

Ciencias Jurídicas y Sociales

Coordinadores:
José Enrique Anguita Osuna
Julio Guinea Bonillo

LA ACCIÓN SOCIAL Y HUMANITARIA DE LAS FUERZAS ARMADAS

Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciencias de la Salud
Ciencias Experimentales y Tecnología
Ingeniería y Arquitectura
Arte y Humanidades

La acción social y humanitaria de las Fuerzas Armadas

Coordinadores:

José Enrique Anguita Osuna

Julio Guinea Bonillo

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91544 28 46 – (+34) 91544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es> - <http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1324-640-6

Preimpresión por: Servicio de Publicaciones de la URJC

ÍNDICE

RESUMEN.....	7
CAPÍTULO PRIMERO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS PRINCIPALES MISIONES HUMANITARIAS LLEVADAS A CABO POR LAS FUERZAS ARMADAS EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. José Enrique Anguita Osuna.....	9
CAPÍTULO SEGUNDO. HENRY DUNANT Y EL IDEAL HUMANITARIO. LA FUNDACIÓN DE LA CRUZ ROJA Y LOS ORÍGENES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Rogelio Pérez Bustamante.....	25
CAPÍTULO TERCERO. LA RELACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO CON LA DEFENSA NACIONAL. Álvaro Alzina Lozano.....	47
CAPÍTULO CUARTO. SEGURIDAD Y MISIONES DE PAZ DEL EJÉRCITO DEL AIRE: PASADO, PRESENTE Y FUTURO. Fernando Suárez Bilbao	57
CAPÍTULO QUINTO. EJÉRCITO DEL AIRE, MÁS ALLÁ DE LA ACCIÓN EXTERIOR. Amando Estrada	85

CAPÍTULO SEXTO. LOS ORÍGENES DE LA DEFENSA HUMANITARIA EUROPEA: EL CONFLICTO DE KÓSOVO, EL LIDERAZGO DE JAVIER SOLANA Y EL OCASO DE LA UEO. Julio Guinea..... 95

CAPÍTULO SÉPTIMO. MISIÓN DE ESTABILIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (MONUSCO): UNA MISIÓN ESENCIALMENTE HUMANITARIA. Elena Díaz Galán 133

CAPÍTULO OCTAVO. MISIÓN EUTM-MALI, OBJETIVO AYUDA HUMANITARIA. MÁS ALLÁ DEL ADIESTRAMIENTO DEL EJERCITO DE UN PAÍS. Alfonso Vicente Lorca 153

CAPÍTULO NOVENO. COLABORACIÓN UNIVERSIDAD Y FUERZAS ARMADAS: LOS CURSOS INTERNACIONALES DE DEFENSA DE JACA. Juan Francisco Baltar..... 169

RESUMEN

Constituidas las Fuerzas Armadas permanentes de los Estados modernos como instrumentos al servicio de la defensa de la soberanía y la integridad territorial, a lo largo de su historia han participado asimismo en operaciones humanitarias como respuesta a los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad, liderando dicha acción humanitaria reconocida jurídica e institucionalmente.

En la presente obra se contempla el desarrollo histórico y jurídico de misiones, acciones y ayudas humanitarias, fundamentalmente en la época contemporánea, centrándose en la Acción Exterior del Estado, su relación con la defensa nacional y las misiones de estabilización de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Sin olvidar otros aspectos como los orígenes del Derecho Internacional Humanitario y su coincidencia con la fundación de la Cruz Roja y la colaboración de las Fuerzas Armadas con otras instituciones y concretamente con la Universidad.

*Esta publicación se ha gestado al amparo del proyecto **La acción social y humanitaria de las Fuerzas Armadas**, con referencia 130-014171 y subvencionado por el Ministerio de Defensa.*

CAPÍTULO PRIMERO.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS PRINCIPALES MISIONES HUMANITARIAS LLEVADAS A CABO POR LAS FUERZAS ARMADAS EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

José Enrique Anguita Osuna
Universidad Rey Juan Carlos

I. INTRODUCCIÓN

Tras la finalización de la II Guerra Mundial se inició la Guerra Fría, conflicto que dividió el planeta en dos grandes poderes que ansiaban controlar la política internacional. Una vez finalizada, los conflictos y las amenazas a la estabilidad internacional no cesaron, y en la década de los noventa del siglo pasado se produjeron varios conflictos internacionales. Comenzado el siglo XXI, la seguridad y la estabilidad internacional también se vieron comprometidas tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y los atentados terroristas perpetrados el 7 de junio de 2005 en Londres. Asimismo, hemos podido presenciar el inicio de diferentes conflictos armados. Estas circunstancias han motivado que actualmente la seguridad sea una necesidad y un reto que habrá que atender, mientras que paralelamente se adoptan medidas globales para proteger los derechos humanos y se lucha contra la pobreza¹.

¹ MUÑOZ CASTRESANA, José Javier, “La contribución militar a la ayuda humanitaria: hacia un modelo de cooperación”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, nº extra 2, 2008, pp. 49-50.

Organizaciones internacionales como Naciones Unidas, OTAN, OSCE o la propia Unión Europea, con la participación de los Estados que las integran, han desarrollado un número cada vez más elevado de acciones en el exterior y de misiones internacionales de paz, que contribuyen a mostrar los valores solidarios de la comunidad internacional y a desarrollar acciones sociales y humanitarias dirigidas a las regiones que tienen necesidades y solicitan ayuda ante situaciones de crisis². En el desarrollo de las acciones humanitarias son claves las Fuerzas Armadas de los Estados, puesto que sus contingentes militares se despliegan sobre las regiones que se encuentran en una situación delicada y necesitan su intervención.

Como sostiene Feliu, es cierto que los Estados cuentan con sus respectivas Fuerzas Armadas para garantizar la defensa militar, siendo éstas el máximo elemento coercitivo y están legitimadas para utilizar la fuerza en los casos que estén autorizadas legalmente. No obstante, continúa manifestando que, en casos excepcionales, las Fuerzas Armadas pueden desempeñar otro tipo de misiones, entre las que se encuentran las misiones humanitarias en los supuestos en los que las organizaciones civiles competentes para atender las cuestiones sociales y humanitarias sean insuficientes³.

A la hora de profundizar sobre las diferentes funciones que pueden llevar a cabo las Fuerzas Armadas podemos hacer referencia a los planteamientos de Muñoz, quién sostiene que las áreas de actuación claves en las que deben actuar los miembros, tanto militares como civiles, que participan en las misiones de apoyo a la paz deben ser las siguientes⁴:

- **La seguridad.** Las acciones orientadas a conseguir crear un entorno estable y mantener la seguridad para que se puedan desarrollar el resto de las actividades son desempeñadas por las fuerzas militares y policiales desplegadas en las diferentes misiones internacionales.
- **La reconstrucción.** El desarrollo de actividades dirigidas a la reconstrucción de un país y la restauración de su estructura económica se lleva a cabo por organizaciones nacionales e internacionales, a través de la constitución de “grupos de donantes” que gestionan los recursos económicos en una determinada zona de conflicto.

2 MARRERO ROCHA, Inmaculada C., *La participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones de paz*, Plaza y Valdés, Madrid, 2007, pp. 17-18.

3 FELIU ORTEGA, Luis, *Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*. Documentos del Foro de la Sociedad Civil, nº 3, Foro de la Sociedad Civil, Madrid, 2010, p. 16.

4 MUÑOZ CASTRESANA, José Javier, “La contribución militar [...], op. cit., pp. 51-52.

- **El desarrollo político y democrático.** Con el impulso de organizaciones internacionales se pretende crear tejidos políticos, democráticos y sociales en las zonas de conflicto en base al respeto el derecho internacional.
- **La asistencia humanitaria.** La acción social y humanitaria en las diferentes misiones internacionales se desarrolla por las agencias de Naciones Unidas y por otras organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales. Su objeto consiste en proporcionar asistencia a la población en las principales zonas de conflicto, mediante el suministro de alimentos, el fomento de la educación y la creación de escuelas, la asistencia sanitaria y el desarrollo de centros de atención médica, o el impulso de las acciones de ayuda y protección a las minorías.

En definitiva, tal y como recuerda Muñoz, a lo largo de la historia se han producido daños ocasionados por la propia naturaleza, que han supuesto la pérdida de vidas humanas, la destrucción del entorno natural y las infraestructuras, y la desaparición del patrimonio de la humanidad. Estos hechos provocan la aparición de víctimas, daños y desplazamientos de grandes grupos de población. Asimismo, existen otros daños provocados por el hombre, que pueden llegar a tener las mismas consecuencias que los anteriores tipos de daños. Por tanto, ante ambas situaciones se requiere la intervención de entidades, organizaciones e instituciones como las Fuerzas Armadas para que ofrezcan la conocida como “ayuda humanitaria”⁵.

Atendiendo a esta faceta solidaria, podemos destacar la participación de España en un gran número de misiones en el exterior desde que se aprobó la Constitución de 1978, por lo que, como vamos a observar, el balance de las acciones humanitarias llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas españolas durante los últimos 40 años ha sido muy positivo, llegando a convertirse en un referente en la ayuda humanitaria, puesto que España ha enviado miles de militares a diferentes misiones que se han desplegado en América, África, Asia y Europa.

2. REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS INTERVENCIONES HUMANITARIAS

Para analizar el régimen jurídico de la actuación humanitaria de las Fuerzas Armadas españolas, en primer lugar, hemos de observar la Constitución española de 1978, en cuyo artículo 8.1 se declara lo siguiente: “*Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión*

5 MUÑOZ CASTRESANA, José Javier, “La contribución militar [...]”, op. cit., p. 57.

*garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*⁶.

Según la interpretación que Pérez González realiza respecto a este precepto, la garantía de la soberanía e independencia y la defensa de la integridad del territorio del Estado español pueden llevar aparejadas el desarrollo de actividades internacionales en el exterior por las Fuerzas Armadas. Estas acciones realizadas en el exterior se han ido llevando a cabo en base a la cooperación con otros Estados, o incluso dentro de organizaciones internacionales, de carácter universales como Naciones Unidas, o regionales como la OTAN, la UEO o la Unión Europea⁷.

A continuación, hemos de hacer mención a la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, en cuya exposición de motivos se resalta la importancia de la acción social y humanitaria de las Fuerzas Armadas y al mismo tiempo legitima su presencia en el exterior: *“La proyección internacional de España y de nuestra política de defensa en el conjunto de la acción exterior hace que, desde finales del siglo XX, nuestras Fuerzas Armadas vengan actuando fuera de nuestras fronteras como observadores, como fuerzas de interposición, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria”*⁸.

Asimismo, el desarrollo de las acciones humanitarias de las Fuerzas Armadas se recoge en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, declarando que *“las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria”*⁹. Además, se permite que las Fuerzas Armadas puedan participar en misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional, cuando se cumplan una serie de condiciones, entre las cuales se encuentra identificar que existan fines *“humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz”*¹⁰.

Como sostiene Melero, una cuestión problemática que se recoge en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional es que solamente se regulan las operaciones en el exterior que no están directamente relacionadas con la defensa de España o del

6 Artículo 8.1 de la Constitución española de 1978.

7 PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “Fundamentos jurídico-internacionales de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz”, en *Marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*, Cuadernos de Estrategia, 116, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002, p. 23.

8 Exposición de motivos de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005.

9 Artículo 15.2 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005.

10 Artículo 18 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005.

interés nacional, por lo que las operaciones militares en el exterior que, por el contrario, sí están vinculadas a la defensa de España o del interés nacional, quedan sin estar reguladas en dicha norma¹¹.

Como se comentó previamente, las Fuerzas Armadas, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Constitución, tienen atribuida la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad y el ordenamiento constitucional¹². Las Fuerzas Armadas en el ejercicio de sus funciones podrán llevar a cabo diferentes tipos de operaciones, tanto en el territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En concreto, las operaciones pueden consistir en las siguientes actuaciones: la vigilancia de los espacios marítimos, la vigilancia del espacio aéreo y la protección de la vida de la población; la colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, o la rehabilitación de un país o región; el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento; la respuesta militar contra agresiones que se hagan utilizando aeronaves con fines terroristas que pongan en peligro la vida de la población y sus intereses; la colaboración con las diferentes administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas; y la participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero¹³.

Además, en relación con los tipos de misiones en las que pueden participar las Fuerzas Armadas españolas, hemos señalar que, según la clasificación ofrecida por el Ministerio de Defensa, pueden ser de dos tipos: permanentes y en el exterior.

En primer lugar, las misiones permanentes son consideradas “*el reflejo del compromiso de las fuerzas armadas con los ciudadanos y un elemento de unión nacional y de solidaridad entre los españoles*”. La disponibilidad de las Fuerzas Armadas es plena, puesto que están preparadas todos los días del año a cualquier hora para hacer frente a las amenazas contra la seguridad nacional. Aún más, desempeñan funciones de apoyo en situaciones de riesgo o catástrofe colaborando con las autoridades civiles

11 MELERO ALONSO, Eduardo, *Las operaciones militares de España en el exterior*, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, 2012, p. 10.

12 Artículo 15.1 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005.

13 Artículo 16 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005.

en misiones de protección civil, o en otras en las que los ciudadanos necesitan la ayuda de las Fuerzas Armadas¹⁴.

En segundo lugar, hemos de referirnos a las misiones en el exterior, que son todas aquellas misiones internacionales, que cuentan con la participación de España, y en las que están presentes las unidades y observadores militares españoles en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el marco de la ONU, la OTAN y la Unión Europea¹⁵.

3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN LAS MISIONES HUMANITARIAS

Según manifiesta Parra, tras la creación de Naciones Unidas con el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional, quedó fijada una forma de actuación internacional basada en el ataque militar como principal mecanismo de respuesta ante un atentado contra la paz y seguridad internacional. Sin embargo, desde finales de los años 80 del siglo pasado se planteó una nueva forma de actuación ante la violación de los derechos humanos, que estaría basada en la acción social y la asistencia humanitaria¹⁶.

A pesar de que durante la Guerra Fría la participación de España en los asuntos de seguridad y defensa internacional fue prácticamente nula, más tarde, su presencia en el ámbito internacional fue aumentando con el apoyo de los diferentes gobiernos que se fueron sucediendo en el ejecutivo español, permitiendo así aumentar la presencia de España, mejorar su imagen internacional y transformarla en uno de los Estados que más acabarían participando en las misiones de paz¹⁷.

Es probable que uno de los hechos históricos que impulsó la presencia de España en las misiones de paz fuera la transición democrática vivida en el país, que dio pie a una gradual internacionalización de las actividades de las Fuerzas Armadas. La democratización de España supuso el cambio de las instituciones del Estado, la aparición de nuevos actores políticos y sociales, y el desarrollo de una nueva estrategia basada en la proyección exterior y la protección de los derechos humanos¹⁸.

14 <http://www.defensa.gob.es/misiones/espanna/> (Fecha de consulta: 14.9.2019).

15 <http://www.defensa.gob.es/misiones/espanna/> (Fecha de consulta: 14.9.2019).

16 PARRA ÁVILA, Elliot, “Los antecedentes de la acción humanitaria armada”, *Via Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 7, nº 2, 2012, pp. 104-105.

17 MARRERO ROCHA, Inmaculada C., *La participación de [...]*, op. cit., p. 48.

18 *Ibidem*, pp. 57-79.

Para destacar las abundantes actividades humanitarias llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas españolas, es importante resaltar el presente año 2019, puesto se celebra el 30 aniversario del inicio de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales de paz, cuando formaron parte de la misión UNAVEM I en Angola. El 3 de enero de 1989 llegaron a Luanda el teniente coronel José Rodríguez, el comandante José Segura, y el capitán Fernando Gutiérrez, quienes se encontraban en el grupo formado por 7 militares españoles que participaron en el primer grupo de verificación de Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I) con el objetivo de pacificar la región¹⁹.

Tal y como recuerda Marrero, a pesar de los problemas que tuvo España para tener un cierto peso en el ámbito internacional, en un periodo muy breve de tiempo, desde 1989, “...la participación de las FFAA españolas en misiones de paz ha ido aumentando de manera progresiva hasta llegar a convertirse en una parte muy significativa de la proyección exterior de España. La evolución de las relaciones de España con la ONU... han contribuido en buena medida al aumento de su participación en misiones de esta naturaleza”²⁰.

En el mismo sentido, Muñoz recuerda la importancia de la presencia, cada vez mayor, de nuestras Fuerzas Armadas en el ámbito internacional, desarrollando acciones solidarias y humanitarias, operaciones de paz y participando en misiones de observadores, iniciadas principalmente desde los años 80 del siglo pasado, mostrando la solidaridad de España ante el sufrimiento de otros pueblos de diferentes regiones. En definitiva, afirma que “nuestras Fuerzas Armadas son un elemento relevante de la acción exterior española en materia de Construcción de la Paz”. Asimismo, nuestras Fuerzas Armadas han desarrollado operaciones de ayuda humanitaria de emergencia ya que, tras la solicitud de ayuda procedente de países que han sufrido catástrofes, el gobierno de España ha enviado los medios necesarios para ayudar a estas regiones necesitadas de asistencia²¹.

En el mes de abril de 1991 se envió al Kurdistán iraquí la primera unidad del Ejército de Tierra, denominada “Agrupación Alcalá”, constituida por voluntarios de la Brigada Paracaidista. Junto a otras unidades norteamericanas, británicas, francesas, italianas y holandesas participó en la operación “Proporcionar Alivio” (*Provide Comfort*) dirigida por Naciones Unidas y coordinada por la OTAN con el objetivo

19 DEL VADO, Santiago F., “30 años de solidaridad”, *Revista Española de Defensa*, enero 2019, pp. 20-23, p. 20. Aunque se establece que fue desde 1989 cuando España asumió el fuerte compromiso por la solidaridad y consolidó el desarrollo de sus acciones humanitarias en el extranjero, es cierto que anteriormente se llevaron a cabo misiones de apoyo, como la desarrollada por el Ejército del Aire en Guinea ecuatorial, prestando servicio desde 1979 a 1994.

20 MARRERO ROCHA, Inmaculada C., *La participación de [...]*, op. cit., pp. 119-120.

21 MUÑOZ CASTRESANA, José Javier, “La contribución militar [...], op. cit., p. 59.

de apoyar al pueblo kurdo ante los ataques procedentes del régimen iraquí de Sadam Hussein. España participó con un contingente de 600 hombres apoyados por helicópteros, vehículos y máquinas, y finalmente obtuvo el reconocimiento por parte de la población kurda²².

Más tarde, tras el estallido de la guerra en Yugoslavia, las Fuerzas Armadas españolas enviaron contingentes militares de tierra, mar y aire a Bosnia. Algunos oficiales españoles participaron en las tareas de observación como observadores de Naciones Unidas (UNMOS), otros militares formaron parte de UNPROFOR. Posteriormente, desde 1995 las Fuerzas Armadas españolas también seguirían participando en la IFOR, fuerza multinacional de la OTAN desplegada en Bosnia y Herzegovina²³.

Algunas de las operaciones de ayuda humanitaria de emergencia protagonizadas por las Fuerzas Armadas españolas a finales del siglo XX y comienzos del XXI fueron las siguientes²⁴: Operación Alfa-Charlie en 1998 en Centroamérica para mitigar los efectos desastrosos que provocó el huracán “Mitch”; Operación Alfa-Romeo en 1999 en la región de la antigua Yugoslavia, asistiendo a los refugiados albanokosovares ante el éxodo provocado por el conflicto interétnico entre las poblaciones albanesa y serbia; operación de ayuda a la población tras el terremoto de Turquía que en 1999 provocó la muerte de 17.000 personas; operación India-Mike en el año 2000 en el continente africano para ayudar a la población ante las graves inundaciones sufridas en Mozambique; Operación Respuesta Solidaria I en 2005 para ayudar a la reconstrucción ante los destrozos provocados por el tsunami en el océano Índico; Operación Respuesta Solidaria II también en 2005, para luchar contra las graves consecuencias que supuso el terremoto ocurrido en Pakistán; ayuda humanitaria en Haití tras el terremoto que asoló esta región en 2010; etc.

