

CAPÍTULO PRIMERO

FUNDAMENTOS JURÍDICO-INTERNACIONALES DE LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TIEMPO DE PAZ

FUNDAMENTOS JURIDICO-INTERNACIONALES DE LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TIEMPO DE PAZ

Por MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ

LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Según el artículo 8.1 de la Constitución española, las Fuerzas Armadas tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Ahora bien, la garantía de la soberanía e independencia y la defensa de la integridad territorial del Estado pueden exigir el despliegue de actividades con proyección exterior por parte de las Fuerzas Armadas, en el marco de una cooperación con otros Estados o en el seno de organizaciones internacionales, universales (Naciones Unidas) o regionales (OTAN, UEO, Unión Europea). Actividades cuya base jurídico-constitucional se encuentra no sólo en el citado artículo 8.1 —cuya interpretación no debe llevar a descartar la posibilidad de ejercicio de funciones hacia el exterior, no confinadas, pues, puertas adentro de las fronteras del Estado (1)—, sino en otras disposiciones de la propia Constitución (artículos 63.3, 94.1.b, 96.1, 97) que requieren una lectura contextual entre sí y con el referido precepto básico relativo a las funciones centrales de los ejércitos.

(1) Ver en este sentido RODRIGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L.: "Problemática del empleo del personal militar en acciones fuera del territorio nacional. La utilización del personal de reemplazo en misiones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", en *"El servicio militar: Aspectos jurídicos y socio-económicos"* (F. Fernández Segado, ed.), Editorial Dykinson-Fundación Alfredo Brañas, Madrid, 1994, pp. 185-229; pp. 187-193.

En el preámbulo de la Directiva de Defensa Nacional 1/96 se señala que, a partir del convencimiento de que la seguridad de España se halla estrechamente vinculada a la de los países vecinos y a la de aquellos otros situados en áreas de nuestro interés estratégico, España se encuentra hoy plenamente comprometida en la consecución de un orden internacional más estable y seguro, basado en la convivencia pacífica, en la defensa de la democracia y de los derechos humanos y en el respeto a las normas del Derecho internacional. En este sentido, y como se señala en el *Libro Blanco de la Defensa* (2), la política de defensa está íntimamente asociada a la política exterior, lo que corresponde a una concepción estratégica española que, sin dejar de dar relevancia a la protección de los intereses nacionales, sobre todo los de seguridad, se basa en definitiva en una percepción universalista de la presencia de España en el mundo.

Consecuentemente, y según se apunta en el citado *Libro Blanco de la Defensa*, la seguridad y la defensa nacionales se basan, por una parte, en la capacidad de defensa propia, y, por otra, en la seguridad compartida y la defensa colectiva, resultado, en este caso, de la solidaridad y la cohesión entre España y sus socios y aliados (3), en el marco de lo que se ha dado en llamar una “opción multinacional de defensa colectiva”.

En otro orden de cosas, y puesto que la política española de seguridad y defensa debe estar basada, según acabamos de ver, en el respeto a las normas del Derecho internacional, el campo de actuación *ad extra* de las Fuerzas Armadas comprende, entre otras cosas, la eventual participación de los institutos militares en acciones preventivas o coercitivas dirigidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en misiones de paz de carácter internacional, en operaciones de asistencia humanitaria de diverso tipo (socorro a las víctimas de conflictos armados internacionales o internos, ayuda en casos de desastres naturales, etc.), en procesos de control de armamentos —con sus correspondientes medidas de verificación— y en otras actuaciones de carácter internacional que requieran la colaboración de aquellos institutos.

Partiendo de estos presupuestos, vamos a examinar en las páginas que siguen, de modo necesariamente sucinto, las bases jurídicas en las que, desde una perspectiva internacional, se apoyan esas diversas actua-

(2) *“Libro Blanco de la Defensa 2000”*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2000, capítulo III, pp. 55-56.

(3) *“Libro Blanco...”, cit., p. 58.*

ciones de las Fuerzas Armadas en el plano exterior. Dicho examen se constreñirá —por exigencia del propio título del presente estudio— a las misiones en tiempo de paz, con exclusión, pues, del tratamiento de las cuestiones que puedan suscitarse en relación con la participación militar, directa o indirecta (apoyo logístico o aportación de expertos o instructores, en este caso), en situaciones de conflicto armado. Bien entendido que la renuencia a llamar a las cosas por su nombre —así, en el caso de la intervención aliada en Kosovo se esquivó la referencia a “conflicto armado” optando por la calificación de “campaña aérea”— no exime de la obligación de aplicar las reglas del Derecho humanitario bélico o la normativa constitucional que impone la necesidad de control parlamentario en caso de participación o involucración en ciertas situaciones de crisis.

Dentro de esas bases jurídicas que sirven de apoyo y justificación a las actuaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior nos encontramos, ante todo, con una serie de principios y reglas pertenecientes al Derecho internacional general.

PRINCIPIOS Y REGLAS DE DERECHO INTERNACIONAL GENERAL QUE DEBEN RESPETARSE EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS

Sin ánimo de hacer aquí un análisis en profundidad de ciertos principios estructurales del Derecho internacional que presiden la actuación de los Estados, procede referirse a los principios de prohibición del recurso a la fuerza y de no intervención en los asuntos internos de los Estados. En definitiva, estos dos principios se reconducen a otro de carácter básico, cual es el de respeto a la soberanía del Estado, de cualquier Estado.

El principio de prohibición del recurso a la fuerza establece, como se sabe, a cargo de los Estados la obligación de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas (artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas). Se trata de un principio que, sin perjuicio de su acuñación convencional en la Carta, tiene validez general en tanto principio de Derecho internacional consuetudinario e incluso en tanto principio fundamental o esencial del Derecho internacional, según ha podido decir el Tribunal Internacional de Justicia en su sentencia de 27 de junio de 1986 sobre el asunto de las *actividades mili-*

tares y paramilitares en y contra Nicaragua (4). La prohibición, que comprende no sólo el uso sino también la amenaza de uso de la fuerza armada, incluye el deber de todo Estado de abstenerse de recurrir a ciertos usos indirectos de la fuerza, tales como organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado, así como organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los mismos impliquen el recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza (5). En la referida sentencia (*Nicaragua contra Estados Unidos*) del Tribunal Internacional de Justicia, éste ha hecho algunas precisiones en el sentido de que, si bien el hecho de armar y entrenar a grupos de resistencia que operan en el territorio de otro Estado constituye un uso de la fuerza prohibido, no ocurre necesariamente lo mismo con otras formas de asistencia, como el simple envío de fondos a rebeldes, que, aunque constituye sin duda una intervención en los asuntos internos (de Nicaragua, en este caso), no supone en sí mismo el empleo de la fuerza (6). Por otra parte, y puesto que el principio, tal como aparece formulado en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, prohíbe a los Estados recurrir a la fuerza “en sus relaciones internacionales”, no rehusa a los Estados el derecho a aplicar la fuerza para mantener el orden público dentro de su territorio o para hacer frente a movimientos insurreccionales.

Con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, y quitando la anacrónica disposición de su artículo 107, sólo se reconocen como excepciones del principio de prohibición del recurso a la fuerza la legítima defensa (artículo 51) y la acción coercitiva en el marco del sistema de seguridad colectiva diseñado en el capítulo VII (artículos 39 y siguientes).

La legítima defensa, individual o colectiva, se configura en la Carta como un derecho inherente que, no obstante, está sujeto según el Derecho internacional consuetudinario a condiciones estrictas, entre ellas, que constituya una respuesta a un ataque armado —lo que excluye en principio la autodefensa preventiva— y que esa respuesta sea necesaria y proporcional al ata-

(4) C.I.J., Recueil 1986; párrafos 188 a 190 de la sentencia.

(5) Ver en este sentido la Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contenida en la resolución 2625 (XXV) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1970.

(6) Párrafo 228 de la sentencia.

que (7). Por otro lado, y teniendo en cuenta la lógica conexión de este derecho con la institucionalización del *ius ad bellum*, que supone una transferencia del derecho de vindicación por medios coercitivos de ciertas ofensas de manos de los Estados a manos de una instancia pública internacional, la legítima defensa tiene un carácter provisional y subsidiario respecto de la acción del Consejo de Seguridad; lo que no ha impedido que en la práctica se haya dado a veces (así, en la crisis del Golfo) un ejercicio simultáneo del derecho de legítima defensa en tanto que reacción de los Estados y de medidas colectivas autorizadas por el Consejo de Seguridad.

La acción coercitiva de las Naciones Unidas (artículo 42) implica la posibilidad de llevar a cabo *in extremis* acciones militares cuando la paz se vea seriamente amenazada o resulte quebrantada; acciones que, según se ha señalado (8), constituyen una excepción al principio de prohibición del uso de la fuerza bien establecida en la Carta y un mecanismo de seguridad colectiva diseñado para sancionar a cualquier Estado, miembro o no miembro de la Organización, que viole dicho principio. Por otra parte, el capítulo VIII de la Carta y, dentro de él, el artículo 53, prevé la posibilidad de que el Consejo de Seguridad utilice “acuerdos regionales” para aplicar medidas coercitivas *bajo su autoridad*, recalcando que no se aplicarán medidas de esa naturaleza en virtud de dichos acuerdos sin autorización del Consejo de Seguridad; con lo que, como acertadamente se ha advertido, queda claro que la Carta no contempla la acción coercitiva de los organismos regionales como una excepción independiente de la acción que pueda ejercer el Consejo de Seguridad al principio de la prohibición del uso de la fuerza (9).

Aparte de esas dos excepciones al principio reconocidas en la Carta, el desarrollo de las disposiciones de ésta en la práctica condujo a la aceptación de una tercera excepción, la relativa al uso de la fuerza por los pueblos coloniales que, frente a la coerción ejercida por las potencias administradoras, pugnaban por hacer valer su derecho a la libre determinación.

Ahora bien, hoy se puede verificar que el carácter general del principio de prohibición del recurso a la fuerza contrasta con la realidad de la fre-

(7) Ver en este sentido la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996 sobre la *legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, C.I.J., Recueil 1996; párrafo 41.

(8) O. CASANOVAS y LA ROSA: “El principio de la prohibición del uso de la fuerza”, capítulo XLII del libro *“Instituciones de Derecho internacional público”* de M. Díez de Velasco, 13ª ed., Tecnos, Madrid, 2001, p. 853.

(9) O. CASANOVAS y LA ROSA: *op. cit.*, p. 854.

cuenta utilización de la fuerza por parte de los Estados (en la actualidad están vivos en el mundo cerca de una treintena de conflictos bélicos, casi todos ellos, no obstante, de carácter interno). Los gobiernos, sobre todo los de los Estados poderosos, han intentado justificar los usos de la fuerza con variados argumentos. Así, se ha recurrido a veces a una concepción extensiva de la excepción de la legítima defensa, justificando ésta incluso en ausencia de la condición de que el derecho de autodefensa constituya una respuesta a un ataque armado ya ha acaecido. Otras veces se ha pretendido considerar admisible el uso de la fuerza siempre que no vaya contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado (pretendiéndose justificar en este sentido ciertos “usos menores” de la fuerza) o que no sea incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas (lo que supondría la justificación de intervenciones para proteger a los propios nacionales en el extranjero cuando su seguridad esté en riesgo). Ello supone, a nuestro juicio, una interpretación no aceptable del artículo 2.4 de la Carta, teniendo en cuenta que el propósito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tiene un carácter central y dominante, debiendo subordinarse a él todos los demás propósitos de las Naciones Unidas (10). Un supuesto controvertido es el de las “intervenciones humanitarias” que no se inscriban en el contexto de la seguridad colectiva regulada en la Carta, esto es, que, cualquiera que pueda ser su justificación ético-política, se presenten como acciones unilaterales de ciertos Estados o grupos de Estados. Desde la perspectiva de la legalidad internacional, las intervenciones de ese tipo deben tacharse de ilícitas, al menos mientras no se demuestre la aparición de una nueva norma de Derecho internacional consuetudinario que, bajo condiciones singulares (parálisis del Consejo de Seguridad, contumacia del Estado culpable, existencia de una situación de violaciones graves, masivas y reiteradas de derechos humanos fundamentales, no oposición de la mayoría de los Estados miembros de las Naciones Unidas al uso de la fuerza), haya dado vida a una nueva excepción al principio general de prohibición del uso de la fuerza.

