvisar*, lo que supuso un esfuerzo adicional y un riesgo innecesario. En definitiva, se soportó gran parte de lo que los estatutos tratan de evitar.

Todo lo dicho ha de servir de enseñanza que ilumine intervenciones futuras y dar consistencia al rigor que debe tener la negociación de un estatuto, y que este trabajo trata de poner de manifiesto. Por otro lado, en ocasiones, la realidad puede llegar a hacer impracticable un estatuto, en cuyo caso hay que denunciarlo y, en su caso, renegociarlo.

Las operaciones aéreas y la gestión de las crisis y conflictos actuales

En la gestión de las *crisis actuales*, tanto en las de baja como alta intensidad, parece evidente la necesidad de actuación del medio aéreo en todas sus fases. Tanto si la crisis lleva aparejada una Operación de Paz como si no, es indispensable su presencia en la fase de despliegue; más que segura su actuación, bien sea en forma directa o indirecta, en la fase de desarrollo; e importante (a veces la urgencia le dará el carácter de única o imprescindible) cuando se lleve a cabo la fase de repliegue.

Las fuerzas aéreas españolas fueron pioneras en lo que se refiere a participar en misiones internacionales, en forma de cursos, intercambios, maniobras, ejercicios y misiones de ayuda humanitaria; luego vinieron las Operaciones de Paz. El caso más representativo es el de la aviación de transporte, que ha intervenido en incontables ocasiones con motivo de terremotos, inundaciones, plagas y otros desastres naturales. Recordemos las llevadas a cabo en Nicaragua, Irán, Liberia, Kuwait o Chile. Además, el Ejército del Aire ha contribuido, de forma directa o indirecta, en cuantas

Operaciones de Paz ha intervenido España, bien en misiones de observación y unidos o apoyando a unidades del Ejército de Tierra, la Armada y otro tipo de instituciones y organizaciones. Actuó en beneficio de otras fuerzas, tanto a la hora de efectuar los despliegues y el traslado a la zona de operaciones como en las necesarias labores de enlace con la metrópoli: facilitando el aprovisionamiento, actuando como correo, ejerciendo funciones de evacuación médico-sanitaria o posibilitando los preceptivos relevos de personal y abastecimiento de material. Son ejemplos de esta actividad el apoyo a las dotaciones de la «Operación Bravo» de la Armada (Guerra del Golfo) y a la operación «Provide Comfort», para ayuda al pueblo kurdo, y su participación en la operación «Provide Promise», en la guerra de los Balcanes.

La participación más conocida, por más reciente, es la colaboración con las fuerzas de *IFOR* (*SFOR* en la actualidad), unida a la específicamente aérea, la misión «Deny Flight» (hoy «Decisive Endeavour»), donde el Ejército del Aire ha recibido carta de naturaleza de ejército moderno, preparado y tecnológicamente capacitado, al estar operando, en plano de igualdad, con las fuerzas aéreas de los más importantes países del mundo occidental.

Como se ve, lo que el medio aéreo ha sido capaz de hacer en la gestión de las crisis pasadas es importante, pero mucho más lo son sus capacidades, susceptibles de ser desarrolladas plenamente en el futuro. Sería, cuanto menos, una insensatez, no aprovechar las capacidades de los medios aéreos. Tratando de resaltar su potencial (que también supone mayor complejidad, mayor esfuerzo económico y logístico y, lo que es vital, mayor delicadeza política, rigor profesional y aplicación adecuada de la tecnología), vamos a ver, brevemente, lo que es capaz de ofrecer hoy el medio aéreo en la gestión de las crisis y los conflictos, con la intención de resaltar que, quizás, el estatuto debería ser un documento vivo, cuya validez haya que adaptar a las distintas épocas en que se aplique, y así registrar las variaciones producto de los cambios de situación; y, sobre todo, que se ha de descender hasta los más mínimos detalles, mediante acuerdos técnicos y otro tipo de documentos.

Hasta nuestra intervención en el conflicto yugoslavo, los *tipos de operaciones* realizados por las fuerzas aéreas fueron, casi exclusivamente, los propios de la aviación de transporte: de pasaje, carga y personalidades (VIP), abastecimiento, establecimiento de líneas regulares, misiones de reconocimiento aéreo sobre lugares de difícil acceso, repatriaciones, traslado de refugiados, aprovisionamientos, repatriación de cadáveres y, en

todos los casos, asegurando el enlace con España con dos objetivos fundamentales: garantizar el necesario flujo logístico y proporcionar apoyo moral a la tropa en cualquier lugar del mundo en que se encuentre, estableciendo así ese débil pero importantísimo hilo conductor que les mantiene unidos con la patria (correo, evacuaciones de enfermos y heridos, relevos de personal, garantías en caso de un repliegue urgente, etc.).

En el contexto internacional existe hoy la necesidad creciente de *resolver los conflictos mediante negociaciones*. Pero un conflicto no resuelto puede escalar hacia un conflicto limitado y éste puede desembocar, a su vez, en uno global o en una guerra declarada.

El proceso de gestación y evolución de un conflicto (no necesariamente armado), hasta llegar a su desencadenamiento, ha introducido en los sistemas de seguridad y defensa los conceptos de *tensión y crisis*, que corresponden a situaciones de inestabilidad cuya peligrosidad potencial, para la seguridad nacional o colectiva, induce a los gobiernos a tomar medidas preventivas dirigidas a su resolución, impidiendo una escalada no deseada.

Habitualmente, los tipos de *mecanismos que se utilizan para gestionar las crisis* a nivel de un país, de una organización regional o un grupo de aliados, cuando la seguridad o los intereses nacionales o colectivos están en peligro, son: *medidas precautorias* (de tipo diplomático o económico); *sistemas preventivos* (amplia gama de medidas civiles y militares para activar los sistemas de defensa y apoyar y sostener las acciones militares); y el catálogo de *respuestas militares* (desde las demostraciones de su capacidad de proyección, de carácter disuasorio, a la activación de los planes de operaciones).

Las capacidades que las fuerzas armadas ponen al servicio de estos mecanismos se derivan de su carácter militar. Y la necesidad e importancia del empleo del poder aéreo en particular deriva de sus peculiaridades, distintas de las otras ramas del poder militar (en tanto que nos referimos al empleo de la fuerza, hablaremos de poder militar, poder aéreo, poder terrestre o poder naval), ya que cada uno debe ser empleado en aquello que le es más propio y para lo que se encuentra mejor preparado.

En efecto, el *medio en que opera el poder aéreo* es diferente de la tierra y el mar. Sus condiciones físicas y continuidad permiten acceder a cualquier punto de la superficie, con gran rapidez, en cualquier momento y proporcionar una perspectiva muy amplia.

Las características inherentes a los medios que operan en el aire y el espacio, ofrecen también unas posibilidades de empleo distintas (pero complementarias) a las de los medios en tierra o mar. Los *medios aéreos*, incluyendo bajo esta denominación a todo aquello que se mueve a través del aire y del espacio, son una herramienta fundamental a través de la cual se hace sentir el *poder aéreo* e incluyen: plataformas aéreas (aeronaves, tripuladas o no), satélites espaciales y armamento (misiles, bombas y otros). También pertenecen al poder aéreo todos aquellos equipos y sistemas que desarrollan funciones de apoyo a todo tipo de fuerzas aéreas: equipos de comunicaciones, bases aéreas, radares y otros elementos de vigilancia, refugios, depósitos, sistemas de defensa antiaérea y sistemas de mando y control e, incluso, la aviación civil y las industrias relacionadas con todo lo anterior.

Es conveniente detenerse un momento a pensar que cualquier aplicación del poder aéreo en el futuro, independientemente del lugar y contexto político-militar en que se lleve a cabo, implicará la necesidad de garantizar o facilitar la actuación de todos o parte de los elementos aquí señalados, lo cual requerirá la negociación de estatutos cada día más complejos y extensos y un asesoramiento técnico cada vez más necesario. Un esbozo de la aplicación moderna del poder aéreo se verá al analizar la operación «Deny Flight».

El poder aéreo tiene unas *cualidades* diferentes de los poderes de superficie, al ser distinta su velocidad, alcance (o al menos la forma y rapidez en su obtención) y maniobrabilidad. Sus *capacidades*: movilidad, versatilidad, penetración y potencia, también difieren. Incluso son distintos los *factores que le condicionan*: dependencia de bases de operaciones en superficie, permanencia limitada en el aire y los factores meteorológicos y climáticos.

Las *características* del poder aéreo, que se transforman en normas básicas para su empleo y le hacen complementario de las otras formas de utilización del poder militar, son:

- *Flexibilidad*: capacidad de adaptarse a las distintas demandas de actuación, producto de la evolución, prevista o imprevista, de cualquier tipo de situación de paz, crisis o conflicto, atacando y defendiendo todo tipo de objetivos y actuando a cualquier nivel de conflicto.
- *Rapidez de respuesta*: ante cualquier demanda de actuación y en todo tipo de escenarios geográficos y condiciones, permitiendo proyectar y concentrar la fuerza en cualquier lugar y en breve tiempo, lo que facilita la sorpresa y tiene un importantísimo carácter disuasor.

— *Acción ofensiva*: esencial para aprovechar al máximo sus cualidades y capacidades.

Estas tres normas se transforman en los tres *principios de empleo* más importantes del poder aéreo, que han de transformarse en la referencia y guía para los responsables de decidir cómo, cuándo, en qué condiciones y con qué intensidad utilizarlo; son, en definitiva, el marco en el que se deben encuadrar unos estatutos. La acción ofensiva, a pesar de sus limitaciones, debe aplicarse siempre que sea posible, porque de lo contrario se desperdiciarían sus características positivas.

