

Informes

.iecah.



Informe 4/2010

4

España y las Misiones Internacionales de Paz:

Análisis de los criterios, efectividad y
transparencia del aporte español a las
misiones de paz en el año 2009

Documento de trabajo de Intermón Oxfam e IECAH

Clarissa Teixeira Araujo,
Intermón Oxfam

Madrid, Noviembre de 2010

.Índice.

Presentación	2
Introducción	3
Evolución de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales de paz	7
Criterios del gobierno español para la participación en misiones de paz en el exterior	10
Transparencia	16
Efectividad	21
Conclusiones y recomendaciones al Gobierno español.....	26
Anexo I. Contribución española a las Misiones internacionales de paz en 2009	31
Anexo II: conferencias y cursos de formación seguidos por los miembros de sus Fuerzas Armadas, de la Guardia Civil y de la Policía en materia de Derecho Internacional, protección de civiles y género.....	46

Presentación

Documentos de trabajo de Intermón Oxfam e IECAH

Los documentos de trabajo de Intermón Oxfam e IECAH son elaborados para contribuir al debate público y suscitar comentarios sobre temas de política humanitaria y de desarrollo.

Son documentos “en evolución” que no necesariamente presentan un trabajo definitivo ni reflejan las posturas de Intermón Oxfam e IECAH. Las opiniones y recomendaciones aportadas son de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de Intermón Oxfam e IECAH.

Introducción¹

Mientras duró el enfrentamiento entre los bloques socialista y capitalista, la tutela de la seguridad internacional - a cargo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas- se vio afectada por la división interna entre sus cinco miembros permanentes (EEUU, el Reino Unido, Rusia, Francia y China). Dicho organismo apenas recurrió a las operaciones de paz para evitar su impacto en el enfrentamiento entre bloques.

Han pasado 21 años desde que la caída del Muro de Berlín marcara el fin de la Guerra Fría. Desde entonces, pese a que el número de conflictos haya disminuido, la presencia de la comunidad internacional en la resolución de los mismos por medio de las denominadas “misiones de paz” ha aumentado de forma considerable.

¹ **Referencias bibliográficas** para la presente sección:

BARNETT, M.; KIM, H.; O´DONNELL, M. & SITEA, L. “Peacebuilding: What is in a name?” In: *Global Governance* 13 (2007), 35-58.

COCKAYNE, J.; MALONE, D.M. “The Ralph Bunche Centennial: Peace Operations Then and Now”. In: *Global Governance* 11(2005), 331-350.

Informe de Oxfam Internacional (2008): “Por un mañana más seguro”. Disponible en: http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10143/090930_manyanaseguro.pdf

Resolución 1894 (2009) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/602/45/PDF/N0960245.pdf?OpenElement>

United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines 2008 (“The Capstone Doctrine”). Disponible en: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbbs/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

United Nations Peace Operations 2009. Year in Review. Disponible en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2009.pdf>

¿Qué son las “Misiones de Paz”?

Dentro de su función de “mantener la paz y la seguridad internacionales”, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ² cuenta con cuatro tipos de instrumentos de acción para la paz:

- a) Diplomacia Preventiva (*Preventive Diplomacy*);
- b) Establecimiento de Paz (*Peacemaking*), que incluye la Imposición de Paz (*Peace-enforcement*), que hacen referencia al uso de la fuerza militar por parte de las fuerzas de Naciones Unidas.;
- c) Mantenimiento de Paz (*Peace-keeping*)
- d) Consolidación de Paz (*Post-conflict peace-building*).

Este conjunto de instrumentos está englobado bajo la categoría de “Misiones de Paz” - medidas preventivas para la salvaguardia de la paz en un país o territorio, o coercitivas para imponerla- y está fundamentado por los capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas³. Desde 1948, el Consejo de Seguridad ha autorizado el despliegue de estas misiones en distintas partes del mundo tanto bajo la dirección directa de las Naciones Unidas o de organizaciones regionales (UE, OTAN, UA). Si bien el componente militar sigue siendo el elemento fundamental de la mayor parte las operaciones o misiones de paz, éstas incluyen ahora un fuerte componente civil (administradores y economistas, agentes de policía y expertos jurídicos, observadores de derechos humanos y especialistas en asuntos civiles, etc.).

El mundo es ahora mucho más político y económicamente interdependiente. Las amenazas otrora locales traspasan los límites de las fronteras, constituyendo problemas de seguridad internacional. El cambio climático, el narcotráfico, la pobreza, la proliferación de armas de destrucción de masas, las enfermedades, la mortalidad infantil, los refugiados; todo ello representa verdaderos obstáculos al mantenimiento de la paz y son temas de interés de la comunidad internacional.

De esa manera, las misiones internacionales tienen ahora que responder a amenazas multidimensionales para asegurar la paz. En el marco de Naciones Unidas se ha repensado el proceso y su complejidad y utilizan las siguientes categorías que definen su

² Clasificación desarrollada por la ONU – con Butros Gali al frente - en 1992 y que también recoge el Ministerio de Defensa: <http://www.mde.es/areasTematicas/misiones/masInfo/clasificacion/>

³ El capítulo VI de la Carta titulado “Arreglo pacífico de controversias” fundamenta el papel de mediación del Consejo de Seguridad en controversias que pudieran poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad. El capítulo VII titulado “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” justifica las medidas a tomar en el interior de un Estado por parte de los Miembros de Naciones Unidas, incluyendo el uso de la fuerza.

actuación en escenarios conflictivos para restablecer la paz: la diplomacia preventiva, el establecimiento, mantenimiento y la construcción de la paz y, algunas veces, la denominada imposición de la paz que implica el uso de la fuerza cuando se agotan las demás vías de pacificación. Su *raison d'être* va más allá del comportamiento estrictamente neutral y escasamente definido mantenido en el pasado. Han incorporado un listado de tareas que va desde la mediación entre las partes para el alto al fuego hasta la reconstrucción, logística, apoyo a la formación y entrenamiento de cuerpos de seguridad nacional, asistencia humanitaria, el desarrollo de instituciones políticas y económicas, la celebración de elecciones, la protección de la población civil, entre otras.

Por otro lado, las atrocidades en masa reavivan los conflictos, generando amenazas a la seguridad internacional. En ese contexto surge la preocupación por convertir la **protección de los civiles** como prioridad absoluta en la respuesta a los conflictos. Proteger a la población no es sólo una obligación moral sino que ha sido acordada por los Estados por medio de una serie de normativas: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que prometía el derecho a la "vida, libertad y seguridad"; los Convenios de Ginebra de 1949 y 1951 y sus Protocolos adicionales- base del Derecho Internacional Humanitario-, que convirtieron en ilegal toda la violencia que tuviera impacto desproporcionado sobre la población civil no implicada en el conflicto. Más recientemente, en 2005, se celebró la Cumbre Mundial de Naciones Unidas en la que los gobiernos participantes acordaron su responsabilidad de proteger a sus poblaciones del genocidio, de los crímenes de guerra, de la limpieza étnica y de los crímenes contra la humanidad.

En 2006 el Consejo de Seguridad determinó que **todas las misiones de paz de la ONU deberían incorporar en sus mandatos la protección de civiles en situaciones de peligro inminente**, reconociendo de esa manera que las misiones deben tener un alcance mayor que simplemente vigilar una paz frágil. Sin embargo, con frecuencia se observa que entre el personal militar y civil desplegados en las operaciones de paz hay una cierta confusión sobre qué actividades realizar para hacer operativo el concepto.

En una situación de conflicto armado, proteger a los civiles implica llevar a cabo todas aquellas actividades que contribuyan para **mejorar la seguridad de la población civil expuesta a amenazas amplias de violencia, coerción y privación deliberada**⁴, en conformidad con lo establecido por el cuerpo normativo del Derecho Internacional Humanitario, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de los Convenios de Ginebra, etc. Por lo tanto, lo más importante no es repensar el marco normativo, que ya ha sido debidamente desarrollado a lo largo de los últimos 60 años,

⁴ Suele aparecer en los mandatos de la misión del Consejo de Seguridad de la ONU bajo la fórmula más restrictiva de «proteger a los civiles de la amenaza inminente de violencia física».

sino que los Estados comprendan que les *interesa* proteger a sus poblaciones, puesto que las matanzas en masa contribuyen tanto para la eclosión de nuevos conflictos como para la prolongación de los mismos.

Evolución de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales de paz

La participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales de paz y ayuda humanitaria comienza en enero de 1989, cuando Naciones Unidas solicitó que España participase con observadores militares en dos misiones en África, la UNAVEM I en Angola y la UNTAG en Namibia.⁵ En los últimos 21 años, España ha aumentado su participación en las operaciones internacionales con un total de más de 100.000 militares españoles desplegados en medio centenar de misiones.⁶

El aumento de la participación española coincide con el fin de la Guerra Fría, cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas recuperó el margen de maniobra y su potencial de generar consenso dentro del seno de la organización. Coincide también con la estrategia del Ministerio de Defensa y del Gobierno español de mantener un compromiso inapelable con el multilateralismo a través de una creciente participación en organismos internacionales como la ONU, la OTAN y la UE, que buscan el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de cooperación entre los pueblos. La postura del Ministerio de Defensa y del Gobierno refleja la idea de que **la seguridad, en un mundo cada vez más interdependiente, es una preocupación de todos los Estados miembros de la comunidad internacional.**

El **coste total** de la participación española en misiones en el exterior a lo largo de las dos últimas décadas asciende a **6.970 millones de euros.**⁷ Sin embargo, cerca de **dos tercios** de esos recursos destinados al compromiso de España con la paz, la estabilidad y la legalidad internacional se han **concentrado en la última década.** El gráfico abajo refleja dicha tendencia:

⁵ Misión Permanente de España ante Naciones Unidas:

<http://www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2439>

⁶ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre 2009:

http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

⁷ BURROWS, Paulina (2010). "¿Cómo se financian y cuánto le cuestan a España las Misiones Internacionales de Paz?" *Memorando Opex n°143/2010*. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/como-se-financian-y-cuanto-le-cuestan-a-espana-las-misiones-internacionales-de-paz>



Fuente: Memorando OPEX N° 143/2010

España ha manifestado una voluntad política y un compromiso continuado con la seguridad internacional, convirtiendo la participación en las operaciones de paz en uno de los pilares de su política exterior. No obstante, *“ese esfuerzo es poco conocido por la sociedad en general, que es poco consciente de la trascendencia de las operaciones ni puede diferenciar su tipología o discriminar entre el papel de las fuerzas armadas y el componente civil en ellas, o sobre la doctrina que guía las operaciones y los principios morales y éticos bajos las que se afrontan.”*⁸

En las próximas secciones se analizará la participación española en las misiones de paz a lo largo de 2009, haciendo hincapié en examinar los siguientes aspectos:

1) Los **criterios** utilizados por el Gobierno español para la elección de las misiones en las que ha desplegado efectivos. Para ello, se hará una comparación entre la participación española en términos de número de efectivos y de apoyo financiero en operaciones de paz que incorporan en sus mandatos la protección de civiles con aquellas en las que la responsabilidad de proteger a la población civil no está presente de forma prioritaria en el mandato de la misión y se extraerán conclusiones sobre las prioridades que guían al Gobierno.

2) A partir del análisis de la información disponible públicamente sobre el coste de las operaciones de paz, de los mecanismos de aprobación de los presupuestos de éstas y

⁸ MARTÍNEZ ISIDORO, Ricardo (2009). *“Las Operaciones de Apoyo a la Paz”*. Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt+25-2009

de la periodicidad con la que se reportan las misiones, se evaluará la **transparencia** del gobierno para rendir cuentas sobre estas operaciones a la sociedad española.