Otro principio que debe ser respetado en las actuaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior es el de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Al igual que el principio de prohibición del recurso a la fuerza, pertenece al Derecho internacional consuetudinario y es un corolario del principio más general de igualdad soberana de los Estados. De acuerdo con la Declaración de principios contenida en la resolución

(10) En este sentido, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: *“El Derecho internacional contemporáneo”*, Tecnos, Madrid, 1980, p. 113.

2625 (XXV) de la A.G.N.U., “ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro”, por lo cual “no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de ingerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del Derecho internacional”. Ya en el asunto del *estrecho de Corfú* (11), en el que un Estado pretendía tener derecho a intervenir para recoger, en el territorio de otro Estado, pruebas destinadas a una jurisdicción internacional, el Tribunal Internacional de Justicia observó que “el pretendido derecho de intervención no puede considerarse... más que como una manifestación de una política de fuerza, política que en el pasado dio lugar a los mayores abusos y que no puede, sean cuales sean las deficiencias presentes de la organización internacional, encontrar lugar alguno en el Derecho internacional”. El propio Tribunal, en el asunto, ya citado, de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (12), vino a precisar el contenido de este principio al señalar que: “La intervención prohibida debe... referirse a materias a propósito de las cuales el principio de soberanía de los Estados permite a cada uno de ellos decidir libremente. Ello es así respecto de la elección del sistema político, económico, social y cultural y a la formulación de las relaciones exteriores. La intervención es ilícita cuando utiliza frente a esas decisiones, que deben ser libres, algún medio de coacción. Este elemento de coacción, constitutivo de la intervención prohibida y que forma su misma esencia, es particularmente evidente en el caso de una intervención que utilice la fuerza, sea bajo la forma directa de una acción militar sea bajo la indirecta de apoyo a las actividades armadas subversivas o terroristas en el interior de otro Estado”. En todo caso, y según se ha subrayado en la doctrina, el ejercicio por un Estado de cualquier competencia coactiva en territorio extranjero, sin título internacional válido, está prohibido por el Derecho internacional (13).

(11) C.I.J., Recueil 1949, p. 35.

(12) C.I.J., Recueil 1986; párrafo 202 de la sentencia.

(13) Ver en este sentido ROUSSEAU, CH.: “*Derecho internacional Público*” (trad. F. Giménez Artigues), 3ª ed., Ariel, Barcelona, 1966, p. 316. Entre otros casos de la práctica, este autor cita el incidente germano-brasileño de la *Panther* en 26 de noviembre de 1905, y el asunto *Eichmann*, entre Israel y Argentina, en la noche del 11 al 12 de mayo de 1960. Otros casos recientes podrían traerse a colación, como el caso *H. Alvarez Machain* y la reprobable sentencia dictada sobre el mismo por la Corte Suprema de los Estados Unidos el 15 de junio de 1992.

Otros principios podrían invocarse en relación con la posible participación de las Fuerzas Armadas en misiones en el exterior. Así, el deber de los Estados de cooperar entre sí, recogido en la ya citada Declaración incorporada en la resolución 2625 (XXV) de la A.G.N.U., puede traducirse en una obligación de los Estados de proporcionar ayuda a las víctimas de situaciones de conflicto armado o de desastres o catástrofes. Ello supondría la cristalización en el Derecho internacional de un derecho subjetivo a recibir socorros y un correlativo deber de prestarlos bajo ciertas condiciones, entre ellas, el no uso de la coerción, la neutralidad y la imparcialidad (14). Se trata de la institución jurídica de la asistencia humanitaria, en vías de progresiva consolidación, cuyos sujetos activos pueden ser los Estados, las organizaciones internacionales públicas o ciertos organismos humanitarios imparciales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (C.I.C.R.). En diversas resoluciones de la A.G.N.U. se insiste en la necesidad de contar con la aceptación del Estado destinatario de la ayuda; y, en lo que se refiere a las situaciones específicas de conflicto armado, el Derecho internacional humanitario parece haber incorporado dos reglas positivas, una, que el ofrecimiento de asistencia humanitaria no podrá ser considerado como intromisión ilícita o como acto hostil, y otra, que, aun debiéndose contar para el envío de socorros con el consentimiento de las partes en conflicto interesadas, éstas no podrán rehusar arbitrariamente dichos socorros, aunque sí establecer para su entrega ciertas condiciones admitidas como legítimas por los convenios de Derecho humanitario. De hecho, diversas operaciones internacionales de asistencia humanitaria emprendidas con ocasión de conflictos o crisis o como consecuencia de eventos catastróficos, cuentan con la contribución de contingentes militares preparados al efecto.

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN EL PLANO UNIVERSAL: LAS NACIONES UNIDAS Y EL PROPÓSITO DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

Como se sabe, diversas causas de orden político-estratégico hicieron inviable en la práctica el esquema de seguridad colectiva diseñado en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Superada a finales de la década de los 80 del pasado siglo la larga etapa de tensión bipolar, pare-

(14) Ver, sobre estas y otras cuestiones relacionadas con la asistencia humanitaria, la excelente monografía de R. Abril Stoffels *“La asistencia humanitaria en los conflictos armados”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

cía que sería posible recuperar en su pureza prístina los mecanismos de aquel esquema. El primer ensayo, la guerra del Golfo en 1991, no respondió a esas expectativas, optándose en aquella ocasión por un *modus operandi*, introducido por la resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad —y reproducido en situaciones de crisis posteriores (Bosnia-Herzegovina, Somalia, Ruanda, Haití)—, consistente en autorizar a un grupo de Estados coaligados a utilizar en caso necesario la violencia bélica contra la parte o las partes transgresoras. Sin entrar aquí en una valoración jurídico-política de esta técnica de autorizaciones para el uso de la fuerza (15), lo cierto es que se corresponde con una práctica institucional en vías de consolidación, a través de la cual se produjo la participación de contingentes armados de diversos países en operaciones militares emprendidas en defensa de la legalidad internacional. En el caso de la guerra del Golfo, el gobierno español, si bien identificándose dentro del grupo de gobiernos que según las resoluciones del Consejo de Seguridad venían cooperando con Kuwait, expresó su posición de principio de no participar en una acción directa contra Irak, ofreciéndose tan sólo a prestar su cooperación en los terrenos, entre otros, del apoyo logístico y del apoyo al tránsito prestados a aeronaves, buques, tropas y material de guerra (16).

-
- (15) En su “documento de posición” presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas (A/50/60, S/1995/1, 3 de enero de 1995), el Secretario General Boutros-Ghali destacaba los pros y los contras de esa técnica de autorizaciones por la cual el Consejo de Seguridad descarga en grupos de Estados la aplicación de medidas coercitivas: entre los pros, el Secretario General apuntaba que tal técnica permite a la Organización contar con una capacidad para aplicar medidas coercitivas de la que, en su defecto, carecería y que es, con mucho, preferible a que los Estados miembros hagan unilateralmente uso de la fuerza fuera del contexto de las Naciones Unidas; y, entre los contras, hacía referencia al peligro de que los Estados interesados sostengan que la comunidad internacional ha legitimado y aprobado la aplicación de medidas coercitivas que, en realidad, el Consejo de Seguridad no había previsto cuando les dio su autorización (párrafo 80 del citado documento). Sobre los riesgos de desestructuración de la seguridad colectiva y de correlativa “privatización” del uso de la fuerza que conlleva esta técnica de autorizaciones, ver en la doctrina, entre otros, nuestros trabajos “Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzos”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 17, Servicio de Publicaciones de la U.C.M., Madrid, 1995, pp. 61-78 (pp. 64-65, 76), y “Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: por una recuperación de la Carta”, en *Tiempo de Paz*, n.º 43, invierno 1996/1997, pp. 25-40 (pp. 25-26, 35-36); ver, asimismo, C. Gutiérrez Espada: “El sistema de seguridad colectiva en los albores del siglo XXI (o el cuento de la bella durmiente)”, en *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación* (F. Mariño Menéndez, ed.), Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, pp. 165-188 (pp. 179-180).
- (16) Ver en relación con estas cuestiones nuestro trabajo “Conflicto del Golfo, sanciones internacionales y uso de la fuerza: la posición de España”, en *Tiempo de Paz*, n.º 19-20, primavera 1991, pp. 31-43.

La base jurídica de esas acciones coercitivas autorizadas por el Consejo de Seguridad residiría, en definitiva, en la propia Carta de las Naciones Unidas (dándole una interpretación flexible a sus disposiciones que propicie un cierto margen de discreción del Consejo de Seguridad en orden a conferir título a los Estados para la realización de acciones de policía *ad hoc*), y, específicamente, en las correspondientes resoluciones habilitantes del Consejo de Seguridad.

En algunos casos, surge la posibilidad de que esas acciones autorizadas por el Consejo de Seguridad concurren con el despliegue de operaciones de paz en las zonas conflictivas y de que ciertos aspectos de tales acciones sean encomendados por los Estados interesados a organizaciones regionales: así, en el caso del conflicto de la ex Yugoslavia —en realidad, una cadena de conflictos interrelacionados—, en cuyo contexto convivieron o se sucedieron acciones coercitivas (conjuntas pero no institucionalizadas) con operaciones de mantenimiento de la paz (UNPROFOR) y, por transferencia de determinados aspectos del mandato de estas operaciones, con actuaciones de fuerzas multinacionales con cometidos específicos (IFOR y, sucesivamente, SFOR, guiadas o gobernadas por la OTAN) o de nuevas operaciones emergentes en el seno de la Organización Mundial (Misión de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina, UNMIBH). En estos casos pueden plantearse delicados problemas de deslinde de tareas y responsabilidades entre las operaciones de mantenimiento de la paz, los Estados interesados (en el contexto, en su caso, de un acuerdo de paz específico, como el Acuerdo para la Paz en Bosnia-Herzegovina suscrito a finales de 1995) y los acuerdos regionales delegados por ellos, así como de control institucional sobre la actuación de esas distintas instancias.

Aparte de esas acciones de naturaleza coercitiva autorizadas por el Consejo de Seguridad, existen otros tipos de acciones, llevadas a cabo por fuerzas multinacionales, que pueden surgir de la disposición de ciertos Estados para establecer esas fuerzas y que cuentan con el beneplácito del Consejo de Seguridad. En este caso, las correspondientes acciones, que suelen responder a objetivos de carácter humanitario, necesitan la aceptación del Estado en cuyo territorio va a desarrollarse la operación, y se basan, por una parte, en una resolución del Consejo de Seguridad acogiendo el ofrecimiento de los Estados que se declaran dispuestos a constituir la fuerza multinacional y autorizando a éstos a realizar la operación en forma neutral e imparcial para lograr los objetivos deseados, y, por otra parte, en un acuerdo específico entre el Estado receptor

de la operación y los Estados integrantes de la fuerza así establecida. Un caso de la práctica que puede servir de ejemplo es el de la Fuerza Multinacional de Protección (F.M.P.) en Albania, desplegada sobre la base de la resolución 1101 (1997) aprobada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 28 de marzo de 1997 ante la situación de crisis de dicho país, y para cuya actuación —consistente en dispensar protección a fin de que la entrega de asistencia humanitaria se realice en condiciones de seguridad y sin demora— hubo de suscribirse un acuerdo *ad hoc* entre Albania y los Estados contribuyentes a la F.M.P. (entre ellos España) relativo al estatuto de dicha Fuerza (17). Otro caso más reciente lo representa la autorización dada por el Consejo de Seguridad en virtud de su resolución 1386 (2001), adoptada el 20 de diciembre de 2001, para establecer, de acuerdo con lo previsto en el anexo 1 del Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en Afganistán (Acuerdo de Bonn, alcanzado unos días antes de la adopción de la resolución), una Fuerza internacional de asistencia para la seguridad (I.S.A.F.) que apoye a la Autoridad Provisional afgana para que ésta y el personal de las Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro; exhortando en la misma resolución a los Estados miembros de las Naciones Unidas a que aporten personal, equipo y otros recursos a dicha Fuerza y autorizando a aquéllos que participen en ella a que adopten todas las medidas necesarias para cumplir su mandato. Atendiendo esta exhortación, el Consejo de Ministros español aprobó, el 27 de diciembre de 2001, la participación de un máximo de 485 soldados españoles en la I.S.A.F., que, de conformidad con la citada resolución del Consejo de Seguridad, habrá de desplegarse en Kabul y sus alrededores con carácter temporal (tres meses a partir de que la Fuerza sea operativa).