Enseñanzas producto de operaciones aéreas internacionales modernas

Se ha analizado hasta ahora la actuación del poder aéreo en operaciones de esa denominada primera fase, antesala de operaciones aéreas mucho más sofisticadas, en las que el poder aéreo no sólo se identifica con el transporte: la «*Guerra del Golfo*»; la operación «*Alfa-Bravo*», donde el Ejército del Aire colabora en beneficio de las agrupaciones que operan en suelo bosnio; la operación «*Shap Guard*» de la Armada en el Mar Adriático; y la operación «*Deny Flight*», (hoy «*Decisive Endeavour*»). Son ya actuaciones que requieren estatutos perfectamente estructurados, técnicamente complejos y fruto de un trabajo muy meditado en duro y largo tiempo de negociación, tanto con las partes en conflicto como con los aliados intervinientes y las organizaciones regionales o de seguridad colectiva.

Básicamente, en los tres primeros casos se trata de actuaciones de tipo tradicional, basados en el transporte aéreo, tal y como ha sido visto hasta ahora. Los problemas detectados son, por tanto, similares, aunque debido a que la organización inicial, el despliegue, las condiciones y las formas de operar fueron mucho más serias y rigurosas, se contó con la previsión adecuada y los estatutos funcionaron aceptablemente. Dichos problemas, mucho menos profundos y numerosos, fueron comunes a todas las avia-ciones de los países intervinientes y no exclusivos del Ejército del Aire.

Sin embargo, la «*Guerra del Golfo*» supuso un ejemplo de lo que influirá en las crisis del futuro, sobre todo en las de alta intensidad, los peligros de actividad nuclear, biológica y química (*NBQ*). Recuérdese el riesgo evidente que supusieron las amenazas lanzadas por el líder irakí, cuando empezó a hacer uso de sus «inocentes» misiles «scud».

La misión «*Deny Flight*» marca la diferencia, no tanto por ser una operación específicamente aérea (objetivo parcial de este capítulo), como porque plantea problemas cuya novedad han de condicionar los estatutos y acuerdos técnicos de las futuras intervenciones internacionales (igual que con el medio aéreo ha de suceder con las necesidades de las operaciones de los ejércitos de tierra y mar). Por ejemplo, los medios aéreos operan esta vez con: riesgo mucho más elevado del escenario; inexistencia de fronteras y líneas de frente definidas; peligro tangible de desencadenar un conflicto de mayores proporciones y más difícil solución, con las posibles represalias para las fuerzas en tierra; la proximidad de la zona de operaciones a las bases aéreas de donde se opera, con el consiguiente riesgo de ataques aéreos (con aviones o misiles) y golpes de mano.

En esta operación ha hecho su aparición una nueva necesidad: el empleo de *controladores aéreos avanzados (FAC)* y *puestos de control aerotácticos (TACP)*. Estos elementos del poder aéreo son imprescindibles para atender a requerimientos de tipo político como: la «*limpieza quirúrgica*» de las acciones de ataque por el fuego, evitando daños colaterales, y mínimo riesgo para *evitar bajas propias*, a las que tan susceptible es la opinión pública. Operan en el terreno y están responsabilizados de conducir a las aeronaves hacia sus objetivos (que han de tener a la vista). Mientras que los aviones pueden llegar desde la retaguardia, fuera del teatro de operaciones, los TACP deben situarse en plena zona de conflicto y muy cerca de las líneas «adversarias» (todo aquello que puede entrañar un riesgo para las fuerzas propias). Trabajan a una distancia que propicia el hostigamiento de francotiradores y armas pesadas hostiles; a esto se suma el riesgo de apresamiento (todo el mundo recordará la toma de rehenes llevada a cabo por los serbobosnios, entre los que se encontraba un aviador español, y el uso político que se hizo de ellos). Se desprende, por tanto, la necesidad de propiciar su actuación; unas veces será la presión política la que la haga factible; otras la posibilidad de que los TACP operen desde territorio donde su presencia sea aceptada. Pero siempre se les ha de proporcionar la máxima protección, al ser elementos indefensos y sometidos a peligro inminente y evidente. Su aceptación en los estatutos sería deseable; pero al tratarse de acciones «neutrales», difícilmente justificables, estamos obligados a considerar su regulación con extrema delicadeza. En cualquier caso, se trata de elementos nuevos que hay que considerar en los futuros estatutos.

Cuando, como en este conflicto, las operaciones son complejas, algunas acciones son más perentorias o surgen otras nuevas. Recuérdense la nece-

alidad que hubo de rescatar, sanos y salvos, a dos pilotos americanos cuando fueron derribados por misiles serbobosnios, así como la trascendencia que tuvo en los medios de comunicación; igualmente, un avión español recibió el impacto de un misil (que, afortunadamente, no logró su propósito). Esto demuestra lo necesario que será garantizar en los estatutos la asistencia a las tripulaciones, en caso de accidente o derribo, con un *servicio adecuado de búsqueda y rescate (SAR)*. A la preocupación por tranquilizar a la opinión pública, se une lo importante que resulta para mantener la moral y el ánimo del combatiente, persuadido de que contará con un elemento capaz de salvaguardar su vida o integridad física.

En el conflicto yugoslavo aparecen, por vez primera, acciones aéreas hasta entonces no aplicadas en misiones internacionales. Así, en las conocidas operaciones: «*Maritime Monitor*» (de OTAN) y «*Sharp Vigilance*» (de UEO), operaciones eminentemente navales (ambas colaboran en la «*Sharp Guard*»), los medios del Ejército del Aire efectúan labores de *vigilancia y detección marítima* con los barcos de la Armada.

Otra peculiaridad de esta nueva fase es la *participación del Ejército del Aire* formando parte de una organización regional como es *OTAN*, lo cual soluciona muchos de los problemas que antes requerían autosuficiencia; en definitiva, facilita el enfocar, negociar y preparar los estatutos, pero también exige un mayor grado de compromiso, como es la necesidad de estar a un nivel tecnológico suficiente para asumir la parte correspondiente del cumplimiento de los estatutos y acuerdos técnicos, y en disposición de discutirlos y negociarlos en plano de igualdad. Por otro lado, en la «*Deny Flight*» se hizo necesario establecer relaciones estatutarias a la vez con italianos (los anfitriones) y americanos (pues la base aérea de Aviano es de utilización conjunta en Italia).

Operaciones aéreas, llevadas a cabo por formaciones de aviones de varios países, hicieron necesarias ROES comunes para evitar que las acciones fueran ineficaces y peligrosas.

Aparte de las señaladas, de las necesidades, limitaciones y carencias experimentadas en la operación «*Deny Flight*», derivan enseñanzas, diferentes de las de las fases primitivas, que sin duda influirán en los futuros estatutos. En forma resumida son:

- *Planeamiento común* de misiones.
- Necesidad de *idénticos procedimientos operativos*, vitales cuando se trata de realizar operaciones combinadas, sobre todo si en una formación de aviones, para la consecución de un objetivo común y único, intervienen a la vez medios aéreos diferentes.

- La *vigilancia* y el *reconocimiento* se hicieron imprescindibles.
- *Comunicaciones seguras e interoperables* antes del comienzo de las operaciones.
- Necesidades inherentes a las *operaciones nocturnas*, requisito básico para hacer mínima la probabilidad de bajas propias y disminuir los daños colaterales resultado de los ataques.
- Conocimiento adecuado e inmediato de la situación mediante la oportuna información (*inteligencia*). En este terreno se dependió de la ajena (fundamentalmente de EEUU.).
- La aplicación del principio de *operar en ofensiva*, a fin de aumentar la sorpresa y proporcionar disuasión (la capacidad de operaciones nocturnas condiciona este principio).
- Necesidad de hablar un *idioma común*, nueva exigencia a la especialización del personal.
- *Entrenamiento* adecuado para, por un lado, afrontar las operaciones planeadas y, por otro, mantener el nivel de preparación con el que se llega a la misión, necesario a fin de poder garantizar que las tripulaciones puedan en cualquier momento ser derivadas a operaciones propias de un principio previo, irrenunciable y prioritario: la defensa nacional. Es un problema que necesita de un esfuerzo económico y logístico adicional importante.
- El nivel tecnológico de las operaciones requiere un *sistema de mando y control* muy sofisticado que solamente organizaciones similares a OTAN pueden proporcionar, por lo que, en general, deja poco margen a la implicación exclusivamente nacional.
- Conseguir que las *acciones de reconocimiento* no sean provocativas.
- *Posturas políticas* diferentes que ha habido que poner de acuerdo.
- Necesidad de dar *protección* a las acciones aéreas más indefensas (como el transporte).
- Asumir que será imprescindible aplicar *nuevas acciones* en las intervenciones futuras.
- Las *ROES* en determinadas operaciones no son fácilmente asimilables por los militares.

Como se ve, convergen un sinnúmero de singularidades que requieren estatutos muy delicados y precisos, que permitan evitar la falta de eficacia en las operaciones; un cúmulo de cuestiones, la mayoría bastante complejas, a las que hay que dar respuesta en los estatutos, *TOR*, *ROES* y *Acuerdos Técnicos*. Igualmente, habrá que diseñar, separadamente, estatutos diferentes: de fuerzas, de cuarteles generales, de organizaciones y para ope-

raciones bélicas y no bélicas, como se desprende del análisis de la relación anterior.

Estos comentarios son un anticipo de los condicionantes y dificultades de las operaciones aéreas; constituyen los parámetros entre los que éstas se van a mover y los aspectos que habrá que prever, a fin de que los estatutos las posibiliten y faciliten, se hagan con el mínimo coste y esfuerzo logístico y sea más segura la actividad del personal.

Valor político de las operaciones aéreas

Las operaciones aéreas ofrecen una amplia gama de opciones a los niveles de decisión, lo que las hace un *complemento idóneo para preservar la paz, conducir las crisis* y, si llega el caso, *ganar la guerra*. Veamos el fundamento de esta aseveración.