A continuación, vamos a abordar el análisis desde una perspectiva geográfica, haciendo referencia a las principales regiones en las que las Fuerzas Armadas españolas se han desplegado en misiones de paz²⁵:

- **África.** En esta región España ha participado en algunas misiones como UNAVEM I y II en Angola y en UNTAG en Namibia. Además, las Fuerzas Armadas españolas han participado en misiones internacionales coordinadas por Naciones Unidas, entre las cuales se encuentran las siguientes: ONUMOZ entre 1993 y 1994 en Mozambique; UNAMIR entre 1994 y 1995 en Ruanda;

22 PÉREZ MORENO, Alberto y ASPIZUA TURRIÓN, Jorge, “Nuevas misiones de las Fuerzas Armadas españolas. Imagen en los medios de comunicación y percepción en la sociedad”, Cuadernos de estrategia, nº 89, p. 190.

23 *Ibidem*, pp. 190-191.

24 MUÑOZ CASTRESANA, José Javier, “La contribución militar [...], op. cit., pp. 59-60.

25 DEL VADO, Santiago F., “30 años de [...], op. cit., pp. 22-23.

MINURSO en 1999 en Sáhara Occidental; UNMEE entre 2000 y 2008 en Eritrea y Etiopía; MONUC y MONUSCO entre 2001 y 2012 en República Democrática del Congo; ONUB entre 2004 y 2005 en Burundi; UNMIS entre 2005 y 2008 en Sudán; MINURCAT entre 2005 y 2008 en Chad y República Centroafricana; UNSMIL en 2011 en Libia²⁶.

- **América.** La primera misión de paz liderada por España fue el Grupo de Observadores de Centroamérica, desarrollada entre 1989 y 1991. El contingente español en esta misión fue el más numeroso, contando con un total de 57 oficiales, los cuales estuvieron desplegados en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Posteriormente, la participación española tuvo lugar en otras misiones: ONUVEH en 1990 en Haití; ONUSAL entre 1991 y 1995 en el Salvador; MINUGUA entre 1995 y 2003 en Guatemala²⁷.
- **Asia.** La invasión de Irak a Kuwait en 1990 propició el inicio de la participación de España en misiones internacionales en Asia, entre las cuales se pueden encontrar las siguientes: Afganistán, donde ha participado en la operación iniciada por Naciones Unidas en 2002; Irak, formando parte de la coalición contra Estado Islámico; en Líbano, colaborando en UNIFIL desde 2006. En esta misión destacó el general Alberto Asarta, quien estuvo al mando de 12.200 militares procedentes del 29 países, convirtiéndose en el primer español que dirigió una operación multinacional de paz de Naciones Unidas²⁸.
- **Europa.** En esta región hemos de hacer referencia a la ya mencionada participación de España en la misión de Bosnia y Herzegovina, siendo ésta la más larga de la historia en la que España ha estado presente, tratando de conciliar, y mediando para que las relaciones entre las comunidades de serbios, croatas y musulmanes mejoraran. La presencia de España en esta misión se inició en 1993, en un primer momento en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR), y más tarde en las coordinadas por la OTAN (IFOR y AFOR) y la Unión europea (EURFOR Althea). Fue tan relevante la labor designada por UNPROFOR que en 1993 fue galardonado con el premio príncipe de Asturias a la Cooperación para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Chechenia, Croacia, Georgia, Moldavia, etc²⁹.

26 DEL VADO, Santiago F, “30 años de [...], op. cit., p. 21.

27 *Ibidem*, pp. 22-23.

28 *Ibidem* p. 23.

29 *Ibidem* p. 23.

4. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ACCIONES SOLIDARIAS DE LAS FUERZAS ARMADAS

El compromiso del gobierno de España con la participación de nuestras Fuerzas Armadas en las misiones internacionales quedó plasmado en el último Consejo de Ministros de 2018, en el que se acordó prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2019 la participación de las unidades y observadores militares españoles en operaciones de mantenimiento de la paz enmarcadas en las operaciones de la ONU, la OTAN y la Unión Europea. Según el acuerdo del Consejo de Ministros, con carácter general, las Fuerzas Armadas se mantendrán en las mismas operaciones que estaban vigentes³⁰.

Actualmente las Fuerzas Armadas españolas están presentes en 15 misiones en el exterior contando con la participación de más de 2.500 militares y guardias civiles desplegados hasta en cuatro continentes. Tanto en Líbano, donde cuentan con 620 cascos azules, como en Irak con 576, se encuentran nuestros contingentes más numerosos que en la actualidad tiene desplegados España³¹.

Por un lado, en el marco de la OTAN las Fuerzas Armadas españolas están participando en Letonia en la misión Presencia Avanzada Reforzada. Además, están desplegados en Turquía, y en Afganistán, donde están desarrollando funciones de asesoramiento a sus fuerzas de seguridad³².

Por otro lado, en el marco de la Unión Europea España está participando en todas las misiones militares que la Unión está llevando a cabo en África (Malí, República Centroafricana, Somalia, Senegal y Gabón), y al mismo tiempo, está participando en la lucha contra la piratería en el océano Índico y la lucha contra el tráfico ilegal de personas en las costas de Libia³³.

No obstante, a continuación, vamos a hacer referencia, de una forma más detallada, a las misiones internacionales en curso en las que están participando nuestras Fuerzas Armadas actualmente: Policía Aérea del Báltico (PAB) en los países Bálticos³⁴; EUNAVFORMED Shopia en el Mediterráneo³⁵; EUTM RCA en República

30 http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ (Fecha de consulta: 5.9.2019).

31 http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ (Fecha de consulta: 5.9.2019).

32 http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ (Fecha de consulta: 5.9.2019).

33 http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ (Fecha de consulta: 5.9.2019).

34 Misión desarrollada bajo el mando de la OTAN, iniciada en mayo de 2019, en la que aviones de la OTAN se encargan de vigilar y controlar el espacio aéreo de Estonia, Letonia y Lituania. La finalidad principal de esta misión es defensiva, cubriendo las debilidades defensivas aéreas que tienen los países bálticos. España aporta cinco F-18 del Ala 12 de Torrejón de Ardoz y un grupo constituido por 140 personas.

35 Misión desarrollada bajo el mando de la Unión Europea, iniciada en junio de 2015, constituida como una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional, en frente de

Centroafricana³⁶; EUTM-Somalia³⁷; EUTM-Malí³⁸; Apoyo a Irak³⁹; Destacamento Marfil en Senegal⁴⁰; Atalanta en el Océano Índico⁴¹; Apoyo a Turquía⁴²; EUFOR Althea BiH en Bosnia y Herzegovina⁴³; Grupos navales permanentes de la OTAN desplegados en varias zonas⁴⁴; FINUL en Líbano⁴⁵; ONU-Acuerdo de paz en

las costas de Libia, con el objetivo de combatir las redes de tráfico de personas, prevenir la migración irregular y evitar que fallezcan más personas en el mar Mediterráneo.

36 Misión desarrollada bajo el mando de la Unión Europea, iniciada en julio de 2016, la cual está orientada a la formación y la reforma de las Fuerzas Armadas de ese país.

37 Misión desarrollada bajo el mando de la Unión Europea, iniciada en enero de 2010, se constituyó con el fin de adiestrar a las fuerzas militares de Somalia para luchar contra el terrorismo y la piratería. España es el país europeo con más efectivos en esta misión, con un total de 38 militares.

38 Misión desarrollada bajo el mando de la Unión Europea, iniciada en enero de 2013, cuyo objetivo es auxiliar al ejército maliense en mejorar sus capacidades militares, con el fin de recuperar la integridad territorial del Estado.

39 Misión desarrollada bajo el mando de la OTAN, iniciada en octubre 2014, siendo su fin el adiestramiento del ejército iraquí como parte integrante de la coalición internacional de lucha contra el Daesh. En esta misión participaron unos 500 militares españoles, quienes se encargan de adiestrar y capacitar a las fuerzas y cuerpos de seguridad de Iraq en su lucha contra el terrorismo.

40 Misión desarrollada bajo el mando de la Unión Europea, iniciada en enero de 2013, y tiene por objeto apoyar al transporte estratégico de las capacidades regionales de los países integrantes de AFISMA y Francia con el fin de auxiliar a Malí en su lucha contra el terrorismo yihadista. Actualmente participan en esta misión un total de 52 militares y un oficial de enlace con el Joint Air Component en Lyon (Francia).

41 Misión desarrollada bajo el mandato de la Unión Europea, iniciada en septiembre de 2008, siendo su finalidad la lucha contra la piratería en el océano Índico. España ha mostrado un fuerte compromiso con la seguridad y la defensa global, puesto que se ha convertido en uno de los mayores contribuyentes en esta operación, incluso España ha asumido el mando de esta fuerza en nueve ocasiones.

42 Misión desarrollada bajo el mandato de la OTAN, iniciada en septiembre de 2014, y su objeto es la protección de la población turca ante posibles ataques con misiles desde Siria.

43 Misión desarrollada bajo el mandato de la Unión Europea, iniciada en diciembre de 2004, y tiene por objeto ayudar a mejorar el adiestramiento de las Fuerzas Armadas de Bosnia y Herzegovina, a través del asesoramiento en las áreas de doctrina, interoperabilidad, estandarización y adiestramiento.

44 Misión desarrollada bajo el mandato de la OTAN, iniciada en enero de 2017, que se encuentra desplegado en varias zonas, y se constituyen como fuerzas que ofrecen una presencia marítima permanente a la OTAN. Se desarrollan en diferentes zonas: Mediterráneo, mar Negro, Báltico, Flanco Norte y Corredor del Sur).

45 Misión desarrollada bajo el mandato de Naciones Unidas, iniciada en septiembre de 2006, y su objetivo consiste en que los cascos azules de Naciones Unidas vigilen la zona del sur del Líbano para prevenir enfrentamientos entre Israel y Líbano. Las Fuerzas Armadas españolas llegaron a participar con 1.100 militares, sin embargo, desde 2012 disminuyeron el número de efectivos, y actualmente tenemos unos 650 militares en esta misión.

Colombia⁴⁶; Presencia Avanzada Reforzada en Letonia⁴⁷; Resolute Support en Afganistán⁴⁸; Sea Guardian en varias zonas⁴⁹; y Apoyo a RCA-OP A/C (Gabón) en República Centroafricana⁵⁰.

Asimismo, hemos de valorar la actuación humanitaria de las Fuerzas Armadas ante los problemas que conllevan los fuertes cambios meteorológicos, que provocan incendios forestales, fuertes lluvias e inundaciones, o incluso la actividad sísmica y volcánica. Hemos de recordar que en 2018 fueron desplegadas las capacidades de las Fuerzas Armadas para hacer frente a situaciones de emergencia y catástrofes, teniendo un papel principal, aunque no de forma exclusiva, la Unidad Militar de Emergencia (UME) o el Sistema Nacional de Protección Civil. En el ámbito de la prevención y lucha contra incendios forestales, las Fuerzas Armadas ayudaron durante la campaña de verano en las Comunidades Autónomas de Galicia (operación “Centinela Gallego”) y de Valencia⁵¹.

Además, en cuanto a la respuesta a las emergencias, la UME a lo largo del año 2018 realizó 21 intervenciones en España, entre las cuales se encuentran las siguientes: operación “Nevadas Segovia 2018” en enero; aportó un dispositivo de 3.000 militares para luchar contra los incendios forestales. En este caso hemos de hacer referencia a la operación desarrollada en Valencia para luchar contra los incendios “Llutxent 2018”. Su participación también fue importante en casos de inundaciones, destacándose entre otras operaciones las siguientes: operación “Inundaciones Río Ebro 2018”, para controlar el desbordamiento de los cauces del río; o la operación

46 Misión desarrollada bajo el mandato de Naciones Unidas, iniciada en agosto de 2012, y se encarga de apoyar el cumplimiento de los acuerdos de paz en Colombia mediante la vigilancia y verificación del cese del fuego y de las hostilidades. España aporta la presencia del general de brigada César Augusto Sáenz de Santamaría, quien fue nombrado jefe de los asesores militares de la misión de la ONU en Colombia.

47 Misión desarrollada bajo el mandato de la OTAN, iniciada en junio de 2017, y su objetivo consiste en garantizar la estabilidad de la seguridad euroatlántica, mantener una Europa en paz unida y libre y prevenir los conflictos.

48 Misión desarrollada bajo el mandato de la OTAN, iniciada en enero de 2015, y su objetivo consiste en luchar contra la insurgencia e impulsar la reconstrucción del país.

49 Misión desarrollada bajo el mandato de la OTAN, iniciada en noviembre de 2016, y su objeto consiste en tener un conocimiento del entorno marítimo para evitar y luchar contra el terrorismo.

50 Misión desarrollada bajo el mandato de Naciones Unidas, iniciada en diciembre de 2013, y en la misma el Ejército del Aire ofrece transporte táctico logístico a las operaciones internacionales en la República Centroafricana. Toda la información ofrecida por las citadas misiones en el exterior en las que participan las Fuerzas Armadas españolas han sido extraída del fondo documental del Ministerio de Defensa. http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ (Fecha de consulta: 5.9.2019).

51 PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe anual de seguridad nacional 2018*, Gobierno de España, Madrid, 2019, pp. 137-141.

“Sant Llorenç de Cardassar 2018”, en las islas Baleares para buscar y rescatar a personas desaparecidas a causa de las intensas lluvias⁵².

Además, hemos presenciado otras intervenciones que se han producido a lo largo de 2019. Podemos mencionar la reciente intervención de las Fuerzas Armadas en el mes de septiembre, desplegando a un elevado número de militares en las regiones de Valencia, Murcia y Andalucía Oriental, para contrarrestar los daños ocasionados por la gota fría y las inundaciones.

5. CONCLUSIONES

La valoración sobre la actuación de las Fuerzas Armadas españolas en el ámbito humanitario ha sido muy buena y eficaz, teniendo por tanto una aceptación muy satisfactoria la actuación de los contingentes militares españoles en acciones humanitarias y de emergencia⁵³. La gran labor de los militares españoles siempre ha sido bien recibida y aceptada por los países solicitantes de la asistencia, los cuales siempre han colaborado de forma eficaz para permitir la rápida llegada y establecimiento de las fuerzas españolas, con la finalidad de que puedan desarrollar de una forma más diligente sus acciones sociales y humanitarias⁵⁴.

La trayectoria de España desarrollando acciones humanitarias es muy larga. Este año se ha cumplido el 30 aniversario de la participación de España en las operaciones de paz, puesto que nuestras Fuerzas Armadas iniciaron su andadura en estas misiones internacionales en 1989 cuando fueron desplegadas en Angola. La distribución geográfica de la participación española en misiones internacionales se ha producido en casi todas las regiones del mundo: en África, en Centroamérica, en Europa central, en el espacio post soviético, en Oriente Próximo y Medio, en Afganistán y en Asia⁵⁵.

Por tanto, las Fuerzas Armadas pueden aportar mucha experiencia y un gran valor ante situaciones de crisis humanitaria, puesto que pueden ayudar a reducir el sufrimiento de las personas, ya que cuentan con un perfil que les permite ofrecer acciones sociales y humanitarias y cuentan con medios personales y materiales, que les dan la posibilidad de desplegarse de forma ágil y ordenada en lugares donde la ayuda humanitaria es totalmente necesaria⁵⁶.

52 *Ibidem*, p. 141.

53 MUÑOZ CASTRESANA, José Javier, “La contribución militar [...], op. cit., p. 59.

54 *Ibidem*, p. 59.

55 MARRERO ROCHA, Inmaculada C., *La participación de [...]*, op. cit., p. 123.

56 MUÑOZ CASTRESANA, José Javier, “La contribución militar [...], op. cit., p. 57.

En definitiva, España se ha convertido en uno de los países que está acaparando más presencia internacional en el ámbito humanitario, puesto que, cada vez, es más frecuente observar diferentes destacamentos militares de las Fuerzas Armadas españolas desplegadas en diferentes puntos del mundo⁵⁷. Además, el compromiso de España y sus Fuerzas Armadas con la defensa de los valores humanitarios ha sido claro, llegando a desplegar en los últimos 30 años unos 160.000 militares repartidos en más de 80 misiones por cuatro continentes diferentes⁵⁸. Gracias a su labor totalmente solidaria y altruista, España y sus Fuerzas Armadas, se han convertido en un ejemplo a la hora de defender a los más débiles, de fomentar los lazos solidarios entre los diferentes pueblos, y de proteger los derechos humanos.

BIBLIOGRAFIA

- DEL VADO, Santiago F., “30 años de solidaridad”, *Revista Española de Defensa*, enero 2019, pp. 20-23.
- FELIU ORTEGA, Luis, *Las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*. Documentos del Foro de la Sociedad Civil, nº 3, Foro de la Sociedad Civil, Madrid, 2010.
- MARRERO ROCHA, Inmaculada C., *La participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones de paz*, Plaza y Valdés, Madrid, 2007.
- MELERO ALONSO, Eduardo, *Las operaciones militares de España en el exterior*, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, 2012.
- MUÑOZ CASTRESANA, José Javier, “La contribución militar a la ayuda humanitaria: hacia un modelo de cooperación”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, nº extra 2, 2008, pp. 49-61.
- PARRA ÁVILA, Elliot, “Los antecedentes de la acción humanitaria armada”, *Via Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 7, nº 2, 2012, pp. 103-134.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “Fundamentos jurídico-internacionales de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz”, en *Marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz*, Cuadernos de Estrategia, 116, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002, pp. 23-62.
- PÉREZ MORENO, Alberto y ASPIZUA TURRIÓN, Jorge, “Nuevas misiones de las Fuerzas Armadas españolas. Imagen en los medios de comunicación y percepción en la sociedad”, *Cuadernos de estrategia*, nº 89, pp. 173-214.

57 MARRERO ROCHA, Inmaculada C., *La participación de [...]*, op. cit., p. 46.

58 DEL VADO, Santiago F., “30 años de [...], op. cit., p. 21.

- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe anual de seguridad nacional 2018*, Gobierno de España, Madrid, 2019.

FUENTES DE INTERNET

- <http://www.defensa.gob.es/misiones/espana/> (Fecha de consulta: 5.9.2019).
- http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ (Fecha de consulta: 5.9.2019).

FUENTES LEGISLATIVAS

- Constitución española de 1978, BOE nº 311 de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005.

CAPÍTULO SEGUNDO.

HENRY DUNANT Y EL IDEAL HUMANITARIO. LA FUNDACIÓN DE LA CRUZ ROJA Y LOS ORÍGENES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Rogelio Pérez Bustamante

Felipe Debasa Navalpotro

Universidad Rey Juan Carlos

“Nada es posible sin hombres, nada es sostenible sin instituciones. [...] Las instituciones pueden, si están bien construidas, acumular y transmitir la sabiduría de generaciones sucesivas.” Memorias , Jean Monnet, ed. Fayard, 1976, p. 412.

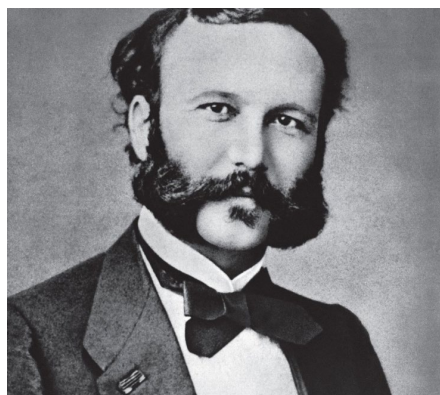
I. EN LOS ORÍGENES DEL HUMANITARISMO CONTEMPORÁNEO

En el pequeño pueblo de Solferino, al norte de Italia, a unos diez kilómetros al sur del lago de Garda se producía el 24 de junio de 1859 una de las batallas más cruentas de la Historia. El ejército austriaco, al mando de Francisco José I de Austria, Hungría y Bohemia, sería derrotado por los ejércitos de Napoleón III de Francia y de Víctor Manuel II, último rey de Cerdeña y I de Italia, hijo primogénito de María Teresa de Austria, Princesa de Toscana; quien alcanzaría el título de “*Padre della patria*”. Tras la derrota de Solferino, Napoleón III firmaría la paz con Austria.