3) El nivel de formación en temas de Derecho Internacional Humanitario de los efectivos enviados a operaciones de paz así como la aplicación del Plan de Acción de la Resolución 1325⁹ y la contribución en efectivos civiles servirá de indicador de la **eficacia** del aporte español para la protección de civiles.

⁹ Véase Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (31/10/2000): [http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf)

Criterios del gobierno español para la participación en misiones de paz en el exterior

Los años 90 se caracterizaron por el aumento de los conflictos que tendrían como principal víctima a la población civil. Las operaciones de paz internacionales también se hicieron más frecuentes, pero en casos como Ruanda y Srebrenica han probado su ineficacia en el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH), establecido principalmente por los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales. La violación sistemática de ese derecho ha provocado que varios actores internacionales propongan nuevos principios teóricos y normativos, centrados en la población civil atrapada en conflictos y que pudiesen reforzar el DIH.

A partir de esa preocupación, se desarrollaron el principio de la "Responsabilidad de Proteger" y el concepto de la "Protección de Civiles". El cumplimiento de estos principios está fuertemente vinculado a las operaciones internacionales de paz, que constituyen una de las herramientas para la hacerlos operativos y efectivos.

Desde Oxfam Internacional se trabaja con una **definición de protección de civiles** (PdC) que tiene como objetivo articular actividades que hagan operativa la mejora de la seguridad de la población civil que esté expuesta a amplias formas de **violencia** (asesinato deliberado, tortura, violencia sexual), de **coerción** (explotación sexual y laboral, desplazamiento o retorno forzado, reclutamiento forzado para las fuerzas armadas) y de **privación deliberada** (destrucción de bienes civiles como casas, cosechas y hospitales, tasación irregular, obstaculización de entrega de bienes).

De las 11 operaciones de paz en las cuales España ha participado con efectivos en el año 2009, **5 incorporan** de una manera clara la protección de civiles en sus mandatos¹⁰. Sin embargo, la participación española tanto en relación al número de efectivos desplegados como de su aportación financiera ha sido poco significativa en esas misiones (y en algunos casos no reportada), sobre todo si es comparada con su participación en operaciones con ausencia de un mandato de protección. Las misiones con mandatos de

¹⁰ Son misiones de paz cuyos mandatos están dotados de un componente más restrictivo de "proteger a los civiles en amenaza inminente de violencia física".

PdC y el número de efectivos españoles en las mismas durante el año 2009 se indican a continuación¹¹:

- MINURCAT: España ha participado con una media de **2 observadores militares**, que han sido replegados en mayo
- MINUSTAH: España ha participado con un promedio de **37 policías**
- MONUC: la participación española ha sumado un promedio de **2 efectivos**: distribuidos entre observadores militares y policías
- UNIFIL: la participación aquí ha sido importante, con un promedio de **1056 militares**
- EUFOR- Chad/RCA: **87 efectivos militares** permanentes, replegados en el mes de mayo

La participación de España en las misiones que no incorporan la PdC se ve a continuación¹²:

- EUFOR-Althea: España ha desplegado un promedio de **262 militares**
- Operación Atalanta-EUNAVFOR: **288 militares** españoles han sido enviados a la misión
- KFOR: un promedio de **630 efectivos militares** en el 2009 que han finalizado su participación en el mes de septiembre
- ISAF: los números ascienden a **1068 militares** permanentes; 450 efectivos temporales que han sido desplegados durante el periodo de elecciones y otros 70 temporales (de los cuales 4 son guardias civiles) desplegados en el mes de octubre. El **esfuerzo total** en 2009 ha sido de aproximadamente 1588 efectivos

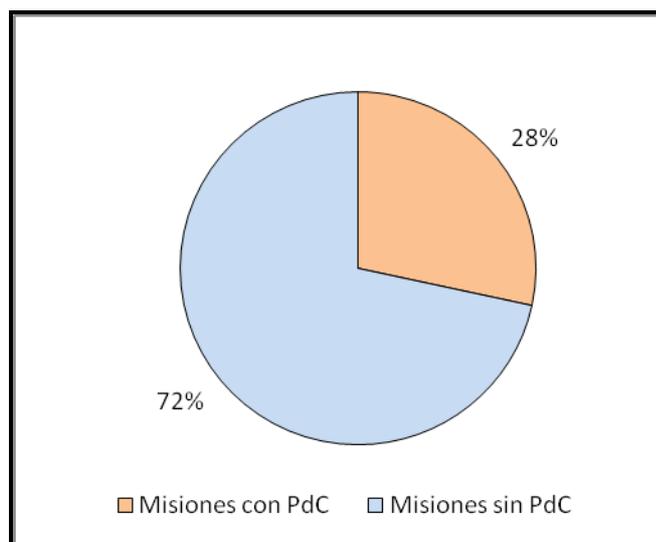
¹¹ Véase Anexo I para referencias bibliográficas y numéricas sobre las misiones de paz en las que participa España.

¹² Véase Anexo I para referencias bibliográficas y numéricas sobre las misiones de paz en las que participa España.

La tabla a seguir resume el panorama y añade el aporte financiero destinado por España a cada misión que participó en 2009 con efectivos¹³:

Misión	País	Mandato de Protección de Civiles	Efectivos 2009 (promedio)	Fondos destinados por el Gobierno (en millones de Euros)
MINURCAT	Chad	Sí	2	n/c
MINUSTAH	Haití	Sí	37	n/c
MONUC	República Democrática del Congo	Sí	2	n/c
UNIFIL	Líbano	Sí	1056	165,5
EUFOR-Chad	Chad	Sí	87	30
EUFOR-Althea	Bosnia y Herzegovina	No	262	40
Atalanta_EUNAVFOR	Costa de Somalia	No	288	57
KFOR	Kosovo	No	630	n/c
ISAF	Afganistán	No	1588	365

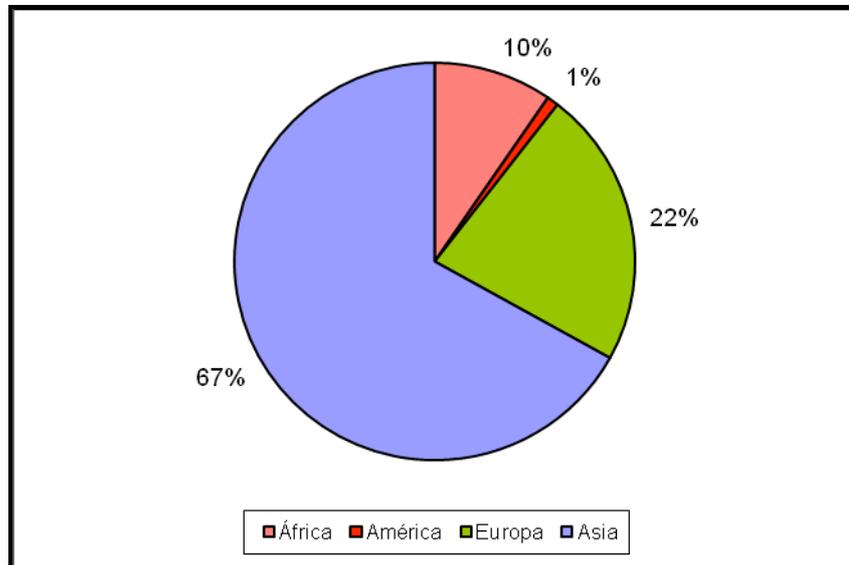
Como se indica en la tabla, España ha desplegado alrededor de 3.962 efectivos para las 11 misiones de paz en las que participó en 2009. La **distribución porcentual** de los mismos entre misiones que incorporan en sus mandatos la PdC y entre aquellas que no lo hacen es la siguiente:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la tabla.

¹³ Idem.

De igual manera si planteamos la participación de España en misiones de paz **según la zona geográfica**, el gráfico a seguir demuestra la situación:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la tabla

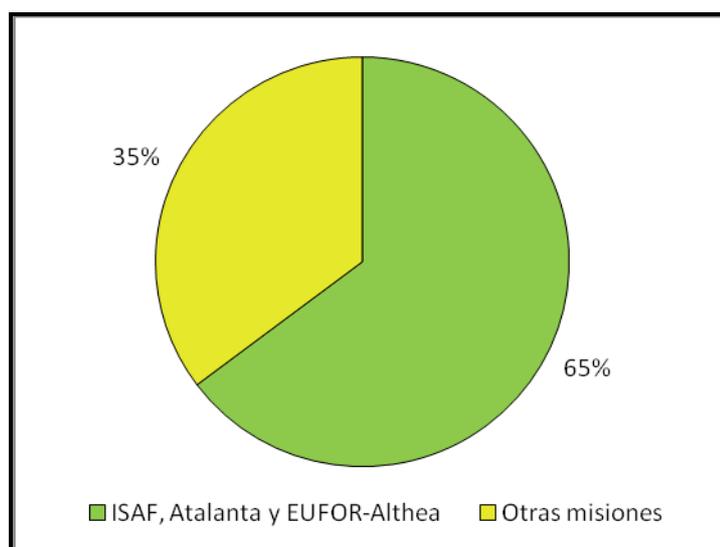
La participación española en misiones de paz llevadas a cabo en Asia supera con amplia margen a las operaciones realizadas en las demás áreas geográficas. Tal panorama va **en contra de los compromisos asumidos por el gobierno español en el Plan África 2009-2012**, en el cual el gobierno se comprometía a que: *“durante el periodo de vigencia del presente Plan, España mantendrá su apoyo activo, civil y militar, a las misiones multilaterales y europeas de mantenimiento de la paz en África Subsahariana.”*¹⁴

Un último análisis sería en relación a la asignación de fondos españoles a misiones que **no incorporan** la protección de civiles (concretamente a ISAF, Operación Atalanta y EUFOR-Althea, para las que se dispone de datos) en comparación con el **coste total** para el gobierno de su compromiso con la paz y la seguridad internacional. Considerando que el coste global de la participación española en 2009 en las operaciones internacionales de paz ha ascendido a **713,5 millones de euros**¹⁵.

El gráfico siguiente refleja también una distribución de fondos entre misiones internacional que mantiene una falta de prioridad para las operaciones de paz con mandato de protección de civiles:

¹⁴ Véase *Plan África 2009- 2012*: http://www.maec.es/es/Home/Documents/PLAN%20AFRICA%202009-2012_web.pdf

¹⁵ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre de 2009, pp.03: http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la tabla

A partir del análisis de la tabla y de los gráficos, se puede señalar que España **no ha priorizado su participación y apoyo a las misiones internacionales de paz que incorporaban en sus mandatos la protección de civiles**. La mayor parte de sus esfuerzos tanto en relación al número de efectivos desplegados (72%) como del aporte financiero (65% del presupuesto ha sido destinado a solamente 3 misiones) ha sido destinada a misiones que no establecían, dentro de su rol de actividades prioritarias, la responsabilidad de proteger a la población civil.

De hecho, esa tendencia se refuerza con la voluntad de España de aumentar su participación en misiones de paz de la OTAN y de la UE – reflejo de sus intereses geoestratégicos regionales (EUFOR Althea en Bosnia-Herzegovina), seguridad de intereses comerciales nacionales en el extranjero (EUNAVFOR Atalanta en las costas de Somalia) o de seguridad global e interior (ISAF en Afganistán) –, en perjuicio de aquellas misiones llevadas a cabo directamente por Naciones Unidas, las cuales sí incorporan en sus mandatos la protección de la población civil atrapada en conflictos armados o inestabilidad política (Chad, RD del Congo, Sudán y Haití).