En tiempo de paz, el poder aéreo constituye una fuerza, de carácter preventivo y estabilizador, que contribuye a la seguridad, al ser capaz de proporcionar: disuasión (por sus capacidades), vigilancia del espacio, control del aire, conocimiento de la situación (por sus posibilidades de obtener información), distensión (al poder observar las actuaciones del potencial adversario) y proyección internacional (por su valor para apoyar las políticas nacionales e internacionales). Además, la utilización de los medios aéreos con motivo de catástrofes sociales (hambrunas, genocidios y epidemias) o medioambientales (incendios, inundaciones o contaminaciones de aguas por crudo), y para combatir los efectos de las armas biológicas y químicas, resulta inestimable. Finalmente, es igualmente importante el apoyo que es capaz de prestar a la sociedad, al poder complementar a los otros organismos de los estados en su labor de servicio con acciones como: extinción de incendios, salvamento y rescate, transporte de medicamentos y órganos para trasplantes, vigilancia fiscal y policial, lucha contra el narcotráfico, control de plagas o búsqueda de recursos naturales, muchas de las cuales se trasladan a épocas de crisis o conflicto de alto nivel.

En situaciones de crisis, el medio aéreo es un elemento de gestión idóneo por su capacidad de : desplegar rápidamente y a grandes distancias; adoptar actitudes de combate de forma casi inmediata, y sin peligro de provocar una escalada si se hace en forma no provocativa; adaptarse con prontitud a la escalada-desescalada (flexibilidad); disuadir, debido al amplio espectro de sus capacidades; gran rapidez de respuesta; coaccionar, al

ser el elemento que más rápidamente puede imponer un acatamiento a acuerdos de paz internacionales previos; y, finalmente, facilitar el repliegue o la retirada.

Cuando el conflicto estalla o adquiere altos niveles de intensidad, el medio aéreo es capaz de dejar notar su peso en cualquier punto de la zona de operaciones; atacar, defender, obtener información y actuar en forma «quirúrgica» (con armamento «inteligente»).

Por tanto, como fuerza militar, *el medio aéreo es aplicable con cualquiera de las herramientas utilizadas para gestionar las crisis* y llega, en ocasiones, a hacerse imprescindible. Pero precisamente por su valor no sólo militar sino político, y por ser un «bien escaso», hay que gestionarlos al más alto nivel practicable, con el asesoramiento de especialistas y siendo conscientes de su necesidad en cualquier fase de una crisis. Habrán de tenerse en cuenta a la hora de negociar cualquier estatuto, siempre con el planteamiento doctrinal o filosófico de aplicarle los principios de: economía de medios, oportunidad en su empleo y reserva para situaciones de verdadera necesidad. También será necesario no olvidar la falta de protección de este medio. Finalmente, si ha de servir a los responsables de la toma de decisiones (a veces de gran transcendencia), demandan ROES tan claras y fáciles de aplicar (sobre todo a la hora de batir objetivos delicados) que nunca una decisión de un piloto o una tripulación conlleve el peligro de provocar una escalada.

Caso particular: las Operaciones Aéreas en las Operaciones de Paz

Independientemente de la aplicación en cada *Operación de Paz*, el medio aéreo es necesario para: desplazar y trasladar a los contingentes, sostenerlos, evacuarlos, reforzarlos, abastecerlos, redesplesgarlos, hacer las oportunas rotaciones de personal, rescatarle cuando la situación demande hacerlo, apoyar y defender al contingente en sus actuaciones. Ahora bien, dicho esto, existen aportaciones diferentes del poder aéreo en medios, número, forma y grado dependiendo de la categoría de la Operación de Paz, que harán que los estatutos al efecto sean diferentes (como sucederá con el poder terrestre o naval).

Si se trata de *Prevención de Conflictos*, con la necesidad de aplicar la diplomacia preventiva, habrá que contar con una red de alerta temprana para detectar cualquier amenaza o acción provocativa que ponga en peligro las medidas adoptadas; que eviten controversias que se transformen

en potenciales conflictos; y para eliminar el riesgo de accidente nuclear, las amenazas ambientales, los desastres naturales, la propagación de enfermedades y otros. Los estatutos de las fuerzas militares estarán para ayudar a las autoridades civiles, que actuarán con habilidad y tacto diplomático para evitar la escalada.

Cuando se trata del *Establecimiento de la Paz*, restaurar el orden y propiciar el retorno a la normalidad entre contendientes requiere grandes dosis de delicadeza. El énfasis se habrá de poner en los medios y medidas de autoprotección (efectiva capacidad de autodefensa) y la capacidad para reaccionar ante una posible escalada. El poder aéreo hará aquí labores de supervisión del orden establecido (en el espacio), para lo que serán necesarias acciones de vigilancia y reconocimiento y el valor de la inteligencia resultará vital. Deberá haber una red de alerta y control desde donde gestionar las acciones anteriores. Aquí, el agravamiento del conflicto es verdaderamente probable, por lo que los estatutos deben negociarse con gran habilidad; pues, de suceder, es claro que el medio aéreo cobrará de súbito una nueva dimensión (defensa, ataque, guerra electrónica, rescate, etc.). Por ejemplo, la dificultad política para establecer unas ROES efectivas será mucho mayor.

Las operaciones de *Mantenimiento de la Paz*, dado el amplio espectro de situaciones que abarcan, propician casi todas las acciones propias del poder aéreo, que habrá que garantizar en los estatutos (o hacer un estudio riguroso de lo que implica una situación concreta). Está claro que se llevarán a cabo acciones de transporte aéreo, observación, vigilancia, defensa aérea, reconocimiento, alerta temprana, defensa NBQ y búsqueda y rescate. Será necesario, en esta categoría, garantizar el libre uso de aguas internacionales y del espacio aéreo.

La *Imposición de la Paz*, la menos probable históricamente hablando (aunque, por desgracia, con un «futuro prometedor»), demandará la aplicación de todas las modalidades de empleo del poder aéreo y todo el potencial militar previsto para la guerra. Habrá que diseñar unos estatutos dependiendo del estadio en que se encuentre el conflicto. Acciones como los ataques en ofensiva, superioridad aérea (con bajas propias y daños colaterales mínimos), defensa aérea y ROES severas, adquieren aquí todo su significado. El modo y grado de aplicación estarán fuertemente determinados por la política, por lo que no todas las normas y procedimientos doctrinales podrán ser asumidos automáticamente si se quiere mantener a los medios de comunicación y a la opinión pública a favor de continuar la actuación. La intensidad dependerá del nivel del conflicto, yendo desde el

reconocimiento aéreo no penetrable y la amenaza de despliegue de la fuerza, al aislamiento, embargo y empleo de la fuerza dentro del territorio. El último grado equivaldrá a la guerra tradicional.

Las *Operaciones Humanitarias* pueden ser independientes o estar comprendidas dentro de otra Operación de Paz. Son, por tanto, una función subsidiaria dentro de las Operaciones de Paz, aunque a veces se las considere como una de sus modalidades, si bien, en ocasiones, ellas, por sí solas, dan sentido a toda una operación. Solamente destacaremos que aunque se trata de operaciones realizadas en un ambiente de poco riesgo, no por ello hay que olvidar la desprotección propia de los medios aéreos, por lo que deberán tomarse una serie de medidas mínimas que garanticen su seguridad: normalmente serán medidas de protección pasiva («chaff», bengalas, decepción electrónica, etc.) y escolta.

Utilidad de algunas organizaciones regionales en este tipo de labores

A fin de que la *ONU* pueda tomar medidas militares, urgentes o no, que son demandadas cada vez con más frecuencia (como la historia demuestra), se necesita que los países pongan a su disposición contingentes de fuerzas. Estos dispositivos militares deberán ser diseñados, organizados, preparados y, más tarde, operados.

Organizaciones militares como la *OTAN* o la *UEO* tienen ya solucionadas algunas de esas tareas, ofreciendo una serie de ventajas para ser aprovechadas cuando sea posible. En ocasiones no existe alternativa: o se utiliza a la *OTAN* o no se interviene, pues ni siquiera *EE.UU.* está en disposición de ofrecer su capacidad militar si políticamente no es aceptada.

OTAN y otras organizaciones regionales ofrecen, por tanto, la estructura militar de la que *ONU* o la *OSCE* carecen y la capacidad militar para intervenir en determinadas crisis.

Las capacidades militares que organizaciones como *OTAN* aportan (de donde se pueden deducir las correspondientes capacidades aéreas), se podrían resumir en:

- Una *estructura, procedimientos operativos, sistemas logísticos y de mando y control e infraestructura* de eficacia probada, basados en el entrenamiento y en la experiencia que proporcionan los años de realizar operaciones conjunto-combinadas.

- Recursos estratégicos, como son: una *organización* permanente, una fuerza de *alerta temprana* plenamente operativa, *inteligencia* de apoyo compartida y *fuerzas*: terrestres, navales y aéreas; un abanico de efectivos militares preparados para su empleo inmediato.
- Capacidad multidimensional de *planeamiento* ante cualquier tipo de situación.
- Inicialmente, *consenso político*, esencial en temas difíciles (decisión de intervenir, etc).
- La *normalización* necesaria para el éxito de las operaciones (alta en la rama aérea).
- Funciones permanentemente disponibles, como las *medidas NAEW* y las *fuerzas de reacción rápida e inmediata* (que cobran su verdadero sentido en crisis y emergencias).
- En el caso de las fuerzas aéreas, a todo lo anterior se une que los distintos países de la OTAN poseen una doctrina, organización, estructuras, tácticas, medios y equipos similares entre sí (a veces, bien es verdad, por el poder aglutinador de EEUU).