Las derrotas austriacas provocarían numerosas insurrecciones en el Centro de Italia y el movimiento hacia la unidad italiana ya no podría ser detenido. La batalla de Solferino se convertiría en el punto de partida de la unidad italiana, pero como

se ha dicho, desde entonces la guerra no sería leída como una victoria o una derrota, sino que comenzaría a ser considerada desde el punto de vista de las víctimas.

La batalla fue sangrienta, más de 330.000 soldados combatieron y cerca de 40.000 hombres fueron víctimas de aquel combate: más de 3.000 soldados austriacos muertos, 10.000 heridos, y 8.600 capturados o desaparecidos y por el bando francoitaliano 2.500 muertos, 12.500 heridos y unos 3.000 capturados o desaparecidos. El Doctor Bartolomeo Gualla, publicaría en octubre de 1859 una estadística. En su ciudad de Brescia, que en aquel momento tenía una población de aproximadamente 35.000 habitantes, había 37 hospitales abiertos, de los cuales 32.916 eran heridos. Se curaron 26.038 y fallecieron 1.273. Hubo 76 casos de tétanos, 68 de los cuales no sobrevivieron. En los hospitales de Verona, según el periódico semanal de Viena, hubo 22.739 pacientes. A mediados de agosto, había 300 casos de tifus¹.



Un personaje, sin duda, extraordinario Henry Dunant, hombre de negocios, protestante evangélico ginebrino, estaría presente y escribiría la obra “*Recuerdos de Solferino*” que se convertiría en un relato emblemático en cuyo final se contiene la propuesta que daría lugar a la creación de la Organización de la Cruz Roja Internacional. Henry Dunant llegaba a Castiglione el 24 de junio y se dirigía a la iglesia mayor, donde se encontraban más de 500 heridos, movilizando a

gentes caritativas para asistir a los heridos y a los muertos y escribiendo a sus amigos de Ginebra para que enviasen socorros.

Este personaje, había nacido en Ginebra el 8 de mayo de 1828, en las vísperas de la Revolución de 1830, proceso revolucionario que comenzaría con las jornadas revolucionarias de París que llevarían al trono a Luis Felipe I de Francia y abrirían el periodo conocido como Monarquía de Julio y que se extendería por buena parte del continente europeo, especialmente en Bélgica, que obtuvo la independencia frente a Holanda; Alemania e Italia, donde se identifica con los movimientos de tipo nacionalista unificador; Polonia y el Imperio Austríaco.

No es ocioso recordar su lugar de nacimiento. El humanitarismo encontraría en Ginebra, por sus costumbres y su ideología calvinista, un terreno fértil para la emergencia de una institución humanitaria contemporánea. Ginebra se había

¹ WIDEMANN, Thierry, *À propos de la bataille de Solferino*, Chemins de mémoire, Ministère français de la Défense, n° 196, juillet-août 2009.

constituido en un lugar central de la reforma protestante, una villa mercantil, bancaria y sabia, constituida por Calvino como la capital religiosa e intelectual de la Europa reformada.

Henry Dunant era hijo de unos burgueses practicantes de la beneficencia. Su padre era miembro del Consejo municipal y se ocupaba de los huérfanos y los ancianos y su madre era hija del director del hospital y Alcalde de la Comuna de Avully, dedicado a la beneficencia, distinguido por su fervor religioso. Dunant está influido por estas corrientes religiosas humanitarias y participaría en la creación de la Unión Cristiana de Hombres Jóvenes (YNCA), constituida para la integración de niños y jóvenes, la formación, la reinserción profesional el alojamiento de estudiantes, fundada por Sir George Williams², con el objetivo de favorecer el desarrollo integral de los jóvenes desde los ideales cristianos.

Aquel era el espíritu que había asumido a lo largo de su vida, cuando en 1859 asiste como espectador al desastre humanitario causado por la batalla de Solferino y relata aquellos acontecimientos en su obra *“Recuerdo de Solferino”* en la que Henry Dunant describe la brutal confrontación de los dos ejércitos enfrentados y sus horribles consecuencias humanas:

“Hacinadas columnas se abalanzan, unas contra otras, con la impetuosidad de un torrente devastador que revuelca todo a su paso; ... En cada montículo, en cada altozano, en cada cresta rocosa se libran duros combates: hay montones de muertos en las colinas y en las barrancas. Austríacos y aliados se pisotean, se matan unos a otros sobre cadáveres que sangran, intercambian contundentes culatazos, se destrozan el cráneo, se destripan a sablazos o a bayonetazos; ya no hay cuartel, es una matanza, un combate de animales feroces, rabiosos y ebrios de sangre; incluso los heridos se defienden hasta las últimas posibilidades; el que ya no tiene armas agarra la garganta de su adversario, a quien desgarran con los dientes... las herraduras de los caballos aplastan a los muertos y a los moribundos; ... Con los relinchos de los caballos se mezclan vociferaciones, gritos de rabia, alaridos de dolor y de desesperación. Aquí, pasa la artillería a todo correr, siguiendo a la caballería; se abre camino por entre los cadáveres y los heridos que, promiscuamente, yacen por tierra: así, se vacían cráneos, se rompen y se descoyuntan miembros, el suelo se empapa de sangre y la llanura está cubierta de despojos humanos.”

2 Nacido en Inglaterra en 1821 y dedicado a la fabricación de telas, observaría la pobreza y miserables condiciones de vida de un alto índice de niños desamparados, lo que le llevaría a crear la primera YNCA en 1844, logrando un reconocimiento que le llevaría a ser condecorado en 1894 como Caballero del Reino Unido y ser sepultado en la Catedral de San Pablo, entre los héroes nacionales.

Henry Dunant continuaría describiendo minuciosamente aquellos acontecimientos, interpretando las decisiones que fueron tomando el Emperador de Austria Francisco José II, el Emperador de Francia, Napoleón III y Víctor Manuel II, entonces Rey de Cerdeña.

“En la noche de aquel 24 de junio solo hay gemidos, angustia y sufrimiento, desgarradores voces que piden socorro y en la mañana del día 25 el sol alumbrará “uno de los más espantosos espectáculos que puedan ofrecerse a la imaginación. Todo el campo de batalla está cubierto de cadáveres de hombres y de caballos; los caminos, las zanjas, los barrancos, los matorrales, los prados están sembrados de cuerpos muertos que, en los accesos a Solferino están, literalmente, amontonados. Campos destruidos, trigales y maizales tumbados, setos arrancados, huertos saqueados, aquí y allá charcos de sangre. Los poblados están desiertos y son bien visibles las huellas de los estragos causados por los mosquetes, por la metralla, por las bombas, por las granadas y por los obuses; paredes removidas y boqueteadas por balas de cañón, que han abierto grandes brechas; casas agujereadas, agrietadas, deterioradas... Los desdichados heridos recogidos durante todo el día están pálidos, lívidos, anonadados; unos, y más en particular los muy mutilados, tienen la mirada entontecida y, al parecer, no comprenden lo que se les dice; sus ojos son de sonámbulos, pero esa visible postración no les impide sentir sus sufrimientos; a otros agitan una conmoción nerviosa y un temblor convulsivo; aquéllos, con heridas abiertas, en las que la inflamación ya ha comenzado, están como locos de dolor; piden que los rematen y, con el rostro contraído, se retuercen en los últimos estertores de la agonía...”

Fueron necesarios tres días, con sus noches, para enterrar los cadáveres que había en el campo de batalla no pocos restos humanos quedaron escondidos en zanjas o en surcos, ocultos en matorrales o por accidentes del terreno, sólo fueron descubiertos mucho más tarde; despedían, lo mismo que los caballos muertos, nauseabunda fetidez...

De Castiglione, los heridos deberían ser trasladados a los hospitales de Brescia, de Cremona, de Bérgamo y de Milán para recibir, por fin, la debida asistencia o para someterse a las necesarias amputaciones... Días 25, 26 y 27: ¡cuánta agonía, cuánto sufrimiento! Las heridas, agravadas por el calor, por el polvo, por la falta de agua y de asistencia, causan más intensos dolores; a pesar de los encomiables esfuerzos de Intendencia para mantener en buen estado los locales transformados en ambulancias, mefíticas emanaciones vician el aire, y el insuficiente número de ayudantes, de enfermeros y de sirvientes se hace sentir agudamente, porque

los convoyes enviados a Castiglione continúan descargando allí, cada cuarto de hora, nuevos contingentes de heridos.”

Henry Dunant participa activamente en aquel desastre, visita los hospitales, las iglesias, los heridos, las autoridades, convirtiéndose en observador de la crueldad de aquella contienda y de sus consecuencias para los heridos. *“Estos hombres, fuertes y robustos pocas semanas antes, privados hoy de un brazo, de una pierna, o con la cabeza empaquetada y sangrante, soportan sus mates con resignación pero, incapaces de seguir, en adelante, la carrera de las armas o de ayudar a la respectiva familia, se ven ya, con dolorosa amargura, convertirse en objetos de conmiseración y de piedad, una carga para los demás y para sí mismos.”* Al final de su relato incluye la reflexión que va a dar lugar al nacimiento de la Cruz Roja y a la I Convención de Ginebra de 1864 constituida en el origen del Derecho Internacional Humanitario.

Su reflexión le lleva a proponer la fundación de *“Sociedades Voluntarias de Socorro”*, cuya finalidad sea prestar en tiempos de guerra asistencia a los heridos. En su relato, parte de un supuesto, el ideal de la Paz Perpetua propuesto a lo largo de la historia y refiere, concretamente la propuesta del Abate de Saint Pierre, autor de una obra titulada *“Por la Unión Permanente y Perpetua”*. Propuesta a los soberanos cristianos, para lograr una paz inalterable en Europa, escrito que recibiría la atención de Jean Jacques Rousseau quien realizaría un resumen o extracto de aquel proyecto, publicado en Ámsterdam en 1761 y de Emmanuel Kant, autor de la obra *“Por la Paz Perpetua”*, publicada en 1795, que alcanzaría gran celebridad.

Henry Dunant considera la desgraciada realidad de que los hombres continuarán matándose los unos a los otros y, consecuentemente. La necesidad de proceder a una organización asistencial en favor de las víctimas de la guerra, en concreto, de los heridos. Las Sociedades Voluntarias de Socorro *“una vez constituidas, y con existencia permanente, estarían en cierto modo inactivas durante el tiempo de paz”*, pero ya contarían con una buena organización para la eventualidad de la guerra. Su obra consistiría en *“prestar, de acuerdo con las Intendencias militares, es decir con su apoyo y, si necesario fuere, siguiendo sus directrices, socorros y asistencia en un campo de batalla, precisamente cuando tenga lugar un conflicto; y continuar en los hospitales dicha asistencia a los heridos hasta su total convalecencia”*.

Su reflexión le lleva a realizar esta propuesta, en la seguridad de que será aceptada por todo el mundo. *“La humanidad y la civilización requieren imperiosamente una obra como la aquí bosquejada; al parecer, es incluso una obligación, en cuyo cumplimiento toda persona que tenga cierta influencia debe colaborar, y a la cual todo hombre de bien debe dedicar por lo menos un pensamiento. ¿Qué príncipe, qué soberano rehusaría apoyar a tales sociedades, y no sería feliz dando a los soldados de su ejército la absoluta garantía de que, si caen heridos, se les prestará inmediata y apropiada asistencia? ¿Qué Estado no querría otorgar su protección a quienes intenten,*

así, conservar la vida de ciudadanos útiles? ¿No merece toda la solicitud de su patria el militar que defiende o que sirve a su país? ¿Qué oficial, qué general no desearía, si considera que sus soldados son, por así decirlo, «sus hijos», facilitar el cometido de los mencionados enfermeros? ¿Qué intendente militar, qué cirujano mayor no aceptaría con gratitud que lo secunde una legión de personas inteligentes, llamadas a actuar con tacto bajo una sabia dirección? Por último, en una época en la que tanto se habla de progreso y de civilización, y dado que no siempre pueden evitarse las guerras, ¿no es perentorio insistir en que se han de prevenir o, por lo menos, aminorar sus horrores, no solamente en los campos de batalla, sino también, y sobre todo, en los hospitales, durante esas tan largas y tan dolorosas semanas para los desdichados heridos?».

En su último párrafo, Henry Dunant prevé un futuro de guerras y muertes, para apoyar su propuesta: *“Aunque parezca que los terribles medios de destrucción de que disponen actualmente los pueblos habrán de acortar, en el futuro, la duración de las guerras, es muy probable que sus batallas sean, en cambio, mucho más mortíferas; y en este siglo, en el que tanto interviene lo imprevisto, ¿no pueden surgir guerras, por un lado o por otro, de la manera más repentina y más inesperada? ¿No hay, ante estas solas consideraciones, motivos más que suficientes para no dejarnos sorprender desprevenidos?».*

El relato de Henry Dunant se constituye como el marco que él mismo presenta para describir las ideas que van a dar origen a la Cruz Roja con la fundación en cada país de las llamadas “Sociedades Voluntarias de Socorro”, articuladas como una organización no militar, humanitaria y neutral para salvar a los heridos. Henry Dunant pasará a la Historia como el inspirador de la Conferencia Internacional de Ginebra de 1864 y del Comité Internacional de la Cruz Roja y por su labor humanitaria sería distinguido en 1901 con el primer premio Nobel de la Paz.

2. LA ACCIÓN HUMANITARIA COMO ACTIVIDAD DE ORIGEN CRISTIANO Y COMO ACTIVIDAD HUMANITARIA LAICA

La caridad y consecuentemente la ayuda humanitaria aparecen fundamentadas en el Antiguo Testamento y se convierten, según el dogma cristiano, en una virtud teologal. Es reconocida la regla del Levítico XIX, 18. *“No te vengarás, ni guardarás rencor a los hijos de tu pueblo, sino que amarás a tu prójimo como a ti mismo”*³. Desde

³ Una amplia referencia a los orígenes cristianos de la acción humanitaria occidental en Anne Piraux, *Heterodoxie de la compassion: Influence de la franc-masonerie dans l'émergence de l'action humanitaire sécularisée au XIXème siècle. Mémoire Master of Advanced Studies en Action Humanitaire. Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire de Genève (CERAH), 2013.*

otra perspectiva, diversos pasajes del Antiguo Testamento contienen intentos de definir, regular y mitigar los efectos de la Guerra⁴.

La caridad garantiza el amor del hombre por sus semejantes y así aparece reflejada en la conocida Epístola de San Pablo a los Corintios 13, 1-7, aun cuando conocemos más la versión en la que se utiliza el término amor, sustituyendo el término caridad. *“Si yo hablase lenguas humanas y angélicas, y no tengo caridad, vengo a ser como metal que resuena, ó címbalo que retiñe. Y si tuviese profecía, y entendiese todos los misterios y toda ciencia; y si tuviese toda la fe, de tal manera que traspasase los montes, y no tengo caridad, nada soy. Y si repartiese toda mi hacienda para dar de comer a pobres, y si entregase mi cuerpo para ser quemado, y no tengo caridad, de nada me sirve. La caridad es sufrida, es benigna; la caridad no tiene envidia, la caridad no hace sinrazón, no se ensancha; No es injuriosa, no busca lo suyo, no se irrita, no piensa el mal; No se huelga de la injusticia, *mas se huelga de la verdad; Todo lo sufre, todo lo cree, todo lo espera, todo lo soporta*”.*

El Islam establecería también normas relativas a la Guerra⁵. La Historia de la cristiandad occidental presenta numerosos ejemplos del ejercicio de la caridad en

4 Deuteronomio 20: 19-20. “Cuando sites a alguna ciudad, peleando contra ella muchos días para tomarla, no destruirás sus árboles metiendo hacha en ellos, porque de ellos podrás comer; y no los talarás, porque el árbol del campo no es hombre para venir contra ti en el sitio” y Deuteronomio 21: 10-14 “Cuando salieres a la guerra contra tus enemigos, y Jehová tu Dios los entregare en tu mano, y tomares de ellos cautivos, y vieres entre los cautivos a alguna mujer hermosa, y la codiciares, y la tomares para ti por mujer, la meterás en tu casa; y ella rapará su cabeza, y cortará sus uñas, y se quitará el vestido de su cautiverio, y se quedará en tu casa; y llorará a su padre y a su madre un mes entero; y después podrás llegarte a ella, y tú serás su marido, y ella será tu mujer. Y si no te agradare, la dejarás en libertad; no la venderás por dinero, ni la tratarás como esclava, por cuanto la humillaste.”

5 En el siglo VII, el primer Califa, Abu Bakr as-Siddiq, mientras instruía a su ejército musulmán, establece las siguientes normas relativas a la guerra: “Detente, oh pueblo, para que yo pueda darte diez reglas para tu orientación en el campo de batalla. No cometas traición ni te desvies del camino correcto. No debéis mutilar a los cadáveres. Ni matar a un niño, ni una mujer ni a un hombre de mediana edad. No hagáis ningún daño a los árboles, ni los queméis con fuego, especialmente aquellos que son fructíferos. ¡No matéis a cualquier rebaño del enemigo, a excepción de los que os sirvan de alimento. Es probable que os crucéis personas que han dedicado sus vidas a los servicios monásticos; dejadlos solos.”

Por otra parte, en las Suras de Al-Baqara; Sura 2.190, Sura 2.191, Sura 2.192 y Sura 2.193 del Corán requieren que, en el combate, a los musulmanes sólo se les permite devolver el golpe en defensa propia contra los que actúen en contra de ellos, pero, por el contrario, una vez que los enemigos dejen de atacar a los musulmanes se les ordena dejar de atacar. “[2:190]: Combatid por Alá contra quienes combatan contra vosotros, pero no os excedáis. Alá no ama a los que se exceden. [2:191]: Matadles donde deis con ellos, y expulsadles de donde os hayan expulsado. Tentar es más grave que matar. No combatáis contra ellos junto a la Mezquita Sagrada, a no ser que os ataquen allí. Así que, si combaten contra vosotros, matadles: ésa es la retribución de los infieles. [2:192]: Pero, si cesan, Alá es indulgente, misericordioso. [2:193]: Combatid contra ellos hasta que dejen de induciros a apostatar y se rinda culto a Alá. Si cesan, no haya más hostilidades que contra los impíos.”

las sociedades monásticas y en las órdenes espirituales que darán lugar a su participación en las cruzadas como los caballeros de la orden de San Juan de Jerusalén. Las Órdenes Hospitalarias deben su origen a estas necesidades humanitarias, como sería la atención en epidemias, como la Peste Negra y el hospedaje y protección de peregrinos camino de Tierra Santa. Unas Órdenes Hospitalarias se dedicarían exclusivamente a la hospitalidad (hospedaje y sanación de enfermos: curar cuerpos curando almas, con el trasfondo medieval cristiano de la dualidad enfermedad-peccado) y otras a la vez eran hospitalarias y de protección militar a peregrinos, ayuda y socorro al viajero que se desplazan por motivos religiosos por territorios agrestes o peligrosos.

La Orden de San Juan de Jerusalén conseguiría un estatuto privilegiado por la Santa Sede y fundará hospitales para los peregrinos. Esta Orden perduraría hasta el siglo XIX, y desarrollaría técnicas muy importantes en medicina y cirugía como las esponjas empapadas de opio, creando el primer barco hospitalario y fundando escuelas de Medicina, de Anatomía y Cirugía y de Farmacia, creando una biblioteca médica.