Están, por otra parte, las diversas operaciones que bajo la égida de las Naciones Unidas pueden englobarse dentro de la expresión genérica de

(17) Acuerdo entre el Gobierno de la República de Albania y los Gobiernos de las naciones contribuyentes a la Fuerza Multinacional de Protección relativo al estatuto de dicha Fuerza, hecho en Roma el 21 de abril de 1995 (aplicación provisional, B.O.D. n.º 123, de 26 de junio de 1997). A tenor del propio Acuerdo, sus disposiciones son aplicables al personal civil y militar de las naciones participantes en la Operación cuando actúe en relación con ésta o con el auxilio a la población civil (artículo 1.1), y tienen por objeto regular diversos aspectos del estatuto de la F.M.P., tales como los privilegios e inmunidades de la Fuerza y de su personal (art. II), las cuestiones relativas al ejercicio de la jurisdicción (artículo III), la entrada y salida, transporte y circulación libre y no restringida (artículo IV), las provisiones, suministros, servicios y medidas sanitarias (artículo IX), la solución de controversias relativas a la interpretación o la aplicación del Acuerdo (artículo XIII), etc.

operaciones de paz (*peace-keeping, peace-building, etc.*) (18). Las más características y tradicionales de estas operaciones, esto es, las de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) en sentido estricto, no se configuran como medidas coercitivas de las Naciones Unidas según el artículo 42 de la Carta, sino como acciones de tipo más preventivo que represivo a través de las cuales la Organización, en un nuevo rasgo de su función pacificadora, persigue rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales a través de la presencia de tropas o contingentes que precisa del consentimiento previo del Estado en el que han de actuar. La base jurídica de este tipo de operaciones la proporcionan diversos instrumentos concomitantes —aparte, claro está, de la legislación interna de los Estados que aportan las fuerzas—: las resoluciones habilitantes del Consejo de Seguridad (y aquellas que prorrogan o modifican en su caso el mandato de la operación), los acuerdos relativos al estatuto de las fuerzas (SOFA,s) que se suscriben entre los Estados anfitriones o beneficiarios de la operación y el Secretario General de las Naciones Unidas (19) y los acuerdos de participación pasados —en general bajo la forma de canje de notas— entre el propio Secretario General y cada uno de los Estados que aportan contingentes.

En 1994, la A.G.N.U. aprobó, sobre la base de un informe elaborado por la Secretaría de la Organización, un Modelo de acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz (20). Dicho Modelo de acuerdo, cuya finalidad es servir de base para la redacción de los distintos acuerdos que se concierten entre las Naciones Unidas y los países en cuyo territorio se despliegan operaciones de este tipo, se basa en la práctica establecida en el seno de la Organización y utiliza en gran medida diversos acuerdos vigentes en la actualidad o en el pasado (sobre todo el que había servido de base jurídica en los años 50 del pasado siglo a la F.E.N.U. desplegada en el Oriente Medio). En él se regulan cuestiones de especial relevancia para el desarrollo de la operación de que se trate: a) prerrogativas e inmunidades de la Operación,

(18) Ver, entre un vasto conjunto de aportaciones doctrinales, la obra de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, 2 vols., Universidad de Huelva-Ministerio de Educación y Cultura, 1998.

(19) No siempre se concluyen acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas, funcionándose con frecuencia en la práctica con directivas del Secretario General inspiradas en anteriores intervenciones, lo que, como se ha advertido (RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L.: *op. cit.*, pp. 202-203), no deja de plantear problemas entre el Estado participante y el receptor o anfitrión.

(20) Resolución de la A.G.N.U. A/45/594, de 9 de octubre de 1994.

declarándose aplicable al efecto, y a reserva de las disposiciones del correspondiente acuerdo, la Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas de 13 de febrero de 1949, Convención cuya aplicación se extenderá a los bienes, fondos y haberes de los Estados participantes utilizados en relación con la Operación; b) estatuto de la Operación, incluyendo aspectos como el deber de la Operación y de sus miembros de abstenerse de actos incompatibles con el carácter imparcial e internacional de sus funciones y respeto a las leyes y reglamentos locales, el derecho de enarbolar dentro del territorio del país receptor la bandera de las Naciones Unidas en el cuartel general de la Operación y otros locales, en sus vehículos, etc., facilidades en cuanto a la libertad de circulación y de comunicación, disponibilidad de locales y servicios, contratación de personal local, provisiones y suministros, disposiciones sanitarias; c) estatuto de los miembros de la Operación (prerrogativas e inmunidades, entrada, residencia y salida, identificación, permisos y licencias, mantenimiento de la disciplina y el orden, ejercicio de la jurisdicción (21), etc.); y, en fin, d) solución de controversias, previéndose al respecto el recurso a una comisión de reclamaciones creada al efecto o, cuando las partes convengan en autorizar una apelación contra las decisiones de ésta, el recurso a un órgano arbitral.

Desde finales de 1988, fecha en que España destacó por vez primera un grupo de observadores militares en una misión de paz (la Misión de Verificación en Angola, UNAVEM), nuestro país viene participando en diversas operaciones de mantenimiento de la paz *lato sensu*, ya se trate de misiones de observación (UNAVEM I y II, MONUA, ONUCA, ONUSAL, MINUGUA, UNMIBH) o de fuerzas de mantenimiento de la paz (UNTAG, ONUMOZ, UNPROFOR, UNCRO, UNAMIR). Ello supone en la actualidad la presencia de más de tres mil militares españoles en operaciones de paz —incluidas aquí algunas lideradas desde el entorno aliado— en diferentes partes del globo, lo cual, como se ha señalado, implica el reconocimiento de España por parte de la comunidad internacional como país responsable, capaz, fiable y comprometido con la defensa de los principios de las Naciones Unidas (22).

(21) En relación con este punto, el Modelo de acuerdo establece que todos los miembros de la Operación tendrán inmunidad penal respecto de cualesquiera actos que realicen en su calidad oficial, y, en lo que se refiere específicamente a los miembros militares del componente militar de la Operación, dispone que estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de los respectivos Estados participantes en lo referente a todo delito que hayan cometido en el [territorio/país receptor].

(22) Cfr. En este sentido el citado "*Libro Blanco de la Defensa 2000*", p. 215.

Con posterioridad a la guerra fría, la creciente demanda de misiones de paz capaces de dar respuesta a situaciones cada vez más complejas, ha llevado a la Secretaría de las Naciones Unidas a desarrollar una capacidad de planificación operativa y logística a través de un proceso cuyo núcleo lo constituye el Servicio de Planificación de Misiones (M.P.S.) dentro de la División de Planificación de la Secretaría. En este contexto se viene trabajando en la articulación de un “sistema de disponibilidad en espera” basado en recursos que, a través de acuerdos especiales con las Naciones Unidas (*standby arrangements*), comprometen los Estados miembros de manera condicional para operaciones de mantenimiento de la paz y que podrían ser puestos a disposición de las Naciones Unidas dentro de los plazos de respuesta establecidos para las correspondientes operaciones. Dichos recursos, consistentes en formaciones militares, personal especializado (civil y militar), servicios y material o equipamiento, se encuentran en situación de espera en el país de origen, listos para ser utilizados en operaciones de mantenimiento de la paz que operan con mandato del Consejo de Seguridad, previo requerimiento del Secretario General y consentimiento de los Estados miembros participantes. Durante el período de asignación a la operación de las Naciones Unidas, el personal puesto a disposición por los Estados miembros permanece en su servicio nacional pero bajo el mando operativo de las Naciones Unidas. Del casi centenar de Estados que hasta ahora han expresado su intención de participar en el sistema (Estados participantes), más de treinta, entre ellos España (5 de noviembre de 1999) han suscrito el correspondiente M.O.U. (*memorandum of understanding*) constitutivo de acuerdo de disponibilidad en espera (23). Y estos *standby arrangements* constituyen, a nuestro juicio, una base jurídica añadida dentro del vasto sistema de las Naciones Unidas en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

COMPROMISOS DERIVADOS DE LA PARTICIPACIÓN EN ACUERDOS U ORGANISMOS REGIONALES EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Uno de los objetivos básicos a los que, según la ya citada Directiva de Defensa Nacional 1/96, apunta la política española de defensa, es el de consolidar la presencia de España en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, asumiendo plenamente las responsabilidades y

(23) Ver, a efectos informativos, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/signed.htm>

compromisos derivados de su participación en ellas. En función de este objetivo, la propia Directiva contiene unas directrices a las que se atienden, entre otras, las siguientes líneas básicas de actuación: a) contribuir a la definición de una política europea común de seguridad y de defensa en la Unión Europea; b) contribuir a la defensa colectiva mediante la plena participación de España en la Alianza Atlántica y, dentro de ella, apoyar la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, bajo el principio de no duplicación innecesaria de esfuerzos; c) participar en las Fuerzas Multinacionales Europeas constituidas para la ejecución de operaciones de Petersberg y también a disposición de la OTAN; d) participar activamente en la puesta en práctica de medidas de fomento de la confianza y la seguridad promovidas por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); e) respaldar las iniciativas de desarme, piedras angulares de la seguridad europea, y apoyar la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus medios de proyección (24).

La concurrencia de cuatro organizaciones convergentes en cuanto a los objetivos de seguridad y defensa —la Alianza Atlántica, la OSCE, la UEO y la Unión Europea— supone, por un lado, la cristalización de una nueva concepción, global e integrada, de la seguridad, incluyendo aspectos no sólo militares, y, por otro lado, y en consecuencia, la necesidad de una creciente sintonía entre esas diversas piezas de la estructura institucional de la seguridad “occidental”, lo que, entre otras cosas, requiere esfuerzos para integrar a los nuevos Estados de la Europa central y oriental (los “pecos”) en esa estructura, para alcanzar un grado aceptable de coordinación entre las respectivas instituciones y para asegurar una efectiva autonomía de la política europea de defensa sin perjuicio de la conservación de un sólido nexo transatlántico.

Desde su incorporación en 1982 a la Alianza Atlántica (25), España fue perfilando poco a poco las coordenadas de su participación dentro de ella. Tras un período en el que la contribución defensiva española fuera de la estructura militar integrada se llevó a cabo a través de unos “acuerdos de coordinación” entre Mandos españoles y aliados (sobre defensa aérea, aportación aeronaval en el Atlántico oriental, operaciones navales y aéreas

(24) Ver el citado *“Libro Blanco de la Defensa 2000”*, pp. 72-74.

(25) España pasó a convertirse en el decimosexto miembro de la Alianza Atlántica al entrar en vigor para ella el Tratado del Atlántico Norte (Tratado de Washington) el 30 de mayo de 1982, fecha de depósito del correspondiente instrumento de adhesión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Tratado (B.O.E. n.º 129, de 31 de mayo de 1982).

en el Mediterráneo occidental, coordinación con la OTAN de la defensa del territorio nacional, utilización del territorio español como área de tránsito, apoyo y logística de retaguardia, etc.), razones vinculadas a las nuevas exigencias de seguridad en la Europa de la posguerra fría llevaron al Estado español a plantearse la posibilidad de su participación plena en una Alianza Atlántica renovada. Y así, el Congreso de los Diputados, en su sesión plenaria de 14 de noviembre de 1996, vino a respaldar la decisión del Gobierno de dar los pasos necesarios para que España participara en la nueva estructura de Mandos que por entonces se estaba diseñando en la Alianza (26). Tras la aprobación por el Consejo del Atlántico Norte, en sesión de Ministros de Defensa celebrada el 2 de diciembre de 1997, de la nueva estructura militar de la Organización, España pasó a integrarse en el nuevo sistema de Mandos aliado. Ello conlleva, desde un punto de vista jurídico, la incorporación al Derecho interno español de la vasta red de acuerdos y decisiones que constituyen el desarrollo del Tratado de Washington de 1949 y que integran lo que cabe calificar de “acervo atlántico”.

Algunos de los acuerdos integrantes de este acervo habían sido suscritos antes de la plena participación, habida cuenta de que España venía participando de hecho en diversas actividades militares conjuntas si bien fuera de la estructura integrada. Así, en 1987 se había producido la adhesión al Convenio entre los Estados partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus Fuerzas de 19 de junio de 1951 (27). No es nuestra intención aquí analizar el contenido de este SOFA de la OTAN, que, junto a otros SOFA del entorno aliado, ya ha sido objeto de estudio en estos *Cuadernos* (28). Tan sólo nos es dado señalar ciertas carencias y desfases de un acuerdo suscrito en 1951 en plena guerra fría y que, al no cubrir sino los casos de estacionamiento de Fuerzas en los países aliados,

(26) Ver B.O. de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie D, n.º 65, 18 de noviembre de 1996. El respaldo a la participación plena se daba con la doble condición de que dicha participación no alteraría los términos de la autorización otorgada en 1981 por las Cortes Generales para la adhesión de España al Tratado de Washington y de que se mantendría la condición no nuclear de España acordada en el referéndum sobre la permanencia en la Alianza de 12 de marzo de 1986.