Ejemplo reciente de la actuación de la OTAN bajo mandato de la ONU es la misión que desarrolla con motivo del conflicto yugoslavo. En su aplicación, la decisión más importante relacionada con OTAN fue el mandato para efectuar el reconocimiento del espacio aéreo de exclusión con medios AWACS y, más tarde, la orden dada a los aviones americanos (después de un ultimátum), de derribar cuatro aviones serbios que se negaron a obedecer la prohibición de sobrevolar el espacio de Bosnia-Herzegovina. Esto, junto a la decisión posterior de dar protección a las fuerzas en tierra de la OTAN y contribuir por aire a la defensa de Sarajevo, contribuyó decisivamente a hallar una solución política al conflicto.

Es fácil imaginar las grandes *ventajas que supone*, para la confección de un estatuto, que los signatarios sean los países de la OTAN y no un grupo cualquiera de países con distintos puntos de vista, unas necesidades derivadas de medios muy diferentes y condicionamientos políticos y militares y exigencias sociales distintas. La experiencia de la Alianza en este campo es muy dilatada y tiene previstos documentos de este tipo. Por otro lado, piénsese en la presión política que la organización puede ejercer a la hora de la negociación. Por ello, siempre que sea posible intervenir en una crisis o conflicto del brazo de la OTAN se tendrá recorrido parte del largo y difícil camino que lleva a los estatutos.

Resumen de los aspectos a tener en cuenta en los estatutos, derivados de las particularidades de las operaciones aéreas

Las fuerzas aéreas tienen *características* que las distinguen de los otros tipos de fuerzas. Son fuerzas más móviles, más rápidas y más flexibles. Esta última característica, en especial, permite utilizarlas en operaciones muy diversas, desde despliegues para posturas de defensa no amenazantes hasta el papel de disuasor creíble. Por supuesto, es necesario emplear el poder aéreo en forma proporcional a los objetivos a conseguir.

En los próximos años, Occidente no afrontará solamente problemas de carácter militar, sino que también habrá de gestionar crisis locales, contribuir a un nuevo orden internacional y controlar conflictos limitados político-económico-sociales (migraciones, conflictos étnicos y religiosos, delincuencia organizada, desastres ecológicos, etc.).

Si a las características positivas de los medios aéreos se le unen las de: autoprotección electrónica; reconocimiento estratégico, por medio no sólo de aviones sino también de satélites y vehículos no tripulados (donde el problema de las bajas desaparece); la posibilidad de utilizar «*armamento inteligente*»; el transporte aéreo; el reabastecimiento en vuelo a otros aviones; y los sistemas de mando y control, en vuelo y en tierra, adaptados a los distintos escenarios, habremos de concluir que todas ellas hacen del poder aéreo un elemento imprescindible, y a veces único, aplicable en todas las fases de un conflicto. Por tanto, todas estas capacidades deben de ser garantizadas en los oportunos estatutos.

Los estatutos también deben minimizar las limitaciones del poder aéreo: la no ocupación del terreno, dependencia de bases, climatología, escasez de medios y su alto coste.

Aparte del valor que suponen las capacidades del medio aéreo como son las de vigilancia y reconocimiento o la idoneidad para ejercer el mando y control, hay otro aspecto que conviene resaltar por su alto valor como factor político: aptitud del poder aéreo para permanecer en *alto grado de alistamiento*, preparado para la acción inmediata, durante largos períodos de tiempo. Todo ello puede contribuir a la solución de un conflicto (aunque también pueden propiciar una escalada si son mal utilizados; de ahí su delicadeza y la necesidad de tenerlos en cuenta a la hora de negociar un estatuto).

Con todo lo que llevamos dicho, es hora ya de empezar a analizar aspectos concretos, relativos al empleo del poder aéreo que, en base a todo lo anterior, deben tomar carta de naturaleza en las mesas de negociaciones en que se diseñen los estatutos del futuro.

Destacaremos, en primer lugar, que seguirán predominando acciones características de la *aviación de transporte* (estratégica y táctica), movimientos de personal y material en general, acceso a zonas aisladas o de difícil acceso, etc. Es una modalidad de empleo del poder aéreo aplicable a cualquier fase de la crisis o el conflicto. Su principal servidumbre es estar realizada por medios aéreos sin armamento cuya *vulnerabilidad* hay que paliar, tanto de forma activa, con medios aéreos armados que les den cobertura (*escolta*), como dotándolos de medios de defensa pasiva (chaff, bengalas o decepción electrónica). Ahora bien, la mejor y primera defensa será tratarlos de forma especial en los estatutos, en base tanto a la importancia de su acción como a su transcendencia para otro tipo de actividades.

Otro aspecto importante es el de las *Reglas de Enfrentamiento (ROES)*. No sólo cada mandato (cada misión) es diferente, sino incluso cada operación táctica, influidas por las restricciones que cada país, en cada momento y de forma anunciada o imprevista quiera introducir, incluso sin la obligación de referirlas a autoridad alguna. Puede ser un factor distorsionador de solución complicada, al depender las decisiones políticas de matices tan delicados como los intereses electorales, una baja inoportuna, una crítica de los medios de comunicación o de la labor demagógica de una determinada ONG o grupo de presión en aras de cosas como el medioambiente, los derechos humanos, etc. Sería conveniente, al menos, establecer acuerdos-marco consensuados en la medida de lo posible, aunque no pasaran a formar parte de compromisos formales contraídos en un estatuto. Igualmente, sería bueno contar con ROES de contingencia para hacer frente a coyunturas no habituales, sobre todo las de alto grado de peligro o de emergencia. Se debe tratar que los gobiernos deleguen en los jefes de misión el máximo de competencias en el dictado de las ROES.

Conviene no olvidar la transcendencia que pueden tener los *misiles balísticos*; no como ingenio aéreo en sí, sino como potencial portador de *armas nucleares, químicas y bacteriológicas (NBQ)*, sobre todo las dos últimas, denominadas «el arma nuclear del pobre», que por su bajo coste de producción y asequible nivel tecnológico estarán en manos de países débiles y en vías de desarrollo, que son los potenciales focos de inestabilidad del mañana. Hay que arbitrar medidas que van desde su detección (procu-

rando alerta temprana e información adicional) y destrucción (defensa extendida y perfectos sistemas de mando y control) antes de llegar al objetivo, hasta la forma de combatir sus efectos, pasando por medidas de defensa pasiva de todo tipo. Piénsese en lo vital que puede ser disponer de refugios, tener preparados medios de descontaminación adecuados y estar entrenados y dispuestos para hacer frente a este tipo de contingencias. Menos probable, aunque más peligrosa, es la utilización del arma nuclear, que incrementaría las dificultades de las operaciones aéreas hasta el infinito. Serán precisas unas ROES para estos casos que no ofrezcan ningún tipo de duda, pues aquí el tiempo (medido en décimas de segundo) es crucial. Se van a requerir grandes dosis de imaginación a la hora de prever en los estatutos lo necesario para afrontar esta posibilidad y, difícilmente, podrá nadie presumir de autosuficiencia en este campo; será necesario implicar en este particular tipo de defensa a todos cuantos puedan hacer aportaciones (implicados en el conflicto, intervinientes, países limítrofes, etc.). En este supuesto, al efecto de amenaza a los recursos materiales y humanos se une la que supondrá para el *medio ambiente*.

El *segmento espacial* del poder aéreo va a tener un protagonismo cada vez más importante en las operaciones aéreas del futuro. En primer lugar, por su eficacísima contribución a la actuación tanto de los medios aéreos como terrestres y navales; en segundo, por su «limpieza» y falta de agresividad al operar y, finalmente, porque habrá elementos militares que no podrán actuar o serán ineficaces sin su concurso. Los estatutos deberán resolver los problemas de soberanía, jurídicos, legales, administrativos y económico-financieros que su uso conlleva. Piénsese en las dificultades que supondría un satélite de explotación compartida si sólo parte de los países con derecho y capacidad para utilizarlo estuviesen implicados en el conflicto (¿y si parte son favorable a su utilización y el resto se opone?).

Otras acciones que cada día van a demandarse con más fuerza, tanto por su importancia intrínseca como por su valor para otras acciones, aéreas y de superficie, y, sobre todo, para la toma de decisiones, son las de *vigilancia y reconocimiento*, que permiten obtener información a través de sensores ópticos, fotográficos, electrónicos o radáricos. Tienen un valor político excepcional como elemento de asistencia a las autoridades, civiles y militares, en todo el proceso de la toma de decisiones. Es una acción de primera magnitud en manos de los decisores políticos que se antoja imprescindible en el futuro, sobre todo si la información se requiere en tan corto espacio de tiempo que la rapidez en la obtención prime sobre cualquier otra consideración. El valor de estas acciones demandará *dominar*

todo el espectro: normal, satélite, inteligencia de señales, visual y humano. Los estatutos del futuro deben preocuparse de forma especial en procurarlo. Tienen la ventaja de ser acciones no agresivas y relativamente fáciles de controlar. Si se consigue autonomía en este campo no se dependerá de los demás ni faltará autoridad para negociar.

Habrà que garantizar en los estatutos las acciones de *búsqueda y rescate (SAR)*. Estarán muy cerca de cualquier otro tipo de acción, ya que su objeto es, fundamentalmente, utilizar aviones y helicópteros para ayuda a las víctimas, civiles o militares, empeñadas o no en el conflicto, que necesiten ser socorridas. Cumplen una función en beneficio de todas las fuerzas militares y del segmento civil de la misión. Las funciones que desarrollan estos aviones se confunden con las acciones humanitarias, por lo que no será difícil garantizarlas en los estatutos. Hay que identificarlas claramente y negociar sus pautas de actuación, procurando cauces rápidos, flexibles y seguros que las posibiliten, pues es la urgencia lo que prima en su actuación. La desprotección del transporte aéreo demuestra la necesidad de tener previstas medidas de búsqueda y salvamento que hay que prever en los estatutos.