Las luchas de religión que se produjeron en Europa en la Época Moderna generarían una solidaridad transnacional en las minorías religiosas, entre las poblaciones luteranas, hugonotes y calvinistas. La libertad de culto establecida por el Edicto de Nantes permitió la extensión de aquella ayuda frente a las persecuciones religiosas, ayuda que en gran medida se considera humanitaria. Los Caballeros de las Órdenes Militares continuaron con sus compromisos bajo las nuevas corrientes teológicas. El luteranismo, el protestantismo y las iglesias reformadas mantuvieron el carácter sustancial caritativo de sus actividades.

Las nuevas corrientes intelectuales traerían consigo la secularización de la caridad, constituida como una realidad en el siglo XVII y establecida ya claramente en el siglo de la Ilustración. La idea de la Paz Universal tomará fuerza a lo largo del s. XVIII, que finaliza con la revolución francesa, germen de acontecimientos sangrientos, en los que no hay lugar, ni condiciones para el desarrollo del humanitarismo, tal como finalmente se manifestará en la sangrienta batalla de Solferino.

3. DE SOLFERINO A LA I CONVENCION DE GINEBRA

La obra de Henry Dunant se constituyó como una carta abierta dirigida a los grandes de este mundo, a los gobernantes, las cancillerías, los generales, los médicos,

los hombres de letras y a los filántropos⁶. De vuelta a Ginebra, allí publicará en octubre de 1862 una obra “*Souvenir de Solferino*”, con una tirada de 1600 ejemplares y entregaría un ejemplar a Gustave Moynier, abogado y Presidente de una Sociedad de Beneficencia la “*Sociedad Ginebrina de Utilidad Pública*”. *La Société genevoise d'utilité publique*, decidiéndose que se examinarán las conclusiones del libro de Dunant en la sesión de la Sociedad de 9 de febrero de 1863⁷.

François Bugnion, director de la Sección para el Derecho Internacional y Cooperación de la Cruz Roja Internacional⁸, concluirá que la Sociedad acogió las proposiciones de Dunant con escepticismo, proposiciones que pretendían modificar los usos de la Guerra. Moynier propuso enviar una Memoria que se sometiera al Congreso Internacional de Beneficencia que se debería reunir en Berlín en el verano de 1863, para lo que se creó una Comisión de Redacción de cinco miembros: el propio Gustave Moynier, Henry Dunant, el General Dufour y los Doctores Appia y Maunoir.

A las reconocidas personalidades de Dunant y Moynier, se unía ahora Guillaume – Henri Dufour, humanista, cartógrafo, ingeniero, político y general suizo. Hijo de un relojero ginebrino que se había enfrentado con el ejército federal a una revuelta de los cantones católicos de Suiza y cuya victoria consolidó el Estado nacional suizo y la organización federal del país en cantones. Dufour se convertiría en el Presidente de la I Convención de Ginebra, en la que se fundó la Cruz Roja Internacional.

6 BUGNION, François, *De Solferino a la première Convention de Genève, 22 de abril de 2009*, disponible en <http://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/solferino-bugnion-cicr.pdf> (Consultado el 10.09.2019).

7 Archives de la Société genevoise d'Utilité publique (Genève, Palais de l'Athénée), compte rendu de la séance du 9 février 1863, manuscrit. Ce compte rendu est reproduit, moyennant plusieurs corrections de style, dans le Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge, n° 126, avril 1901, pp. 79-80, et dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 531, mars 1963, pp. 107-108. DURAND Roger, « Le «non-événement» du 9 février 1863 », *Bulletin de la Société Henry Dunant*, n° 10, 1985-1988, pp. 33-47.

8 Este epígrafe está basado y documentado en la aportación realizada por BUGNION François, *De Solferino a la première Convention de Genève. 22 de abril de 2009*, disponible en <http://www.icrc.org/fr/doc/assets/files/other/solferino-bugnion-cicr.pdf> (Consultado el 10.09.2019).

Referidos a este momento de la creación de la Cruz Roja: BUGNION, François, « La fondation de la Croix-Rouge et la première Convention de Genève », in: *De l'utopie à la réalité, Actes du colloque Henry Dunant tenu à Genève au Palais de l'Athénée et à la chapelle de l'Oratoire les 3, 4 et 5 mai 1985*, Édités par DURAND Roger, Genève, Société Henry Dunant, 1988, pp. 191-223. BUGNION, François, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, décembre 1994, XLIII & 1438 pages; seconde édition, Genève, CICR, juin 2000, LV & 1444 pages, en particulier les pages 6-30. BUGNION, François, « Genève et la Croix-Rouge », in: *Genève et la paix, Acteurs en enjeux, Trois siècles d'histoire : Actes du colloque historique tenu au palais de l'Athénée les 1-2-3 novembre 2001*, édités par DURAND, Roger en collaboration avec CANDAUX, Jean-Daniel et FLEURY, Antoine, Genève, Association « Genève: un lieu pour la paix », 2005, pp. 69-99.

Louise Appia era hijo de un pastor evangélico y había estudiado medicina en Heidelberg, ayudando durante un año a tratar a los heridos de la Revolución Francesa de 1848, interesándose desde entonces en la medicina militar, desarrollando un dispositivo destinado a inmovilizar un brazo o una pierna fracturada y escribiendo un documento sobre el cuidado quirúrgico de las heridas de guerra. Él mismo trabajaría en los hospitales de campaña de la Guerra de Solferino, publicando a su vuelta en Ginebra un documento, bajo el título “*El Cirujano de la ambulancia o algunos estudios practicados sobre heridas por arma de fuego*”. En 1863 adquiriría la ciudadanía de Ginebra y un año después se convirtió en Presidente de la Sociedad Médica de Ginebra⁹.

Por su parte, Théodore Maunoir procedía de una reconocida familia de médicos de Ginebra y estudiaría medicina en Inglaterra y Francia, doctorándose en Cirugía en París y regresando a Ginebra se convertiría en miembro de la Comisión de Salud y Seguridad y de la Sociedad de Servicios Públicos de Ginebra. Posteriormente, se especializaría sobre la atención médica para las víctimas de la guerra civil americana, interesándose en las actividades de la Comisión sanitaria de los Estados Unidos¹⁰.

La Comisión constituida por la Sociedad Ginebrina de Utilidad Pública tuvo su primera reunión el 17 de febrero de 1863¹¹ y en ella Théodore Maunoir propuso, apoyado por Henry Dunant, que la Comisión se declarase constituida en Comité Internacional Permanente, lo que se aceptó por unanimidad, nombrándose por aclamación, Presidente del Comité al General Dufour.

La Sociedad aceptó la idea de que fueran enfermeros voluntarios los que sin distinción de partido realizaran aquella misión, siendo reconocidos a través de un signo distintivo, insistiendo Henry Dunant en la adopción por las potencias civilizadas, de un “*principio internacional y sagrado*” que sería garantizado y consagrado por una especie de Concordato realizado entre los gobiernos.

9 BOISSIER, Pierre, *History of the International Committee of the Red Cross. Volume I. From Solferino to Tsushima*, éd. Institut Henry Dunant, Genève, 1985.

10 Sería autor del estudio titulado “Note sur l’œuvre des comités de secours aux États-Unis d’Amérique.”

11 Continuando el relato de la obra de François Bugnion, recogemos de la nota 13, la correspondiente referencia documental: “Le cahier renfermant les procès-verbaux des sept premières séances du Comité international a été retrouvé dans les papiers de Henry Dunant après sa mort et publié par les soins de M. Jean-S. Pictet sous le titre : « Documents inédits sur la fondation de la Croix-Rouge, Procès-verbaux du Comité des Cinq », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 360, décembre 1948, pp. 861-879. Ce cahier est également retranscrit dans: Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix Rouge, 17 février 1863 - 28 août 1914, édités par Jean-François Pitteloud avec la collaboration de Caroline Barnes et de Françoise Dubosson, Genève, Cicer et Société Henry Dunant, 1999, pp. 15-29.”

El Comité conocía, y muy especialmente Maunoir, que en 1859 se habían producido iniciativas importantes en los EEUU, entre ellas, la realizada por el jurista, filósofo, político y educador germano-americano, Francis Lieber quien sería autor del llamado “*Código Lieber*”, instrucción firmadas por el presidente Abraham Lincoln a las fuerzas de la Unión durante la Guerra Civil estadounidense que dictaban la forma en que los soldados debían de comportarse en tiempos de guerra, insistiendo en el trato humano y ético de las poblaciones en las zonas ocupadas y de los prisioneros de guerra, texto considerado como precursor del Reglamento de la Haya de 1907, sobre las leyes de Guerra¹².

Por otra parte, el doctor Loeffler había preconizado la adopción de un uniforme distintivo para los servicios de sanidad de todos los ejércitos. De este modo el Comité de los Cinco concluyó la reunión de las sugerencias presentadas en un proyecto, que contuviera la referencia a enfermeros voluntarios, signos distintivos y neutralidad de las ambulancias, que los comités fueran permanentes y se preparasen en tiempos de paz que se concluyera un Tratado indisoluble que protegiera la labor humanitaria, bajo un principio internacional, convencional y sagrado, planteándose la realización de una Conferencia Internacional que se reuniría en Ginebra para la que se enviaría una convocatoria a todos los gobiernos de Europa, fijándose la fecha de la apertura el 26 de octubre de 1863¹³.

Tal como estaba previsto, en dicha fecha, 26 de octubre de 1863 se reunía la Conferencia Internacional de Ginebra para estudiar los medios que hicieran frente a la insuficiencia del servicio sanitario en las guerras, asistiendo 36 personas, de las cuales, 18 eran delegados que representaban a los gobiernos y a diversas organizaciones y otras a título privado, iniciándose como base de discusión “Proyecto de Concordato”, preparado por el Comité de Ginebra que se presentaba como el promotor de una idea con carácter provisional. Tres días después, el 29 de octubre se adoptaron las 10 Resoluciones que constituyen el fundamento de las futuras sociedades de la Cruz Roja¹⁴.

12 The Lieber Code puede ser encontrado en el Departamento de Guerra de los Estados Unidos, *The War of the Rebellion: A Compilation of the Official Records of the Union and Confederate Armies*, (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1899), Serie III, Volumen 3, pp 148-164.

13 La circular de 1 de septiembre de 1863 y el proyecto de Concordato, en les Actes du Comité international de Secours aux Militaires blessés, Genève, Imprimerie Soullier et Wirth, 1871, pp. 1-4 (ci-après: Actes du Comité international, 1871) En BUGNION, François, *De Solferino a la premiere Convention de Genève. 22 de abril de 2009*, p. 16.

14 Estas Resoluciones constituyen el marco estatutario del movimiento de la Cruz Roja Internacional hasta la adopción por la 13ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja, reunida en la Haya en 1928 que establecería los Estatutos de la Cruz Roja Internacional.

RESOLUCIONES DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE GINEBRA, 26-29 DE OCTUBRE DE 1863¹⁵

La Conferencia internacional, deseosa de acudir en auxilio de los heridos, en caso de que el Servicio de sanidad militar fuese insuficiente, adopta las resoluciones siguientes:

- *ARTÍCULO 1: Existe en cada país un comité, cuyo mandato consiste en ayudar en tiempo de guerra, si hay caso, por todos los medios a su alcance, al servicio de sanidad de los ejércitos. Este comité se organiza por sí mismo, del modo que le parece más útil y conveniente.*
- *ARTÍCULO 2: Para secundar a dicho comité, al que incumbe la dirección general, pueden formarse secciones, en número ilimitado.*
- *ARTÍCULO 3: Cada comité debe ponerse en relación con el gobierno de su país, para que sus ofertas de servicio sean aceptadas, en caso de necesidad.*
- *ARTÍCULO 4: En tiempo de paz, los comités y las secciones se ocupan de los medios que pueden hacerles verdaderamente útiles en tiempo de guerra, especialmente preparando socorros materiales de todo género, y tratando de formar e instruir enfermeros voluntarios.*
- *ARTÍCULO 5: En caso de guerra, los comités de las naciones beligerantes suministran, en la medida de sus recursos, socorros a sus ejércitos respectivos; en particular, organizan y ponen en actividad a los enfermeros voluntarios, y hacen preparar, de acuerdo con la autoridad militar, locales para cuidar a los heridos.*
- *Pueden solicitar el concurso de los comités pertenecientes a las naciones neutrales.*
- *ARTÍCULO 6: A petición o con el consentimiento de la autoridad militar, los comités envían enfermeros voluntarios al campo de batalla. Entonces los ponen bajo la dirección de los jefes militares.*
- *ARTÍCULO 7: Los enfermeros voluntarios afectos a los ejércitos deben estar provistos, por sus comités respectivos, de todo cuanto sea necesario para su mantenimiento.*
- *ARTÍCULO 8: Llevan en todos los países, como signo distintivo uniforme, un brazal blanco con una cruz roja.*
- *ARTÍCULO 9: Los comités y las secciones de los diversos países pueden reunirse en congresos internacionales para comunicarse sus experiencias y concertarse sobre las medidas que deben tomarse en interés de la Obra.*
- *ARTÍCULO 10: El intercambio de comunicaciones entre los comités de las diversas naciones se hace provisionalmente por medio del Comité de Ginebra.*

¹⁵ *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 13ª edición, 1994.*

La Conferencia formula los votos siguientes:

- a. *que los gobiernos concedan su alta protección a los comités de socorro que se formen, y faciliten en todo lo posible el cumplimiento de su mandato;*
- b. *que la neutralidad de las ambulancias y hospitales militares sea proclamada, en tiempo de guerra, por las naciones beligerantes, y que sea igualmente admitida, del modo más completo, para el personal sanitario oficial, para los enfermeros voluntarios, para los habitantes del país que acudan a socorrer a los heridos y para los heridos mismos;*
- c. *que un signo distintivo idéntico sea admitido para los cuerpos sanitarios de todos los ejércitos, o por lo menos para las personas de un mismo ejército agregadas a este servicio;*
- d. *que una bandera idéntica sea también adoptada, en todos los países, para las ambulancias y los hospitales.*

Tal y como se había establecido en la Conferencia, durante los meses siguientes, aparecieron las primeras Sociedades de Socorro en Alemania en Wutemberg, Suavia, en el histórico lugar donde Lutero publicó sus 95 tesis, en el Gran Ducado de Oldenburgo, en la Baja Sajonia, en Bélgica y en Prusia, mientras el Comité se encargaba de preparar la Conferencia diplomática para transformar las 10 Resoluciones en una Regla convencional que tuviera fuerza de ley para las partes contratantes.

Un año después, en 1864 tendría lugar la Guerra de los Ducados, constituida como un conflicto militar que enfrentó al Imperio Austríaco y Prusia contra Dinamarca. Este último país salió derrotado, por lo que debió ceder Schleswig-Holstein que fue anexionado por las otras dos potencias. La guerra terminó el 30 de octubre de 1864, cuando el Tratado de Viena formalizó la cesión de Dinamarca de los Ducados de Schleswig, Holstein y Sajonia-Lauenburgo a Prusia y Austria. Aquel fue un momento decisivo para para la consolidación del poder de Prusia y, consecuentemente, para la creación de Alemania.

Mientras se producía la guerra de los Ducados, las ideas de la Conferencia tomaban forma. El gobierno francés enviaba al Consejo Federal una sugerencia para que una nueva Conferencia se reuniera conforme a los usos diplomáticos y las Convenciones oficiales. El Consejo federal enviaría el 6 de junio de 1864 una carta de invitación a todos los gobiernos de Europa, al Imperio Otomano, a los EEUU de América y a Brasil y México. La Conferencia diplomática se celebraría entre el 8 y el 22 de agosto de 1864, con la presencia de delegados de 16 Estados, adoptándose como base de discusión un proyecto de Convención elaborado por el Comité Internacional, firmándose la Convención de Ginebra de 22 de agosto de 1864.

CONVENIO DE GINEBRA DEL 22 DE AGOSTO DE 1864 PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SUERTE DE LOS MILITARES HERIDOS EN LOS EJÉRCITOS EN CAMPAÑA¹⁶

- *Artículo 1: Las ambulancias y los hospitales militares serán reconocidos neutrales, y, como tales, protegidos y respetados por los beligerantes mientras haya en ellos enfermos o heridos. La neutralidad cesará si estas ambulancias u hospitales estuviesen guardados por una fuerza militar.*
- *Artículo 2: El personal de los hospitales y de las ambulancias, incluso la intendencia, los servicios de sanidad, de administración, de transporte de heridos, así como los capellanes, participarán del beneficio de la neutralidad cuando ejerzan sus funciones y mientras haya heridos que recoger o socorrer.*
- *Artículo 3: Las personas designadas en el artículo anterior podrán, aun después de la ocupación por el enemigo, continuar ejerciendo sus funciones en el hospital o ambulancia en que sirvan, o retirarse para incorporarse al cuerpo a que pertenezcan. En este caso, cuando estas personas cesen en sus funciones serán entregadas a los puestos avanzados del enemigo, quedando la entrega al cuidado del ejército de ocupación.*
- *Artículo 4: Como el material de los hospitales militares queda sujeto a las leyes de guerra, las personas agregadas a estos hospitales no podrán al retirarse llevar consigo más que los objetos que sean de su propiedad particular. En las mismas circunstancias, por el contrario, la ambulancia conservará su material.*
- *Artículo 5: Los habitantes del país que presten socorro a los heridos serán respetados y permanecerán libres. Los generales de las Potencias beligerantes tendrán la misión de advertir a los habitantes del llamamiento hecho a su humanidad y de la neutralidad que resultará de ello. Todo herido recogido y cuidado en una casa servirá de salvaguardia a la misma. El habitante que hubiere recogido heridos en su casa estará dispensado del alojamiento de tropas, así como una parte de las contribuciones de guerra que se impusieran.*
- *Artículo 6: Los militares heridos o enfermos serán recogidos y cuidados, sea cual fuere la nación a que pertenezcan. Los comandantes en jefe tendrán la facultad de entregar inmediatamente a las avanzadas enemigas a los militares enemigos heridos durante el combate cuando las circunstancias lo permitan y con el consentimiento de las dos partes. Serán enviados a su país los que, después de curados, fueren reconocidos inútiles para el servicio. También podrán ser enviados los demás a condición de no volver a tomar las armas mientras dure la guerra. Las evacuaciones, con el personal que las dirija, serán protegidas por una neutralidad absoluta.*

16 *Manual del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, 13ª edición, 1994.

- *Artículo 7: Se adoptará una bandera distintiva y uniforme para los hospitales, las ambulancias y evacuaciones que, en todo caso irá acompañada de la bandera nacional.*

También se admitirá un brazal para el personal considerado neutral; pero la entrega de este distintivo será de la competencia de las autoridades militares. La bandera y el brazal llevarán cruz roja en fondo blanco.

- *Artículo 8: Los comandantes en jefe de los ejércitos beligerantes fijarán los detalles de ejecución del presente Convenio, según las instrucciones de sus respectivos Gobiernos y conforme a los principios generales enunciados en el mismo.*
- *Artículo 9: Las Altas Partes Contratantes han acordado comunicar el presente Convenio a los Gobiernos que no han podido enviar plenipotenciarios a la Conferencia Internacional de Ginebra, invitándoles a adherirse a él, para lo cual queda abierto el protocolo.*
- *Artículo 10: El presente Convenio será ratificado y las ratificaciones serán canjeadas en Berna en el espacio de cuatro meses o antes si fuese posible.*

En fe de lo cual, los plenipotenciarios respectivos lo han firmado y han puesto en él el sello de sus armas. Hecho en Ginebra el día veintidós del mes de agosto del año mil ochocientos sesenta y cuatro.