Como se ha indicado anteriormente, el Consejo de Seguridad determinó en 2006 que las todas las operaciones llevadas a cabo por el Departamento de Misiones de Paz de Naciones Unidas (DPKO, en sus siglas en inglés) deberían incorporar la PdC en sus mandatos. Pese a ser el noveno contribuyente financiero de las Misiones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas (contribuye con aproximadamente el 3,18 % del *UN Peacekeeping Budget*)¹⁶ España, entretanto, **no figura entre los 20 mayores**

¹⁶ *United Nations Peace Operations 2009. Year in Review*, pp.69. Disponible en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2009.pdf>

proveedores de la organización en cuanto a tropas, observadores militares y policías.¹⁷ Los varios informes del DPKO insisten en la necesidad de que los Estados miembros de Naciones Unidas colaboren con un mayor número de efectivos para las misiones de paz, dado que la organización no dispone de contingentes de reserva. Si España lo hiciese así, estaría reforzando su compromiso con la paz internacional y, sobre todo, con la protección de civiles.

¹⁷ 2010 *Annual Review of Global Peace Operations*. New York University: Center on International Cooperation.

Transparencia

La ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de 2005, de la Defensa Nacional establece en su Artículo 16 que, para el cumplimiento de sus misiones, las Fuerzas Armadas deben realizar diferentes tipos de operaciones, entre ellas “la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional” en el exterior. La ley exige al Gobierno español una gran transparencia a lo largo de todas las etapas de este proceso de colaboración en operaciones en el exterior:

- El Gobierno realizará una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados tanto para ordenar operaciones en el exterior como para ampliar el número de efectivos destinados a las misiones (Artículo 17);
- El Gobierno informará periódicamente, en un plazo en ningún caso superior a un año, al Congreso de los Diputados sobre el desarrollo de las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior (Artículo 18).

La información periódica por parte del Ministerio de Defensa sobre las operaciones de paz debería incluir **detalles** sobre el desarrollo de las misiones y, sobre todo, aportar información exhaustiva sobre el coste de las mismas. Sin embargo, se ha comprobado una **clara discrepancia entre el importe** presupuestado por el Ministerio de Defensa para los gastos originados por la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz y lo reportado por la Ministra Carme Chacón en su comparecencia anual ante el Congreso de los Diputados sobre Misiones en el Exterior de diciembre de 2009:

- Según el **concepto 228** de los presupuestos del Ministerio de Defensa para el ejercicio 2009, el importe destinado a la participación española en operaciones de paz asciende a 14.360.100 euros¹⁸;
- No obstante, el coste global de la participación española en misiones de paz en 2009 reportado por la Ministra de Defensa en su comparecencia ante el Congreso a finales del año ha ascendido a aproximadamente 713.500.000 euros.¹⁹

¹⁸ Véase “Presupuesto del Ministerio de Defensa 2009”, pp.22:

http://www.mde.es/Galerias/presupuestos/presupuesto_ministerio_2009.pdf

¹⁹ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre de 2009, pp.03:

http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

La diferencia entre un valor y el otro es **notable**, surgiendo el interrogante acerca de los instrumentos utilizados por el Ministerio de Defensa para financiar el suplemento de crédito restante. Hay tres problemas fundamentales en torno a la transparencia y rendición de cuentas sobre la financiación española a las operaciones de paz internacionales:

I. Uso discrecional del Fondo de Contingencia

Se ha constatado que el Ministerio de Defensa ha recibido, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda al Consejo de Ministros y tras la aprobación de éste, suplementos de créditos que provinieron del Fondo de Contingencia.²⁰ En los últimos 5 años el Ministerio de Defensa se ha valido de este fondo para financiar **más del 95%** del coste total de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.²¹

El problema es que el Fondo de Contingencia ha sido creado para *“atender a necesidades, de carácter no discrecional y **no previstas** en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio”*²² y, sin embargo, se está utilizando para costear operaciones de paz que con anterioridad ya son del conocimiento del Gobierno español y que se podrían planificar y presupuestar sin mayor dificultad.

Por otro lado, para la participación de las Fuerzas Armadas en misiones de mantenimiento de la paz en el exterior el Gobierno español necesita contar con previa autorización del Congreso de los Diputados.²³ Con relación a los Presupuestos Generales del Estado el procedimiento es similar, correspondiendo al Gobierno la elaboración de los mismos y al Congreso de los Diputados su examen, enmienda y aprobación.²⁴ Sin embargo, para los Fondos de Contingencia, es el Consejo de Ministros el organismo responsable de su concesión, lo que impide la participación en el proceso decisorio de otros grupos parlamentarios.

II. Ausencia de cifras anuales de coste por misión y por organismo multilateral de seguridad y defensa

²⁰ Véase las “Referencias del Consejo de Ministros” a lo largo de 2009, separación por mes: <http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/index.htm>

²¹ Véase *Memorando Opex nº143/2010*: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/como-se-financian-y-cuanto-le-cuestan-a-espana-las-misiones-internacionales-de-paz>

²² Boletín Oficial del Estado nº 313, capítulo II, sección 2º:

<http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/31/pdfs/A53953-53961.pdf>

²³ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, Título III, capítulo I, artículo 17:

<http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/31/pdfs/A53953-53961.pdf>

²⁴ Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, artículo 134: <http://www.sggp.pap.meh.es/sitios/sgpg/es-ES/Presupuestos/NormativaPresupuestaria/Documents/PRINCIPALES%20NORMAS/Constitucion%20española%20arts%2075%20134%20135%20157%20y%20158.pdf>

Se ha constatado una falta de información acerca del coste en 2009 para España de su participación en algunas operaciones de paz, como la KFOR, MINURCAT, MONUC, UNMIT, UNMIK y MINUSTAH. En el caso específico de la financiación de las misiones de paz de Naciones Unidas, España participa con una cuota obligatoria que para el ejercicio 2009 ha sido del 3,18% del coste total de las operaciones. El sistema de pago de esa cuota no es único, sino fraccionado entre las misiones de paz, conforme sus necesidades presupuestarias y bajo petición previa de ONU. De esa manera, pese a que los países miembros no tengan la capacidad de decidir a qué misiones asignar sus fondos, sí conocen el valor exacto de su contribución a cada misión a cargo del DPKO y podrían hacer pública esa información²⁵.

Por otro lado, para las operaciones de paz que el Ministerio de Defensa ha mencionado su coste, como ISAF, lo ha hecho **sin desglosarlo** y con cifras aproximadas. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación tampoco hace público el coste desglosado de estas operaciones.

En cuanto a la contribución de España a **organismos multilaterales** con competencias de seguridad y defensa, la tabla abajo describe sus principales mecanismos de financiación:

¿Cómo se financian las organizaciones multilaterales de seguridad y defensa?

a) **ONU:** Dispone de un presupuesto anual para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el cual financia las misiones de paz, una cuenta de apoyo para esas misiones y la base logística de Brindis en Italia. Todos los Estados miembros comparten los costes de las operaciones de paz en base a una escala especial de cuotas, fijada por la Asamblea General, que tiene en cuenta la riqueza económica relativa de los países miembros. Además, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad aportan un porcentaje mayor debido a su especial responsabilidad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Los Estados miembros no tienen potestad para decidir a qué misiones asignar sus recursos, sino que es la ONU que decide como distribuir las cuotas de cada país según las necesidades de cada misión.²⁶

²⁵ El Gobierno no ha informado a la sociedad del coste que ha supuesto su participación en 2009 en la KFOR, MINUSTAH, MONUC, UNMIT, UNMIK y MINURCAT.

²⁶ Véase Web de Naciones Unidas:

<http://www.un.org/es/comun/docs/?path=http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/financing.html> y UN Document A/C.5/63/23:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/63/23&referer=http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/financing.shtml&Lang=S

b) OTAN: Los costes comunes de la organización son financiados por Estados miembros e incluyen principalmente los gastos de funcionamiento de la sede (costes de personal civil y gastos de operación y mantenimiento) y las inversiones en la infraestructura necesaria para apoyar la operación. Los costes de despliegue de personal corren a cargo de los Estados participantes en una determinada misión.²⁷

c) UE: La UE dispone de dos maneras de financiación de sus misiones - las misiones civiles corren a cargo del presupuesto comunitario mientras que las operaciones militares se financian a través de un mecanismo denominado Athena que está constituido por contribuciones de los países miembros la Unión y de terceros países participantes en una determinada operaciones, según criterio de PIB/país.²⁸

Existen dos problemas en la rendición de cuentas a estos organismos. Por un lado, ni la Ministra de Defensa ni el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación hicieron mención, en sus comparecencias ante el Congreso de los Diputados en 2009, al monto exacto destinado por España tanto a las Naciones Unidas como a la Unión Europea en lo que se refiere a sus mecanismos de financiación para temas de seguridad y defensa. Por ejemplo, la cuota obligatoria de España al DPKO asciende, como hemos señalado anteriormente, a 3,18% del coste total, pero el Gobierno no la ha traducido de forma pública en cifras desglosadas por misión. Dado que la comparecencia en diciembre de 2009 versaba exclusivamente sobre el tema de misiones de paz en el exterior, es imprescindible que el Gobierno español rinda cuentas de los fondos españoles destinados a ambos organismos.

Por otro lado, se han encontrado discrepancias entre las cifras reportada por el Ministerio de Defensa en relación a la OTAN. Se ha detectado una **diferencia sustancial** entre el importe declarado en la comparecencia a la financiación común de la organización -79 millones de euros- y el establecido en los Presupuestos del Ministerio de Defensa en el ejercicio 2009, según vemos en la tabla abajo:

²⁷ 2010 *Annual Review of Global Peace Operations*. New York University: Center on International Cooperation, pps.168 y 169.

²⁸ Diario Oficial de la Unión Europea del 23 de diciembre de 2008: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0096:0114:ES:PDF>

(Miles de €)

PROGRAMA	PRESUPUESTO INICIAL 2008 (1)	EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2009 (2)	DIFERENCIAS	
			(2)-(1)	%
Organismos Internacionales	58.114,22	55.547,00	-2.567,22	-4,42
- NAMSO	2.242,86	2.310,00	67,14	2,99
- OTAN	45.295,63	38.789,00	-6.506,63	-14,36
- UEO	0,00	0,00	0,00	-
- CEEUR	2.640,40	2.696,00	55,60	2,11
- EUROFOR	387,10	183,00	-204,10	-52,73
- OCCAR	1.521,20	1.521,00	-0,20	-0,01
- UE	3.921,69	7.827,00	3.905,31	99,58
- Cuarteles de Fuerza	1.705,84	1.784,00	78,16	4,58
Varios	399,50	437,00	37,50	9,39

Fuente: Presupuesto del Ministerio de Defensa 2009, pp.26

III. Baja transparencia en cuanto a los medios, contenido y a la periodicidad con que el Gobierno español informa a la sociedad sobre el desempeño de sus misiones de mantenimiento de la paz

Se ha comprobado que:

- En la página Web del Ministerio de Defensa, hay un apartado sobre las Misiones Internacionales, con información de **carácter muy general** sobre las mismas obviando algunas misiones todavía en curso y a las cuales España aporta efectivos, como la MINUSTAH²⁹;
- La Ministra de Defensa comparece solamente **una vez al año** al Congreso de los Diputados para informar sobre las misiones en el exterior y asimismo su presentación, que no va acompañado de un informe escrito público, carece de detalles: no se desglosan el coste de todas las misiones de paz, no hay referencia sobre la contribución de España en algunos organismos multilaterales de seguridad y defensa, etc.;
- Se registran comparecencias por parte del Ministerio de Defensa siempre que necesitan disponer de un mayor número de efectivos para una misión en curso o cuando quieren participar en una nueva operación de paz, pero **no son por tanto regulares** ni se utilizan para dar detalles sobre el impacto de la contribución española a la misión u ofrecer una visión global de los criterios de despliegue y apoyo a las diferentes misiones, dentro de la política exterior española.