Por reducidas que sean las operaciones aéreas, hay que posibilitar un *sistema de mando y control* (preferiblemente aerotransportable y flexible) proporcionado a las mismas. Esto implicará la utilización de medios radar, la instalación de las correspondientes redes de comunicaciones e información y un sinnúmero de consideraciones técnicas propias de los estatutos. OTAN ofrece ventajas, al contar con módulos desplegables en su concepto CJTF.

La *multinacionalidad* no sólo reporta ventajas; también supone dificultades, como: complejidad del mando y control, necesidad de homogeneizar las ROES, entendimiento operativo (idioma) o doctrina y procedimientos comunes. Al no ser la multinacionalidad equivalente a política exterior, defensa o instrumento militar común, sino a múltiples protagonistas, produce falta de coordinación, de unidad de mando y de interoperabilidad. Otro tipo de problemas son los de que cada país tenga que acomodarse a su opinión pública, con la dificultad de coordinar las decisiones que emanan de cada uno de ellos y, en consecuencia, las ROES, que deberían ser claras, pocas y bien definidas, tiendan a ser confusas, muchas y cambiantes. Son obstáculos que, aunque parezcan comunes a todas las fuerzas, son percibidos por cada ejército con distinta sensibilidad e intensidad y, operativamente, afectan de una manera muy diferente. Piénsese en las

decisiones en vuelo (ROES), la rapidez en la obtención de inteligencia (a veces es cuestión de minutos) o cómo afectan los cambios de situación o de escenario (que en el aire es cosa de segundos). Por tanto, los estatutos deben tener presente que idénticos remedios no producen los mismos efectos, por lo que se considera primordial contar con el debido asesoramiento.

Hay que contemplar estatutos a uno y otro lado del apoyo logístico, recurriendo al *concepto de «host nation»*; es decir: responsabilizar a las partes, sí, pero procurarse autosuficiencia en base a las propias fuentes logísticas y obtener lo demás de naciones anfitrionas (intervinientes o no), con las que habrá que negociar *estatutos diferentes*.

Será necesario posibilitar, en la zona de operaciones, el máximo *control del espacio aéreo* (o el libre movimiento por él o un grado determinado de superioridad aérea), que habrá que obtener, en ocasiones, por la fuerza. Derivan de la necesidad de proporcionar *seguridad a las operaciones en superficie y aéreas*, en curso y por desarrollar, y cumple también objetivos políticos (embargo o protección a la población). Yugoslavia es un buen ejemplo del valor de controlar ciertas zonas del espacio y de los efectos positivos que supusieron.

En los estatutos se debe tener siempre presente que con el empleo del poder aéreo es previsible que se reduzca el *número de bajas*. La Guerra del Golfo demostró que el poder aéreo puede ser un elemento fundamental y contribuir, decisivamente, a la suerte de una campaña o conflicto, así como propiciar la actuación de las fuerzas terrestres con un mínimo de bajas y evitar que fuerzas propias sean tomadas como rehenes.

Garantizar las operaciones aéreas demanda que, en la negociación de un estatuto se cuente, siempre, con el *asesoramiento* de personal experto conocedor de la problemática y necesidades que conllevan, y que el estudio previo sea mayor y más especializado a medida que las operaciones son más complejas y demandan mayor nivel tecnológico.

Hay que aceptar que la magnitud del factor político implica la necesidad de contar con el *apoyo de la opinión pública*, lo que obligará a justificar las pérdidas de personal y equipo y evitar la devastación de la zona de operaciones (*bajas daños colaterales*). Por otro lado, la distancia puede traer consigo que las sociedades perciban las crisis como lejanas, como problemas ajenos, de escaso interés, y sean mucho más sensibles al *efecto*

de los medios de comunicación en la opinión pública. El poder aéreo, con la posibilidad de empleo de armamento de alta precisión («inteligente») minimiza estos problemas.

Hechas estas consideraciones especiales para el futuro, hay que decir que, de forma general, la gestión de las crisis van a demandar, cada día más insistentemente, la contribución de *otras modalidades de aplicación del poder aéreo*. Parece imprescindible, como mínimo, realizar acciones de *defensa aérea*, tanto activa (oponiéndose físicamente al adversario), como pasiva (irrenunciable, ya que implica medidas como: resistencia física a los ataques —aéreos o no— camuflaje, ocultación, decepción y dispersión de personal y material). Hay otra serie de operaciones aéreas complementarias de las anteriores. Sólo enumeraremos algunas: *guerra electrónica, reabastecimiento en vuelo y patrulla aérea de combate* (de plena vigencia en las actuaciones en Italia); o alerta temprana, *patrulla marítima*, interdicción, apoyo cercano, *escorta* y operaciones especiales.

Finalmente, puede ser ilustrativo y útil hacer un repaso de aspectos que se relacionan directamente con operaciones aéreas y pueden afectar a cuestiones legales, jurídicas, de soberanía de los estados, administrativas, de inmunidades, de tributos, penales, policiales, de indemnizaciones, económicas, financieras, asistenciales y de defunciones. Enclavar a aquellos en cada uno de estos apartados será labor de los negociadores. Cada una de las consideraciones que se hacen a continuación pueden afectar al estatuto propiamente dicho o a algunos de sus necesarios desarrollos (lo que se han denominado acuerdos técnicos).

Empezaremos diciendo que, en general, será necesaria una *reglamentación* en base a la cual gestionar el espacio aéreo en la zona de conflicto. Una buena referencia pueden ser las normas que emanan de la OACI (Organización de Aviación Civil), conocidas a fondo por los órganos responsables de regular la circulación aérea de casi todos los países que puedan verse afectados. No obstante, habrá que introducir las precisiones necesarias para regular el vuelo en un espacio que estará muy lejos de la normalidad de tiempo de paz.

Será necesario conocer los *aeródromos y aeropuertos a utilizar*, tanto en la zona de operaciones como fuera de ella, y cuáles de ellos serán prohibidos, con la facultad de utilizar estos últimos en casos de emergencia (posibilidad que hay que intentar exigir). Asimismo, serán precisados los de alternativa, para cuando no sea posible utilizar los previstos en los preceptivos planes de vuelo por causas meteorológicas u otras razones.

Para misiones rutinarias, que vayan a ser habituales durante el conflicto (como las de transporte), habrá que establecer las *aerovías*, áreas terminales y zonas de control a utilizar y los procedimientos dentro de ellas. Aspecto importante será el de las áreas de control, servicios que en las mismas se van a proporcionar y las limitaciones a las operaciones que allí puedan existir, procurando suplir las deficiencias que tenga el país con medios y procedimientos de país o coalición interviniente (autonomía). Para todos los vuelos (con las excepciones que se dispongan), será preciso definir las *zonas restringidas, peligrosas y prohibidas* y cómo identificarlas (para que sean evitadas por según qué tipo de vuelos).

Se han de negociar las *altitudes* de vuelo máximas y mínimas en las diferentes áreas de la zona de operaciones, procurando que las restricciones para los intervinientes sean mínimas.

Habrá que fijar las *áreas de maniobras, en los aeropuertos y aeródromos*, para las operaciones en tierra de los aviones, de donde se deducirán necesidades en infraestructura, medios de apoyo y personal especializado a las que habrá que dar solución en los estatutos.

Para el vuelo será necesario contar con *asistencia radar* y los preceptivos *códigos SSR* para, de lo contrario, prever, obtener y cubrir las carencias de forma autónoma.

Será muy importante conocer las *autoridades competentes en materia aeronáutica* y con capacidad decisoria en este campo, a fin de que los intervinientes sepan a quién recurrir cuando se presente un problema de circulación aérea o cualquier otro relacionado con las operaciones. Nos referimos a las autoridades en el sentido eminentemente técnico.

Muchas de las deficiencias señaladas en este trabajo están relacionadas con la *información aeronáutica* (entre otras, las publicaciones de este tipo), normas de *seguridad de vuelo y ayudas a la navegación*; parece evidente que habrá que subsanar estas carencias, bien obteniendo ayuda de países limítrofes, aplicando métodos y medidas autónomas o prestando ayuda a las autoridades locales para activarlas si el problema es un deficiente funcionamiento por causas coyunturales derivadas del conflicto.

Habrá que establecer las *compatibilidades, preferencias y prioridades* con otros tipos de vuelos (por ejemplo con la circulación aérea civil del país, si es que el nivel del conflicto permite que su actividad se siga desarrollando con normalidad).

Una necesidad muy importante, ya destacada por lo novedosa, es la de posibilitar y facilitar la intervención de los *FAC* y *TACP* cuando las operaciones los demanden.

Será bueno que los países intervinientes aporten los *controladores* necesarios para las operaciones (maniobras de despegue, aproximación y aterrizaje, información aeronáutica y otras), a fin de facilitarlas, proporcionarles seguridad, garantizar las transmisiones y, sobre todo, establecer climas de confianza con las tripulaciones de los aviones propios, que difícilmente se podrán conseguir con controladores locales (aunque podría ser una alternativa aceptable en determinados casos). Es una cuestión que no afecta a la soberanía: supone únicamente cesión de competencias en aspectos no muy problemáticos y fácilmente justificables. Una consecuencia complementaria es que se resuelve el problema del idioma.

Se establecerán *normas para el uso del espacio* en cuanto a: horarios, condiciones, limitaciones, preferencias, alturas, compatibilidades, etc.

Otra cuestión importante, de cara a mantener la moral de las tripulaciones, será establecer y dar a conocer las ayudas a prestar en casos de emergencia y accidentes, procurando que se realicen con medios propios. Será bueno llegar al acuerdo de que los medios *SAR* se conduzcan en la forma internacionalmente aceptada. Será un asunto comprometido, pues pueden ser demandadas acciones de este tipo que rocen la siempre delicada cesión de soberanía. En este mismo contexto habrá que definir procedimientos y normas para el *rescate y evacuación de heridos y cadáveres*.