La Convención de Ginebra de 22 de agosto de 1864 se constituiría en una realidad del Derecho Internacional, realizándose en aquel mismo año las primeras ratificaciones por Francia, Suiza, Bélgica, los Países Bajos, Italia, España, Suecia, Noruega, Dinamarca y el Gran Ducado de Bade¹⁷ y, posteriormente, por otros Estados, atendiendo al carácter universal de la Convención de Ginebra fundada sobre principios humanitarios. Este sería el triunfo de Henry Dunant, constituido como el verdadero pionero del derecho internacional humanitario contemporáneo.

4. LA INFLUENCIA DE LA FRANCMASONERÍA EN LA EMERGENCIA DEL HUMANITARISMO

Parece evidente la analogía entre el humanitarismo, que supone también la imparcialidad y la neutralidad y ciertos valores masónicos, como la defensa de la dignidad

¹⁷ MOYNIER, Gustave, *La Croix-Rouge, Son Passé et son Avenir*, Paris, Sandoz et Thuillier, 1882, pp.276-277.

humana, la solidaridad social, los derechos del hombre y la idea de la democracia. Se ha llegado a decir que el espíritu humanitario no es un producto, sino que está en la misma raíz de la democracia.

Aquel espíritu humanitario tiene sus raíces en las luces, es decir, en los movimientos intelectuales del s. XVIII que están fuertemente unidos al orden y desarrollo de la masonería y que en alguna medida constituidos en el contexto del desarrollo del laicismo que va a influir en las democracias heredadas en los siguientes periodos de la historia, construyendo un edificio moral a la escala humana, un orden masónico que es permeable al mundo cristiano, al decirse que en los orígenes la masonería no fue sino un sincretismo de las doctrinas cristianas existentes.

El desarrollo de la Masonería especulativa constituida como una institución de carácter iniciático, filantrópico, simbólico, filosófico, internacional, humanista y con una estructura federal, fundada en un sentimiento de fraternidad extendida en el escenario europeo y americano, articulaba la utopía de la llamada República Universal de los francmasones facilitaría la constitución de un conjunto de lazos políticos y sociales de hermanos desconocidos en virtud de la fraternidad masónica.

El cosmopolitismo masónico facilitaría el recíproco reconocimiento y el desarrollo de principios pacifistas, así como la creación de espacios de diálogo masónicos internacionales. El espíritu de caridad inserto, en la génesis de la francmasonería posibilitaría una orientación social ante los problemas políticos bajo la idea moderna del humanitarismo y la internacionalización de los esfuerzos de caridad. La masonería aparece en los movimientos pacifistas del siglo XIX. Víctor Hugo, cuyas principales obras reflejan el espíritu de la masonería extendido con profusión en la Francia de su época y en el gobierno de Napoleón III, planteará la superación de los nacionalismos y la construcción de un nuevo orden europeo que se convertiría en universal, bajo la idea de la paz, preconizada por Kant a fines del siglo anterior.

El ambiente de la masonería está también instalado en Ginebra, tal y como se constata en la figura del ginebrino Élie Ducommun¹⁸ quien participaría como miembro fundador en Ginebra en 1867 de la Liga Internacional para la Paz y la Libertad, en un año marcado por una fuerte tensión internacional, después de la victoria de Prusia sobre Austria. En 1891 sería designado para dirigir la Oficina Internacional de la Paz, con sede en Berna. Años después, en 1902, recibirá el Premio Nobel de la Paz, falleciendo en 1906, siendo sus últimas palabras: “*amaos los unos a los otros*”.

La relación entre Henry Dunant y Élie Ducommun sería finalmente hostil y permite en gran medida rechazar la pretensión de que Henry Dunant perteneciera a la masonería. En una carta dirigida por Dunant a Rudolf Müller en la que se manifiesta

18 Iniciado como masón en 1856 en la Logia “la Prudencia” de Ginebra, de 1890 a 1895 venerable Maestro de la Logia Alpina “y también Venerable Maestro de la logia “La Esperanza” de Berna”.

la hostilidad con Ducommun manifiesta una percepción negativa de la condición de francmasón de Ducommun y de la propia masonería

Et puis, il éprouve aussi des jaloux, — jaloux cachés, mais qui ne sont que plus dangereux, — comme, entre nous, M^r Elie Ducommun, secrétaire général du Bureau International de la Paix, à Berne, — lequel, sous des formes polies, des compliments et des éloges, cache une jalousie féroce, d'ancienne date. — Lui, est un franc-maçon, un radical, mais, il espérait bien avoir le prix Nobel & il était candidat soutenu par M^r Gobat, M^me de Suttner, &c. &c. Il y a six mois ou environ, les Membres du Bureau Intern^l de la Paix proposèrent de faire une souscription en sa faveur de toutes les Sociétés de la Paix, pour la dédramatiser, je présentai, du prix Nobel !

Or, ce Monsieur va à Stuttgart, pour y être le 17^e Courant & assister à la Société de la Paix Wurtembergaise, dans l'assemblée générale, à lieu à jour-là. — Il est bon que vous soyez avertis, & que vous soyez sur vos gardes. — Comme il est genevois, & qu'il a été mon ennemi, & qu'il est lié avec divers agents d'affaires de Genève (probablement francs-maçons comme lui) — les quels pourrais peut être espionner divers de mes créanciers, il peut fort bien chercher à se mêler de ce qui ne le regarde pas, et tâcher de vous voir afin de chercher à connaître mes intentions, et où est l'argent, et ceci, & cela. — Surtout, je vous le répète, & prenez garde; c'est un habile homme.

Lettre d'Henry Dunant à Rudolf Müller, Heiden, 15 septembre 1902

“...y luego, todavía hay muchos celosos, celosos, escondidos, pero solo más peligrosos, como, entre nosotros, el Sr. Elie Ducommun, Secretario General de la Oficina Internacional de la Paz, Berna, que en sus formas es cortés, halaga y elogia, pero esconde celos feroces, de la vieja escuela. Es un masón, un radical, pero esperaba tener el Premio Nobel y era candidato, con el apoyo del Sr. Gobat, Sra. De Suttner, & c. & C. Hace unos seis meses, los miembros de Bureau International of Peace propuso hacer una suscripción en nombre de todas las Sociedades de Paz, para compensar, supongo, el Premio Nobel.

Ahora, este caballero irá a Stuttgart con motivo del 17 aniversario de la Sociedad para la Paz de Wurtembergoise, cuya la reunión general tiene lugar ese día.- Es

bueno que usted tenga cuidado y manténgase en guardia. Como él es un ginebrino, y él ha sido mi enemigo, y está conectado con varios agentes comerciales de Ginebra (probablemente masones como él), puede ser capaz de representar a varios de mis acreedores, puede muy bien tratar de entrometerse en lo que no le concierne, y tratar con usted para averiguar mis intenciones, y dónde está el dinero, y esto, y lo otro... desafíele, que le respete a usted y póngase en guardia; es un hombre hábil y bajo el pretexto de su interés por mí; bajo el de la Causa de la Paz, o la Cruz Roja, & c. & C. & C. buscará formas de hacerle hablar, o comprometerle a hacer esto o lo otro; - intente evitarlo; será lo mejor; - no le veo; - hágase el ausente si va a visitarle....”¹⁹.

Este documento plantea, según se puede advertir, una cierta distancia de Henry Dunant contra la masonería, si bien, su fecha posibilita una interpretación fundamentada en la hostilidad entre ambas personalidades²⁰, porque no olvidemos que los años de la Convención de Ginebra, sobresale la figura de Napoleón III²¹, muy admirada por Dunant, quien conocía al Emperador como una personalidad muy vinculada a la masonería.

Además, cercanos a Dunant están dos grandes figuras que sí aparecen vinculadas a la masonería: Gustave Moynier quien sería Presidente de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja en 1864 y propondría en 1872 al final de la guerra franco prusiana, la creación de una Jurisdicción Penal Internacional, para condenar las violaciones del Derecho Internacional comunitario, personaje considerado por Roger Durand como “*el prototipo de un masón de la época*”²² y Guillaume-Henri Dufour, el General suizo que presidió la I Convención de Ginebra, masón, miembro

19 Carta de Henry Dunant à Rudolf Müller, Heiden, 15 septiembre 1902 en Henry Dunant Franc_Maçon certainement pas à 99%? Por Roger Durand en http://www.shd.ch/docs/SHD_Bulletin21a.pdf (Consultado el 10.09.2019).

20 La cuestión de la vinculación a la masonería ha sido muy debatida. Existen dudas dada la profusión de referencias posteriores, pero no se conoce ningún documento que directamente vincule a Dunant con la masonería. Una de sus referencias ha sido recogida en España por José Carles Clemente en su obra *Los Masones, Fundamentos*, 1996. Pero no ofrece ningún documento y solamente como apreciación la afinidad de ideas entre el fundador de la Cruz Roja y ciertas logias. Más importante resulta la afirmación de Annex Piraux quien en su memoria académica *Heterodoxie de la compassion: Influence de la franc-masonerie dans l'emergence de l'action humanitaire sécularisée au XIXème siecle*, concluye que no existe ningún documento que lo pruebe y por lo tanto niega dicha filiación de Dunant a la francmasonería. Hemos de subrayar que el jurado de este trabajo estaba presente como experto Alain Bernheim quien mantiene la misma tesis y es autor de un escrito que recoge su propia opinión.

21 CÓRDOBA GARCÍA, Miguel, en su libro «Napoleón III: Emperador, revolucionario y masón» (Masónica 2013).

22 Roger Durand op. cit p.7.

de la Logia Suiza Alpina²³. Otros personajes claves en la fundación de la Cruz Roja también estuvieron vinculados a la masonería, entre ellos, el referido Doctor Appia, cirujano suizo miembro del Comité de los cinco que se convertiría en el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Unamos a estas referencias la presencia de personalidades femeninas en la idea fundacional humanitaria, destacando la personalidad de Clara Barton, profesora, enfermera y humanitaria estadounidense, nacida en Oxford, Massachusetts, que crearía una agencia para obtener y distribuir provisiones a los soldados heridos, viajando en las ambulancias del ejército en abril de 1861, después de la primera batalla de Bull Run, considerada la primera en tierra de la Guerra Civil estadounidense.

Ella misma manifestaría que su espíritu procedía del consejo paterno, al manifestar que en su lecho de muerte “*Como patriota, me aconsejó servir a mi país con todo lo que tenía, incluso con mi vida si fuera necesario; como hija de un Masón aceptado, me aconsejó buscar y dar consuelo a los afligidos, y como cristiana me encargó honrar a Dios y amar a la humanidad.*”

En el desempeño de su acción humanitaria obtendría permiso para estar presente en los campos de batalla, durante los asedios de Peterboough y Richmond en Virginia y obteniendo del General de la Unión, Benjamin Butler la designación de Dama Encargada “*Lady in Charge*” de los Hospitales de la Armada de la Unión²⁴.

El Doctor Appia se relacionaría con Clara Barton que estaba en Suiza como consecuencia de un tratamiento médico y le informaría sobre la Convención de Ginebra, involucrándose en el Comité Internacional de la Cruz Roja y su trabajo humanitario durante la guerra franco prusiana, logrando su apoyo para que a su regreso a los Estados Unidos iniciase un movimiento para que el gobierno americano reconociera al Comité Internacional de la Cruz Roja, logrando el apoyo del Presidente James Garfield, 20º presidente de los Estados Unidos, siendo nombrada Barton presidenta de la Asociación Americana de la Cruz Roja, fundada el 21 de mayo de 1881, cuya oficina central situada en Washington, a una manzana de la Casa Blanca, sería creada bajo el patrocinio de John D. Rockefeller.

Otra personalidad fememnina extraordinaria, enormemente influyente en las ideas que inspiraron a Henry Dunant, fue Florence Nightingale, enfermera,

23 Dufour appartenait à la G.L.S. Alpina où il est curieusement enregistré sous deux de ses quatre prénoms qui ne sont pas ceux habituellement cités, soit Jean Etienne. Il est signataire des «Loix» de la Loge militaire connue sous le titre distinctif de «Loge Léonard et Augustin Bourdillon». Maurice-Robert Morel, Les Trois temples, Loge des trois temples à l'Orient de Carouge, 1788-1988, plaquette commémorative – 200 anniversaire de la création de la Loge, Carouge, 1988, p. 15-20. ; reproduite sur le site de la Loge Les Trois Temples.

24 OATES, Stephen B., *A Woman of Valor: Clara Barton and the Civil War*. New York: The Free Press, 1994, pp. 527 y BARTON, Clara, *The Red Cross—In Peace and War*. Washington, D.C.: American Historical Press, 1898, p. 703.

escritora y estadística británica, considerada como la precursora de la enfermería profesional moderna. Nacida en Florencia en 1820, asumiría una dedicación al cuidado de personas enfermas, colaborando con los problemas sanitarios de la Guerra de Crimea, en la que participaría con un equipo de enfermeras voluntarias.

Desde finales de 1854, atendería a los soldados heridos en el campo de batalla y asumiendo que la falta de higiene era una de las causas principales de muerte y la consecuente necesidad de mejorar las condiciones hospitalarias, recibiendo el nombre de Dama de la Lámpara llevando en sus rondas nocturnas una lámpara en su visita a los enfermos, según refiere el poema de Longfellow. En 1859 se publicaron sus *“Apuntes sobre enfermería ¿Qué es y qué no es?”* (*Notes on nursing: What it is, and what it is not*) y en 1860 crearía la primera Escuela Laica de enfermería en el mundo. Sus ideas influirían en Linda Richards, amadrinada por ella y convertida en la gran pionera de la enfermería en los Estados Unidos.

En 1880 se consagraría en Inglaterra una Logia Masónica con su nombre, reconociendo la influencia decisiva que tuvo en la creación de la Cruz Roja británica en 1870. Henri Dunant, fundador de la Cruz Roja, manifestó en una visita a Londres en 1872: *“A pesar de que soy conocido como el fundador de la Cruz Roja y el promotor de la Convención de Ginebra, es a una dama que todo el honor de esa convención es debido. Lo que me inspiró a viajar a Italia durante la guerra de 1859, fue el trabajo de Miss Florence Nightingale en Crimea”*²⁵.

En una grabación fonográfica de 1890, preservada por la British Library Sound Archive se escuchan las palabras de esa gran mujer humanitaria *“When I am no longer even a memory, just a name, I hope my voice may perpetuate the great work of my life.”* *“Cuando ya no sea ni siquiera una memoria, tan sólo un nombre, confío en que mi voz podrá perpetuar la gran obra de mi vida.”*

EPÍLOGO

Los Estados acabarían aceptando un conjunto de normas que equilibrasen las exigencias militares con las preocupaciones de carácter humanitario, articulando un Derecho Internacional Humanitario constituido como una parte del Derecho Internacional. Paralelamente, se constituirían los Tratados Internacionales sobre las leyes de Guerra, realizándose en 1874 la Declaración de Bruselas, constituida como el proyecto de una Declaración Internacional, concerniente a las leyes y costumbres

25 MC DONALD, L. *“Florence Nightingale: An Introduction to Her Life and Family: Collected Works of Florence Nightingale”*, Lynn McDonald, 2001.

de Guerra que formaría parte de las bases para la codificación de las leyes de la Guerra de 1899, planteada la Conferencia de Paz de la Haya.

Las disposiciones relativas al trato de los prisioneros de Guerra contenidas en los Reglamentos de la Haya de 1899 y 1907 no fueron suficientes, para detener las brutales consecuencias de la I Guerra Mundial, defectos que serían superados por los Acuerdos Especiales firmados en Berna en 1917 y 1918. Finalizada la I Guerra Mundial, en 1919 se fundaría la Liga de Sociedades de la Cruz Roja.

El 27 de julio de 1929, el Comité conseguiría que los gobiernos aprobasen un nuevo Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, realizándose como innovaciones la prohibición de represalias y de castigos colectivos, la organización del trabajo de los reclusos, la designación por los presos de sus representantes y el control ejercido por las Potencias protectoras.

En la II Guerra Mundial la Cruz Roja actuó en todo el mundo, pero carecía de una base jurídica específica que le diera cobertura legal, lo que impidió su falta de acción en favor de las víctimas del Holocausto. Las consecuencias de la II Guerra Mundial exigirían una nueva revisión de los Convenios de Ginebra, en 1949 los Estados acordaron examinar los tres Convenios de Ginebra, los Heridos y los Enfermos en el Campo de Batalla; las Víctimas en la Guerra en el Mar y los Prisioneros de Guerra; añadiéndose un cuarto Convenio el de proteger a los Civiles que viven bajo el control del enemigo.

Finalmente, reseñaremos que en 1977 se aprobarían dos Protocolos adicionales, el Protocolo I para Conflictos Armados Internacionales y el Protocolo II para Conflictos Internos, con la idea de lograr que el derecho internacional humanitario fuera más completo y universal, y se adaptara mejor a los conflictos modernos, mejorando la protección de los civiles en tiempos de guerra y respondiendo a la naturaleza cambiante de los conflictos armados y a los avances en la tecnología de armas, teniendo la protección universal por haber sido ratificados por todos los Estados. Un tercer Protocolo adicional será adoptado en 2005. Este tratado establece un emblema adicional, el cristal rojo, que tiene el mismo estatuto que los emblemas existentes, la cruz roja y la media luna roja.

CAPÍTULO TERCERO.

LA RELACIÓN DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO CON LA DEFENSA NACIONAL

Álvaro Alzina Lozano¹

INTRODUCCIÓN

El trabajo de las Fuerzas Armadas es ingente, es una institución que tiene una doble misión: representar los intereses del Estado en el exterior; la encargada de proteger la defensa de la nación contra cualquier ataque o injerencia extranjera. Por mandato nacional o internacional y con el fin de garantizar y proteger las libertades y, los derechos fundamentales de los ciudadanos en las que las Fuerzas Armadas participa en una misión exterior, siempre al amparo del Derecho Internacional, en la actualidad están desplegadas unidades del ejército español por distintas zonas geográficas.

Debemos tener en cuenta que la Defensa Nacional y la acción exterior tienen un nexo común, que es la protección de los intereses nacionales que tiene España alrededor del planeta. Por ello, encontramos declaraciones como la vertida por la Ministra de Defensa Margarita Robles en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, en las que pone en valor la labor de las Fuerzas Armadas para la “la estabilización y el desarrollo social de las distintas regiones”. Asimismo, en dicha

¹ Profesor de Derecho Penal Universidad Rey Juan Carlos. Diplomado en defensa nacional para jóvenes CESEDEN. Alvaro.alzina@urjc.es.

intervención la Ministra haría referencia a la unión de los dos conceptos que son objeto de estudio en este texto, al señalar que las Fuerzas Armadas son la institución encargada de contribuir a la seguridad y a la paz donde están desplegadas, siendo una de las mayores muestras de la acción del Estado. Recordando que la labor de las Fuerzas Armadas es un trabajo que pertenece a todos los españoles con el principio de defender la paz y la seguridad².

En la misma línea encontramos a la ex Ministra de Defensa María Dolores de Cospedal, que en la toma de posesión como presidenta de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso se refirió al otro término importante para la investigación, la Acción Exterior del Estado, siendo esta como una de las grandes políticas del Estado y por tanto pertenece a todos los españoles.

Para conseguir delimitar y analizar que nexo común tienen la Defensa Nacional con la Acción Exterior del Estado, tomaremos en consideración algunas de las últimas misiones que ha realizado las Fuerzas Armadas y pondremos en valor la utilidad del trabajo de nuestros militares más allá del territorio nacional por tres razones. La primera de ellas por el prestigio internacional que supone para el Estado participar de manera efectiva y óptima en misiones internacionales; la segunda por el compromiso que adquiere España con el progreso de las regiones a las que acuden; la tercera por la importancia que tiene para el Estado que el entorno que le rodea o que le afecta tenga paz y estabilidad.