(27) B.O.E. n.º 217, de 10 de septiembre de 1987. Con el fin de propiciar una correcta ejecución del Convenio en el plano interno, se dictó, el 1 de octubre de 1991, la Orden 72/1991 del Ministerio de Defensa por la que se crea la Oficina de Aplicación del Convenio entre los Estados Partes del Tratado del Atlántico Norte relativo al Estatuto de sus Fuerzas (B.O.E. n.º 244, de 11 de octubre de 1991).

(28) Ver, en efecto, el n.º 94 de *Cuadernos de Estrategia*, de abril de 1998, que, bajo el título genérico “*Consideraciones sobre los Estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales*”, incluye interesantes aportaciones doctrinales relativas a los aspectos jurídico-políticos de los distintos SOFA.

no abarca los cada vez más numerosos casos de presencia de tropas aliadas en el extranjero con ocasión de la participación en diversas operaciones colectivas (autorizadas o no por la O.N.U. y ejecutadas o lideradas por la OTAN) que se vienen llevando a cabo en distintas regiones conflictivas del globo (29). Entre esas carencias y desfases se ha apuntado, en el orden jurisdiccional penal, el hecho de que, al descansar, según la concepción de este SOFA, la competencia del Estado de origen sobre la jurisdicción militar, la supresión o el recorte de ésta en los países continentales provoca que la atribución de la competencia al Estado receptor puede resultar ficticia en la práctica; y, por otra parte, se ha tildado al sistema de inseguro en el sentido de que en los supuestos de jurisdicción concurrente —los realmente trascendentes— la posibilidad de renuncia del ejercicio de la jurisdicción por parte del Estado a quien le corresponde ejercerla en primer lugar se compadece mal con la concepción continental de la indisponibilidad de la acción penal y constituye una cierta quiebra de la seguridad jurídica y del derecho a un juez predeterminado por la ley (30).

A pesar de todo ello, el sistema del Convenio de 1951, interpretado y aplicado con flexibilidad, ha funcionado bien entre los países de la Alianza e incluso se ha transportado, si bien con ciertos matices (así, en lo que se refiere a la solución de controversias), a otros instrumentos convencionales pertenecientes al acervo atlántico, como el Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales militares internacionales establecidos en cumplimiento del Tratado del Atlántico Norte, hecho en París el 28 de agosto de 1952 (31), y el 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 y su Protocolo adicional, hechos en Bruselas el 19 de junio de 1995 (32). Por su parte, los dos acuerdos sobre

(29) Ver en este sentido DE MONTOLIÚ ZUNZUNEGUI, G.: "Concepto y análisis de los Estatutos vigentes", en *"Cuadernos de Estrategia"*, n.º 94, citado en la precedente nota, pp. 17-49; pp. 32-33.

(30) Ver las consideraciones que en esta línea hace GONZÁLEZ BARRAL, J.C. en su estudio "Aspectos jurisdiccionales" dentro del citado número monográfico de *"Cuadernos de Estrategia"*, pp. 75-99; pp. 84-88. El autor señala otros defectos en el SOFA, como la indeterminación de ciertos conceptos jurídicos como el de "actos de servicio oficial", concepto éste que fundamenta uno de los criterios de atribución preferencial de competencia (p. 88).

(31) B.O.E. n.º 228, de 23 de septiembre de 1995 (corrección de errores en B.O.E. n.º 60, de 9 de marzo de 1996). Ver en particular el artículo 4 del Protocolo en lo que se refiere al ejercicio de la jurisdicción.

(32) B.O.E. n.º 128, de 29 de mayo de 1998. En el artículo I de este Convenio se establece que todos los Estados partes en él aplicarán las disposiciones del SOFA de la OTAN, "como si todos los Estados partes en el presente Convenio fueran partes en el SOFA

el Estatuto de la OTAN y su personal pactados con Bosnia-Herzegovina y Croacia y el acuerdo pactado con la República Federal de Yugoslavia sobre arreglos de tránsito para las operaciones del plan de paz —cuyos textos fueron incorporados en el Apéndice B del Anexo 1-A de los Acuerdos de Paz de 21 de noviembre de 1995 (Acuerdos de Dayton)—, siguen, en general, las pautas establecidas en el Convenio de 1951 (en lo que se refiere a la obligación del personal de la operación de respetar las leyes locales, la exención de formalidades relativas a entradas y salidas de dicho personal, etc), si bien se declaran aplicables *mutatis mutandis* al personal de la Alianza que participe en la operación las disposiciones de la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, de 13 de febrero de 1946, relativas a los expertos en misión, y, en lo que se refiere a la jurisdicción, se estipula que el personal militar de la OTAN “estará sometido, en todo momento y bajo cualquier circunstancia, a la jurisdicción exclusiva de su respectivo componente nacional en lo tocante a delitos o faltas disciplinarias que pueda haber cometido” en el territorio del Estado receptor, sin perjuicio de que la OTAN y las autoridades de dicho Estado deban prestarse asistencia recíproca en el ejercicio de sus respectivas jurisdicciones (33).

En lo que se refiere a la participación de España en la estructura militar integrada, es de reseñar el hecho de la ubicación en territorio español (Madrid) del Cuartel General del Mando Subregional conjunto del Suroeste en tanto Mando subordinado del Mando Regional del Sur con sede en Nápoles. A este respecto, una doble base jurídica la proporcionan el ya

de la OTAN”. Tan sólo se contiene en el Convenio la salvedad de que, a los fines de la aplicación de éste a los Estados partes en el mismo que no sean partes en el SOFA de la OTAN, las disposiciones de este último en las que se prevea que se dirijan las solicitudes o que se sometan las diferencias al Consejo del Atlántico Norte, al Presidente del Consejo del Atlántico Norte o a un árbitro, se interpretarán en el sentido de que las partes interesadas deberán negociar entre sí sin recurso a ninguna jurisdicción externa (artículo III del Convenio).

En la actualidad, la Asociación para la Paz engloba, junto a los diecinueve Estados miembros de la Alianza, a otros veintiséis Estados (Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazajstán, Kirguizistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rumanía, Suecia, Suiza, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán).

- (33) Ver en este sentido el punto 7 del Acuerdo entre la República de Bosnia y Herzegovina y la OTAN relativo a la condición de la OTAN y de su personal. Por su parte, el punto 8 de este mismo Acuerdo estipula que el personal de la Alianza, en su calidad de expertos en misión, disfrutará de inmunidad respecto de arresto o detención, añadiendo que aquellos de sus miembros que sean arrestados o detenidos por error serán devueltos de inmediato a las autoridades de la OTAN.

citado Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales internacionales, de 1952, y el Acuerdo bilateral (basado en el apartado 2 del artículo XVI de dicho Protocolo) entre España y la OTAN, representada por el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa, relativo a las condiciones especiales aplicables al establecimiento y explotación en territorio español de un Cuartel General militar internacional, hecho en Madrid el 28 de febrero de 2000 (34). En este Acuerdo se establece con carácter general que el emplazamiento y cualquier cambio en el mismo de los Cuarteles Generales en territorio español en tiempo de paz será objeto de acuerdos directos entre el Gobierno español y el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) (artículo 2), se articulan reglas sobre los efectivos de personal autorizados de los Cuarteles Generales — reconociéndose la posibilidad del SHAPE de incrementarlos bajo distintas circunstancias y condiciones— (artículo 3), y, por otra parte, se incluyen disposiciones sobre capacidad jurídica de los Cuarteles Generales, facilidades, privilegios e inmunidades de éstos y de su personal (distinguiendo al respecto entre personal militar y civil y entre categorías de personas dentro de cada uno de ellos), servicios postales, comunicaciones, policía y armas, protección del medio ambiente, servicios médicos y educativos, etc. (artículos 4 y siguientes). Con respecto a las posibles reclamaciones por daños o lesiones a personas o bienes en España que sean resultado de las actividades de un Cuartel General o de ejercicio o maniobras de la OTAN en España autorizados por el Gobierno español, el Acuerdo dispone en su artículo 24 que serán resueltas y liquidadas con arreglo al artículo VIII del SOFA de la OTAN de 1951 y el artículo 6 del Protocolo sobre el Estatuto de los Cuarteles Generales internacionales de 1952.

En un plano diferente, relativo a las relaciones entre la Alianza Atlántica y ciertos terceros Estados (Estados no partes en el Tratado de Washington que hayan aceptado la invitación de incorporarse a la Asociación para la Paz, que sean miembros del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte [hoy Consejo de Asociación Euroatlántico] o que, cualquiera que sea su condición, hayan sido invitados por el Consejo del Atlántico Norte para establecer una Misión ante la OTAN), procede referirse al Acuerdo sobre el Estatuto de las Misiones y Representantes de terceros Estados ante la Organización del Tratado del Atlántico Norte, hecho en Bruselas el 14 de septiembre de 1994 (35).

(34) B.O.E. n.º 117, de 16 de mayo de 2000.

(35) B.O.E. n.º 107, de 5 de mayo de 1997. En virtud de este Acuerdo, el Estado miembro de la OTAN en cuyo territorio tenga su sede la Organización, concederá a las misiones

La OTAN ha desplegado acciones coercitivas en diversas circunstancias y bajo diversos títulos: en la ex Yugoslavia, y con base en las resoluciones habilitantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1031 (1995) y 1088 (1996), liderando las sucesivas actuaciones de la Fuerza de Aplicación (IFOR) y la Fuerza de Estabilización (SFOR) con participación de países no pertenecientes a la Alianza, previo traspaso de responsabilidades por parte de las Naciones Unidas a raíz de los acuerdos de paz de finales de 1995; en la región yugoslava de Kosovo, llevando a cabo en 1999 una intervención directa sin contar con el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (36); en la crisis de Afganistán, activando por vez primera en su historia el resorte de la legítima defensa colectiva regulado en el artículo 5 del Tratado de Washington (37), por más que en la

de terceros Estados ante la Organización y a los miembros de su personal "las inmunidades y privilegios concedidos a las misiones diplomáticas y a su personal", y, además, concederá "las inmunidades y privilegios habituales" a los representantes de terceros Estados que desempeñen una misión temporal, mientras se encuentren presentes en su territorio, con el fin de asegurar la representación de terceros Estados en relación con las actuaciones de la Organización (artículo 2 del Acuerdo). Nótese que la referencia a los privilegios e inmunidades de las misiones diplomáticas y de su personal y, en lo que toca a quienes desempeñen una misión temporal, a los privilegios e inmunidades "habituales", parece reenviar a la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961 en un caso y al Derecho internacional consuetudinario en el otro, excluyendo así la aplicación de regulaciones como las contenidas en la Convención de Viena sobre misiones especiales de 1969 o en la Convención de Viena sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las organizaciones internacionales de carácter universal de 1975.

- (36) La operación no podía hallar su base en el artículo 53 de la Carta a falta de autorización expresa del Consejo de Seguridad (sin que quepa considerar en este sentido a las resoluciones 1160 (1998), 1199 (1998) y 1213 (1999) como resoluciones habilitantes); y tampoco podía interpretarse la resolución 1244 (1999), adoptada por el Consejo de Seguridad una vez finalizada la "campana aérea", como una convalidación o una legitimación *a posteriori* de las operaciones militares aliadas, pues en esta resolución, por la que el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue en Kosovo de fuerzas internacionales (KFOR, bajo el liderazgo de la OTAN) y el establecimiento en dicha región de una administración civil internacional (UNMIK), dicho órgano partía de la nueva situación sobrevenida tras los bombardeos, sin que haya en ella nada que suponga una aprobación de la "campana aérea" de la Alianza. Ver, en relación con estas y otras cuestiones, O. Casanovas y La Rosa: "Bajo el síndrome de Kosovo", en *Revista de Occidente*, n.º 236-237, 2000, pp. 120-127; y C. Gutiérrez Espada: "Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la 'guerra de Kosovo')", en *Anuario de Derecho Internacional*, vol. XVI, 2000, pp. 93-132.
- (37) La decisión de aplicar en su caso (esto es, si se demostrara que el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 había sido organizado desde el exterior) el artículo 5 del Tratado de Washington fue adoptada en una reunión extraordinaria de los Ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza celebrada en Bruselas el 12 de septiembre de 2001. El artículo 5 del Tratado de Washington dispone: "Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia acuerdan

práctica las operaciones militares llevadas a cabo en territorio afgano a partir del 7 de octubre de 2001 fueron conducidas individualmente por los Estados Unidos con el apoyo directo del Reino Unido, sin perjuicio del apoyo político y logístico ofrecido por otros socios de la Alianza.