²⁹ Aunque España participe en la MINUSTAH con efectivos policiales y estos estén bajo incumbencia del Ministerio de Interior, se considera un error en el proceso de rendición de cuentas hacia la sociedad española que el Ministerio de Defensa publique en su página Web que España ya no participa en la MINUSTAH desde el año 2006, cuando en realidad sí lo hace.

Efectividad

Los conflictos armados y la violencia indiscriminada constituyen amenazas al logro de una paz efectiva y duradera. Como anteriormente se ha descrito, a partir de los conflictos han surgido también reglas humanitarias que tienen por objetivo proteger a las víctimas de las guerras. Por lo tanto, es fundamental que los actores que participan en las misiones internacionales de paz conozcan con cierto detalle el Derecho Internacional Humanitario derivado de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, a fin de poder desarrollar sus funciones de la manera más efectiva posible.

En ese sentido, el objetivo de la presente sección no es medir el desempeño de los efectivos españoles en el terreno y su contribución al cumplimiento del mandato de la misión, sino que se pretende, en primer lugar, **analizar los cursos de formación recibidos en materia de Derecho Internacional Humanitario, protección de civiles y en torno a la Resolución 1325 de Naciones Unidas en fases anteriores al despliegue**, con el fin de evaluar la efectividad en la integración a los efectivos desplegados por España del cuerpo normativo existente sobre cuestiones de DIH.

Por otro lado, hoy en día, las operaciones de mantenimiento de la paz, además de sus tareas militares, y relacionadas con la seguridad y protección de civiles, tienen en su mandato tareas para fortalecer las instituciones estatales, organizar elecciones, entrenar a la policía y a los vigilantes de correccionales, desarmar y reintegrar a los ex combatientes, poner en práctica programas de sensibilización sobre el VIH/SIDA, etc., que son llevadas a cabo por la componente civil de la misión. Surge, por lo tanto, la necesidad de que los Estados contribuyan a las misiones, según las necesidades de efectivos expuestas en el mandato aprobado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, **tanto con personal civil, incluyendo policía, como personal militar uniformado**. En ese sentido, se analizará el comportamiento de España en base a la proporción entre personal civil y militar desplegados en las misiones internacionales de paz.

I. Cursos de formación en Derecho Internacional Humanitario y protección de civiles

España se ha comprometido a apoyar y promover la normativa humanitaria internacional, en particular a partir su inclusión en los **programas de instrucción y formación** para los miembros de sus Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil. El Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario (CEDIH) de la Cruz Roja Española imparte, mediante convenios de colaboración formativa suscritos con los Ministerios de Defensa e Interior, cursos de formación en Derecho de los Conflictos Armados a miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.

El temario incluye temas básicos relativos al Derecho Internacional Humanitario como la protección a la población y bienes civiles, con especial referencia a la protección de la mujer y de la infancia, los refugiados y desplazados, los crímenes de guerra y los instrumentos punitivos (funcionamiento del Tribunal Penal Internacional y de la Corte Internacional de Justicia), conducción de hostilidades, conflictos armados internos, etc. La duración de los cursos varía entre 4 y 25 horas.³⁰

No hay constancia de la obligatoriedad por parte de los efectivos que participan en misiones internacionales de paz de asistir a esos cursos en un periodo anterior al despliegue.

II. Seguimiento del Plan de Acción del Gobierno español sobre la aplicación de la Resolución 1325 de Naciones Unidas: Conferencias y cursos de formación en materia de género y participación de las mujeres en las misiones internacionales de paz

El Gobierno de España se ha comprometido con la resolución 1325 de Naciones Unidas³¹, la cual versa sobre las consecuencias de los conflictos y en especial de la violencia sexual sobre las mujeres y los niños. A través del Plan de Acción del gobierno para la aplicación de la resolución 1325, España reconoce, entre otros requisitos³², la *"necesidad de incrementar la participación de las mujeres, en condiciones de igualdad, en los procesos de toma de decisión que tengan lugar para el fomento de la paz y la seguridad, así como en la prevención y solución de conflictos y en las operaciones de mantenimiento de la*

³⁰ Fuente: consulta al CEDIH.

³¹ Véase *Resolución 1325* de 31/10/2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: [http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325\(2000\)-S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325(2000)-S.pdf)

³² Para el presente informe es de mayor interés conocer los avances en término del aumento de la participación de mujeres en misiones internacionales de paz y en materia de los cursos de formación que se han impartido a los participantes en las operaciones de paz.

paz.”³³ De igual manera, el Plan de Acción establece la “necesidad de incorporar la perspectiva de género en las misiones de paz, asegurando la formación específica del personal que participa en ellas, para garantizar a las mujeres y niñas en zonas de conflicto y posconflicto el pleno disfrute de los derechos humanos.”³⁴

Según el primer informe de seguimiento del Plan de Acción del gobierno para la aplicación de la resolución 1325³⁵, **España ha evolucionado de manera favorable en ambas cuestiones.** Tal como lo señala, la presencia de las mujeres en las Fuerzas Armadas desde enero de 2008 hasta junio de 2009 ha aumentado de 15.290 a 15.942, sumando un total de más del 12% del total de efectivos.³⁶ Con relación a la participación de las **mujeres** concretamente en **operaciones de mantenimiento de la paz** el informe reporta un crecimiento de 2,2% en el periodo comprendido entre enero de 2008 - cuando el porcentaje de mujeres en operaciones de paz en el exterior sobre el total de efectivos desplegados registraba 7,3 puntos - y abril de 2009 - cuando la misma cifra alcanzó los 9,5 puntos porcentuales.³⁷ No se han encontrado datos desglosados por misión.

En el caso específico de la participación de las mujeres en las misiones de paz de Naciones Unidas, la tendencia de España es similar, registrando un total de 9 puntos porcentuales. El gráfico a seguir refleja la situación³⁸:



³³ Véase *Plan de Acción del gobierno de España para la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre mujeres, paz y seguridad*; pp.01:

http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/nap/Plan_Acc_i_Espa_1325.pdf

³⁴ Véase *Plan de Acción del gobierno de España para la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre mujeres, paz y seguridad*; pp.01:

http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/nap/Plan_Acc_i_Espa_1325.pdf

³⁵ Véase: *I Informe de Seguimiento del Plan de Acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2000) sobre mujeres, paz y seguridad* – (feb/2010): <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Asuntos/DerechosHumanos/Documents/1%20Informe%20de%20seguimiento%20PA%20Res%201325%20FINAL.pdf>

³⁶ *Idem*, pp.07.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Véase: *Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations* – dic/2009: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2009/dec09_2.pdf

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO)

Respecto a los cursos de formación en materia de igualdad y sobre los demás aspectos de la Resolución 1325 que el personal que participa en misiones de paz ha seguido, el informe destaca la realización de conferencias, charlas y ponencias además de la inclusión de la temática en la enseñanza militar y en las convocatorias de acceso a las Fuerzas Armadas. Se ha constatado que el programa ha sido en su mayoría impartido por entidades del propio estamento militar.³⁹

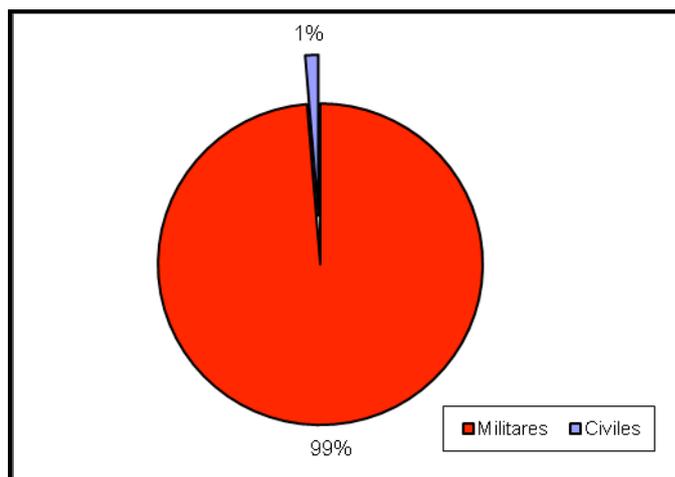
De igual manera, el Ministerio de Defensa a través del Observatorio de la Mujer ha elaborado y distribuido a sus unidades diversas notas informativas que presentan las cuestiones e iniciativas más relevantes en el ámbito internacional para la protección de mujeres en situaciones de conflicto armado, con un énfasis particular en las iniciativas para la erradicación de la violencia sexual. Por otro lado, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha firmado una serie de convenios de colaboración con universidades españolas a fin de “*desarrollar investigaciones y procesos de difusión sobre género y construcción de paz y aplicación de la Resolución 1325 entre los distintos actores de la Cooperación Española*”.⁴⁰

III. Características del personal desplegado por España en las misiones de paz: proporción de efectivos militares y civiles

Por último, otra lectura que se puede hacer de la participación española en misiones internacionales de paz es la del reparto de efectivos entre el personal militar y civil desplegado. El gráfico abajo demuestra la distribución entre las 11 misiones internacionales que contaron con la aportación de España:

³⁹ Véase Anexo II para más detalles sobre los cursos y charlas de formación.

⁴⁰ Véase: *Informe de Seguimiento* del Plan de Acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2000) sobre mujeres, paz y seguridad – (feb/2010), pp.21: <http://www.maec.es/es/MenuPpa/Asuntos/DerechosHumanos/Documents/1%20Informe%20de%20seguimiento%20PA%20Res%201325%20FINAL.pdf>



Fuente: Elaboración propia a partir de datos retirados del Anexo I

Si analizamos exclusivamente las misiones de paz en el marco de Naciones Unidas en las que ha participado España en 2009, veremos que el panorama es similar: España aportó un total aproximado de **1.092 efectivos**, de los cuales 39 policías, 3 observadores militares y 1050 soldados.⁴¹ El porcentaje español en el reparto de **efectivos policiales** asciende ahora al **4% del total** desplegado, sustancialmente diferente del porcentaje general de Naciones Unidas, dónde los efectivos policiales suponen un **13% del total** de efectivos.⁴²

Tras el análisis anterior, es evidente la **prioridad** concedida por el Gobierno español al envío de contingentes **militares** antes que de personal civil en las misiones de paz en las que participa.

⁴¹ *United Nations Peace Operations 2009. Year in Review*, pp.74. Disponible en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2009.pdf>

⁴² *Idem*, pp.70.

Conclusiones y recomendaciones al Gobierno español

I. La protección de civiles como criterio de despliegue y apoyo a misiones de paz.

En 2005 los gobiernos miembros de Naciones Unidas acordaron la responsabilidad de proteger tanto a sus poblaciones como a las de países terceros de crímenes de guerra, del genocidio, de la limpieza étnica y de los crímenes contra la humanidad. El desafío pendiente es que esta responsabilidad moral de los gobiernos de proteger a los civiles se haga más fuerte y operativa. Un primer paso es que los gobiernos **pongan bajo un mismo nivel de prioridad como criterio de actuación de sus fuerzas internacionales y de apoyo financiero** a una misión de paz el que esté dotada con un claro mandado de protección de civiles, como son actualmente muchas de las operaciones llevadas a cabo por las Naciones Unidas.