I. LA DEFENSA NACIONAL COMO OBJETIVO PRIORITARIO. EL CONOCIMIENTO POR PARTE DE LOS CIUDADANOS DE LA IMPORTANCIA DE LA DEFENSA NACIONAL

La Defensa Nacional es un objetivo principal de cualquier Estados. Es una labor que se debe llevar a cabo con un enfoque integral de la seguridad de los intereses nacionales, entendiendo estos como la integridad territorial de posibles ataques externos y los intereses que puede tener más allá de sus fronteras. En un mundo cada vez más globalizado los intereses de los Estados van más allá de las propias fronteras de estos, entendiendo que para conseguir la seguridad interior es necesario ayudar al mantenimiento de la seguridad en otros países³. Como pone de manifiesto López

2 *Intervención de la Ministra Margarita Robles de 5 de febrero de 2019*, Congreso de los Diputados.

3 En este sentido señalarían Aznar Fernández Montesinos et al, que la seguridad en el exterior es importante para conseguir un mundo estable y protegido, generando esto una independencia e integridad territorial del Estado. Mientras que en el ámbito interno se enfoca al normal funcionamiento

Ramón: “el ámbito de la Defensa Nacional ha experimentado un notable incremento como consecuencias de las nuevas necesidades, que reclaman una mayor implicación entre las diversas facetas de la seguridad tendiéndose a superar la tradicional rígida división entre seguridad interior y exterior”⁴.

El responsable de cumplir con los objetivos de Defensa Nacional es el gobierno central, a través del Consejo de Seguridad Nacional ya que tiene la competencia única en materia de defensa. El Consejo de Seguridad Nacional es un órgano correspondiente a Presidencia del Gobierno encargado de planificar y coordinar la política de Seguridad Nacional. Bernal Gutiérrez destacaría de la seguridad nacional el enfoque global que debe tener, es decir, todas las administraciones se ven involucradas y no únicamente la militar⁵.

La Defensa Nacional es algo más que una estrategia militar y planteamiento de una serie de recursos, debe ser un cuerpo coherente de medios, capacidades y atribuciones, capaz de generar conceptos, líneas de acción y opciones de empleo, así como sugerir sinergias con otros ámbitos. Despojando a la Defensa Nacional de los aspectos preventivos, y reduciéndola a poco más que la mera organización de una eventual respuesta militar, estamos quitando solidez a un pilar tradicional de la Seguridad y edificando ésta sobre terreno desconocido⁶.

Debemos entender que tanto la Seguridad Nacional, entendida como protección interior como la Defensa Nacional, como la defensa ante agentes externos, van estrechamente relacionadas. Como señalan varios autores, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 aporta una primera de definición del término de seguridad nacional entendido como: “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”⁷.

Para la concreción de la política de defensa es fundamental la labor de las Fuerzas Armadas, tal y como refleja el artículo octavo de la Constitución Española es el

del país y de la vida cotidiana de sus ciudadanos. AZNAR FERNANDEZ MONTESINOS, Federico; BERENGUER HERNÁNDEZ, José Francisco; DÍEZ ALCALDE, Jesús; LABOIRE IGLESIAS, Mario, *Los conceptos de seguridad y defensa de España*, Conceptos de seguridad y defensa de los países Iberoamericanos, Centro de Altos Estudios Nacionales, 2013, p. 295.

4 LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “La evolución democrática de la defensa nacional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2007, pp. 11-48.

5 BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro, “La cultura de seguridad y defensa en España: sus orígenes y evolución”, *Cuadernos de estrategia*, nº 155, 2011, p. 28.

6 PECO YESTE, Miguel, “Más allá de la intervención militar: ideas para un futuro marco de la defensa en España. ADESyD “COMPARTIENDO (VISIONES DE) SEGURIDAD VOL 2º, mayo, 2016, p.93.

7 AZNAR FERNANDEZ MONTESINOS, Federico; BERENGUER HERNÁNDEZ, José Francisco; DÍEZ ALCALDE, Jesús; LABOIRE IGLESIAS, Mario, “Los conceptos de [...], op. cit., p.291.

encargado de la soberanía e independencia de España, así como de la defensa de su integridad territorial⁸.

La valoración de la ciudadanía española de las Fuerzas Armadas desde la instauración de la democracia siempre ha sido positiva, como pondría de manifiesto Díez Nicolás, “*la actitud de los españoles en 1985 al respecto de la situación de las Fuerzas Armadas era alto*”⁹. Si hacemos un análisis de la puntuación que recibieron en dicho estudio de Díez Nicolás la valoración es inferior a la actual. El estudio que realizó el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en 2017, muestra como la valoración de la institución y de los militares es muy favorable.

Uno de los factores para el acercamiento de la ciudadanía a las Fuerzas Armadas según Bernal Gutiérrez fue el cambio de estructura organizativa, el autor se refiere al Real Decreto 1558/1977 que modificaría la estructura de los Ministerios vinculados a la defensa. Hay que señalar que existían tres ministerios (Aire, Marina y Ejército) sustituyéndose por un único Ministerio que se encargase de todo el cometido de los anteriores. Asimismo, pone en valor dos cuestiones que serían necesarias para el acercamiento de la ciudadanía a las Fuerzas Armadas, el primero sería al respecto de deshacerse de responsabilidades de carácter civil que guardaban relación con el mantenimiento de orden público. El segundo sería demostrar el compromiso de las Fuerzas Armadas con los valores democráticos (defender el territorio y los intereses de España frente a agresiones exteriores) con el objetivo de “romper la barrera” que había entre la sociedad y esta institución¹⁰.

Esa “barrera” que siempre ha existido entre la sociedad y las Fuerzas Armadas sigue siendo una de las cuestiones principales a tratar. Que los ciudadanos sean conscientes de la necesidad de una política de Defensa Nacional, es responsabilidad de las instituciones y de los medios de comunicación. El papel de dicha Defensa Nacional no puede entenderse como una preparación para una guerra, sino como la protección de los intereses del Estado y de los ciudadanos españoles frente a ataques exteriores¹¹.

8 López Ramón hace referencia a la defensa nacional una serie de principios que pueden ser identificados partiendo de las referencias a las Fuerzas Armadas, metodología justificada por el esencial papel que a éstas corresponde la defensa nacional. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “La evolución democrática [...]”, op. cit., p. 12.

9 DÍEZ NICOLÁS, Juan, La transición política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las Fuerzas Armadas, *Reis*, nº 36, 1986, p. 13-24.

10 BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro, “La cultura de seguridad y defensa en España: sus orígenes y evolución”, *Cuadernos de estrategia*, 2011, nº 155, p. 40.

11 Para Mauro Vega los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiaron la dinámica de las relaciones internacionales, generando un nuevo contexto estratégico caracterizado por una creciente complejidad e incertidumbre, en el que las denominadas «nuevas amenazas». Esta nueva amenaza generó una planificación estratégica de las fuerzas armadas que permitiera su adaptación a las amenazas y

Una de las principales funciones que debería llevarse a cabo por las instituciones es promocionar la cultura de la defensa. Como pone de manifiesto Colom Piella “*La dimensión social de la defensa con objeto de promocionar la cultura de defensa entre la sociedad española, desarrollar una política de información pública adecuada y responder a las inquietudes de la sociedad civil del país*”¹².

El conocimiento de los ciudadanos de la cultura de la defensa es fundamental, no podemos olvidar la posición geoestratégica de España en el mundo. España es miembro de la OTAN y de la Unión Europea como principales organizaciones internacionales dedicadas a la defensa, además del encuadre que tiene el Estado como país europeo, Mediterráneo y Atlántico, lo que provoca un gran esfuerzo en la defensa¹³. Además como añade Blesa López, la posición geoestratégica de España provoca que sea un “*aliado activo en la protección y la defensa de causas nacionales o internacionales donde pueden estar comprometidas situaciones de índole catastrófica humanitaria, los propios derechos humanos o la legalidad internacional*”¹⁴.

La estrategia Española de Seguridad publicada en 2011, dota de un sistema de actuación integrado con la colaboración de ministerios y administraciones, con una idea principal que es pensar en la defensa como un fenómeno global y sobre todo con el principio fundamental de que las soluciones estables y la construcción de la paz se obtiene con la aplicación de acciones diplomáticas, militares y civiles, económicas, de información y de desarrollo¹⁵. En esta misma línea Bernal Gutiérrez consideraría que “*Se incluyen nuevos y diversos campos de atención, que son*

desafíos derivados del nuevo contexto. MAURO VEGA, Jorge, “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública”, *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*, 2015, vol. 1, nº 2, pp. 35-63.

12 COLOM PIELLA, Guillem, “El proceso de planeamiento de la defensa nacional”, *Revista general de marina*, 2011, vol. 260, nº 5, p. 841.

13 La estrategia de seguridad nacional de 2017, en su capítulo tercero titulado “España en el mundo, un país con vocación global”, hace referencia a la posición geoestratégica de España y los retos y desafíos que en materia de seguridad nacional ofrecen las distintas regiones del mundo, alegando que la seguridad nacional sigue condicionada por la posición geoestratégica, como carácter europeo, atlántico y mediterráneo. Por ejemplo, para el África subsahariana se considera necesario un enfoque en el que se ayude a los Estados de la zona a mejorar la economía y la seguridad, siempre en misiones internacionales de pacificación y lucha contra el terrorismo yihadista.

14 BLESÁ LÓPEZ, Ana, “España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo”, *bie3: Boletín IEEE*, 2018, nº10, p. 980.

15 AZNAR FERNANDEZ MONTESINOS, Federico; BERENGUER HERNÁNDEZ, José Francisco; DÍEZ ALCALDE, Jesús; LABOIRE IGLESIAS, Mario, “Los conceptos de [...]”, op. cit., pp. 285-286.

*interdependientes y se entrecruzan con el conjunto de actividades de la sociedad. Además, el papel del individuo adquiere un mayor relieve*¹⁶.

En la Estrategia de Seguridad Nacional se presentan unos principios que la acción internacional debe tener para poder actuar: **1) Marco Europeo**, el proyecto se realice conforme a los valores de la democracia y el Estado de Derecho; **2) Multilateralismo**, legitimidad y legalidad internacional, respeto a los principios internacionales para la intervención en determinadas acciones; **3) Construcción de la paz**, como elemento necesario para que la sociedad proteja a los ciudadanos, garanticen sus derechos y su libertad. Además, señala el texto que podrá llevarse a cabo a través de asistencia técnica, política o económica para conseguir dichos objetivos; **4) Protección de civiles y responsabilidad de proteger**, la protección de los ciudadanos es el fundamento principal que debe regir la ayuda internacional, sobre todo cuando se produzcan graves violaciones de los Derechos Humanos, utilizando como referencia el término aprobado en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005 “Responsabilidad de proteger”¹⁷.

Este tipo de acciones se llevan a cabo a través de la cooperación al desarrollo y la seguridad de los Estados, poniendo de relieve que España está concienciada con las amenazas y riesgos que supone la pobreza y la desigualdad extrema entre los países de nuestro entorno siendo un enfoque más seguro la ayuda a estos Estados para que consigan un desarrollo óptimo tanto cultural, social y medioambientalmente.

2. LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO: ENTRE LA DEFENSA NACIONAL Y LA ACCIÓN HUMANITARIA

En este ámbito de la seguridad y la defensa, la Acción Exterior del Estado en misiones internacionales es fundamental. Cabe destacar que 10.750 militares españoles han estado en alguna misión fuera de España durante el año 2018. En la nota de prensa que señala este dato publicada por el Estado Mayor de la Defensa (EMAD), deja claro que este tipo de misiones se realizan “*con el objetivo de proteger la libertad y la seguridad de los españoles*”¹⁸, lo que nos plantea nuevamente la cues-

¹⁶ BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro, “La cultura de [...]”, op. cit., p. 29.

¹⁷ Para Menéndez del Valle, no se consiguieron todos los objetivos de la Responsabilidad de proteger por la división en entre países del sur con los del norte planeta, lo que propiciaría que la Unión Africana promulgase la intervención militar cuando se constaten crímenes de guerra, sin la imposición de los países del norte del planeta. MENÉNDEZ DEL VALLE, Emilio, *Responsabilidad de proteger: la ONU en acción*. Documento de trabajo 2/2016. Real Instituto Elcano. p. 14.

¹⁸ <http://www.emad.mde.es/DOCUMENTOS-INTERES/documentos/documentosOPERACIONES/listado/militares-en-el-exterior.html> (Consultado el 01.09.2019).

ción de si los ciudadanos españoles son conocedores de esta circunstancia o piensan que España a sus militares a luchar en guerras.

Es importante destacar la Ley de 2014 de Acción Exterior¹⁹, que nace con la vocación de ser el instrumento regulador de las relaciones exteriores del Estado. En su artículo primero presenta una definición sobre la Acción Exterior del Estado: “*el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior*”. Para Colom Piella la definición de Acción Exterior del Estado va más unida a los medios que satisfagan las misiones permanentes del Ejército del Aire, la Armada y el Ejército de Tierra, dando apoyo a las autoridades civiles y preservación de la seguridad de la ciudadanía²⁰.

Asimismo, en el artículo tercero la Ley considera como elementos fundamentales de la Acción Exterior la unidad de acción de las distintas administraciones públicas, la lealtad institucional, la planificación de las prioridades, la eficiencia de los recursos, la eficacia de la planificación, la transparencia y el servicio al interés general.

Respecto a la Acción Exterior de las Fuerzas Armadas, como expresa el artículo octavo de la Ley, esta institución será el pilar básico, promoviendo y garantizando la seguridad y defensa de España, así como el referente para ayudar a crear un entorno internacional de paz y seguridad.

En la política exterior, el papel de las fuerzas cuenta con un respaldo mayoritario de la sociedad, como consideraría Brotons, “*la democratización de la política exterior se lleva a cabo a través de la concentración de los grupos parlamentarios gubernamentales y de oposición y hasta puede ser la consulta popular una herramienta*”²¹. Según estas palabras, podemos apreciar que en las misiones exteriores que actualmente realiza el Estado este principio se cumple, al perseguir los gobiernos sin importar el sesgo ideológico este mismo objetivo, no encontrando resistencia alguna a la participación por parte de la ciudadanía.

En la consecución del principal objetivo que es el sostenimiento de la paz y la seguridad, debemos participar de forma solidaria para la mejora de nuestro entorno, como se está realizando en casos como el del Líbano, República Centroafricana o Mali. Con esta idea de favorecer la paz en estos Estados, Caracuel y Moliner presentan el concepto de “seguridad humana”. Este concepto alude a la libertad de los

19 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

20 COLOM PIELLA, Guillem, “Una revisión del planteamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16)”, *Papeles de Europa*, vol. 30, no 1, 2017, p. 42.

21 BROTONS REMIRO, Antonio, *La acción exterior del Estado*, Tecnos, 1984, pp.13-19.

seres humanos en dos facetas: “*la libertad frente a la necesidad (freedom from want) y la libertad frente al temor o ausencia de temor (freedom from fear)*”²².

Encontramos distintas misiones exteriores de las Fuerzas Armadas con clara vocación humanitaria, ayudando a otros Estados para la consecución de objetivos primordiales para nuestra propia nación por la importancia y las relaciones que tenemos con ellos. Un ejemplo de ello son las misiones en las que participa las Fuerzas Armadas en la África Subsahariana (Mali, República del Congo, Somalia...).

La justificación de estar en estos Estados es la sostenibilidad de la zona que podría afectar significativamente a España, ya que estos países son objetivo específico del Estado para contribuir a que el terrorismo, la criminalidad y el tráfico ilegal de personas se vea reducido y no pueda afectar a nuestras fronteras por su cercanía. Como queda referenciado en el “Plan para África de 2019”. Estos objetivos van relacionados con la mejora de la región, como fundamento para crear un marco de seguridad en toda la zona²³.

Sobre todo, como explica el documento la ayuda necesaria para mejorar la seguridad en regiones que tienden a la inestabilidad, como es el caso de África: “*Las fronteras nacionales en África son particularmente porosas, cuando no inexistentes de facto, y los conflictos nacionales tienden a convertirse en regionales rápidamente. Para garantizar la seguridad individual de las personas, evitar flujos migratorios descontrolados forzados por la inestabilidad y para generar crecimiento y empleo es preciso estabilizar las zonas en conflicto e impedir que los focos de inestabilidad irradien al resto del continente, apostando, en paralelo, por el enfoque preventivo y el binomio seguridad y desarrollo, en los que nuestro país puede aportar una vasta experiencia, así como promoviendo un papel más activo de la mujer como agente de paz en línea con la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad*”²⁴.

22 MOLINER GONZÁLEZ, Juan Antonio; CARACUEL RAYA, María Angustias, “Apuntes para una conceptualización de Defensa Nacional y Política de Defensa”, *Análisis GESI*, nº 13, 2018, p. 1.

23 III Plan África: España y África: desafío y oportunidad. https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/2019_plan_africa.pdf (Consultado el 05.09.2019). 1. *Contribuir a reforzar las capacidades de los países de África Subsahariana en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada y los tráfico ilícitos de todo tipo así como en la prevención del extremismo violento y la lucha contra la radicalización.* 2. *Favorecer el fortalecimiento de las estructuras regionales de seguridad y el enfoque preventivo en la resolución de crisis. Particular atención a nuestra implicación y presencia e implicación en el Sahel con objeto de contribuir a la seguridad regional.* 3. *Coadyuvar al fortalecimiento de la seguridad marítima y la lucha contra la piratería en el Cuerno de África, en el Golfo de Guinea y el África Occidental.* 4. *Potenciar y defender el papel de las mujeres y de la juventud en la solución de conflictos y consolidación de la paz.*

24 *Ibidem.* p.32.

En el caso de la misión de Mali²⁵, aprobada por la Unión Europea en 2013 a petición del propio gobierno de Mali, se fundamenta en la ayuda para adiestrar a sus Fuerzas Armadas para combatir a los terroristas, que desde el año 2012 se habían expandido debido a la fuerza que habían adquirido en el norte del país. El objetivo principal que buscaban era instaurar la ley islámica en todo el país, que como explica la profesora Ángeles Cano, se vio favorecido por el conflicto en Libia y el nulo control de su frontera sur que facilitó el trasvase de armas hacia su territorio²⁶. Con el objetivo de ayudar al gobierno maliense, sin intervenir directamente las fuerzas europeas, se dota al ejército maliense de entrenamiento militar por parte de las fuerzas europeas, así como de una mejora en los procesos de control y logística de las Fuerzas Armadas²⁷.

Este tipo de misión es la más recurrente en la actualidad, descartando intervenciones de carácter bélico, sino dotando de los recursos necesarios a los países que necesitan ayuda, por lo que se juntarían los dos términos que han sido utilizados durante el texto, la Defensa Nacional del propio Estado facilitando la seguridad de zonas que pueden influir a nuestro Estado, y una Acción Exterior basada en la ayuda al resto de países que cumplan los valores democráticos vigentes.

Además, este trabajo de ayuda y defensa se está realizando cerca de nuestras fronteras, más concretamente en el Mediterráneo donde a partir de junio de 2015 se desplegó por parte de la Unión Europea la misión “*EUNAVFOR MED SOPHIA (UE)*”²⁸. Que surge del problema de flujo migratorio que estaba asolando el mar Mediterráneo producido sobre todo por dos factores: el primero de ellos es el conflicto en Siria, que se calcula que más de seis millones de sirios se han visto desplazados por la guerra civil que en la actualidad sigue asolando el país; la segunda razón es la inestabilidad en los países del sur del Mediterráneo que están permitiendo operar a las mafias en el tráfico de seres humanos, lo que está generando escenas tan dramáticas como la imagen del pequeño Aylan, un niño sirio de tan solo tres años que falleció ahogado y su cuerpo fue arrastrado hasta la costa de Turquía después de que intentasen entrar en Europa en un bote hinchable y no aguantase la fuerza del mar, en el mismo intento de llegar a Europa murieron su madre y su hermano.

25 EUTM-Mali, UE.

26 CANO LINARES, Ángeles, “Seguridad en el sahel: evolución de la situación en malí, tras dos años de despliegue de la minusma”, ADESyD “COMPARTIENDO (VISIONES DE) SEGURIDAD VOL 2º, mayo 2016, p. 105.