En determinados conflictos, será necesario establecer *habilitaciones aeronáuticas* y convalidaciones, al igual que sucede con los permisos de conducción de vehículos en tierra.

También, del mismo modo que la identificación de las tropas y vehículos en tierra, será necesario establecer normas para la *identificación de aeronaves y tripulaciones*, sobre todo para el caso de que a causa de un accidente, emergencia o derribo, un piloto o un navegante caiga en el terreno donde se desarrollen las operaciones. No será fácil que puedan homologarse las normas aplicadas a las fuerzas en tierra, pues el propio equipo del personal de vuelo no lo permitirá; así pues, deben arbitrarse medidas especiales.

Los requerimientos derivados de *incidentes y accidentes de vuelo* también se ajustarán a reglas que habrá que redactar (reclamaciones, indemnizaciones, etc).

Caso de que alguna de las partes haya aceptado actuaciones similares a las habituales en conflictos de alta intensidad (interceptaciones, defensa aérea y antiaérea o escolta para acciones ofensivas), será necesario establecer procedimientos para regular las mismas.

Otras acciones, como las de *policía del aire* (bien sea en forma activa, realizada por los intervinientes, o pasiva, si son éstos los que la han de soportar), habrán de ser reguladas y publicadas estableciendo los códigos de identificación necesarios para evitar incidentes de gravedad, particularmente en condiciones meteorológicas que supongan falta de visibilidad. Es especialmente importante definir las *zonas de identificación* de la defensa aérea, es decir, el espacio donde se requiere una rápida y efectiva identificación.

El *aprovisionamiento de combustible, aceites y lubricantes* puede constituir, en sí mismo, un problema que limite, dificulte o impida las operaciones. Se deben arbitrar procedimientos, expidiendo las habilitaciones necesarias para el abastecimiento a aeronaves y tripulaciones. En casos extremos, será necesario solucionar el problema de forma autónoma, en cuyo caso habrá que garantizar las reservas mínimas previsibles.

Las *relaciones entre las organizaciones* intervinientes deben ser claramente definidas y redundantes (evitando la confusión), pues la toma de decisiones y la solución de conflictos en el aire requieren agilidad y rapidez, en consonancia con la rapidez de los medios aéreos.

Los procedimientos de *identificación «amigo-enemigo»* (métodos, medios y códigos), para el caso de atravesar límites o fronteras conflictivas o entrar en espacios aéreos de especial significación, habrán de ser claros, breves y redundantes, a fin de evitar derribos.

Otras normas a establecer, convenir o aceptar, para operar según en qué aeropuertos, serán las relativas a: limitaciones meteorológicas, lanzamiento de material u objetos, lanzamiento de paracaidistas, forma de establecer las comunicaciones aire-tierra y aire-aire, etc.

En cuanto a la *fraseología* a utilizar, habrá que establecer el *idioma*, los *indicativos* de las misiones, vuelos a realizar y aeronaves y aeropuertos, distintivos de llamada, identificación en determinadas zonas y cualquier otra cuestión que facilite los contactos entre las tripulaciones y los órganos de control del vuelo (para notificaciones, peticiones, etc).

Si los *planes de vuelo* para el desarrollo de una misión son preceptivos (cosa que es de esperar en muchos casos), habrá que dar instrucciones para su cumplimentación, presentación, autorización, aceptación, eventuales cambios, etc.

Habrán de darse a conocer todas las normas que afectan con el sistema de mando y control local, relacionarlas con el elemento desplegable del propio, ver las complementariedades, prioridades, cesiones de autoridad y competencias y otro sinnúmero de cuestiones. También aquí existe la posibilidad de tocar aspectos que afecten a la soberanía. Por otro lado, el espectro de utilización de los equipos de transmisiones aéreas debe disponerse en determinadas franjas, de forma que no interfieran otros equipos y transmisiones locales.

Deberá regularse la intervención de *helicópteros y aviones no tripulados*.

En cuanto al *transporte*, algunos aspectos como el transporte de *personalidades (VIP)* o el de *materias peligrosas* pueden revestir un especial tratamiento que habrá que regular.

Otras cuestiones que demandarán normativa serán las relativas a las condiciones para el *vuelo a baja y muy baja cota*, los *vuelos nocturnos* y el *sobrevuelo* de zonas habitadas.

Y, por último, debemos hacer patente la necesidad de proporcionar *seguridad* al personal y material en tanto se mantengan *en tierra*; esto puede llegar a ser especialmente difícil (porque podría implicar cesión de soberanía). Si las partes no la garantizan se debe obtener de forma autónoma. Al menos, debe quedar garantizado el derecho a la *autodefensa*.

Esta exhaustiva relación (más teórica que práctica) es una forma de reflejar lo compleja que puede llegar a ser la negociación de un estatuto. Las fuerzas de tierra y mar, cuando actúen solas, habrán de subsanar en las negociaciones problemas en ocasiones diferentes, aunque de igual complejidad y con el necesario rigor. Y, en la mayoría de los casos, estos aspectos específicos se superpondrán a los comunes de las fuerzas armadas y del elemento civil. Lo que no vale es la improvisación; de ahí el intento de concienciación de este trabajo.

No siempre se redactará un estatuto; a veces será tan sólo un «*pacto entre caballeros*» para garantizar gran parte de lo aquí analizado y otros aspectos menos importantes.

Haremos una última referencia a la necesidad de afrontar en los estatutos el problema de la *especificidad* con unos ejemplos.

Todo el mundo estará de acuerdo en que cuando se habla de *entradas y salidas y paso de fronteras*, siempre se piensa en las terrestres. El paso de uno a otro espacio de soberanía, teniendo aspectos comunes no se produce en la misma forma; una aduana, para un avión, siempre estará en un aeropuerto, y entre la entrada en espacio de soberanía diferente y el aterrizaje transcurre a veces mucho tiempo y se recorre bastante distancia; en ese intervalo pueden surgir multitud de particularidades no concebibles en tierra. Lo mismo sucede con el derecho a llevar armas, que no puede hacerse extensivo al armamento aéreo.

La idea de *libertad de movimientos* en tierra no es trasladable al medio aéreo; en éste estará restringida a determinadas áreas y pasillos y sometida a controles y vigilancia aérea.

Los permisos sobre *utilización de vehículos ONU* no pueden hacerse extensivos a los medios aéreos, por muchas similitudes que existan. Los *privilegios e inmunidades* quizás no puedan fácilmente generalizarse a pilotos y tripulaciones caídas con ocasión de un movimiento aéreo. La policía militar o civil nunca implicará la *policía del aire*.

Las *compensaciones por daños* producidos, quizás requieran tratamiento especial cuando se ocasionen por la caída, ocasional o provocada, de armamento o material aéreo, producto de actuaciones aéreas, de lanzamiento de paracaidistas, en emergencias (depósitos de combustibles), con ocasión de accidentes o por lanzamiento de cargas.

En definitiva, todas las intervenciones, y en general las aéreas, deberían estar garantizadas mediante el oportuno instrumento en forma de acuerdo estatutario, si es posible aceptados por todas las partes en conflicto. Además, se necesitarán documentos similares entre las partes intervinientes, entre éstas y las organizaciones de seguridad colectiva pertinentes e, incluso, con países que no intervengan directamente en el conflicto.

La experiencia más provechosa en cuanto al empleo del poder aéreo la proporcionó *UNPROFOR*. Con un mandato insuficiente y un débil poder militar, en principio, la actuación del poder aéreo fue vista como un peligro potencial para la seguridad de las fuerzas terrestres. Esto implicaba que fuerzas militares se habían convertido en rehenes potenciales de los contendientes. Al final, fue necesario desplegar TACP y cazabombarderos para protegerlas, con tan notable éxito que fue la solución para los proble-

mas de seguridad. Más tarde, estas acciones, que tanto costó poner en práctica, volvían a ser útiles para forzar la retirada de las armas pesadas en torno a Sarajevo, lo que, al final, junto a las medidas políticas, forzó a los contendientes a aceptar las condiciones para la negociación. Por tanto, la actuación estratégica del poder aéreo, al atacar el centro de gravedad de los serbobosnios y debilitarles, demostró lo decisivas y rentables que pueden llegar a ser determinadas acciones militares, siempre que se den las condiciones que permitan realizarlas (así se evidencia la auténtica utilidad de los estatutos).

Hemos perdido la incertidumbre de la guerra y hemos ganado la certidumbre de la crisis. Hemos cambiado la certidumbre de la crisis permanente por la incertidumbre de la paz.

Una actitud de *«podemos y debemos hacerlo»* y un nuevo liderazgo (¿ONU?) podrían ser la clave. Ese «podemos» debe estar garantizado al máximo mediante tantos estatutos como sean necesarios, sin perder nunca de vista, al negociarlos, las especificidades de los diferentes núcleos de fuerza intervinientes que, aunque añaden complejidad a la ya de por sí delicada negociación de un estatuto, se juzgan imprescindibles.

Bibliografía

CESEDEN: CUADERNOS DE ESTRATEGIA (IEEE)

Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.— núm 50. Mayo 1992.

Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia.—núm. 82. Marzo 1996.

MONOGRAFÍAS DE LOS ALUMNOS DE LA ESCUELA SUPERIOR DEL AIRE

Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Fuerzas de Naciones Unidas.— Juan José Montero Otero.— Enero 1994.

Nuevos compromisos internacionales de España en el ámbito militar (Las OMP de ONU).— José J. Muñoz Castresana.— Enero 1994.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.— José Rivas Gallego.— Enero 1994.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ¿Legalidad, Injerencia, Futuro?.— Juan A. Carrasco Juan.— Febrero 1996.