En el caso de España el camino es todavía largo. El análisis de su participación en misiones internacionales de paz en el año 2009 demuestra que el Gobierno español **no ha considerado la protección de civiles como uno de los criterios centrales en las decisiones tanto para el envío de sus efectivos como para la asignación de sus fondos.**

Manteniendo la Seguridad y Defensa como uno de los pilares de su Política Exterior, España ha primado sus intereses geoestratégicos, nacionales y de seguridad global e interior a la hora de establecer sus criterios de participación en misiones internacionales de paz. Las misiones de la OTAN y la UE han sido aquí las protagonistas, mientras que las misiones de Naciones Unidas, dotadas con un mandato de PdC, han carecido de un mayor aporte de efectivos españoles desplegados. De igual manera, la excesiva preponderancia de la Política de Defensa y Seguridad dentro de la Política Exterior ha llevado a reforzar la prioridad del Gobierno español en su actuación en misiones internacionales en zonas estratégicas como el Oriente Próximo y Afganistán en detrimento de otras regiones y continentes como África, contradiciendo lo dispuesto en el actual Plan África.

La protección de civiles como criterio de despliegue y apoyo a misiones de paz.

El Gobierno debe introducir la protección de civiles en conflictos armados en países terceros como uno de los elementos de intervención militar y civil exterior para asegurar su seguridad y contribuir a la paz y estabilidad global, debiendo recoger dicho principio en la futura Estrategia de Seguridad Nacional;

La protección de civiles en conflictos armados de países terceros debe ser uno de los criterios a considerar por el Gobierno para su participación y contribución financiera a misiones internacionales de paz.

II. Mayor transparencia en la información pública disponible sobre las misiones de paz.

De igual manera, el Ministerio de Defensa tiene que demostrar mayor **transparencia** a la hora de rendir cuentas a la sociedad española, empezando por modificar el importe declarado en el **concepto 228**, dado que éste claramente no representa el coste global de la participación española en misiones de paz en el exterior. Por otro lado, no puede seguir valiéndose de un fondo de contingencia que ha sido creado para situaciones imprevistas y que además no requiere de una aprobación parlamentaria para su utilización.

El Gobierno debe informar públicamente del **presupuesto aportado a cada misión** e incluir un mayor **desglose de cada una de ellas**, con detalle a qué partidas presupuestarias se han imputado (y si se contabiliza o no como Ayuda Oficial al Desarrollo). Debe explicitar también el importe anual destinado a la financiación de los organismos multilaterales de seguridad y defensa.

Para avanzar en el proceso de transparencia, el Gobierno español debe, por otro lado, aumentar la **periodicidad** con la que rinde cuentas a sus ciudadanos. Debería rendir cuentas tanto trimestral como anualmente a los ciudadanos y al Congreso de los Diputados sobre las consecuciones de las misiones de paz a las cuales España ha proporcionado efectivos y/o financiación, en particular en lo referente protección de civiles (en aquellas misiones dotadas de un mandato de protección).

Esta rendición de cuentas se podría realizar en colaboración con alguno de los actores y centros de estudios españoles implicados en la protección de civiles y debería considerar la inclusión de una mayor **calidad** de la información mediante la realización de un análisis crítico durante toda la operación tanto de los logros como de sus fracasos. Al final de cada ejercicio presupuestario, se recomienda que el Gobierno español elabore y

haga público ante la ciudadanía y el Congreso de los Diputados un **informe específico sobre las misiones de paz** y que éste sea dotado de información exhaustiva sobre las mismas, tanto a nivel de costes, efectivos, logros y contribución global a la política exterior española.

Por lo tanto, el Gobierno español tiene que mejorar la **transparencia** en el proceso de rendición de cuentas a los ciudadanos en lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz. Tiene que especificar y desglosar todos los gastos referentes a cada misión y debe comprometerse a mantener a la sociedad informada con una mayor frecuencia acerca de la evolución de las operaciones de paz, ofreciendo datos más específicos y de mayor calidad sobre las mismas.

Mayor transparencia en la información pública disponible sobre las misiones de paz

El Gobierno debe suprimir el uso del fondo de contingencia para la financiación de las operaciones de paz y presentarlos en los Presupuestos Generales del Estado, indicando si alguna partida se considerará como Ayuda Oficial para el Desarrollo.

El Gobierno debe aumentar la calidad y periodicidad de su información sobre las misiones de paz que cuentan con la participación y contribución financiera española, presentando cada trimestre un avance al Congreso de los Diputados y a los ciudadanos sobre las consecuciones de las misiones de paz a las cuales España ha proporcionado efectivos y/o financiación, en particular en lo referente protección de civiles.

El Gobierno debe presentar al final del período presupuestario, ante la ciudadanía y al Congreso de los Diputados un informe sobre la contribución en efectivos –civiles y militares - y financiera a las operaciones de paz y a los organismos multilaterales de seguridad y defensa (OTAN, UE), con un desglose de los efectivos y coste por misión y análisis de los logros según el mandato. Las secciones sobre el aporte civil – en efectivos y financiación - se podrían incluir en el informe sobre contribuciones organismos multilaterales que se envía anualmente al Consejo de Cooperación.

III. Aumentar la efectividad de los efectivos españoles en las misiones de paz.

En materia de **efectividad**, hay una serie de medidas concretas *a priori*, antes del despliegue de los efectivos españoles – civiles y militares - en el terreno, que harían el aporte español más efectivo en su contribución al objetivo de las misiones de paz con mandato de protección de civiles. En primer lugar, España debe aumentar los aportes de efectivos policiales y civiles en las misiones internacionales de paz, equilibrándolos con los efectivos militares desplegados en las operaciones. Hemos visto que el reparto de efectivos policiales/militares en 2009 ha sido tres veces inferior (4%) al reparto general de Naciones Unidas, en el cual los efectivos policiales representaron un 13% del total desplegado en operaciones de paz.

Por otro lado, España ha registrado avances en cuanto a la participación de las mujeres en las misiones de paz, aunque tiene que seguir progresando en esa materia, sobre todo y como el propio informe de seguimiento indica, tiene que fomentar una mayor presencia de las mismas en los altos puestos de toma de decisión en el marco de la OTAN, UE, OSCE y Naciones Unidas.

De igual manera, la contribución con contingentes formados en DIH a las misiones dotadas con mandato de PdC es un elemento clave para que la población afectada en un conflicto sea realmente protegida. En ese sentido, es fundamental que el Gobierno español defienda la obligatoriedad de asistencia por parte de sus efectivos desplegados en misiones internacionales de paz a los cursos de formación en materia de Derecho Internacional Humanitario y en torno a la **resolución 1325** del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Asimismo, el Gobierno español debe estructurar un itinerario de formación que incluya una enseñanza específica sobre cada misión (aclarando su mandato y lecciones sobre el contexto local, la situación de los civiles, etc.).

Además se recomienda que los cursos sean impartidos tanto por el estamento militar como también por entidades civiles, como Universidades, *think-tanks* y Organizaciones No Gubernamentales, aumentando así el pluralismo de los actores involucrados y la calidad de la enseñanza.

Aumentar la efectividad de los efectivos españoles en las misiones de paz.

El Gobierno debe aumentar y promover el aporte de efectivos civiles, incluyendo policías, a las misiones de paz.

El Gobierno debe continuar su implementación del plan de acción de la resolución 1325, en lo que respecta a la participación de mujeres en las misiones.

El Gobierno debe promover la obligatoriedad de la enseñanza previa en materia de género y DIH

a todos los efectivos militares y civiles desplegados en misiones internacionales de paz. Además debe incluir en el plan de formación lecciones específicas sobre cada misión y contextos locales.

Anexo I. Contribución española a las Misiones internacionales de paz en 2009

En 2009 España ha participado con efectivos en misiones de paz de Naciones Unidas, de la Unión Europea y de la OTAN.

En el marco de Naciones Unidas, España ha participado en las siguientes operaciones:

- 1) Misión de Naciones Unidas en La República Centroafricana y el Chad - **MINURCAT**: España ha contribuido con **observadores militares** según indica la tabla abajo:

MINURCAT	ene	feb	mar	abr	may
	2	2	2	1	1

Fuente: elaboración propia a partir del Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

En enero de 2009 el Consejo de Seguridad autorizó a través de la resolución 1861 el despliegue de un componente militar de la MINURCAT para suceder a la Fuerza Militar liderada por la Unión Europea (EUFOR) en marzo del mismo año. Su mandato se estableció en conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas⁴³ para encargarse de salvaguardar la seguridad y la **protección de los civiles**, de los derechos humanos, del estado de derecho, reforzando, a su vez, la paz en la región.⁴⁴

España ha contribuido con **2** observadores militares entre enero y marzo de 2009 y con **1** en los meses de abril y mayo del mismo año, concluyendo su aporte a la misión en junio del mismo año.⁴⁵ Recientemente el presidente del Chad, Idriss Deby ha solicitado la retirada de las tropas de Naciones Unidas del país con lo cual el despliegue total de la MINURCAT se concluirá a finales de diciembre de 2010.

⁴³ El capítulo VII se intitula "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión". Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/chapter7.htm>

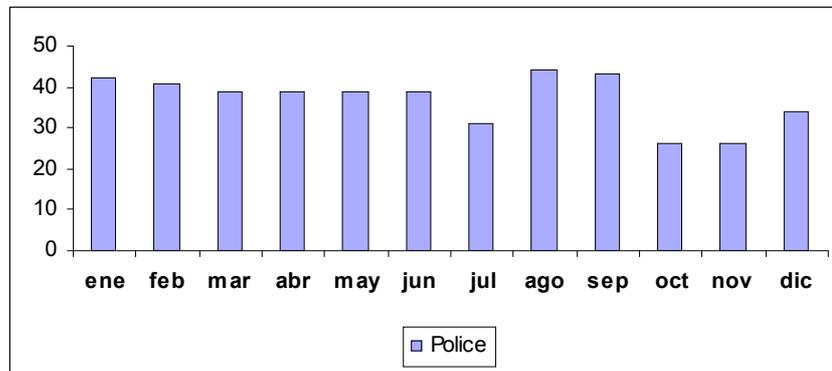
⁴⁴ Véase mandato de MINURCAT en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minurcat/mandate.html>

⁴⁵ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre 2009, pp.18:

http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

No se ha encontrado información sobre el importe destinado por España a dicha misión en 2009.

- 2) Misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití - MINUSTAH: España ha contribuido con un promedio de **37 policías** según indica el gráfico abajo:



Fuente: elaboración propia a partir del Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

La MINUSTAH ha sido desplegada en 2004 a partir de la resolución 1542 del Consejo de Seguridad con la tarea de ayudar al gobierno de transición haitiano a establecer un entorno político seguro en el cual se pudiese desarrollar el proceso constitucional, además de contribuir en la reestructuración del cuerpo nacional de policía, contribuir en los programas de desarme, desmovilización y reinserción para todos los grupos armados, incluidas las mujeres y los niños asociados con esos grupos, etc.

Su mandato determina la **protección de civiles** pero “en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue, sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales”.⁴⁶

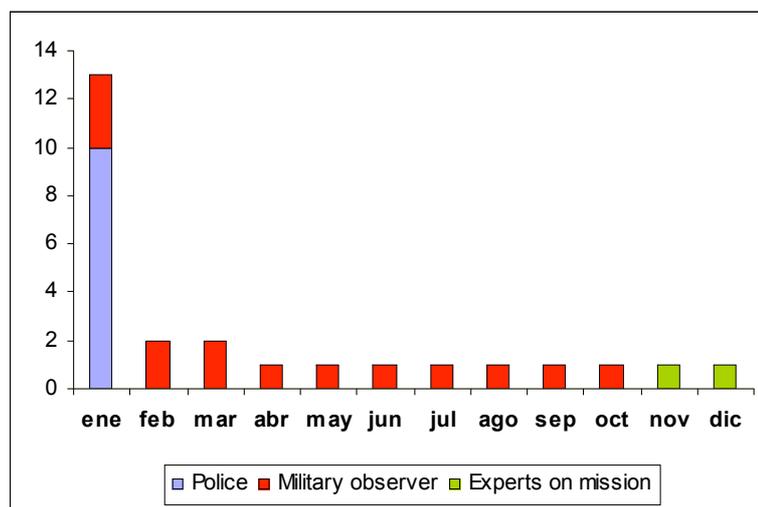
En la comparecencia de la Ministra sobre Misiones en el Exterior a finales de diciembre de 2009 no hay ninguna mención **al trabajo realizado por los efectivos policiales ni a la aportación financiera del gobierno español a esta** operación. De hecho el Ministerio de Defensa dio por finalizada la participación de España en la misión en marzo de 2006, según consta en su página Web:

⁴⁶ Véase mandato de MINUSTAH en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/mandate.html>

“El día 31 de marzo de 2006 llegaron los últimos integrantes de la FIMEX IV al aeropuerto de Jerez, dando por finalizada su misión.”⁴⁷

Pese a que el despliegue de guardias civiles esté bajo responsabilidad del Ministerio de Interior, es imprescindible que el Ministerio de Defensa no incurra en el error de omitir la participación española en esta misión. Al publicar en su página Web que España dio por finalizada su participación en la MINUSTAH en 2006, cuando en realidad sigue participando con efectivos civiles, el Ministerio de Defensa dificulta la viabilidad de un proceso de rendición de cuentas más transparente a la sociedad española.