27 En junio de 2019, España contaba con 251 militares desplegados en Malí.

28 La misión se divide en cuatro fases: 1) despliegue de fuerzas e inteligencia; 2) Incautación y desvío de material de los traficantes en alta mar; 3) Medidas operativas contra embarcaciones; 4) Desarticulación de las redes de tráfico de personas.

Como pone de manifiesto el Ministerio de Defensa, la misión no sólo se basa en desarticular a las bandas organizadas, sino en salvar las vidas de las personas que han subido a bordo de esas embarcaciones que en la mayoría de ocasiones no están preparadas para aguantar la travesía que tienen que realizar²⁹.

Estas misiones, además de muchas otras como el Líbano (FINNUL), República Centro Africana (EUTM RCA), Colombia (Misión ONU Colombia), Afganistán (RESOLUTE SUPPORT), tienen como objetivo el sostenimiento de la paz en zonas de conflicto. Todas bajo el amparo de organizaciones internacionales como la ONU, la Unión Europea y la OTAN, persiguen la consecución del fin primordial del Derecho Internacional que es la protección de los Derechos Humanos de las personas que viven en la región. Por lo que España, país convencido en esta necesidad ha colaborado permanente en todas las misiones tomando un papel relevante en Líbano (encargado del Cuartel General del Este), en Mali (en 2014 el general español Alfonso García-Vaquero asume el mando de la misión) o en República Centro Africana (en 2017 el General Fernando García Blázquez asume el mando de la misión³⁰).

Para finalizar, después de hacer un repaso entre las cuestiones relacionadas con la Defensa Nacional y el valor que tiene la Acción Exterior del Estado en la consecución de dicho objetivo, debemos poner en valor la referencia que hace Caracuel Raya a las misiones internacionales y la responsabilidad que tiene toda la ciudadanía española con las Fuerzas Armadas: *“España, por su historia y tradición los ciudadanos deben ser responsables de los deberes que esto conlleva, por tanto, su compromiso con la comunidad internacional lleva a que España actué como un actor solidario en defensa de la paz y la seguridad internacionales, que constituyen los principales referentes del marco de convivencia que debemos preservar”*³¹.

29 En este sentido cabe señalar la apreciación que aporta Peco Yeste sobre la importancia de la defensa, como elemento que ayuda a anticiparse a crisis inminentes, además de servir como referente de disuasión y la prevención, pudiéndose incluir en esta última a la cooperación y la proyección de estabilidad. PECO YESTE, Miguel, *“Más allá de [...]”, op. cit., p.88.*

30 Su majestad el Rey Felipe VI en el discurso de la Pascua Militar de 2019, puso en valor la importancia de las Fuerzas Armadas en su apoyo a la paz en el mundo y el prestigio que supone esto para España, señalando que: *“Actualmente, desplegados en 16 misiones diferentes, en apoyo de lo acordado por las Naciones Unidas o trabajando junto a países aliados y amigos, demuestran con su excelente y constante trabajo ese firme compromiso de España con la defensa de la paz y la seguridad internacional. Y lo hacen combinando su demostrada eficacia con humanidad, comprensión y cercanía, ganándose así gran respeto, gratitud y prestigio allá donde realicen sus misiones”.*

31 CARACUEL RAYA, María Angustias, *La paz, la seguridad y la defensa. Una responsabilidad ciudadana.* http://www.adesyd.es/prensa/articulos/MCR_Atenea_Una%20Responsabilidad%20Ciudadana.pdf (Consultado el 06.09.2019).

CAPÍTULO CUARTO.

SEGURIDAD Y MISIONES DE PAZ DEL EJÉRCITO DEL AIRE: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Fernando Suárez Bilbao
Universidad Rey Juan Carlos

ESPAÑA Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

El papel del Ejército en el siglo XXI ha cambiado radicalmente no sólo desde el punto de vista tecnológico y de organización de sus unidades sino también en cuanto a sus objetivos y fines; y si algún Arma ha sido especialmente activa en estos cambios esa ha sido Aviación.

Esta evolución ha sido fruto de un proceso que comenzó al término de la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de la creación de la ONU para resolver los conflictos por vía pacífica. Creada por la Carta de San Francisco de 26 de junio de 1945 en su artículo 1 establece sus fines: “Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.”

Durante la denominada Guerra Fría el equilibrio entre los bloques por un lado limitaba la actuación de Naciones Unidas, sometida siempre al bloqueo por parte de uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad –EEUU o URSS-, pero al mismo tiempo se mantuvo siempre un control interno de las amenazas dentro

de cada bloque generando un modelo propio de seguridad. Tras el fin de la Guerra Fría, el modelo de defensa cambió y también los peligros a los que se enfrentaba la Comunidad Internacional. El nuevo equilibrio internacional ha multiplicado los riesgos a la seguridad: el terrorismo internacional, los estados fallidos y las tensiones regionales heredadas, sugieren un panorama que ha propiciado la intervención más activa de ONU desde entonces, bajo Misiones de Paz que no solo eran acciones humanitarias sino también armadas¹.

España es miembro de pleno derecho de la ONU desde 1955, y en 1976 se adhirió a la Declaración de Derechos Humanos. Desde ese momento España reconoció al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el papel de guardián de la paz y seguridad internacional, y así se recoge en la Ley Orgánica de la Defensa 5/2005 de 17 de noviembre; España como país miembro se compromete a “unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común...”.

Pero la actuación de España no es aislada ni unilateral, sino que surge al amparo de su implicación en los organismos internacionales de Defensa. Ya el artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas establece que “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”, se refiere el art. 41 al uso de medidas pacíficas y el 42 el uso “fuerzas aéreas, navales o terrestres” para restablecer la paz y seguridad. Al hilo de las actuaciones del Consejo de Seguridad y en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales es como España se incorporó a una estrecha colaboración en la seguridad internacional.

La decisión de una intervención por Naciones Unidas es un proceso complejo, que se inicia con un acuerdo de la Asamblea General o más frecuentemente del Consejo de Seguridad que debe contar con una mayoría de 9 miembros sobre 15 y, por supuesto, sin el veto de ninguno de los cinco permanentes, a instancias de cualquier país miembro (art. 11 de la Carta de ONU). Adoptado el acuerdo se designa un Comandante de Operación (COPER) y un Comandante de la Fuerza de intervención (COMANFOR), es a partir de ahí cuando se establece la Conferencia de Generación de Fuerzas, donde los países voluntariamente aportan contingentes y se constituye el contingente de “Casco Azul”. Lo más complejo en la coordinación es el mando que exige la transferencia del “control operativo” de los mandos nacionales a los establecidos desde COMANFOR.

1 FELIU ORTEGA, L., *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid, 2010, p. 22.

Desde el punto de vista de la ONU el fin del sistema de bloques obligo a un nuevo modelo de actuación en base a un informe del Secretario General Boutros-Ghali en 1992 denominado “Un Programa de paz”, y que proponía una nueva etapa de seguridad y paz internacional en donde la participación de Naciones Unidas sería mucho más intensa. El informe suponía el reconocimiento definitivo del fin de la Guerra Fría. Un modelo que ha dado sus frutos como pone de manifiesto el “informe Brahimi”² realizado por ONU y presentado en agosto de 2000 por el “Grupo de trabajo sobre operaciones de paz”, donde se reconocen los tres tipos de misión propuestos por el “Programa de Paz”: Misiones de prevención de conflictos y establecimiento de la paz, esencialmente una fase diplomática (peacemaking); Misiones de imposición (peace enforcement); Misiones de mantenimiento de la paz, con participación militar (peacekeeping); Misiones de consolidación de la paz, con participación mixta de militares, civiles y fuerzas de orden público (peace building); o simplemente de Ayuda Humanitaria³. En base a este criterio se intensificaron las acciones destinadas a atender crisis de seguridad o humanitarias.

España ha participado desde entonces, en operaciones dirigidas por ONU, y por tanto como “casco azul”, en Líbano o Bosnia. Es frecuente en estos casos la descoordinación entre las instrucciones de los mandos de ONU y las de sus propios gobiernos nacionales, como por ejemplo el caso de Mostar donde mientras UNPROFOR pretendían acciones de intermediación entre las partes, el gobierno español solo autorizaba escolta a los convoyes con ayuda humanitaria.

La incorporación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte el 30 de mayo de 1982, obligaba a España de conformidad con su art. 5 “Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que, si se produjera dicho ataque, cada una de ellas, en ejercicio del derecho a la legítima defensa propia, individual o colectiva, reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluido el empleo de fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la zona del Atlántico Norte”.

Tras la Cumbre de Washington, que tuvo lugar del 23 al 24 de abril de 1999, se incluyeron como fines de la OTAN la ayuda humanitaria, el control de crisis y el mantenimiento de la paz; se inicia así una nueva etapa de actividad para nuestras Fuerzas Armadas.

2 *Informe Brahimi*, del Grupo sobre operaciones para la Paz de las UN, publicado el 17 de agosto de 2000. A/55/305. S/2000/809.

3 BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), 341-366 pp., p. 345.

Por otro lado, España se integró en 1988 en la Unión Europea Occidental, organismo europeo para la defensa y seguridad del continente. Con motivo de la “Declaración de Petersberg”, de junio de 1992 la UEO creó la figura de las “misiones Petersberg”, consistentes en misiones humanitarias y gestión de crisis utilizando específicamente unidades de combate. Ese mismo año España firmó el Convenio de Cooperación para la Defensa con Estados Unidos⁴.

Con la consolidación de la Unión Europea, de la que España es miembro desde 1985, y en especial tras el Tratado de Lisboa de 2007 al crearse la Política Común de Seguridad y Defensa, ha asumido las funciones de la antigua UEO que ha quedado, por ahora inactiva. Esta función se ha integrado dentro de lo que es el conjunto de la Política Exterior y de Seguridad Común. En virtud de este tratado se establecen dos mecanismos; por un lado, un sistema solidario de ayuda mutua, cuando un país miembro es víctima de una quiebra en su seguridad (atentado terrorista, catástrofe humanitaria etc.) los demás países deben acudir en su ayuda (por ahora esta solidaridad es voluntaria), y por otro el apoyo a la Política Exterior Común, aunque todavía carece de una organización militar propia cuyo embrión sería el Eurocuerpo y en concreto el Grupo Aéreo Europeo. En 1999 se fijaron los primeros objetivos para misiones de paz a nivel europeo en la llamada “Helsinki Headline Global”, y en 2010 se estableció el “Objetivo Global Helsinki” bajo el lema de “Una Europa segura en un mundo mejor”⁵.

UN POCO DE DERECHO

En la Constitución Española de 1978 no podemos encontrar una definición de la Defensa Nacional, sino que el art. 8 lo que hace es otorgar a las Fuerzas Armadas la misión de la Defensa, en concordancia con el art. 30.1 donde se establece la obligación de todos los españoles a la defensa de España. En todo caso, la Defensa Nacional se entiende aún restringida a la preservación y seguridad del territorio nacional. Fue la antigua Ley de Defensa Nacional y Organización Militar de 1980 la

4 ARANDA ALVAREZ, E., “Defensa y Misiones de Paz en el extranjero de las Fuerzas Armadas” en *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización*, ed. SEPÚLVEDA, I., ALDA, S., (eds.) Madrid 2007, II, p. 204. Ver también ALVAREZ VERDUGO, M., *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, 2004, pp.235 y ss.

5 Sobre la política europea ver IKONEN, A. M., “Política común de seguridad y defensa”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 9, (2º semestre 2005). También A. Cossío Capdevila y S. Alonso Rodríguez, “Análisis de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en las operaciones de mantenimiento de la paz de distintas organizaciones internacionales y su control”, en *Revista Española de Control Externo*, Tribunal de Cuentas, Vol. VII, núm. 19, (enero 2005).

primera que hace una nueva definición de la misma, pero dentro de la tradicional concepción bélica y territorial limitada en todo momento a las fronteras del Estado Español.

Es la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 de 17 de noviembre (en adelante LOD), la que establece en su exposición de motivos “Hoy, además de un derecho básico y una necesidad de las personas y las sociedades, la seguridad es un reto”. Su art. 2 fija la nueva concepción de Defensa: “La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que es ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Así mismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”.

El concepto de seguridad ha ampliado, aún más, la concepción de la mera defensa de las fronteras exteriores o interiores, a uno más amplio que engloba la Defensa bajo el término de “Preservación de la Paz”. Esta a su vez no solo se refiere a la mera cuestión bélica, sino que se extiende a todos los aspectos de la vida de las personas que permiten y garantizan esa Paz. En un mundo globalizado no se restringe el concepto de seguridad sólo a las propias fronteras nacionales, que sería inútil, sino que es necesario, para garantizar la seguridad interior, colaborar en la seguridad internacional. Así lo señala la LOD al afirmar que la Defensa Nacional se basa “en el reconocimiento de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.

Para Aranda Álvarez “transciende la concepción clásica de Defensa Nacional y ha abierto las funciones atribuidas a las Fuerzas Armadas en el artículo 8 de la CE a nuevas acciones que puedan cubrir las necesidades de ese nuevo concepto de Defensa más “amplio” que requiere del compromiso de nuestros ejércitos con políticas internacionales de seguridad y defensa de conformidad con las previsiones del Derecho internacional”⁶.

El tradicional concepto de Defensa asociado a la reacción contra una agresión efectiva a la soberanía territorial está superado por un contexto de preservación geoestratégica⁷. Seguridad y Paz engloban, bajo esta nueva concepción del siglo XXI, la cooperación al desarrollo, la protección de la población contra la delincuencia

6 ARANDA ALVAREZ, E., “Defensa y Misiones de Paz en el extranjero de las Fuerzas Armadas” en *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización*, ed. SEPÚLVEDA. I., ALDA, S., (eds.) Madrid 2007, II, p. 197.

7 ALVAREZ VERDUGO, M., *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, 2004, pp.50 y ss.

organizada y el terrorismo internacional, pero también la defensa en el respeto a los derechos humanos e incluso la lucha contra el cambio climático; porque todo lo que pueda producir inestabilidad y desigualdad en un germen contra la seguridad y la Paz. Junto a la misión constitucional se establece otro igualmente importante en la defensa la de “contribuir a la preservación de la paz y la seguridad internacional”⁸.

El artículo 15 de la LOD en concordancia con el 16, establece una clara diferenciación entre las misiones tradicionales de las Fuerzas Armadas, las que estarían recogidas en el mencionado artículo 8 de la C.E., esto es la defensa nacional y el cumplimiento de los acuerdos internacionales con sus aliados; y las obligaciones para el mantenimiento de la paz y la seguridad, referida no solo a la salvaguarda de sus nacionales en el extranjero sino a ese concepto más amplio de “defensa de la Paz” dentro de la seguridad internacional, por primera vez aparece el terrorismo internacional como un peligro para la defensa y seguridad, y en donde se enmarcarían las Misiones de Paz a instancias de organismos internacionales de los que España es miembro activo: ONU, UE y OTAN⁹.

Por otro lado, se establecen los procedimientos y garantías en la actuación de las Fuerzas Armadas, tanto por parte de los organismos, resoluciones acuerdos etc., recogidos en los Tratados como la aprobación del Consejo de Ministros y del Congreso de los Diputados. Ciertamente la Constitución y la LOD dejan al Gobierno la dirección de las Fuerzas Armadas, a las Cámaras la aprobación de las leyes que las regulan, pero hay un intenso debate sobre la necesidad de obtener la aprobación del Congreso por parte del ejecutivo para embarcarse en una misión internacional. La importancia de estos procedimientos, aún pendientes de una mayor regulación, referidos a la autorización, el mando y el objetivo de las misiones se ha puesto de manifiesto en Kosovo, Afganistán o Irak, donde esa falta de asunción del carácter militar de las mismas confunde a la opinión pública y se vuelve trágico cuando regresan las bajas. El art. 4 de la LOD establece “En particular, al Congreso de los Diputados le corresponde autorizar, con carácter previo, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en esta Ley”, dejando privado al Gobierno de autonomía, aunque estableciendo en el art. 17 procedimientos de urgencia y máxima urgencia. Por otro lado, el art. 19 añade importantes restricciones a las acciones de las Fuerzas Armadas en el exterior: petición expresa del gobierno del Estado donde tengan lugar, o Resolución

8 ARANDA ALVAREZ, E., “Defensa y Misiones de Paz en el extranjero de las Fuerzas Armadas” en *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización*, ed. SEPÚLVEDA. I., ALDA, S., (eds.) Madrid 2007, II, p. 200.

9 ARANDA ALVAREZ, E., “Defensa y Misiones de Paz en el extranjero de las Fuerzas Armadas” en *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización*, ed. SEPÚLVEDA. I., ALDA, S., (eds.) Madrid 2007, II, p. 207.

de Naciones Unidas o de la UE o de la OTAN en el marco de los compromisos adquiridos en los respectivos tratados por España¹⁰. En resumen, el procedimiento sería que el Gobierno acuerda y el Congreso autoriza.

Para que las Fuerzas Armadas de España puedan intervenir fuera del territorio nacional el art 19 de la LOD establece que deben darse ciertas condiciones: A petición del país afectado o por Resolución del Consejo de Seguridad de ONU, o de otra organización internacional en el ámbito de las obligaciones contraídas por España al hilo de los tratados; que sean conformes a la Carta de Naciones Unidas y al art. 96.1 de la Constitución, y que sean misiones para ayuda humanitaria o preservación de la paz y seguridad internacional. Una vez aprobada una misión se inicia todo un operativa para parte de las distintas unidades afectadas, bajo la coordinación del JEMAD y se realiza los preparativos y entrenamientos necesarios para conocer, evaluar y superar los riesgos en el terreno. En el caso de las unidades áreas la preparación suele ser más rápida por su propia naturaleza, y se basa fundamentalmente en la selección de los aparatos y tripulaciones seleccionadas para esa misión concreta.

El espíritu de la LOD fue desarrollado posteriormente por distintas Directivas del Ministerio de Defensa. En concreto la Directiva de Defensa Nacional¹¹ 1/2000 de 1 de diciembre de 2000 encomendó a las Fuerzas Armadas una “Revisión Estratégica de la Defensa”¹², y en su Preámbulo afirma que las Fuerzas Armadas son “instrumento de la acción exterior del Estado” y que “actúan, cada vez con mayor frecuencia, en tareas de ayuda humanitaria o en operaciones de gestión de crisis o de prevención de conflictos, supuestos de actuación radicalmente distintos, aunque no excluyentes, de los (ya citados) de disuasión o defensa territorial contra un ataque generalizado, únicos ejes de la estrategia occidental durante la Guerra Fría”¹³. Estableciendo uno de los tres ejes prioritarios el de “contribuir a las misiones de

10 ARANDA ALVAREZ, E., “Defensa y Misiones de Paz en el extranjero de las Fuerzas Armadas” en *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización*, ed. SEPÚLVEDA. I., ALDA, S., (eds.) Madrid 2007, II, p. 221. A título de anécdota de todas las misiones emprendidas por España en los últimos años, solo la de perejil, corresponde a la Defensa del territorio nacional, todas las demás son misiones en el extranjero.

11 Es el documento máximo del planeamiento de la defensa de España y ocupa el lugar principal tras la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 en la política de defensa española. La más reciente es la 1/2012 denominada “Por una defensa necesaria, por una defensa responsable” cit. BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), pp. 341-366, p. 343.

12 Era un cambio revolucionario en nuestra Ejército el referente más cercano lo encontramos en tiempos de Carlos III cuando se encargó rediseñar la implicación del Imperio español en el contexto internacional de la época. Vid JOVER ZAMORA, J. M., *España en la Política internacional (siglos XVIII-XX)*, Madrid 1999, pp. 85-110.