Operaciones de Paz y Poder Aéreo.— José Antonio Ballester López.— Mayo 1996.

Las Operaciones de Paz y el Ejército del Aire.— Jesús González García.— Mayo 1996.

La protección jurídica del militar en misiones de paz de Naciones Unidas.— Rafael Ropero Bolívar.— Enero 1997.

Problemática de las Operaciones de Paz (Peace Operations).— Julián Peñas Mora.— núm. 247. Febrero 1997.

MONOGRAFIAS DEL CESEDEN

Las Misiones de Paz de la ONU.—núm. 18. Julio 1995.

REVISTA DE AERONÁUTICA Y ASTRONÁUTICA

El empleo del poder aéreo de Europa Occidental en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.— Francisco Javier Guisández Gómez.— núm 654. Octubre 1.996.

REVISTA EJÉRCITO

Nuevo concepto de injerencia a finales del siglo XX: las intervenciones humanitarias.— Ángel Sanz Arroyo.— núm. 667. Abril 1996.

Consecuencias de los Acuerdos de Dayton y misión IFOR, misión de OTAN, para la actuación en territorio bosnio.— núm. 672. Septiembre 1996.

La inteligencia en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.— Jesús cirujano Pita.— núm. 677. Febrero 1997.

REVISTA ESPAÑOLA DE DEFENSA

Las discrepancias son ahora más fáciles de tratar (entrevista con el vicesecretario General de la ONU para las OMP).— Silvana Rubio.— núm. 52. Enero 1994.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz a examen.— núm. 58. Enero 1994.

España y las Misiones de Paz.— Rafael Estrella Pedrola.— núm. 94. Febrero 1996.

REVISTA GENERAL DE MARINA

La Armada y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Ex-Yugoslavia.— Marcelino González Fernández.— Septiembre 1996.

REVISTA DE LA OTAN

La OTAN y el reto del mantenimiento de la paz multifuncional.— David Lightburn.— núm. 2. Abril 1996.

OTRAS PUBLICACIONES

Seguridad, Paz y Defensa.— Ramón Salas Larrazábal.— Editado por el Ministerio de Defensa.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

POR JOSÉ A. JÁUDENES LAMEIRO

A la vista de lo expuesto podemos hacer, a modo de conclusiones, las siguientes:

La presencia de Fuerzas Armadas extranjeras en el territorio de un Estado, se ha ido incrementando a partir del final de la Segunda Guerra mundial. Esta presencia constituye hoy en día práctica usual en las relaciones internacionales y es admitida sin dificultades por la comunidad internacional siempre que dicha presencia obedezca a razones de mutua defensa, a la protección de los derechos humanos o al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

El incremento de esta presencia, viene condicionada por tres elementos que inciden especialmente en ello. El primero, es el reciente cuestionamiento del principio de no injerencia en los asuntos internos de un país, que ha llevado a que progresivamente se vaya perfilando un principio de intervención. Esta circunstancia ha aumentado las posibilidades de actuación de las Fuerzas Armadas, no solo como fuerzas de mantenimiento de la paz de NN.UU. sino en otras operaciones amparadas en las resoluciones del Consejo de Seguridad. El segundo elemento, es el cambio que se produce en las organizaciones de defensa colectiva que viene determinado por la transformación sufrida en el entorno europeo de seguridad. El tercer elemento, es la asunción por parte de los europeos de una mayor responsabilidad colectiva de defensa.

Desde el punto de vista de la soberanía de los Estados implicados, es decir, del que envía la Fuerza y del Estado anfitrión, es indudable que dicha presencia genera una colisión entre ambas. Por lo que se refiere al

Estado del territorio, porque no puede ejercer plenamente su soberanía territorial, que incluye el ejercicio de la jurisdicción sobre todas las personas que residen en el mismo; por lo que se refiere al Estado de la Fuerza, porque en virtud del principio de la bandera, las Fuerzas Armadas de un país soberano, gozan del privilegio de extraterritorialidad por el que quedan sometidas a la jurisdicción del propio Estado.

El Estatuto es el instrumento por medio del cual se trata de conciliar ambos principios y podemos definirlo como «*el instrumento legal que regula el régimen jurídico del contingente desplazado, con carácter de permanencia o como participante en una operación, en el país o países anfitriones*». En él se contienen disposiciones relativas a la competencia jurisdiccional, a cuestiones de naturaleza administrativa y a las facilidades y apoyos que habrán de serle facilitados a la Fuerza por el Estado que las recibe para hacer posible el cumplimiento de la misión encomendada. Claro está que el contenido del Estatuto depende de la misión a realizar, el lugar donde se desarrollará y la existencia o no de infraestructuras adecuadas.

Un Estatuto no es otra cosa que un acuerdo internacional y por tanto no recibe un tratamiento diferenciado de cualquier otro tratado internacional y como tal queda sometido a la Convención de Viena de 1.969 sobre Derecho de los Tratados, la Convención de Viena de 1.978 sobre sucesión de Estados en materia de Tratados y la Convención de Viena de 1.986 sobre Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales u Organizaciones Internacionales entre sí, cuando este último entre en vigor. En definitiva, un Estatuto se regula por el Derecho Internacional, codificado o no.

Algunos Estatutos negociados en el seno de una organización multinacional, como ocurre con el Estatuto de Fuerzas de la OTAN, forman parte del acervo de la organización, por cuya razón cualquier Estado que se adhiera a la OTAN suscribe formalmente en el Protocolo de Adhesión, el Estatuto de sus Fuerzas así como el de las Fuerzas en el marco de las Asociaciones para la Paz (Convenio de Bruselas de 1.995). Por tanto ambos Estatutos son, en cierto modo, innegociables, salvo que se trate de un tercer país no miembro.

Es un hecho que los Estatutos se elaboran para una situación determinada, por lo que resulta difícil que un Estatuto ya establecido aun cuando goce de una aceptación amplia, pueda servir «*mutatis mutandi*» para otras situaciones. Así un Estatuto concebido para ser aplicado fundamentalmente en tiempo de paz, puede no servir para una situación de conflicto pues algunas de sus disposiciones podrían perjudicar claramente los inte-

reses de los países intervinientes. Ello no significa que los Estatutos tengan distinto contenido según los casos, sino que todos ellos tratan las mismas materias con las peculiaridades de cada situación.

Los distintos aspectos que tratan los Estatutos son: aspectos penales y disciplinarios; aspectos de carácter administrativo; y facilidades, privilegios y exenciones de la Fuerza o sus componentes.

Aspectos penales y disciplinarios: Los Estatutos suelen establecer de forma mas o menos equilibrada los criterios para atribuir la competencia en materia penal a cada una de las jurisdicciones, es decir a la del territorio donde se comete el hecho delictivo y a la de nacionalidad de autor. Tomando como referencia el Estatuto de Fuerzas de la OTAN, se reconoce, en principio el derecho a juzgar de las dos jurisdicciones, lo que significa reconocer la vigencia de los dos principios: el de la soberanía territorial y el de la bandera. No ofrece problema la asignación de *competencia exclusiva* a favor de uno u otro de los Estados cuando el hecho no es constitutivo de delito mas que en uno de ellos, pues en este caso al él se le atribuye la competencia. El problema surge cuando el hecho es constitutivo de delito en los dos países, es decir los supuestos de *jurisdicción concurrente*; en este caso las reglas establecidas son que el Estado de origen tiene competencia preferente para conocer de los delitos que afecten a su propiedad o su seguridad o que afecten a la persona o propiedad de otro miembro de la Fuerza, así como cuando el delito se comete durante la ejecución de actos de servicio oficial. Fuera de estos casos la competencia se resuelve a favor del Estado receptor el cual, no obstante, considerará benévola las peticiones de renuncia de jurisdicción que le efectúe el otro Estado. Por lo que se refiere a la potestad disciplinaria se confiere siempre al Estado de origen.

En los casos de operaciones para el mantenimiento de la paz donde las Fuerzas se encuentran estacionadas en zonas de conflicto en las que la autoridad local se cuestiona, los problemas de competencia suelen resolverse en los Estatutos desde la perspectiva de la inmunidad de jurisdicción para los miembros de la Fuerza.

Aspectos administrativos. Los aspectos administrativos de los Estatutos se pueden encuadrar en tres grupos, según la materia a que se refieran: «económico-financieros», «indemnizatorios» y «asistenciales».

En el grupo de los económico-financieros se suelen recoger disposiciones relativas al paso de fronteras de las Unidades y de los miembros de la

Fuerza aisladamente considerados, estableciéndose la exención de pasaporte, visado y registro y control de extranjeros; disposiciones relativas a los movimientos de la Fuerza por el territorio, en las que el Estado receptor deberá otorgar facilidades para el uso de la red viaria, carreteras, puertos y aeropuertos, así como facilidades para el alojamiento de las tropas, abonándose los servicios en la moneda local; disposiciones aduaneras, en las que se establezcan las exenciones tributarias por la importación y reexportación de mercancías o material para uso de la Fuerza etc. Esta enumeración no es exhaustiva, pudiéndose incluir cuantas cuestiones entren en el campo de acción de las Administraciones Públicas.

Aspectos indemnizatorios. En materia de indemnizaciones por daños causados, los Estatutos distinguen según que los daños se hayan causado a bienes propiedad del Estado o a bienes de particulares. En el primer caso, si fueron causados por un miembro de la Fuerza en el ejercicio de sus obligaciones reglamentarias o por el uso de un vehículo oficial en relación con la misión encomendada, se suele renunciar a la indemnización. Si el daño se causa a particulares se establecen mecanismos para la comprobación del daño, relación de causalidad con el servicio e importe a abonar, siendo normal un reparto porcentual entre los dos Estados.