- 3) Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo – UNMIK: España ha participado en 2009 con los siguientes efectivos:



Fuente: elaboración propia a partir del Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

Su mandato no explicita la **protección de civiles** como tal, pero reafirma la tarea de proteger los derechos humanos, el derecho de los refugiados y desplazados al retorno seguro a sus hogares y el acceso a la ayuda humanitaria.⁴⁸

No hay reporte por parte del Ministerio de Defensa sobre los fondos destinados por el gobierno español a esta operación en 2009. En su comparecencia ante el Congreso de los Diputados la Ministra de Defensa Carme Chacón **no aporta** detalles de la misión:

⁴⁷ Véase página Web del Ministerio de Defensa:

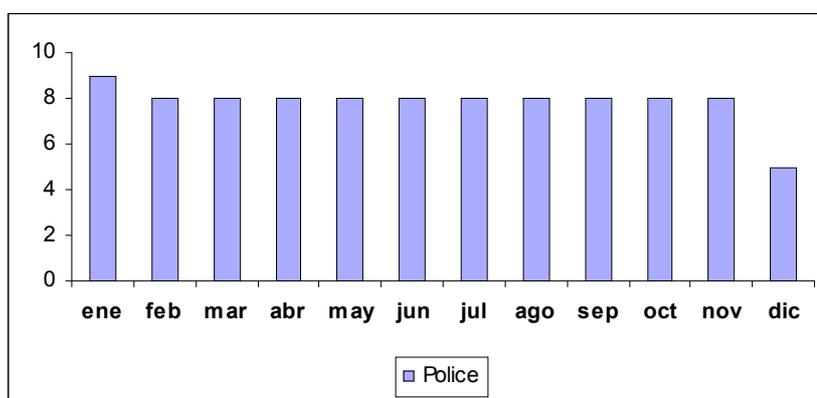
http://www.mde.es/areasTematicas/misiones/historico/misiones/mision_18.html

⁴⁸ Véase resolución 1244 que establece la acción de UNMIK:

<http://www.unmikonline.org/UNMIKONLINE2009/1244resolution.htm>

*“Misión de las Naciones Unidas de Administración Interina de Kosovo (UNMIK): La Resolución 1244 de 1999 del Consejo de Seguridad de la ONU permitió la creación de una administración civil en la provincia serbia de Kosovo, con el mandato de apoyar los esfuerzos de la comunidad internacional en la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo democrático de la zona, así como para verificar y tutelar los acuerdos alcanzados por las partes. España participa con **un observador**.”⁴⁹*

- 4) Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste – **UNMIT**: España ha participado con un promedio de **8 policías** a lo largo de 2009 según indica el gráfico abajo:



Fuente: elaboración propia a partir del Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

La Ministra de Defensa no hace mención a la participación española en esa misión en su comparecencia en el Congreso de los Diputados en diciembre de 2009. La página Web del Ministerio tampoco la menciona.

No hay datos sobre la **contribución económica** de España a esta operación.

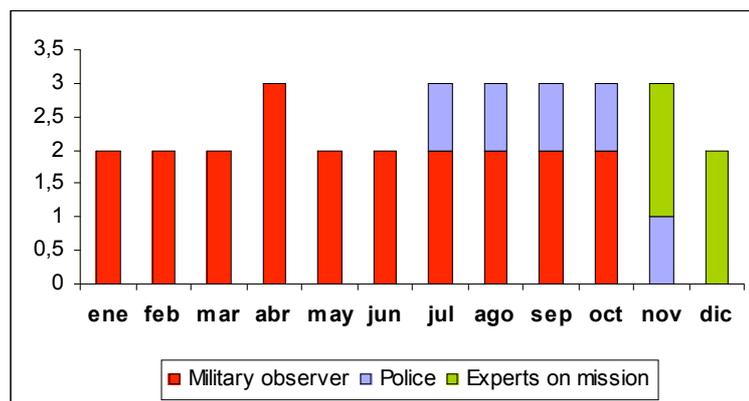
Al igual que el UNMIK no se explicita la **protección de civiles**, si bien el contenido del mandato da a entender que sí, dado que determina protección de los Derechos Humanos, enfoque de género (mujeres y niños), etc.⁵⁰

- 5) Misión de las Naciones Unidas en la república Democrática del Congo – **MONUC**: España ha participado en 2009 con los siguientes efectivos:

⁴⁹ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre 2009, pps.15 y 16:

http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

⁵⁰ Véase mandato de UNMIT: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmit/mandate.html>



Fuente: elaboración propia a partir del Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

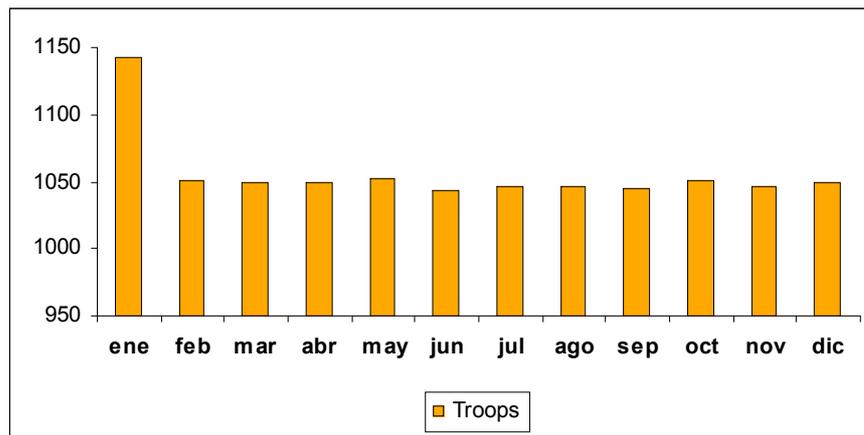
Amparada por la resolución 1291 (2000) del Consejo de Seguridad, MONUC es la misión de paz más numerosa de Naciones Unidas. Actualmente consta de 20.819 personal uniformado (incluyendo observadores militares, policías y soldados).⁵¹ Considerando la dimensión de dicha operación, la participación española ha sido **inexpresiva** en 2009, contribuyendo, según el gráfico arriba, con una media de **2 observadores militares, 1 policía y 2 oficiales de enlace** en 2009.

Su mandato incorpora claramente la **protección de civiles**.

No hay información desglosada del importe destinado por España a dicha operación.

- 6) Fuerza provisional de Naciones Unidas en el Líbano – **FPNUL/UNIFIL**: es la misión de Naciones Unidas que registra la mayor participación de España. Su contingente está formado **por tropas militares**. Para 2009, los datos están representados en el siguiente gráfico:

⁵¹ Véase "Hechos y cifras" de MONUC: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/monuc/facts.html>



Fuente: elaboración propia a partir del Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas

La UNIFIL fue creada en 1978 para asegurar la retirada de Israel del país, garantizar la paz y la seguridad internacionales y prestar asistencia al Gobierno del Líbano para que restableciese su autoridad efectiva en la zona. Tras la crisis israelí-libanesa de 2006, desencadenada por la incursión del Hizbollah en territorio israelí, seguida de la muerte de soldados israelíes y bombardeos en el Líbano, el Consejo de Seguridad decidió ampliar el número de efectivos y el mandato de UNIFIL.

Según la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional para el despliegue de contingentes militares en misiones en el exterior, el gobierno tiene que obtener previamente la aprobación del Parlamento. El 07 de septiembre de 2007 el Parlamento aprobó el despliegue de un máximo de 1.100 efectivos para la UNIFIL, que fue renovado en diciembre de 2008 por el mismo órgano. En diciembre de 2009 el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki Moon, nombró al general Alberto Asarta Cuevas como Jefe de Misión y Comandante de la UNIFIL.⁵²

El mandato de UNIFIL declara, **sin perjuicio de la responsabilidad del gobierno del Líbano, la responsabilidad de proteger a los civiles** que se encuentren bajo amenaza inminente de sufrir violencia física.⁵³

Para esa misión se ha constatado un reporte más detallado de datos por parte del Ministerio:

- Participaron en UNIFIL 29 países, con un total de 11.862 efectivos militares en diciembre de 2009⁵⁴;

⁵² Véase página Web del Ministerio de Defensa:

http://www.mde.es/areasTematicas/misiones/enCurso/misiones/mision_04.html

⁵³ Véase mandato de UNIFIL: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unifil/mandate.html>

- España fue el cuarto contribuyente, con un contingente máximo autorizado de **1.100 efectivos militares** y un **promedio de 1.056** a lo largo del año⁵⁵;
- Desde que inició su participación en la misión han rotado casi 10.000 militares españoles⁵⁶;
- El **coste global de la participación española en UNFIL asciende a 618,7 millones de euros. Solamente en el año 2009 165,5 millones de euros han sido desembolsados por el gobierno español.**⁵⁷ Dicho coste no viene desglosado, lo que genera dudas acerca del origen de estos 165,5 millones de euros en cuanto a si integran la contribución anual de España a las operaciones de paz de Naciones Unidas o si provienen de algún fondo suplementario.

Éstas han sido las operaciones de paz en la que España participó en 2009. Según el Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (DPKO) España es el noveno país en contribuciones financieras a las operaciones de paz de la ONU, contribuyendo con un **3,18%**.⁵⁸

No se han encontrado datos desglosados del coste de cada operación en la que España participó con efectivos. Tampoco de las demás misiones activas del DPKO.

⁵⁴ Véase apartado "Troops and Police Contributors" de página web del Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas: http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2009/dec09_4.pdf

⁵⁵ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre 2009, pp.43:

http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Ibidem, pp.46.

⁵⁸ *United Nations Peace Operations 2009. Year in review*, pp.69. Disponible en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2009.pdf>

En el marco de la Unión Europea, España ha participado en las siguientes misiones:

1) **EUFOR CHAD-RCA**: finalizada.

El Consejo de la Unión Europea aprobó la operación en 2007, respaldados por la resolución 1778 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que establecía un marco de cooperación entre ambos organismos multilaterales. Se trataba de una operación-puente de un año de duración y ya se preveía su sustitución por el componente militar de Naciones Unidas, la MINURCAT, como así sucedió.

Los efectivos fueron desplegados en enero de 2008 en una operación que incorporaba en su mandato las tareas de **proteger a los civiles** en situación de riesgo, especialmente los refugiados y desplazados por la crisis de Darfur en Sudán, facilitar el acceso y la distribución de ayuda humanitaria mediante la mejora del entorno de seguridad en las zonas de operaciones, etc.⁵⁹

Para el Ministerio de Defensa, participar en esa misión suponía el refuerzo del compromiso español con el continente africano, una de las regiones prioritarias de la Política Exterior y la posibilidad de contribuir para la cooperación entre 2 organismos multilaterales de seguridad y defensa: la Unión Europea y la ONU.