En relación con algunas de esas actuaciones, parece oportuno señalar que, en principio, debe rechazarse todo expediente de acción coercitiva que no esté anclado en las reglas de la Carta de las Naciones Unidas. De lo que se desprende que, cualquiera que sea la justificación ético-política que se busque para la intervención (un nuevo concepto estratégico requerido por la evolución de las circunstancias internacionales, *inter alia*), las actuaciones de los acuerdos regionales que conlleven el uso de la fuerza no deberían desligarse del contexto de la seguridad colectiva que, entre otras cosas, supone la necesidad de contar con la autorización del Consejo de Seguridad y de desarrollarse bajo su autoridad y control (artículo 53 de la Carta), o, en todo caso, de apoyarse en el consenso explícito de una abrumadora mayoría de Estados de la comunidad internacional.

Junto a la Alianza Atlántica, algunas de cuyas coordenadas de acción hemos considerado hasta aquí refiriéndonos a las correspondientes bases jurídicas, otras organizaciones regionales concurren, según ya queda apuntado, en la realización de los objetivos de seguridad y defensa de los países que hoy por hoy comparten ciertos valores e intereses propios de la sociedad "occidental".

Una de esas organizaciones es la OSCE, fruto de un proceso político de cooperación (proceso de Helsinki) abierto en Europa en plena guerra fría con vistas a conseguir niveles aceptables de seguridad a través de la distensión en el Viejo Continente. En la posguerra fría, la C.S.C.E., convertida en Organización (OSCE) en 1994 al cabo de un proceso de institucionalización progresivo, ha ido desarrollando una serie de iniciativas en el terreno de la seguridad y el desarme, entre las que destacan la aprobación en 1990 del documento de Viena sobre "Medidas destinadas a

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 las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las demás Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte. Todo ataque armado de esta naturaleza y toda medida adoptada en consecuencia se pondrán inmediatamente en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales".

fomentar la confianza y la seguridad en Europa" (M.F.C.S.), la adopción de instrumentos convencionales como el Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa de 19 de noviembre de 1990 (38) o el Tratado sobre régimen de cielos abiertos de 24 de marzo de 1992 (39), la aprobación en 1996 en Lisboa de un "Modelo común y comprehensivo de seguridad para Europa" junto con un Marco de principios para el control de armamentos, etc. Por otra parte, es de reseñar el hecho de que, cada vez más, la OSCE proyecta sus actividades en las áreas de la prevención de conflictos y la gestión de crisis, a través de Misiones de larga duración (Kosovo, Skopje, Georgia, Moldavia, Pakistán, Ucrania, Sarajevo, Chechenia...) o de Misiones de Ayuda a las sanciones establecidas por las Naciones Unidas, desarrolladas en colaboración con la Unión Europea y la UEO, (Albania, Bulgaria, Croacia, Hungría, Macedonia...).

Otra organización regional que participa en el conjunto de actuaciones encuadradas en el nuevo contexto de la "seguridad por la cooperación" es la Unión Europea Occidental (UEO), que según su Tratado constitutivo (Tratado de Bruselas de 1948, modificado en 1954) responde a objetivos de cooperación defensiva (artículo V del Tratado), determinación de los niveles de los efectivos que cada Estado parte en el Pacto de Bruselas pondrá a disposición de la Alianza Atlántica, control de armamentos y solución pacífica de controversias, entre otros. Un aspecto a destacar es la decisión de la UEO de reforzar sus capacidades operativas (40), a través *inter alia* de la creación de una Célula de Planificación con vistas a la preparación de planes de contingencia y la aportación de unidades de fuerzas nacionales susceptibles de ser asignadas a la UEO (FAWEU: *Forces Answerable to the Western European Union*) y utilizables en misiones militares, no sólo para la contribución a la defensa común en el marco de aplicación del artículo 5 del Tratado de Washington y del artículo V del Tratado de Bruselas modificado, sino también para el desarrollo del misiones humanitarias y de rescate, de misiones de mantenimiento de la paz y de misiones de fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas operaciones de restablecimiento de la paz (41). En el desarrollo de estas

(38) B.O.E. de 27 de noviembre de 1992.

(39) B.O.E. de 24 de septiembre de 1992.

(40) Decisión que se basa a su vez en la decisión de desarrollar la UEO en tanto que componente de defensa de la Unión Europea y como medio de reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica, que figura en la Declaración de los Estados miembros de la UEO hecha pública en Maastricht el 10 de diciembre de 1991.

(41) Declaración de Petersberg, adoptada en Bonn por el Consejo de Ministros de la UEO el 19 de junio de 1992.

misiones ("Misiones de Petersberg"), la UEO podrá beneficiarse de la utilización de instalaciones y otros apoyos de la Alianza Atlántica en el marco del nuevo concepto de fuerzas operativas combinadas conjuntas (F.O.C.C.), que apunta a la posibilidad de disponer de capacidades militares separables pero no separadas susceptibles de ser utilizadas tanto por la OTAN como por la UEO (42).

La UEO ha procurado reforzar los lazos de cooperación que la unen a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea, y ello a través de distintas vías. En el plano operativo, la UEO y la OTAN han llevado a cabo operaciones conjuntas (así, la "Sharp Guard" en el Adriático) en el marco del embargo decretado por las Naciones Unidas contra Serbia y Montenegro en el conflicto de los Balcanes. En el plano de las relaciones institucionales, la cooperación entre la UEO y la OTAN se iba a ver facilitada por un conjunto de medidas puestas en práctica por ambas organizaciones (sesiones conjuntas de los respectivos Consejos y órganos subordinados, cooperación técnica). Y la cooperación entre la UEO y la Unión Europea es cada día más estrecha, condicionada en su desarrollo al proceso de integración progresiva de la UEO en la Unión Europea. La Declaración relativa a la Unión Europea Occidental incorporada en el Acta Final de las Conferencias intergubernamentales cuyo resultado fue la adopción del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) el 7 de febrero de 1992, se hacía ya eco de que la UEO "formará parte integrante del proceso de desarrollo de la Unión Europea e incrementará su contribución a la solidaridad dentro de la Alianza Atlántica", por lo que los Estados miembros de la UEO "acuerdan reforzar el papel de la UEO con la perspectiva a largo plazo de una política de defensa común dentro de la Unión Europea que, en su momento, podría conducir a una política de defensa común compatible con la de la Alianza Atlántica". Por su parte, y según se disponía en el artículo J.4 del Tratado de Maastricht, la Unión Europea "pide a la Unión Europea Occidental, que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa", con vistas a lo cual el Consejo de la Unión Europea, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias. En idéntica dirección, el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea en su versión aprobada en Amsterdam en 1997, establece que la UEO "es parte integrante del desarrollo de la Unión

(42) Declaración de Kirchberg (Luxemburgo), adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO el 9 de mayo de 1994.

(Europea) y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa", especialmente en lo que se refiere a misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Según el propio artículo, la UEO "secunda a la Unión (Europea) en la definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad", debiendo recurrir en este sentido la Unión Europea a la UEO "para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa". Como consecuencia de ello, y según este mismo precepto, la Unión Europea "fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo".

A este respecto, procede referirse a la Declaración del Consejo Europeo sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa que figura como Anexo III en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999. En esta Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea encargaron al Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea que procediera a crear las condiciones y adoptar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la nueva etapa de la construcción europea en materia de seguridad y defensa, determinando de qué manera se integrarían las funciones de la UEO que fueran necesarias para que la Unión Europea cumpla con sus nuevas responsabilidades en el ámbito de las Misiones de Petersberg.

En esta línea, y a pesar de que el nuevo texto del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea según resulta del Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 no hace referencia explícita a la progresiva absorción de la UEO por la Unión Europea, sí se refiere en su párrafo 2 a las Misiones de Petersberg como una cuestión propia del ámbito de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea. Y en un informe de la Presidencia sobre la política europea de seguridad y defensa aprobado por el Consejo Europeo (ver Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000) se dice expresamente que la Unión Europea ha confirmado su intención de asumir la función de gestión de crisis de la UEO; y también se señala que, en orden a la incorporación a la Unión Europea de las "funciones adecuadas de la UEO" en el ámbito de las Misiones de Petersberg, se han adoptado ya ciertas decisiones de principio relativas a la creación dentro de la Unión Europea de

un Centro de Satélites y un Instituto de Estudios de Seguridad que incorporen los elementos oportunos de las estructuras actuales de la UEO (43), así como a la gestión directa por parte de la Unión Europea de una misión de cooperación técnica de policía en Albania cuya ejecución había confiado el Consejo de la Unión Europea a la UEO en virtud del artículo 17 del Tratado de la Unión Europea.

Por otra parte, y en su pretensión de reforzar su papel como elemento fundamental del desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa (IESD) dentro de la Alianza Atlántica, la Unión Europea intenta en la actualidad activar los resortes de su política de seguridad y defensa. En una “Declaración de operatividad de la política europea común de seguridad y defensa” adoptada por el Consejo Europeo de Laeken (Bélgica) de 14 y 15 de diciembre de 2001, viene a insistirse en la necesidad de fortalecer las capacidades militares y policiales de la Unión Europea y de crear en su seno las estructuras adecuadas, gracias a lo cual la Unión es ya capaz de conducir operaciones de gestión de crisis. Se advierte, no obstante, en la Declaración que el desarrollo de las capacidades militares europeas —sobre la base de contribuciones voluntarias basadas en decisiones nacionales de los Estados de la Unión y de contribuciones adicionales de Estados de la OTAN que no pertenecen a la Unión y de otros países candidatos a la adhesión— no implica la creación de un ejército europeo. Se constata, por otra parte, que la capacidad de gestión de crisis de la Unión Europea se ha visto fortalecida por el desarrollo de las consultas, la cooperación y la transparencia entre la Unión y la OTAN en la gestión de las crisis de los Balcanes Occidentales, y se expresa la intención de la Unión de ultimar los acuerdos de seguridad con la OTAN y concluir los acuerdos sobre la garantía de acceso al planeamiento operativo de la Alianza, la presunción de disponibilidad de medios y capacidades predeterminados de la

(43) Correlativamente, por parte de la UEO venía a anunciarse en la reunión de su Consejo celebrada en Marsella el 13 de noviembre de 2000, que la UEO abandonaba su responsabilidad en materia de gestión de crisis en beneficio de la Unión Europea, aunque se aseguraba la continuidad provisional de las “formas y estructuras residuales” de la UEO que permiten a los Estados miembros asegurar los compromisos del Tratado de Bruselas modificado, en especial de los artículos V (defensa colectiva) y IX (relaciones con la Asamblea). También se anunció en esta ocasión la cesación de las actividades del Estado Mayor militar —que había sido creado en 1997 para asesorar al Consejo y servir de enlace con los Estados Mayores de los Estados miembros— y la permanencia bajo la responsabilidad de la UEO del Instituto de Estudios de Seguridad y del Centro de Satélites hasta que la Unión Europea se dote de sus propios órganos al respecto (previsiblemente, a partir del 1 de enero de 2002).

OTAN y la definición de una serie de opciones de mando puestas a disposición de la Unión (44).

Hasta aquí hemos hecho referencia a diversas bases jurídicas de la actuación de las Fuerzas Armadas en el exterior proporcionadas por una serie de estructuras institucionales regionales (OTAN, OSCE, UEO y UE) cuya convergencia de intereses y objetivos debe traducirse en una coordinación creciente de políticas, planes operativos y actuaciones. Pero el panorama no queda completo si no nos referimos a ciertas estructuras, de naturaleza jurídica incierta y con un grado de institucionalización bastante precario, pero que constituyen aportaciones significativas desde el punto de vista de la seguridad y la defensa en el plano europeo, y que revisten la forma de fuerzas multinacionales con una vocación de permanencia. Entre ellas destacan el Eurocuerpo, la EUROFOR y la EUROMARFOR (45).

El Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo), creado en 1992 y operativo desde el 1 de julio de 1994, es una gran unidad en la que participan fuerzas terrestres de nivel divisionario de Alemania, Bélgica, España y Francia, así como unidades de menor entidad de Luxemburgo. La decisión de emplear esas fuerzas en una acción común queda en manos de los respectivos Estados participantes. Las misiones de esta Fuerza Multinacional (que podrán ser de defensa común, de mantenimiento de la paz o de carácter humanitario) pueden cumplirse en el marco de la UEO, conforme a lo expresado en el Consejo de Ministros de esta Organización celebrado en Roma el 19 de mayo de 1993, o bien en el de la OTAN (46).