Aspectos asistenciales. En materia asistencial se suelen recoger en los Estatutos normas relativas a la asistencia sanitaria de las Fuerzas por parte del servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas del Estado receptor, que se presta en las mismas condiciones que al personal militar de éste. Otro aspecto asistencial que figura en todo Estatuto es el relativo a los fallecimientos y traslado de cadáveres en los que suele darse las máximas facilidades al Estado de origen, dentro del respeto a las normas internas del Estado receptor.

Facilidades y exenciones. Además de aquellas facilidades que podríamos llamar primarias, como son las que se refieren a la movilidad de las Fuerzas, entrada y salida de buques, tráfico aéreo, suministro de combustibles, almacenamiento de municiones etc. pueden recogerse en el Estatuto todas aquellas que se consideren necesarias, desde el punto de vista logístico, para la operatividad de la Fuerza, en la medida en que puedan ser facilitadas por el Estado receptor. En otro caso se sustituirán estas normas por aquellas que permitan la autonomía de la Fuerza.

La actuación de la Fuerza en operaciones de paz se halla condicionada, en cuanto a su utilización, por las denominadas Reglas de Enfrentamiento que constituyen las normas que regulan el empleo de la fuerza. Estas

reglas tienen dos principios básicos que son la autodefensa y la imparcialidad. La claridad con que estén formuladas estas reglas es esencial en una operación de carácter multinacional, pues constituyen el mejor instrumento para transmitir las directrices políticas, la seguridad y autodefensa de las fuerzas participantes y la necesidad de evitar daños a terceros.

La actuación de la Fuerza en el supuesto actualmente mas corriente, es decir cuando las unidades actúan en virtud de un mandato de la comunidad internacional, el marco jurídico en el que se llevará a cabo la operación puede estar condicionado por muy diversos factores, como la existencia o carencia en ese territorio de una estructura estatal, la naturaleza y hasta la duración de las operaciones etc. En el caso de utilización de las Fuerzas Aéreas, estos condicionantes aumentan debido a sus características que hacen del apoyo logístico el requisito fundamental para posibilitar las operaciones aéreas. A título de ejemplo, podrían señalarse los siguientes aspectos que deberían recoger los Estatutos o, en su caso, los acuerdos complementarios que se establezcan: aeródromos y aeropuertos a utilizar y los de alternativa cuando no se puedan cumplir los planes de vuelo previstos; aerovías que pueden utilizarse; altitudes máximas y mínimas de vuelo; áreas de control y servicios que proporciona; planes de vuelo, posibilidad de vuelos nocturno; suministro de combustibles y aceite etc.

Del estudio que hemos realizado resulta la indudable importancia de los Estatutos de Fuerza cuyas disposiciones no pueden improvisarse, sino que han de ser objeto reflexión y análisis. España está actualmente inmersa en la discusión de varios Estatutos como el del Eurocuerpo, Eurofor y el Proyecto de Estatuto de la UEO. En este contexto, deben tenerse siempre presentes las necesidades e intereses españoles a fin de que tengan el conveniente reflejo en los textos definitivos.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: D. JOSÉ ANTONIO JÁUDENES LAMEIRO
General Auditor

Secretario 1º: D. ALEJANDRO CUERDA ORTEGA
Capitán de Navío (G)

Secretario 2º: D. CRISTOBAL GIL GIL
Coronel de Infantería de Marina (DEM)

Vocales: D. JOSÉ ENRIQUE FOJÓN LAGOA
Teniente Coronel de Infantería de Marina (DEM)

D. PABLO GÓMEZ DE OLEA BUSTINZA
Licenciado en Derecho

D. JUAN CARLOS GONZÁLEZ BARRAL
Capitán Auditor

D. GONZALO DE MONTOLIU ZUNZUNEGUI
Licenciado en Derecho

D. JOSÉ LUIS POYATO ARIZA
Teniente Coronel Auditor

D. JOSÉ RUIZ BEFÁN
Coronel de Aviación (DEM)

D. VIRGILIO SAÑUDO ALONSO DE CELIS
Coronel de Infantería (DEM)

SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo I</i>	
CONCEPTO Y ANÁLISIS DE LOS ESTATUTOS VIGENTES	15
Preámbulo	17
Concepto, Tipología y necesidad de los estatutos	21
— Concepto	21
— Tipología	24
— Necesidad	27
Regulaciones existentes: síntesis sobre sus contenidos	29
— La convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas para expertos en misión (13 de febrero de 1946)	29
— Convenio entre los Estados partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al estatuto de sus fuerzas (SOFA-OTAN). Londres, 19 de junio de 1951	31
— Los convenios para la defensa entre España y Estados Unidos ..	35
— Modelo sobre el acuerdo de Estatuto de Fuerzas para Operaciones de Paz de Naciones Unidas (aprobado por resolución de la asamblea general el 9 de octubre de 1990)	39
— Los acuerdos sobre el Estatuto de la OTAN y su personal, pactados en Dayton (Apéndice B al Anexo 1-A de los Acuerdos de Paz, 21 de noviembre de 1995)	44
— Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte y los otros Estados participantes en la Asociación para la Paz relativo al Estatuto de sus fuerzas (Bruselas, 18 de junio de 1995) ..	45
Consideraciones finales	47
Bibliografía	48
<i>Capítulo II</i>	
ASPECTOS INTERNACIONALES Y PROYECTOS EXISTENTES ..	51
Introducción	53

El nuevo esquema de seguridad	53
El SOFA y el Derecho Internacional	56
El SOFA y el Derecho Interno español	58
El SOFA UEO	60
El SOFA del Eurocuerpo y de las Eurofuerzas	68

Capítulo III

ASPECTOS JURISDICCIONALES	73
Aspectos penales	84
Garantías de naturaleza procesal	97
Aspectos disciplinarios	98

Capítulo IV

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	101
Introducción	103
Consideraciones formales	104
Contenidos específicos	108
— Aspectos económico-financieros	109
— Aspectos indemnizatorios (responsabilidad patrimonial de la administración)	117
— Aspectos asistenciales y defunciones	119
Conclusiones	122

Capítulo V

LA ACTUACIÓN DE LA FUERZA	125
LA ACTUACIÓN DE LA FUERZA: UN NUEVO TIPO DE OPERACIONES	127
El empleo de la fuerza	130
Las reglas de enfrentamiento	134
La protección de la fuerza	136
— La seguridad de las operaciones	136
El apoyo logístico	140
La instrucción y adiestramiento de la fuerza	141

LA ACTUACIÓN DE LA FUERZA: CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LA FUERZA	143
Una perspectiva	143
El marco	148
La aplicación de la violencia	151
La protección del medio ambiente	157
El camino hacia adelante	161
A modo de resumen	163
LA ACTUACIÓN DE LA FUERZA: LAS OPERACIONES AÉREAS ..	165
Preámbulo	165
Experiencia española en Operaciones Aéreas Internacionales: 1ª y 2ª fase	166
Las Operaciones Aéreas y la gestión de las crisis y conflictos actuales	171
Enseñanzas producto de Operaciones Aéreas Internacionales modernas	175
Valor político de las Operaciones Aéreas	179
Caso particular: las Operaciones Aéreas en las Operaciones de Paz	180
Utilidad de algunas organizaciones regionales en este tipo de labores .	182
Resumen de los aspectos a tener en cuenta en los estatutos, derivados de las particularidades de las Operaciones Aéreas	184
CONCLUSIONES	197
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	205
ÍNDICE	207

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

- | Nº | TÍTULO |
|-----|---|
| 01 | La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad para la defensa estratégica. |
| 02 | La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional. |
| 03 | La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única. |
| 04 | Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional. |
| 05 | La Unión Europea Occidental. |
| 06 | Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental. |
| 07 | Los transportes en la raya de Portugal. |
| 08 | Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos. |
| 09 | <i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética. |
| 10 | La batalla del año 2000 (las operaciones en el espacio estratégico de interés nacional). |
| 11 | La gestión de los programas de tecnologías avanzadas. |
| *12 | La batalla del año 2000 en el espacio. |
| 13 | Cobertura de la demanda tecnológica de las necesidades de la Defensa Nacional. |
| 14 | Ideas y tendencias en la economía internacional y en la española. |
| *15 | Identidad y solidaridad nacional. |
| 16 | Implicaciones económicas del Acta Única 1992. |
| 17 | Investigación de fenómenos belígenos. Método analítico factorial. |
| 18 | Las telecomunicaciones en Europa en la década de los 90. |
| *19 | La profesión militar desde la perspectiva social y ética. |
| 20 | El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo. |

- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.
- *22 La política española de armamento frente a la nueva situación internacional.
- 23 Estrategia finisecular española. México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Militar Profesional.
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociada en Viena.
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- 27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- 29 Sugerencias a la Ley y Reglamento de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- *31 Estudio de inteligencia operacional.
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este de la CSBM.
- 34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en su política de defensa.
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles editados entre 1980-1990 relacionados con las FAS.
- 39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica.

- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa ante la evolución estratégica del fin del siglo xx.
- 42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido.
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- *47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- 51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- 54 Evolución y cambio del este europeo.
- 55 Iberoamérica desde su propio sur.
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- 58 La sociedad y la Defensa Civil.
- 59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.

- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- 66 Los estudios estratégicos en España.
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- 68 La aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- 69 Análisis factorial de las causas que originan los conflictos bélicos.
- 70 Las conversaciones Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- 75 Gasto militar e industrialización.
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- 78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- 79 El derecho de intervención en los conflictos.
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- 81 La corporación europea en las empresas de interés para la defensa.
- 82 Los *cascos azules* en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo del siglo XXI.

Nº

TÍTULO

- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- 88 El mar en la defensa económica de España.
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores.
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- 93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.



Colección Cuadernos de Estrategia