Esta ha sido la misión de la Unión Europea con el mayor número de países participantes: 23 Estados miembros y un total de 3.700 militares. España ha sido el séptimo contribuyente de la misión, habiendo desplegado 2 aviones de transporte T-21 y **84 efectivos militares permanentes** (465 rotaron) que finalizaron su repliegue el 30 de mayo de 2009. El coste aproximado de la operación para el gobierno español es de **30 millones** de euros (no desglosados).⁶⁰

2) **EUFOR-Althea** en Bosnia y Herzegovina

Inició en diciembre de 2004 con la transferencia de autoridad de la SFOR de la OTAN a la Unión Europea. Esa misión fue respaldada por la resolución 1575 del Consejo de Seguridad y actúa bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas en el marco de la

⁵⁹ Véase Web oficial de la misión: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1366&lang=en>

⁶⁰ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre 2009, pps. 18 y 19:
http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

imposición de la paz para asegurar el cumplimiento de los acuerdos de Dayton y contribuir a la manutención de la seguridad en la región.⁶¹ La operación colabora también con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia en la detención de personas acusadas de participar en crímenes de guerra.

No hay mención en su mandato de **proteger a los civiles**.

Al principio fueron desplegadas cerca de 7.000 tropas en la operación EUFOR - Althea y en febrero de 2007, tras la constatación de la mejora de la seguridad de la zona la Unión Europea decidió reducir sustancialmente su número de efectivos. En diciembre de 2009 los efectivos contaban 1.953 procedentes de 25 países.

España se ha comprometido con la actuación de la Comunidad Internacional en la región desde 1992, con su participación en la misión UNPROFOR de Naciones Unidas. Para la EUFOR Althea España es el segundo país contribuyente con efectivos, registrando **262 militares** en diciembre de 2009.⁶²

En mayo de 2008 el Consejo de la Unión Europea, teniendo en cuenta los avances favorables en el logro de la paz y la seguridad en la región, ha acordado transformar la operación en una Misión No Ejecutiva integrada por unos 200 efectivos para el asesoramiento y entrenamiento de las Fuerzas Armadas bosnias, de los cuales España ha ofrecido 30. España considera que los objetivos militares en la región han sido alcanzados, por esta razón se prevé el repliegue de su contingente militar el presente año.

España ha destinado un importe total de cerca de 1.860 millones de euros en sus operaciones en Bosnia y en el 2009 el coste de la misión ascendió a **40 millones de euros** (importe no desglosado)

- 3) **Operación Atalanta – EUNAVFOR** (*European Naval Force in Somalia*): primera operación estrictamente naval de la Unión Europea contra la piratería en las aguas del Océano Índico.

El gobierno español considera la piratería en las aguas de Somalia y el Golfo de Adén una amenaza a la Comunidad Internacional. Según justificativa del Ministerio de Defensa

⁶¹ Véase "Factsheet" de la misión:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100426%20Factsheet%20EUFOR%20Althea%20-%20version%2021_EN.pdf

⁶² Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre de 2009, pps. 23 y 24:

http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

para la participación española en dicha misión, los piratas pertenecen a redes criminales sofisticadas y la actividad de secuestro que desempeñan podría convertirse en fuente de financiación a organizaciones islámicas radicales de la región, a parte de constituir una fuente de inestabilidad que puede repercutir en el aumento de la criminalidad para los países de la región.⁶³

Por otro lado, los ataques a las embarcaciones que transitan por la región constituyen una amenaza a la ayuda humanitaria que llega a través del Programa Mundial de Alimentos al continente africano. Comprometen también el comercio internacional y la economía de los países cuyos buques transitan por la región.

No solamente para la Comunidad Internacional, sino para España en particular la piratería ha probado ser una amenaza a su actividad pesquera, sobre todo para su flota atunera. España apoya las iniciativas a favor de la libertad del tránsito de personas y mercancías, así como la libertad de los mares.⁶⁴

Juntamente con Francia, España ha realizado esfuerzos para que dicha operación se pusiese en marcha. Respaldada por las resoluciones 1814, 1816, 1838 y 1846 del Consejo de Seguridad y por la Acción Común 851 del Consejo de la Unión Europea, la operación Atalanta se aprobó el 8 de diciembre de 2008 con el mandato de "proteger a los buques del Programa Mundial de Alimentos y la ayuda humanitaria, ayudar a disuadir, prevenir y reprimir los actos de piratería, supervisar las actividades de la pesca en aguas de Somalia y proteger a las embarcaciones vulnerables de ataques".⁶⁵ España se incorporó el 23 de enero de 2009.

A lo largo del año pasado 889 efectivos han rotado en la misión. En diciembre de 2009 se registraron **288 efectivos militares**, repartidos entre una Fragata y el Destacamento Aéreo Orión, desplegado en Yibuti.

La financiación conjunta de la operación ascendió a 8,3 millones de euros durante el primer año y fue compartida entre los estados miembros de la UE en base a su PIB. Este aporte ha sido destinado a la financiación del cuartel operativo (*Operational Headquarters*) y del cuartel general (*Force Headquarters*). Los costes del suministro de la fuerza corren a cargo de los países contribuyentes y en función de su participación en la

⁶³ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de los Diputados para solicitar la participación de España en la Operación Atalanta, 21 de enero de 2009:

http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/090121_Intervencion_Chacón_Somalia.pdf

⁶⁴ Comparecencia de la ministra de Defensa para solicitar la autorización para participar en la Misión EUTM-SOMALIA, 22 de abril de 2010:

http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/comparecencia_2010_04_22.pdf

⁶⁵ Véase mandato de la operación Atalanta: <http://www.eunavfor.eu/about-us/mission/>

operación, con cada país asumiendo el coste de los recursos que ofrece (en particular, los costes de despliegue, apoyo logístico).⁶⁶

Según el Ministerio de Defensa, en su primer año de operación, la Misión EUNAVFOR Atalanta ha supuesto un coste de **57 millones de euros** (no desglosado).⁶⁷

Los resultados alcanzados por la operación desde su lanzamiento hasta junio de 2010 son los indicados en la tabla abajo:

VESSELS ESCORTED BY EUNAVFOR FOR THE WORLD FOOD PROGRAMME		
	Number of escorts	Tons of food delivered
from 8/12/2008 to 13/6/2010	73 (plus 51 escorts of AMISOM)	more than 414 000
Number of Somalis fed: on average, more than 1 600 000 each day		

Fuente: Council of European Union, EUNAVFOR-Somalia: Factsheets.⁶⁸

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre de 2009, pp.47: http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

⁶⁸

Véase:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100614%20Factsheet%20EU%20NAVEOR%20Somalia%20-%20version%2019_EN.pdf

En el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), España ha participado:

- Con una aportación de **87 millones de euros** a la financiación común de la organización, de los cuales **79 millones** han corrido a cargo del presupuesto del Ministerio de Defensa;⁶⁹
- **1.688 efectivos permanentes** han participado en misiones de la OTAN.⁷⁰

Las misiones de paz de la OTAN a las cuales España ha participado en 2009 han sido:

1) **Kosovo Force – KFOR:** finalizada.

La KFOR es una fuerza multinacional dirigida por la OTAN y desplegada en Kosovo en abril de 1999 con el mandato de garantizar la seguridad y el orden público, desmovilizar el Ejército de Liberación de Kosovo, prestar asistencia a la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y apoyar el esfuerzo humanitario internacional.⁷¹

España ha decidido participar junto a otros 34 países aliados con el objetivo de:⁷²

- Reforzar el compromiso que tiene con la OTAN y con el multilateralismo;
- Seguir contribuyendo para la estabilidad y la seguridad de los Balcanes, en este caso para el mantenimiento de la paz en Kosovo;
- Facilitar el retorno de los refugiados y de los desplazados;
- Garantizar un entorno seguro para los habitantes de Kosovo;
- Asegurar la libertad de movimiento en todo el territorio.

La aportación española de efectivos a la misión durante los 10 años de participación ha variado según indica el gráfico:

⁶⁹ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre de 2009, pp.08:

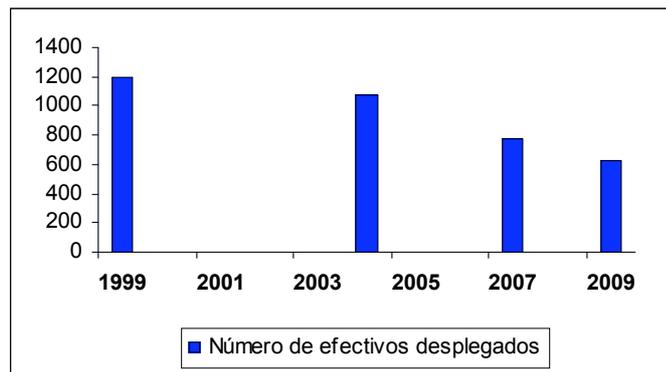
http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

⁷⁰ Idem, pp.02.

⁷¹ Véase mandato de la KFOR: <http://www.nato.int/kfor/docu/about/objectives.html>

⁷² Comparecencia de la Ministras de Defensa en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para informar sobre el repliegue de las tropas españolas de Kosovo, 07 de abril de 2009:

http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/090407_Chacon_comparecenciaKOSOVO.pdf



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Comparecencia de la Ministra ante el Congreso de los Diputados el 07 de abril de 2009 sobre el repliegue de las tropas españolas de Kosovo

En los 10 años de la misión **22.092 efectivos españoles** han sido desplegados en sucesivas **rotaciones**, un **promedio de 630** en 2009 y han realizado labores de patrullas, desactivación de explosivos, asistencia en el retorno de hasta 800.000 refugiados albaneses, colaboración en proyectos de cooperación, distribución de ayuda humanitaria (más de 1 millón de kilos), más de 10.000 asistencias sanitarias, 120 proyectos de impacto rápido que han permitido construir carreteras, canalizar agua, rehabilitar escuelas, etc.⁷³

El 18 de febrero de 2008 Kosovo ha declarado unilateralmente su independencia, la cual no ha sido reconocida por España. Desde entonces el gobierno Español ha decidido finalizar su participación en la operación, aunque lo ha hecho de forma gradual para mantener el compromiso con sus aliados y con la población civil de la región. Habiéndose constatado una mejora en la seguridad de la zona la OTAN ha anunciado el repliegue más de la mitad de sus 18.000 efectivos que se encuentran en la región: en febrero del presente año, el número de efectivos ascendía a 9.923.⁷⁴

Habiendo logrado sus objetivos en Kosovo, España ha replegado su último contingente el 19 de septiembre de 2009. El coste total en los más de 10 años de participación española en dicha misión ha supuesto un desembolso para las arcas públicas cercano a los **852 millones de euros**.⁷⁵

⁷³ Comparecencia de la Ministras de Defensa en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para informar sobre el repliegue de las tropas españolas de Kosovo, 07 de abril de 2009: http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/090407_Chacon_comparecenciaKOSOVO.pdf

⁷⁴ Véase "Placemat" de la KFOR: http://www.nato.int/kfor/structur/nations/placemat/kfor_placemat.pdf

⁷⁵ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre de 2009, pp.21: http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

Según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), el coste de la operación KFOR en 2009 ascendió a 45.17 millones de dólares.⁷⁶ No se han encontrado datos desglosados acerca del coste que ha supuesto la participación de España en la operación durante 2009.