Por su parte, la creación de una Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR) y de una Fuerza Operativa Rápida Europea (EUROFOR) tiene su origen en la idea de impulsar la creación de una fuerza aeronaval europea

(44) La Declaración en cuestión figura como anexo II de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken. La referencia que se hace en la Declaración a que “el desarrollo de los medios y capacidades de los que dispondrá la Unión le permitirá asumir progresivamente operaciones cada vez más complejas” y a que las decisiones de utilizar esos medios y capacidades “se adoptarán en función de las circunstancias de cada situación particular”, apunta implícitamente, entre otras cosas, a la intención de hacer operativa de manera progresiva una Fuerza de Reacción Rápida de la Unión.

(45) Otras estructuras dignas de mención son el Grupo Aéreo Europeo (que tiene su origen en una Declaración franco-británica suscrita en Londres en 1995 con el objeto de potenciar la coordinación entre las fuerzas aéreas de los dos países, adhiriéndose posteriormente Italia, Alemania, Bélgica, Holanda y, en 1999, España) y la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (F.A.H.I./S.I.A.F.) (una contribución bilateral a la identidad europea de seguridad y defensa puesta en pie por los dos países en 1997). Ver *“Libro Blanco de la Defensa 2000”*, cit., Apéndice E, pp. 209-210.

(46) Datos extraídos del *“Libro Blanco...”*, cit., pp. 207-208.

preplanificada y no permanente, surgida en una reunión de Ministros de Defensa de España, Francia e Italia celebrada en Roma en septiembre de 1992; decidiendo con posterioridad los Ministros de Defensa de estos tres países añadir a la fuerza aeronaval una fuerza terrestre que proporcionara una mayor capacidad de proyección de fuerzas. El propósito de la creación de estas dos Fuerzas Multinacionales no era otro que el de contar con una capacidad de respuesta europea adecuada a las nuevas misiones definidas por la UEO en la ya citada Declaración de Petersberg de 1992 (Misiones de Petersberg), misiones cuyo cumplimiento no debe impedir la participación de sus unidades en las acciones de defensa común previstas genéricamente en el artículo V del Tratado de Bruselas modificado y en el artículo 5 del Tratado de Washington. Los documentos constitutivos de ambas instituciones fueron suscritos por los representantes de España, Francia e Italia en Lisboa el 15 de mayo de 1995, y en este mismo acto se firmó la adhesión de Portugal a las dos Fuerzas (47).

Es de hacer notar que, con respecto a EUROFOR y EUROMARFOR, la Declaración de Lisboa adoptada por el Consejo de Ministros de la UEO reunido en la capital portuguesa el 15 de mayo de 1995, establece que ambas fuerzas, que quedan abiertas a la participación de otros Estados miembros de la UEO, serán declaradas fuerzas asignables a la UEO (FAWEU) y empleadas en cuanto tales prioritariamente en este marco. En lo que se refiere al Eurocuerpo, en los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki celebrados en 1999 se consideró la posibilidad de que llegue a convertirse en su día en una Fuerza de Reacción Rápida europea.

Cabe añadir, en lo que concierne a las bases jurídicas, que el Eurocuerpo y EUROFOR se han dotado de sendos Estatutos de Fuerzas, los cuales, como se ha dicho (48), son el resultado del intento de adaptar el

(47) Datos extraídos del *Libro Blanco...*, cit., pp. 208-209.

(48) GONZÁLEZ BARRAL, J.C., en su estudio citado *supra* en nota (30), pp. 89-91. Este autor advierte que, en el caso del EUROFOR, y en lo que se refiere a las cuestiones jurisdiccionales en el orden penal, se trasluce en su SOFA una reticencia a reconocer que existan dos jurisdicciones concurrentes, prefiriéndose establecer que el principio general es el de competencia de cada Estado por los delitos cometidos en su territorio, si bien con la posibilidad, reconocida a título excepcional, de que el Estado de origen conozca en ciertas situaciones (p. 89). Y, con respecto al SOFA del Eurocuerpo, el propio autor considera que una aportación relevante del mismo radica en que se ha eliminado una de las deficiencias del sistema del SOFA de la OTAN cual era que no se hacía referencia a los tribunales de justicia ordinarios como órganos juzgadores, sino tan sólo a las autoridades militares; si bien no se ha corregido el defecto de dicho sistema consistente en la atribución de competencia al Estado de origen en relación a las personas sujetas a su ley militar (p. 91).

sistema del SOFA de la OTAN a la realidad actual, de un lado, y al Derecho de la Unión Europea, de otro.

LOS CONCIERTOS CONVENCIONALES BILATERALES

A través de distintos tratados bilaterales celebrados con países de su entorno geopolítico, España ha ido estableciendo lazos asociativos, con diferentes niveles de compromiso según el tipo de relaciones existentes o perseguidas, en el terreno de la seguridad y la defensa. Algunos de esos tratados regulan con carácter general el alcance de la cooperación bilateral en sus variados aspectos (políticos, económicos, científico-técnicos, sociales, culturales), incluyendo, en su caso, los defensivos. Otros regulan específicamente la cooperación en materia de defensa, abordando cuestiones diferentes (cooperación entre centros de investigación, transferencia de tecnologías, organización de visitas y encuentros de personal militar, proyectos conjuntos sobre producción y desarrollo de material y equipos de defensa, protección de la información clasificada...) según el sesgo que se pretenda dar a las relaciones de cooperación. Entre los tratados de este segundo tipo destaca, sin duda, por su especial relevancia desde el punto de vista de los intereses de seguridad conectados a la defensa conjunta en el contexto del nexo transatlántico, el Convenio con los Estados Unidos.

Tratados de cooperación general

Bajo la denominación genérica de tratados de cooperación y amistad (o, en su caso, de amistad, buena vecindad y cooperación), España tiene suscritos acuerdos de cooperación bilateral con un vasto conjunto de países. Al incluir una buena parte de esos acuerdos una referencia expresa a la cooperación política (49), hay que entender que bajo cláusulas de este

(49) Así, diversos tratados bilaterales suscritos con países de la comunidad iberoamericana de naciones. A título de ejemplo cabe referirse al tratado general de cooperación y amistad entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, de 11 de enero de 1990 (B.O.E. de 16 de julio de 1991), cuyo artículo 2 constituye una cláusula genérica de cooperación política susceptible de englobar en su caso —previo acuerdo de las partes— los aspectos defensivos de la cooperación. Otros tratados generales de cooperación y amistad, como el suscrito con Bolivia el 16 de marzo de 1998 (B.O.E. de 6 de marzo de 1999), además de incluir una cláusula de este tipo, hacen referencia (en el art. 1 en este caso) a la decisión de las partes de fortalecer su cooperación bilateral en los ámbitos mencionados expresamente en el tratado “y otros que consideren importantes”, incluido, pues, también el de la cooperación militar si así lo acordaran las partes.

tipo se acoge la posibilidad de articular una cooperación en el terreno de la defensa.

Algunos de esos acuerdos contienen, con todo, una cláusula específica sobre cooperación defensiva. Entre ellos procede mencionar algunos suscritos con países del Maghreb y otros concertados con países de Europa central y oriental.

Los del primer grupo son acuerdos genéricos de cooperación a los que en ciertos casos han seguido acuerdos específicos de defensa concluidos en desarrollo de aquéllos. Son dignos de mención al respecto los tratados de amistad, buena vecindad y cooperación suscritos con Marruecos (50) y Túnez (51), los cuales, aparte de enunciar ciertos principios generales internacionales rectores de las relaciones entre las partes (respeto a la legalidad internacional, igualdad soberana, no intervención, abstención de recurrir a la fuerza, arreglo pacífico de controversias, cooperación para el desarrollo, respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas, diálogo entre culturas y civilizaciones), incorporan una cláusula sobre cooperación en el ámbito de la defensa (artículo 5 de ambos tratados), que se refiere a distintos aspectos de la cooperación entre las Fuerzas Armadas de los Estados partes, tales como los intercambios de personal y observadores, la realización de cursos de formación y perfeccionamiento, la comparación de experiencias sobre materia de instrucción (con el añadido, en el acuerdo con Túnez, de la comparación de experiencias en operaciones de ayuda humanitaria y mantenimiento de la paz) y la realización de ejercicios combinados, sin perjuicio de asignar a la cooperación otros objetivos como la realización de programas comunes para la investigación, desarrollo y producción de sistemas de armas, material y equipos de defensa destinados a cubrir las necesidades de ambas partes por medio del intercambio de información técnica, tecnológica e industrial.

Los acuerdos del segundo grupo, concertados con países de Europa central y oriental, suelen incluir referencias a diversos principios de Derecho internacional general aplicables a las relaciones entre las partes, y a ciertos principios específicos acuñados y desarrollados en el contexto del proceso de Helsinki (desarme y control de armamentos, medidas de fomento de la

(50) Tratado de Amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat el 4 de julio de 1991; B.O.E. n.º 49, de 26 de febrero de 1993.

(51) Tratado de Amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y la República de Túnez, firmado en Túnez el 26 de octubre de 1995; B.O.E. de 9 de enero de 1977.

confianza, desarrollo de regímenes de no proliferación de armas de destrucción masiva, reforzamiento de los mecanismos de seguridad generales y regionales, consultas bilaterales ante situaciones de riesgo, etc.). Cabe mencionar al respecto los acuerdos con Rumanía (52) y Rusia (53), que, además de incluir esas referencias, incorporan sendas disposiciones relativas a la cooperación entre los respectivos Ministerios de Defensa y sus Fuerzas Armadas (artículo 4 del tratado con Rumania, artículo 11 del tratado con Rusia), con objeto de permitir —según se precisa en el tratado con Rusia— un mejor conocimiento de las Fuerzas Armadas de cada país y en interés de fortalecer la confianza mutua, a cuyo fin se acordarán programas bienales de contactos y cooperación en el terreno militar.

Otros acuerdos de cooperación general concluidos con otros países incorporan asimismo disposiciones sobre cooperación militar. Procede destacar el tratado de amistad y cooperación con Portugal (54), cuyo artículo 8 se refiere a la cooperación entre las respectivas Fuerzas Armadas (a través de cursos, intercambios de personal, comparación de experiencias y ejercicios combinados) y, a los efectos de la necesaria coordinación de las distintas actuaciones, prevé la realización de reuniones periódicas de los Estados Mayores peninsulares.

Tratados en materia de defensa

Dentro de esta categoría de tratados bilaterales, destacan aquéllos concertados con países integrantes de la Alianza Atlántica, algunos de ellos no europeos (Estados Unidos) o no miembros de la Unión Europea (Noruega), y con algún país que, perteneciendo a la Unión Europea, no forma parte de la Alianza Atlántica aunque sí del entorno euroatlántico de la Asociación para la Paz (Suecia).

Sin poder aquí entrar en un análisis detenido de este conjunto de acuerdos, sí conviene hacer notar que, con la lógica excepción del acuerdo con los Estados Unidos (55), ninguno de ellos declara *expressis*

(52) Tratado de relaciones de amistad y cooperación entre el Reino de España y Rumanía, suscrito el 4 de febrero de 1992; B.O.E. de 9 de julio de 1993.

(53) Tratado de amistad y cooperación entre el Reino de España y la Federación de Rusia, suscrito el 12 de abril de 1994; B.O.E. de 16 de octubre de 1995.

(54) Tratado de amistad y cooperación entre España y Portugal, hecho en Madrid el 22 de noviembre de 1977; B.O.E. de 30 de mayo de 1978.

(55) Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la defensa, hecho en Madrid el 1 de diciembre de 1988; B.O.E. n.º 108, de 6 de mayo de 1989.

verbis estar vinculado a las estructuras institucionales internacionales en las que participan los correspondientes países (OTAN, UEO), si bien algunos de esos acuerdos, como los celebrados con Holanda (56), Francia (57) y Noruega (58), contienen referencias genéricas, bien a los “foros multilaterales” y los “acuerdos internacionales” a los que las partes están incorporadas (canje de notas hispano-neerlandés, puntos 2 y 3), bien al hecho de la pertenencia de las partes a un mismo conjunto geopolítico y cultural (canje de notas hispano-noruego, acuerdo hispano-francés).