2) ISAF- Internacional Security Assistance Force: Afganistán

La misión ISAF está formada por 43 países que actúan bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y está amparada por la Resolución **1386** de 20 de diciembre de 2001 del Consejo de Seguridad de la ONU, en respuesta al llamamiento del Gobierno provisional afgano que surgió de los acuerdos de Bonn.

Según su mandato, la ISAF “en apoyo del Gobierno de la República Islámica de Afganistán, lleva a cabo operaciones en Afganistán para reducir la capacidad y la voluntad de la insurgencia, apoyar con la dotación de capacidades a las fuerzas afganas de Seguridad Nacional (ANSF), y facilitar mejoras en la gobernanza y el desarrollo socio-económico, con el fin de proporcionar un entorno seguro para la población del país.”⁷⁷ **No hay referencia a la protección de civiles.**

Desde 27 de diciembre de 2001, durante el gobierno Aznar, el Congreso de Diputados aprobó la actuación de las Fuerzas Armadas españolas en la ISAF. Desde la llegada del primer contingente de 450 efectivos a la región en enero de 2002, el Ministerio de Defensa ha solicitado autorización en 7 ocasiones al Congreso de Diputados para modificación del número de efectivos autorizados.⁷⁸

España ha justificado su participación en la ISAF en base a los siguientes **criterios**:

- Apoyar al Gobierno afgano en el mantenimiento de la seguridad y la reconstrucción, además de contribuir a la formación de las fuerzas armadas y de seguridad afganas;
- Como contestación a la petición de Naciones Unidas para evitar que aquel lugar volviera a ser base de operaciones del terrorismo internacional;

⁷⁶ Véase página web del SIPRI: http://conflict.sipri.org/SIPRI_Internet/add.php4

⁷⁷ Véase mandato de la ISAF: <http://www.isaf.nato.int/mission.html>

⁷⁸ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre de 2009, pp.27: http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

- Dar soporte a la intervención de la comunidad internacional en contra del régimen afgano, que además de violar masivamente los Derechos Humanos, ofrecía apoyo y cobijo al terrorismo internacional;
- Reclamo de la conciencia de no poder “abandonar” al pueblo afgano a su suerte.

En 2009 la Ministra de Defensa, Carme Chacón, ha comparecido ante el **Congreso de los Diputados** para hablar, de entre otras cosas, sobre Afganistán:

- a) Comparecencia para solicitar autorización para el envío de nuevos efectivos a Afganistán – 17 de junio de 2009;**79**
- b) Comparecencia de la Ministra de Defensa para Solicitar autorización para el envío de nuevos efectivos a Afganistán – 23 de septiembre de 2009;**80**
- c) Comparecencia de la ministra de Defensa, Carme Chacón, sobre Afganistán – 28 de octubre de 2009**81**
- d) Comparecencia sobre misiones en el exterior – 17 de diciembre de 2009.⁸²

En dichos documentos hay más datos sobre la labor de las tropas españolas en Afganistán, como por ejemplo número de carreteras, escuelas y aeropuerto reconstruidos, ayuda humanitaria entregada, acceso a sanidad y agua potable, formación de la fuerza de seguridad afgana, etc.

Es la operación a la que España ha dedicado la **mayor parte de sus esfuerzos** económicos y también militares (juntamente con la UNIFIL) en 2009.

A lo largo de **2009 la situación de efectivos desplegados por España** ha sido la siguiente⁸³:

- A principio contaban con **780 militares permanentes** desplegados en las zonas de operaciones de Kabul, Herat y Qala-i-Naw;

⁷⁹ Véase:

http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/20090617_COMPARECENCIA_AFGANISTAN.pdf

⁸⁰ Véase: http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/20090923_comparecencia_afganistan.pdf

⁸¹ Véase:

http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/091028_Comparecencia_Chacón_Afganistan.pdf

⁸² Véase:

http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

⁸³ Véase: las varias Comparecencias de la Ministra de Defensa citadas previamente en este informe.

- En septiembre de 2009 fueron autorizados otros **220 militares permanentes** que fueron desplegados en noviembre del mismo año para “incrementar la seguridad en la provincia de Badghis, consolidar capacidades críticas como Mando y Control, Inteligencia y Logística, así como el necesario Núcleo de Apoyo a las Unidades y a la Base de Apoyo Provincial de Qala-i-Naw y reforzar el apoyo logístico, seguridad y protección a los equipos de formación del Ejército y de la Policía afganos, así como a las labores de cooperación que lleva a cabo la AECID”⁸⁴
- **450 militares temporales** que integraron el Grupo Táctico de Apoyo a las Elecciones, desplegado en las provincias de Badghis y Herat entre julio y octubre DE 2009;
- **70 efectivos temporales** compuesto por **66 militares y 4 guardias civiles** que asumieron desde el 1 de octubre de 2009 y por un periodo de 6 meses la dirección y la gestión del aeropuerto de Kabul.

Las cifras registraban **1068 efectivos** militares españoles **permanentes** desplegados en Afganistán en diciembre de 2009;

La contribución financiera de España a la ISAF en sus 8 años de participación asciende a 1.550 millones de euros. Sólo en 2009 el aporte fue de unos **365 millones de euros**.⁸⁵

Anexo II: conferencias y cursos de formación seguidos por los miembros de sus Fuerzas Armadas, de la Guardia Civil y de la Policía en materia de Derecho

⁸⁴ Comparecencia de la Ministra de Defensa en el Congreso de Diputados sobre Misiones en el Exterior, 17 de diciembre de 2009, pp.28:

http://www.mde.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/091217_COMPARECENCIA_CHACON_MISIONES_EXTERIOR.pdf

⁸⁵ Idem, pp. 42.

Internacional, protección de civiles y género

- a) Tabla I: conferencias que se han impartido en 2008 en materia de igualdad y sobre los demás aspectos de la Resolución 1325 que el personal que participa en misiones de paz ha seguido⁸⁶

Fecha	Organizado por	Dirigido a	Lugar
7 Feb 08	Ejército de Tierra	Ejército del Tierra	Madrid
13 May 08	Ejército de Tierra	Ejército de Tierra	Madrid
7 Oct 08	Ejército del Aire	Contingente a desplegar en Afganistán	Torrejón
10 Oct 08	JEMAD-CESEDEN	Agregados de Defensa Extranjeros	Madrid
6 Nov 08	CSIC - IEEE	Master en Igualdad de Género en Ciencias Humanas, Sociales y Jurídicas	Madrid
16 Nov 08	OTAN	Asamblea Parlamentaria de la OTAN	Valencia
27 Nov 08	TIERRA (A.G.M.)	Alumnos del Curso Interacademias	Zaragoza
16 Dic 08	Ejército del Aire	Contingente a desplegar en Afganistán	B.A. Torrejón (Madrid)

Fuente: Ministerio de Defensa – retirado del I Informe de Seguimiento del Plan de Acción de la Resolución 1325

- b) Tabla II: cursos de formación seguidos en 2009 por miembros las FAS y por otros participantes en misiones de paz⁸⁷

⁸⁶ Véase:

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Asuntos/DerechosHumanos/Documents/1%20Informe%20de%20seguimiento%20PA%20Res%201325%20FINAL.pdf>

⁸⁷ Véase *Training and education related to gender or UNSCR 1325 and 1820 at the national level- 2009*: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50327.htm

Spain	Training/education	Short description/main topics	Target groups	Phase
1	Gender studies within the different blocks of lessons of the entrance examinations to become a Public Employee		Spanish Public Employees including members of the Armed Forces	Military training and education
2	Courses on gender equality, equality of opportunities and prevention of gender-based violence		Spanish Public Employees including members of the Armed Forces	Military training and education
3	Specific training on matters of equality and about the different aspects of UNSCR 1325 and to foster knowledge and dissemination of Resolution 1325 (NAP UNSCR 1325)		for personnel participating in peace operations	
2	Specialised skills training to incorporate the principle of equal opportunities for women and men in the planning and execution of DDR		for all personnel participating in these DDR processes	
3	MOD "Train the trainers" policy	introduction of UNSCR 1325 and gender issues, the intention is to spread the training through the command line	the commanders and other people responsible for the rest of the troops; for some of units that are to be immediately deployed	
4	Information on UNSCR 1325 and 1820		members of the Spanish Armed Forces of each unit to be deployed	before their departure to the zone of operations.
5	Gender issues and equality	integrated with the rest of the topics as specific parts of the syllabus	military academies, Trg centers	

Fuente: NATO Committee on Gender Perspectives

La tabla anterior nos ofrece, en líneas generales, el contenido de los cursos impartidos en materia de género que han seguido los miembros de las FAS participantes en misiones internacionales de paz. Sin embargo, no se explicitan la duración de los cursos ni las entidades encargadas de impartir los mismos.

c) Tabla III: cursos de formación impartidos en 2009 por el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario (CEDIH) de la Cruz Roja española al personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil

Denominación	Destinatarios	Plazas	Fecha *	Lugar
Curso de Derecho de los Conflictos Armados	Personal de las FAS, policía y guardia civil	20	27, 28 y 29 de enero	Cuartel Cavo Noval - Oviedo

I Curso Adaptación nueva Escala Oficiales	Oficiales de la Armada	40	23 al 27 de marzo	Escuela de Guerra Naval
Curso Superior de Inteligencia	Oficiales FAS	20	2 de Febrero	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
Curso Estado Mayor	Oficiales de las FAS (españoles y extranjeros)	300	10 de febrero	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
XV Curso de Operaciones de Paz	Personal de las FAS, policía, guardia civil y personal de ONG	40	5 al 29 de mayo	Escuela de Guerra del Ejército
XIX Curso de observadores para misiones de paz	Personal de las FAS, policía, guardia civil y personal de ONG	40	5 al 30 de mayo	Escuela de Guerra del Ejército
Valores y Principios Humanitarios en las nuevas ordenanzas para las FAS	Personal de las FAS, policía y guardia civil y público en general	80	Junio	Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Cursos Derecho de los Conflictos Armados	Guardias y Suboficiales de la Guardia Civil	2.400	A lo largo del mes de Junio	Academia de Guardias y Suboficiales de la Guardia Civil (Baeza)
Curso de Derecho de los Conflictos Armados	Oficiales de la Guardia Civil Escala Facultativa	30	Abril	Academia de Oficiales de la Guardia Civil (Aranjuez)
Curso de Derecho de los Conflictos Armados	Oficiales de la Guardia Civil. Escala Superior	30	Junio	Academia de Oficiales de la Guardia Civil (Aranjuez)

Fuente: CEDIH, en consulta realizada el 29/07/20

© Intermón Oxfam, IECAH, Octubre de 2010

Este documento ha sido escrito por Clarissa Teixeira. Intermón Oxfam agradece la colaboración de Jaime Atienza, Jesús Núñez, Paula San Pedro y Francisco Yermo en su producción.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: msambade@intermonoxfam.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a msambade@intermonoxfam.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de su publicación.

www.intermonoxfam.org

www.iecah.org

El **Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)**, creado en el año 2000, tiene su sede en Madrid. Se constituye como una iniciativa privada que agrupa a un conjunto de especialistas en los ámbitos del estudio de los conflictos, y la cooperación con especial énfasis en la ayuda humanitaria, con una amplia experiencia acumulada en diversas áreas temáticas y geográficas, tanto desde una perspectiva docente como investigadora, desarrollada en centro académicos y de análisis nacionales y extranjeros. Unen a ello una experiencia y enfoque práctico con mucha experiencia en ONG y otros organismos de cooperación.

Oxfam Internacional es una confederación de 14 organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: América (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be); Oxfam Canadá (www.oxfam.ca); Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam Alemania (www.oxfam.de); Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org); Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz); Oxfam México (www.oxfammexico.org), Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Las siguientes organizaciones son miembros observadores de Oxfam Internacional que trabajan hacia la afiliación total:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia)

Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org. Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org