Por otra parte, los ámbitos elegidos para la articulación convencional de la cooperación son diferentes según los casos, yendo desde una cooperación limitada a sectores muy específicos, como los relativos al material de defensa (canje de notas hispano-neerlandés, acuerdo hispano-noruego) o a ciertos proyectos conjuntos de defensa (acuerdo y protocolo suscritos con Suecia) (59), hasta una cooperación de amplio espectro. Los acuerdos de cooperación restringida declaran en general tener por objeto el promover la cooperación y los intercambios de información en lo referente a los materiales de defensa y equipos —cooperación que se llevará a cabo entre los centros de investigación y las industrias de armamento de los países partes, a través, *inter alia*, de la transferencia de tecnologías y la promoción de acuerdos entre sus respectivas empresas—, y, en lo concerniente al control institucional, establecen un órgano *ad hoc* responsable de supervisar el desarrollo de la cooperación que suele recibir el nombre de Comisión Mixta para la cooperación tecnológica e industrial en materia de defensa (así, el acuerdo hispano-noruego y el canje de notas hispano-británico) (60). Por su parte, los acuerdos de cooperación de amplio espectro suelen incluir entre sus objetivos, aparte de los específicos de los acuerdos de cooperación restringida (investigación, desarrollo y producción de materiales y equipos militares), la cooperación general

-
- (56) Canje de notas, constitutivo de acuerdo, entre el Reino de España y el Reino de los Países Bajos, sobre cooperación en materia de defensa, efectuado el 18 de abril de 1985; B.O.E. de 10 de julio de 1987.
- (57) Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación en el ámbito de la defensa, hecho en París el 7 de octubre de 1983; B.O.E. de 11 de febrero de 1985.
- (58) Canje de Notas hispano-noruego, constitutivo de acuerdo, en materia de defensa, realizado en Madrid el 3 de mayo de 1985; B.O.E. n.º 109, de 7 de mayo de 1986.
- (59) Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Suecia, sobre cooperación en materia de defensa, hecho en Madrid el 8 de julio de 1985, y Protocolo anejo; B.O.E. de 3 de julio de 1987.
- (60) Canje de Notas, constitutivo de acuerdo, entre el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en materia de defensa, realizado en Londres el 14 de febrero de 1985; B.O.E. n.º 108, de 6 de mayo de 1986.

entre las Fuerzas Armadas de los Estados partes, incluyendo aspectos como el estudio de los problemas militares de interés común, el intercambio de personal y unidades entre los Centros de formación y las Escuelas y en ejercicios comunes de los tres ejércitos, la programación de actividades comunes de adiestramiento, la presencia de observadores con ocasión de ejercicios y maniobras, las facilidades de uso de bases, puertos, aeropuertos y otras instalaciones para unidades, buques y aeronaves de cada uno de los dos países en tránsito por el territorio de la otra parte, etc. (acuerdos con Bélgica, Grecia y Francia, entre otros) (61); es, por lo demás, usual en los acuerdos de este tipo la creación de una estructura institucional relativamente desarrollada, que suele concretarse en contactos periódicos entre altos responsables de las partes, consultas recíprocas objeto de un cierto grado de institucionalización y creación de un órgano de competencia general, la Comisión Mixta de Cooperación, presidido por los respectivos Ministerios de Defensa y compuesto por una Presidencia y dos órganos auxiliares, el Comité Militar y el Comité para la Cooperación Tecnológica e Industrial en Materia de Defensa (62). Algunos de estos acuerdos de cooperación de amplio espectro han sido objeto de desarrollo a través de acuerdos específicos, como es el caso del acuerdo hispano-francés sobre cooperación en el ámbito de la defensa, desarrollado por un acuerdo posterior de carácter sectorial relativo a la defensa aérea (63), que regula aspectos como el intercambio sistemático de informaciones y la ejecución de maniobras y ejercicios coordinados en las zonas de interés común.

Cabe apuntar, en fin, el dato de que, fuera del entorno euro-atlántico, España tiene suscritos con algunos países del Norte de África —ya vinculados con acuerdos previos de cooperación general— conciertos bilatera-

-
- (61) Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Bélgica sobre cooperación en el ámbito de la defensa, hecho en Madrid el 24 de septiembre de 1985; B.O.E. de 3 de junio de 1987. Acuerdo entre el Reino de España y la República Helénica sobre cooperación en el ámbito de la defensa, hecho en Madrid el 7 de febrero de 1985; B.O.E. de 13 de marzo de 1987. El acuerdo hispano-francés aparece reseñado *supra* en nota (57).
- (62) Los acuerdos hispano-belga (artículos 4 a 6) e hispano-helénico (artículos 5 a 7) incluyen disposiciones institucionales de este tipo. El acuerdo hispano-francés, en cambio, contempla, en una línea más pragmática, mecanismos más flexibles y no tan institucionalizados, consistentes en encuentros y gestiones conjuntas de Ministros de Defensa, Presidentes de las Juntas de Jefes de Estado Mayor, Directores de Armamento y Material, Jefes de Estados Mayores, etc., por más que se prevé también la creación de un Comité *ad hoc* en el campo del armamento (artículo 5).
- (63) Protocolo sobre cooperación en materia de defensa aérea entre el Reino de España y la República Francesa, hecho en Madrid el 12 de noviembre de 1985; B.O.E. de 26 de marzo de 1987.

les en el ámbito de la defensa, centrados por lo común en la cooperación entre las Fuerzas Armadas con base en la organización de visitas, el intercambio de delegaciones, la realización de ejercicios militares combinados, la asistencia de miembros de las Fuerzas Armadas a Escuelas y Academias de otro país, la asistencia recíproca en lo tocante al desarrollo y la producción de materiales y equipos de defensa, etc. Se trata de acuerdos celebrados con Túnez (64), Mauritania (65) y Marruecos (66).

El Convenio con los Estados Unidos

Sin pretender aquí realizar un análisis detenido del Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la defensa, de 1 de diciembre de 1988 (67), cosa que ya hicimos en otra ocasión (68), sí queremos señalar algunos rasgos de este relevante concierto convencional, que, a diferencia de todos los demás, posee la peculiaridad de regular un aspecto crucial de ciertas relaciones de tipo defensivo, cual es la utilización por parte de un Estado (en este caso una superpotencia) de bases militares en el territorio de un Estado extranjero.

El Convenio de 1988 viene a corregir ciertas carencias y ciertos desequilibrios entre las partes de que adolecían los conciertos bilaterales anteriores (1953, 1969, 1976 y 1982). El nuevo Convenio está en estrecha conexión con la pertenencia de España a la Alianza Atlántica, según se desprende de sus propias disposiciones. Ello hace que, desde el punto de vista de las expectativas españolas, el contenido de la relación bilateral se vincule a una política global de paz y seguridad determinada en buena

(64) Convenio entre la República Tunecina y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito militar, hecho en Túnez el 14 de diciembre de 1987; B.O.E. de 2 de agosto de 1989.

(65) Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania sobre cooperación en el ámbito de la defensa, hecho en Nouakchott el 7 de febrero de 1989; B.O.E. de 13 de noviembre de 1990.

(66) Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la defensa, hecho en Madrid el 27 de septiembre de 1989; B.O.E. de 19 de enero de 1991.

(67) B.O.E. n.º 108, de 6 de mayo de 1989. El Convenio, que prevé un plazo inicial de vigencia de ocho años y sucesivas prórrogas anuales salvo voluntad contraria de alguna de las partes (artículo 69, apartado 2), sigue vigente en la actualidad.

(68) Ver nuestro "Análisis del Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la defensa", en *Tiempo de Paz*, n.º 13, primavera 1989, pp. 14-36; y, en relación con la aplicación del Convenio con ocasión de la guerra del Golfo, ver nuestro trabajo publicado en el n.º 19-20 de la misma revista *Tiempo de Paz* y citado *supra* en nota (16).

parte por la contribución de España a los principios y objetivos de defensa de Occidente (artículo 2.1 del Convenio) y, en concreto, a los esquemas defensivos de la Alianza (artículos 1.1, 12.2, etc.), lo que es susceptible de engendrar obligaciones jurídicas específicas, obligaciones que, no obstante, no aparecen suficientemente perfiladas a causa de la falta de precisión en el texto del Convenio de los “objetivos dentro del ámbito bilateral o multilateral” del propio Convenio (artículo 2.2).

En lo que se refiere a los objetivos dentro del *ámbito bilateral*, se cifran en una cooperación entre las partes que, en lo que respecta a España, significa una puesta a disposición de los Estados Unidos de diversas instalaciones de apoyo (IDAs) y autorizaciones de uso (ADUs) para su utilización por las Fuerzas estadounidenses en las condiciones estipuladas en el Convenio (capítulos II y III y anejos), y, en lo que concierne a los Estados Unidos, se centran en una contribución al esfuerzo y potenciación de las capacidades defensivas españolas en diversos aspectos como la instrucción del personal de las FAS, la adquisición de armamento, material y equipos, y la cooperación industrial y tecnológica con fines militares (artículos 2.3 y 3). Por otra parte, y en lo que se refiere a los objetivos dentro del *ámbito multilateral*, se basan en el interés en contar con posibles apoyos logísticos y estratégicos basados en las IDAs y las ADUs definidas en el Convenio para las actividades operacionales funcionalmente vinculadas a la OTAN, en los supuestos y condiciones indicados en los artículos V y VI del Tratado del Atlántico Norte.

Teniendo en cuenta esos objetivos, parece evidente que ciertas operaciones unilaterales que puedan desbordarlos (en cualquiera de los dos contextos, bilateral o multilateral) deben quedar sujetas a autorizaciones previas caso por caso por parte del Gobierno español (artículo 2.2 del Convenio), debiendo éste, en concreto, a la hora de plantearse la autorización o no de uso de sus IDAs por parte de los Estados Unidos para misiones extra-región OTAN, ponderar la adecuación de dichas misiones tanto a sus propios intereses definidos de política exterior como el compromiso de subvenir a la defensa de Occidente (artículo 2.1), sin que este último pudiera servir para propiciar autorizaciones de uso inconsistentes con aquellos intereses para acciones fuera de área no ajustadas a los principios y reglas internacionales que deben ser respetados por los acuerdos regionales en su actuación. Precisiones como la contenida en el artículo 12.1 del Convenio (que condiciona la determinación del momento y modo de utilización de las IDAs y ADUs en caso de amenaza o ataque exterior contra una de las partes en el Convenio al hecho de que ésta “esté

actuando conforme a los objetivos mencionados en el párrafo 2 del artículo 2" del propio Convenio) pueden contribuir a perfilar la política a seguir en este punto descartando la concesión de autorizaciones para acciones que queden fuera de una concepción objetiva (y, como tal, no expansiva) de la legítima defensa.

En lo tocante al Mando y gestión de las Bases, la economía del Convenio de 1988 descansa sobre la idea de un deslinde de responsabilidades entre los Mandos del Estado territorial y los del Estado "concesionario" basado en la sutil distinción entre los elementos esenciales de la relación defensiva bilateral constituidos por las Bases y Establecimientos (artículo 16.1) y los elementos materiales concretos constituidos por las IDAs (artículo 16.2). Dentro de este esquema, recibido del Tratado de 1982 (Convenio complementario 2, anejo 3), resulta necesario señalar que, si bien en algunos aspectos, y sobre la base de retoques redaccionales, parece salir reforzado en el texto de 1988 el principio del control soberano del Estado territorial (así, en lo relativo al acceso del Mando español a las IDAs, a la seguridad interior en las Bases, a la contratación de obras y servicios, a la gestión práctica de los servicios e instalaciones generales de cada Base), en otros aspectos parecen verse consolidados los intereses de la contraparte (así, en lo concerniente al régimen interior de las Bases, a las bilateralización de ciertas decisiones en principio correspondientes a las autoridades españolas por la vía de la expansión de las funciones decisorias o arbitrales del Comité Militar, a las previsiones sobre eventuales refuerzos accidentales de la presencia militar de la contraparte).

En lo que afecta, en fin, al estatuto de las Fuerzas, es de destacar de positivo en el Convenio de 1988 el esfuerzo en superar viejas asimetrías en cuanto a las respectivas situaciones de las Fuerzas (y su personal) de los Estados partes, aunque no hay que perder de vista que las disposiciones del capítulo V del Convenio ("Estatuto de las Fuerzas Armadas de España en los Estados Unidos de América"), por plausibles que resulten en el papel, responden en buena parte a una reciprocidad ficticia que disimula el hecho de ser los Estados Unidos en la práctica el efectivo Estado de origen. Y, en cuanto al aspecto crucial del Estatuto, esto es, la jurisdicción sobre el personal de las Fuerzas, el Convenio de 1988 se situó claramente en la línea del Tratado de 1982 de franca superación del esquema de los viejos "Acuerdos Técnicos" de 1953 que concedían al Estado de origen una capacidad de ejercicio de la jurisdicción a todas luces exorbitante, y viene a reforzar en distintos aspectos la alineación de sus disposiciones con las del SOFA de la OTAN de 1951. Ello se verifica en ciertos

cambios redaccionales que inciden positivamente sobre el sistema de renuncias al ejercicio de la jurisdicción (artículo 39 del Convenio de 1988), y sobre las normas relativas a la custodia del personal militar detenido o preso preventivamente a disposición de las autoridades judiciales del Estado receptor (artículo 41.3), los cuales suponen una mejora respecto de las correspondientes disposiciones del Tratado de 1982, en una línea de salvaguarda de la independencia y de eficacia de la institución judicial.

OTROS POSIBLES FUNDAMENTOS JURÍDICO-INTERNACIONALES

La exposición hecha hasta aquí de las diversas bases jurídicas (consuetudinarias, convencionales e institucionales) de la actuación de las Fuerzas Armadas en el exterior desde la perspectiva del Derecho internacional, no agota la panoplia de bases jurídicas aplicables.

En efecto, diversos instrumentos convencionales de carácter multilateral, en ámbitos como el desarme y la regulación de los armamentos, pueden generar para los Estados obligaciones para cuya ejecución en el plano interno resulta necesaria u oportuna la intervención de la institución castrense. Tal es el caso de las obligaciones resultantes para España de su incorporación a ciertos tratados internacionales que persiguen la erradicación de las minas antipersonal y otros artefactos de efecto similar, entre ellos, sobre todo, el Protocolo II enmendado de la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones al empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (69), y la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (Convención de Ottawa), de 1997 (70). En consonancia con esas obligaciones convencionales, se adoptó en el Derecho interno la Ley 33/1998, de 5 de octubre, de prohibición total de minas antipersonal y armas de efecto similar (71), en la cual se invocan expresa-

(69) Se trata del Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (Protocolo II de la convención de 1980) según fue enmendado el 3 de mayo de 1996. Dicho Protocolo, en su versión resultante de la enmienda, fue objeto de aceptación por España el 19 de enero de 1998 (B.O.E. n.º 269, de 10 de noviembre de 1998) y su entrada en vigor, general y para España, se produjo el 3 de diciembre de ese mismo año.

(70) La Convención fue firmada en Ottawa el 3 de diciembre de 1997, fue ratificada por España el 19 de enero de 1999 (B.O.E. n.º 62, de 13 de marzo de 1999) y entró en vigor de forma general y para España el 1 de julio de ese mismo año.

(71) B.O.E. n.º 239, de 6 de octubre de 1998.

mente los citados tratados y se regulan diversos aspectos de las prohibiciones derivadas de los mismos, asignando al efecto ciertas competencias al Ministerio de Defensa. Así, en lo que se refiere a la erradicación de estos artilugios, se dispone que el Ministerio de Defensa procederá a la destrucción de todas las minas antipersonal almacenadas en el plazo más breve posible y como máximo en tres años a partir de la entrada en vigor de la Ley (artículo 3.1) (72), quedando no obstante autorizado a retener o transferir una cantidad de minas antipersonal para el desarrollo de técnicas de detección, limpieza o destrucción de minas y el adiestramiento en dichas técnicas (artículo 5). El Gobierno, por su parte, modificará los documentos que contienen la doctrina de defensa española de acuerdo con las disposiciones y prohibiciones de la Ley (artículo 5 *in fine*), disposiciones y prohibiciones que a la postre traen su causa de las obligaciones asumidas por España en el plano internacional. Por otro lado, y en lo que respecta a la cooperación internacional para operaciones de desminado (con base en acuerdos bilaterales o en peticiones de organizaciones internacionales de las que España forme parte), se estipula en la Ley que el Ministerio de Defensa destacará en misiones específicas al personal militar profesional especialista en las técnicas de desminado, para realizar las correspondientes actuaciones de detección, limpieza y eliminación de las minas antipersonal (artículo 6.4).

Aparte de este y otros ejemplos que pudieran traerse a colación en el referido contexto del desarme y la regulación de los armamentos (73), es

(72) Según la Disposición adicional primera de la Ley, los gastos ocasionados por la destrucción de las minas antipersonal almacenadas serán financiados por los créditos correspondientes del Ministerio de Defensa.

(73) Así, el Protocolo adicional a la ya citada Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales relativo a armas láser cegadoras (Protocolo IV), de 13 de octubre de 1995 (B.O.E. n.º 114, de 13 de mayo de 1998), prevé entre otras cosas la adopción por los Estados partes de todas las precauciones que sean viables para evitar en el empleo de sistemas láser el riesgo de ocasionar ceguera permanente a la vista no ampliada, precauciones que consistirán, entre otras medidas prácticas, en “medidas de instrucción de sus Fuerzas Armadas” (artículo 2), lo que obviamente conlleva actuaciones en el orden interno.

Otro ejemplo lo brindan aquellas normas nacionales por las que se establecen órganos específicos de control a los que se atribuye la responsabilidad de asegurar a nivel interno la aplicación de las obligaciones derivadas de tratados internacionales que prohíben determinadas armas. A este respecto cabe citar en el Derecho español el Real Decreto 663/1997, de 12 de mayo, por el que se regula la composición y funciones de la Autoridad Nacional para la prohibición de las armas químicas (B.O.E. n.º 114, de 13 de mayo de 1997), que expresamente se declara vinculado a la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, hecha en París el 13 de enero de 1993 y ratificada por

posible detectar la existencia y la operatividad de diversas bases jurídicas en otros sectores del Derecho internacional. Ello resulta patente en lo que se refiere a la regulación de ciertos espacios (Derecho aéreo, Derecho del Mar), en cuyo contexto diversas disposiciones de convenios internacionales autorizan o asignan al Estado la realización de tareas de supervisión, vigilancia o control de las actividades de aeronaves o buques de terceros Estados (74), lo que puede requerir en su caso la intervención de las Fuerzas Armadas. Asimismo éstas pueden participar, con base en disposiciones o resoluciones internacionales de variada índole, en operaciones de rescate, de asistencia humanitaria, etc. Por otra parte, cabe que, con arreglo a acuerdos internacionales específicos, los Estados se concierten para el desarrollo conjunto de sistemas de armas (75), para adoptar estatutos de fuerzas específicos con ocasión de estancias temporales de sus respectivas FAS en el territorio de un determinado Estado (76), etc.

España el 3 de agosto de 1994. Con base en esta Convención, el Real Decreto señala entre las funciones de la Autoridad Nacional creada en su virtud la de “establecer los criterios para el eficaz cumplimiento de las misiones de control llevadas a cabo por la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (O.P.A.Q.), a instancia de la propia Autoridad Nacional” (artículo 2), lo que supone de hecho la posibilidad de intervención de personal dependiente del Ministerio de Defensa, el cual está por lo demás representado en la Autoridad Nacional a través del Subsecretario de Defensa (artículo 3).

- (74) En lo que se refiere al Derecho aéreo, cabe citar aquí la Orden del Ministerio de la Presidencia por la que se aprueban las normas de coordinación entre la circulación aérea general y la circulación aérea operativa (B.O.E. n.º 68, de 21 de marzo de 1995). Y, en el ámbito del Derecho del Mar, pueden recordarse aquellas disposiciones e instrucciones internas que atribuyen funciones de vigilancia y control a distintas instancias —incluidas las militares— con base en reglas convencionales internacionales (así, el artículo 73 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982) que autorizan a los Estados a dictar leyes y reglamentos de conformidad con lo dispuesto en el correspondiente tratado (ver en Derecho español, entre otras normas, la Ley 14/1998, de 10 de junio, por la que se establece el régimen de control para protección de los recursos pesqueros [B.O.E. n.º 131, de 2 de junio de 1998], en la que de forma genérica se hace referencia a las “medidas provisionales” —incluido el apresamiento del buque infractor en los supuestos más graves— que pueden ser adoptadas por las “autoridades competentes” frente a las infracciones (artículo 5), y, en lo que se refiere a la tipificación de las distintas infracciones, a las “autoridades de vigilancia” (artículo 8 y *in fine*), entre las que sin duda hay que entender incluidas las autoridades navales militares.
- (75) Cfr., a título de ejemplo, el Acuerdo relativo a la adhesión del Reino de España al Convenio sobre el apoyo logístico y perfeccionamiento conjuntos del sistema de armas LEOPARD, de 30 de septiembre de 1969, modificado el 29 enero de 1997 (B.O.E. n.º 66, de 17 de marzo de 2000).
- (76) Cfr. el Canje de Notas entre el Gobierno de la República Federal de Alemania y los Gobiernos del Reino de Dinamarca, el Reino de España, la República Helénica, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de Noruega, la República Portuguesa y la República de Turquía sobre el Estatuto de sus Fuerzas durante estancias temporales en la República Federal de Alemania, firmado en Bonn el 5 de mayo de 1997 (B.O.E. n.º 20, de 24 de enero de 2000).

A MODO DE CONSIDERACIÓN FINAL

A lo largo de estas páginas hemos intentado analizar, desde una perspectiva jurídico-internacional, los distintos fundamentos que pueden servir de apoyo normativo a la actuación “exterior” de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz. Esos fundamentos pueden tener diverso origen (consuetudinario, convencional o institucional) y diverso alcance obligacional (consistiendo, a veces, en puras solicitudes o recomendaciones, si bien lo usual es que se expresen en decisiones o acuerdos generadores de efectos jurídicos vinculantes).

Trátase, en definitiva, de bases jurídicas representadas por tratados bilaterales o plurilaterales, acuerdos políticos (MOU,s., acuerdos ejecutivos, decisiones conjuntas de Ministerios u otros órganos o autoridades interesados), decisiones de órganos internacionales en un plano universal (el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con carácter principal) o regional (OTAN, OSCE, UEO, Unión Europea), estatutos de las Fuerzas basados en acuerdos *ad hoc*, etc. En otro orden de cosas, esas bases jurídicas sirven de soporte a actuaciones variadas, desde la cooperación relativa a ciertos proyectos conjuntos de defensa (entre ellos, la investigación, desarrollo y producción de sistemas de armas, materiales y equipos de defensa) hasta el despliegue de operaciones conjuntas de naturaleza coercitiva, pasando por operaciones de *peace-keeping* o de *peace-building* o Misiones de ayuda o asistencia humanitaria en sentido lato.

Una condición básica para la efectividad en Derecho de esos diferentes tipos de actuaciones es su conformidad con los principios y reglas bien establecidos del orden jurídico internacional. Habida cuenta de ello, la cuestión de la autoridad se convierte en una cuestión crucial, y en este sentido, con respecto a cualesquiera acciones que conlleven algún ingrediente coercitivo, hemos dicho ya que en principio debe rechazarse todo expediente de actuación que no esté anclado en las reglas de la Carta de las Naciones Unidas. Ello supone en concreto, en relación con las operaciones de paz que se conduzcan desde las Naciones Unidas, la exigencia de que no se traspase en el curso de la acción el punto a partir del cual las partes en conflicto dejarían de dar su aceptación, así como la necesidad de que se respete la integridad del mando de la Organización; y supone, por otra parte, que en caso de delegación de la acción —incluso de una acción de *peace-enforcement*— en uno de los “acuerdos u organismos regionales” designados en abstracto por el artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas, las operaciones se lleven a cabo en su integridad

bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, lo que, según se expresa en el Informe *Our Global Neighbourhood* preparado por la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, significa que dicho órgano mantenga el control sobre las medidas de fuerza que se adopten y su liderazgo político general. Supone, en fin, que aquellos Estados que participan en operaciones decretadas, instadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad tengan especial cuidado en no justificar ciertas iniciativas unilaterales adoptadas por ellos en el curso de la operación o una vez concluida ésta apoyándolas en presuntas “cartas blancas” derivadas de resoluciones iniciales o previas del propio Consejo de Seguridad que en realidad no podían servir de base jurídica para tales iniciativas (siendo de recordar al respecto la reprochable operación “Provide Comfort” desencadenada contra Irak sin apoyo en la resolución 688 del Consejo de Seguridad ni en ninguna otra resolución habilitante).

Por último, en el marco de esa permanente tensión entre lo general y lo particular —entre universalismo y regionalismo—, debe recordarse que, por encima de toda otra consideración, debe primar el propósito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al servicio del cual está, según la Carta, un sistema de seguridad colectiva que, por su propia naturaleza, debe ser universal en su concepción y en su funcionamiento.