13 BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), pp. 341-366, p. 343.

ayuda humanitaria y operaciones de gestión de crisis que realicen las organizaciones internacionales y europeas a las que España pertenece”. Y en concreto en la segunda de las ocho líneas básicas establecidas señala como objetivo “complementar la acción exterior del Estado en los ámbitos de seguridad y defensa, contribuir al mantenimiento de la paz, la seguridad y estabilidad internacionales y hacer valer nuestra presencia en las organizaciones de seguridad y defensa colectivas, especialmente en la Alianza Atlántica y en la Unión Europea.

España apoyará los procesos de implantación de las estructuras políticas y militares europeas y participará activamente en las iniciativas de control y desarme”¹⁴.

El debate surge a la hora de determinar los medios para garantizar la seguridad. La Seguridad sería el fin y la Defensa serían los medios empleados para conseguirla¹⁵. Por otro lado, es importante señalar que, en el marco de seguridad internacional, la Defensa no puede ser pasiva, sino que ha de ser proactiva evitando que los focos de inestabilidad puedan acabar afectado a la seguridad interior.

En este modelo las Fuerzas Armadas no sólo han desarrollado funciones defensivas, para repeler ataques en las misiones que han desarrollado, u ofensivas para destruir objetivos agresivos, sino que también, y cada vez con más frecuencia, han desarrollado misiones humanitarias o de cooperación, en apoyo de las actuaciones de los organismos civiles cuando estos han sido insuficientes.

El papel de las Fuerzas Armadas y del Ejército del Aire en particular en todos los escenarios en donde han sido requeridas ha sido especialmente significativo y se han ganado el apoyo y respeto de las poblaciones con las que establecían contacto.

La desaparición de la Unión Soviética supuso una mayor inestabilidad internacional. Por un lado, la aparición de nuevos grupos terroristas internacionales. Hasta entonces los grupos terrorista eran locales y estaban muy vinculados los conflictos territoriales y de descolonización, o bien eran instigados por el propio bloque soviético (Brigadas Rojas o Baader-Meinhof)¹⁶. El terrorismo islámico es mucho más potente y claramente transnacional, y al mismo tiempo la desintegración de los antiguos bloque generó nuevos conflictos, con gobiernos inestables que volvieron a instalarse en el corazón de Occidente. Todos estos retos exigieron una activa transformación y participación de todas las naciones occidentales y sus fuerzas armadas.

14 El documento denominado “Doctrina del Ejército de Tierra” “DO1-001” de 2003 señala que “La Seguridad se define como el estado deseado por una sociedad, en el que pueda desarrollarse y prosperar libre de amenazas”. “La Defensa es la adopción práctica de medidas conducentes a mantener la seguridad deseada”.

15 FELIU ORTEGA, L., *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid 2010, p. 14.

16 Un caso especial es el de ETA que provocó un gran sufrimiento a las Fuerzas Armadas, y cuyos orígenes y desarrollo son especialmente complejos que no son objeto de estudio aquí.

El primer debate sobre la conveniencia de utilizar fuerzas militares en las misiones de paz es ya antiguo. Fue el Secretario General de la ONU Dag Hammarskjöld en 1956 quien afirmó que las misiones de ayuda humanitaria “No son tareas para soldados, pero estos son los únicos capaces de realizarlas”, tampoco hay que olvidar que muchas veces la ayuda humanitaria en las crisis internacionales conlleva altos niveles de inseguridad que incluso puede hacer preciso combinarlas de cierta actuación armada¹⁷. En todo el mundo se ha planteado la necesidad de contar con unidades preparadas especialmente para las Misiones de Paz, con una organización y unos medios muy diferentes del combate convencional. Desde entonces existen dos modelos de organización militar para atender a estas nuevas misiones, el que se conoce como modelo “nórdico” y el que se conoce como modelo “estadounidense”, o dicho de otro modo, de unidades de voluntarios y profesionales. El primero tiene la característica de que se implementó en aquellos países, como Suecia o Finlandia que no cuentan con un ejército profesional sino que mantienen el sistema de servicio obligatorio para toda la población, de forma que cuando surge una necesidad de atender un compromiso internacional se cuenta con voluntarios reservistas y se crean unidades exprofeso que se entrenan durante varios meses, que se organizan para una misión concreta, contando solo con los medios y unidades explícitas para esa misión, terminada la misión las unidades se disuelven. Por el contrario, el modelo de ejército profesional, en el que se incluye España desde la desaparición del Servicio Militar Obligatorio, (la “mili”) en el 2001, mantiene un ejército permanente con sus mandos naturales y sus medios orientados, lógicamente para la defensa; cuentan con una mejor preparación, mandos y medios, pero no destinados a misiones de paz, por ello es necesario un adiestramiento específico para cada misión simulando las condiciones del terreno, en cuanto a medios terrestres, pistas de aterrizaje o servicios disponibles para el mantenimiento de los aparatos, por ejemplo en el caso del Ejército del Aire. También ha sido necesario contar con unidades más adecuadas al rescate, transporte de ayuda humanitaria, etc. que para el combate propiamente dicho.

Este debate por supuesto, está abierto y no existe un modelo perfecto, cada uno tiene ventajas e inconvenientes; para Feliu Ortega “Una Unidad de combatientes puede fácilmente cumplir misiones de paz, pero una unidad formada para misiones de paz es muy difícil emplearla para el combate”¹⁸. Con la desaparición del servicio militar obligatorio las Fuerzas Armadas dejaron de ser “la Nación en armas” para

17 FELIU ORTEGA, L., *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid 2010, p. 23.

18 FELIU ORTEGA, L., *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid 2010, p. 33.

ser las “armas de la Nación”¹⁹. Un nuevo modelo de Fuerzas Armadas que coincidió con el auge en la participación de España en las Misiones de Paz.

La mencionada Doctrina DO1-001 adopta la clasificación de Operaciones de Paz recogida en el mencionado programa de ONU “Un programa para la Paz” de 1992. Todas estas operaciones cuentan con la participación o por lo menos el consentimiento de las partes en conflicto. Por otro lado, las Operaciones de imposición de la paz y de consolidación de la paz, pueden conllevar la necesidad del uso de la fuerza sin el consentimiento de las partes.

La implicación de las Fuerzas Armadas y por tanto del Ejército del Aire, en la Política Exterior Común ha quedado recogida en el artículo 8 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, al integrarse en la política exterior del Gobierno bajo las directrices del Ministerio de Exteriores en consonancia con las políticas del Unión Europea en su Política Común.

La Prevención de conflictos precisa de una intensa actividad diplomática y una actividad aérea reducida a reconocimiento y vigilancia, con unidades en tierra (radares y seguimiento por satélite) y en menor medida aéreas. El mantenimiento de la Paz, normalmente vinculada a la anterior exige una presencia militar con unidades operativa adaptadas a todo tipo de actividades, vigilancia aérea con información en tiempo real, pero también socorro a la población e incluso transporte de material o personal. La Imposición de la paz se produce cuando han fracasado las otras medidas y conlleva todo tipo de acciones, incluida el uso de la fuerza, sobre todo transporte de todo tipo y reconocimiento, pero también puede haber enfrentamientos armados. La Construcción de la paz es el proceso propiamente dicho de ayuda humanitaria con labores de transporte, reconstrucción, sobre todo de espacios aeroportuarios y apoyo a las actuaciones de los organismos civiles (seguridad del espacio aéreo)²⁰.

En todo caso tanto la LOD como las Directivas y Doctrinas establecen la necesaria autorización de Naciones Unidas para la intervención en un conflicto, y por supuesto Naciones Unidas ha hecho gala de no intervenir en asuntos internos de los países. Lo que otros organismos no han respetado tan escrupulosamente, por ejemplo, la intervención en Libia de tropas de la OTAN para facilitar el derrocamiento del Coronel Gadafi, o más recientemente la guerra civil en Siria encubierta en la lucha contra ISIS. España se ha mantenido siempre la margen de estas operaciones con la excepción de breve participación 2003-2004 en segunda Guerra del Golfo en Irak, que no contaba con un apoyo explícito de ONU.

19 FELIU ORTEGA, L., *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid 2010, p. 47.

20 RUBIO VILLAMAYOR, R., “Misiones y capacidades del Ejército del Aire en los comienzos del siglo XXI” en *Arbor*, CLXXI, febrero 2002, pp. 259-282, p. 275.

En los últimos años las misiones se han centrado en la ayuda humanitaria, atendiendo aquellos países o circunstancias extremas en los que los gobiernos locales respectivos no pueden atender a la seguridad y bienestar de sus poblaciones. La colaboración entre las Fuerzas Armadas y en concreto transporte aéreo con las organizaciones civiles es determinante para el éxito de las mismas. Principalmente el apoyo es logístico, transporte o reconstrucción, sanitario y de seguridad en el sentido de orden público garantizando la seguridad en la gestión y reparto de la ayuda humanitaria. Desde el punto de vista logístico hay que tener en cuenta que una misión precisa de tres contingentes: el que está en la misión, el que se prepara y entrena para el relevo, y el que descansa y se reorganiza tras la misión para volver en caso necesario. Es por tanto un operativo complejo y por supuesto costoso, en que la especialización ha sido también determinante sobre todo gracias a la creación del Mando de Apoyo Logístico a Operaciones (MALOGOP), fundamental para atender a los miembros de las misiones en el exterior, desde suministros a repuestos y por supuesto la alimentación.

EL EJÉRCITO DEL AIRE EN DEFENSA DE LA PAZ

Aun cuando la LOD ha introducido con carácter general y a nivel operativo el concepto de Fuerzas Armadas sin diferenciar los distintos ejércitos, podemos señalar algunas peculiaridades de las misiones en las que ha estado implicado el Ejército del Aire. En el caso de la Aviación es también destacable la labor de evacuación, operaciones de rescate y vigilancia en la aplicación de las sanciones de bloqueo o similares establecidos por la ONU. El Ejército del Aire se ha visto, como el resto, muy determinado por las misiones de paz. Son sin embargo los que precisan una menor adaptación, al haber una muy alta homologación entre los países participantes en estas misiones. Las misiones de Apoyo Aéreo Inmediato, que supone una intervención armada en apoyo de unidades de tierra que fueron utilizadas en Bosnia y Kosovo, en la guerra con Serbia, demostraron su escasa eficacia y extraordinario rechazo por la población. Los conflictos locales no permiten distinguir entre unidades armadas y población civil, y las opiniones públicas de los países que sostiene las misiones no aceptan el coste de este tipo de intervención, y España no es una excepción.

Las unidades aéreas tienen como principal misión el transporte desde los países de origen, tanto a nivel estratégico, como táctico, y tanto de material como de miembros, así como el rescate de nacionales y de grupos humanos en grave peligro por el recrudecimiento de los conflictos, y el traslado de material y personal a los lugares de conflicto o catástrofe. También es importante destacar las limitaciones

en el caso español al no contar con unidades de transporte a gran escala, lo que ha obligado, en ocasiones, a utilizar medios del ejército de EEUU, o a la subcontrata de unidades a terceros países o a empresas civiles, con alguna triste experiencia por no tener las garantías suficientes, como el caso el Yakolev 42²¹. Ese fue el motivo del impulso de un proyecto a nivel europeo en el que participaban varios países, entre ellos España, para la construcción por Airbus del A400M, pero que lamentablemente está paralizado desde la crisis económica.

Es de justicia destacar la gran aportación que la Aeronáutica española hizo a la acción exterior del Ejército del Aire, y no es otro que el famoso C-212 “Aviocar” que se extendió a numerosos países de todo el mundo. La incorporación del T-12 “Aviocar” al Ala 35 de Getafe en 1976, fue determinante en el impulso de acciones en el exterior. Fue la principal aportación de la industria aeronáutica nacional a las misiones de paz.

CASA se había convertido en los años sesenta en la empresa estrella para el diseño de aparatos que aprovisionaran al Ejército del Aire. En otoño de 1964, la oficina de proyectos de CASA estaba dirigida por el ingeniero Ricardo Valle, y fue allí donde se presentó el primer proyecto. El Ejército del Aire seguía utilizando los viejos Ju-52 de la II Guerra Mundial y algunos antiguos DC-3, por lo que era urgente encontrar un sustituto como avión de transporte. “Las especificaciones principales de la nueva aeronave se resumían en una exigencia que se convirtió en su lema “mil por mil” esto es “capacidad para transportar 1.000 kilos de carga a 1.000 kilómetros de distancia”²². Era un avión que desde luego no podía considerarse bonito, parecía una furgoneta volante, de ahí su apodo “Aviocar”, pero era muy funcional, especialmente pensada para aterrizar y despegar en pistas cortas y sin asfaltar, gracias a su puerta de carga trasera era rápida y fácil de cargar sin ayuda de equipos exteriores y, servía como plataforma de lanzamiento de paracaidistas o carga a toda cota. Su fuselaje cuadrado le limitaba la posibilidad de presurización y por tanto limitaba el techo operativo, pero a cambio contaba con un espacio interior muy versátil.

El perfil laminar alar era de gran espesor para evitar la necesidad de arriostrear los planos al fuselaje, tal y como se utilizaba en sus competidores más inmediatos por tamaño y funcionalidad: el Shorts SD-30 británico y el IAI Arava israelí. Este carro volante conseguía un gran ahorro de peso y de resistencia aerodinámica, “además de retrasar la entrada en pérdida del ala, gracias al mayor radio del borde de ataque”²³. Otra característica es que no tenía tren de aterrizaje retráctil, que en ese momento ya no era usual, ya que suponía una menor velocidad, aproximadamente

21 FELIU ORTEGA, L., *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid 2010, p. 39.

22 MARTIN, R., “CASA-212” en *Atc magazine*, nº 66, 2011, p. 47.

23 MARTIN, R., “CASA-212” en *Atc magazine*, nº 66, 2011, p. 48.

disminuía en un 7% la velocidad de crucero, pero simplificaba mucho la instalación del sistema hidráulico y las posibles averías al estar pensado para aterrizar y despegar en terrenos rústicos. El sistema hidráulico se limitaba al funcionamiento de flaps, frenos, portón de carga trasero y dirección de la rueda de morro, mientras las superficies de control eran accionadas por las tradicionales poleas y cables. Lo que fue determinante en el éxito de las misiones al necesitar muy pocos repuestos y escaso mantenimiento. Montaba dos motores turbohélice Garrett AiResearch TPE-331-10R-513C, con capacidad de desarrollar una potencia total de 1800 CV, lo que le proporciona un alto peso de despegue, con capacidad de transportar a bordo de una gran cantidad de carga para su tamaño, una tonelada. Sin embargo, la velocidad máxima de vuelo de la aeronave CASA C-212 Aviocar estaba limitada a 370 km/h.

El 26 de marzo de 1971 realizó su primer vuelo, con el piloto de pruebas de Construcciones Aeronáuticas Ernesto Nienhuisen, a los mandos, al que acompañaban Robert Baker, piloto demostrador de la compañía de motores Garrett, y el mecánico de vuelo José Flors.

No solo se incorporó al Ejército del Aire con la denominación T-12 sino que se vendió a numerosos ejércitos del mundo, Portugal y EEUU fueron los primeros ejércitos que lo incorporaron. El “Aviocar” demostró su fiabilidad desde el principio a pesar de los numerosos incidentes que sufrió. En su presentación en el Salón Aeronáutico Internacional de Le Bourget (París), en junio de 1971, sufrió un pequeño accidente al aterrizar del que salió muy airoso. Pero el más grave incidente ocurrió durante su participación en la misión de paz en Yugoslavia “el 8 de marzo de 1994, el Aviocar con indicativo AME 3724, que participaba en la operación “Deny Flight”, asignado a la Fuerza Aérea Aliada de la OTAN, volaba entre Zagreb y Split con tres tripulantes y cuatro pasajeros a bordo. Mientras navegaba por una zona supuestamente segura, a unos 3.500 pies de altura, resultó alcanzado por un misil SAM-7 que había sido lanzado desde tierra. La explosión produjo daños en el cono de cola, en uno de los dos motores y, lo que era más preocupante, en los timones de profundidad y dirección, que quedaron parcialmente bloqueados. La mejor opción para los pilotos era intentar alcanzar el aeropuerto de Rijeka, lo que consiguieron con éxito después de volar cuarenta millas con un solo motor y efectuar una larguísima aproximación alineados en la dirección de la pista, intentando suavizar al máximo las correcciones sobre los mandos”²⁴. Cuando la tripulación desembarco se dio cuenta de los destrozos sufridos por los más de 150 impactos recibidos que habían afectado a uno de los motores y al fuselaje.

Este aparato demostró su fiabilidad en condiciones difíciles de aterrizaje en el caso del transporte sanitario a Mauritania en 1988. El punto de entrega estaba en mitad del desierto a dos horas de vuelo de la capital Nuakchott. A penas dos sabanas

24 MARTIN, R., “CASA-212” en *Atc magazine*, nº 66, 2011, p. 50.

en el suelo señalaban una pista de aterrizaje abandonada desde hacía cuarenta años. La hazaña de los pilotos fue premiada por los lugareños con un gran tesoro: dos botellas de agua potable²⁵. El T-12 había demostrado que era capaz de aterrizar y despegar en pistas muy cortas y con pésimas condiciones de navegabilidad. Entre 1983 y 2014 los “Aviocar” han sufrido 27 incidentes, con 612 víctimas, es una prueba de su fiabilidad.

La versión 200 (31 de marzo de 1978) recibió el apodo de “Picopatos” al incluir un largo radomo de aspecto aplanado en la proa, para instalar un radar de búsqueda capaz de abarcar un sector de exploración de 270°, además añadió dos depósitos de combustible en las alas, lo que le daba una gran ventaja en búsquedas largas, sobre todo para las unidades dedicadas al rescate marítimo alcanzando los 1.800 kilómetros de distancia. Y la más reciente, la versión 400 (4 de abril 1997), ha incorporado el sistema EFIS (Electronic Flight Instrument System) que sustituye el antiguo instrumental por dos pantallas de cristal líquido lo que mejora la navegación.

CASA hizo otra importante aportación a la Aeronáutica nacional en misiones humanitarias: el CASA/IPTN CN-235. Es un avión turbohélice de transporte táctico y patrulla marítima desarrollado conjuntamente por Construcciones Aeronáuticas en España e IPTN (Industri Pesawat Terbang Nusantara, actualmente Indonesian Aerospace) en Indonesia, creándose al efecto la compañía Airtech, con capital de ambas empresas “EL CN-235 es un carguero bimotor de ala alta que ocupa el segmento entre cargueros ligeros como el CASA C-212 y medios como el Transall C-160. En el transporte militar estándar, está destinado a misiones de transporte de corto y medio alcance, tanto de soldados como de cargas. Uno de los objetivos del CN-235 es el poder operar a baja altitud con eficacia para disminuir en lo posible su vulnerabilidad. El C-295 es un desarrollo del CN-235”²⁶. El éxito del “Aviocar” en la década de los 70 llevó al desarrollo por el ingeniero José Luis López Ruiz, Director de Proyectos de CASA²⁷, de este aparato más capaz en tamaño y distancia.

El primer vuelo tuvo lugar el 11 de noviembre de 1983, en una unidad bautizada P1 Infanta Elena, con José Murga y Guillermo Delgado a los mandos. Pero no entro en servicio hasta 1988 incorporado al Ejército del Aire con la denominación T-19. Era un modelo de construcción enteramente metálica que podía ser presurizado lo que le permitía volar a gran altura, pero mantiene las virtudes del C-212 como era aterrizar en pistas de tierra y vuelo a baja cota. Monta motores turbohélices General Electric CT7. Sus 5.950 kg de carga y sus casi 5.000 km de distancia a 437 k/h de

25 BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), 341-366 pp., p. 350.

26 <https://abcaeronautico.com/airbus-military/2361-casa-cn-235.html>, consultado 16-9-2019.

27 LIÑÁN MARTÍNEZ, AMABLE “Arte, ingenio, ciencia y técnica en los proyectos aeroespaciales” Real Academia de Ingeniería (23 de marzo de 2004).

velocidad de crucero le otorgaban unas prestaciones muy superiores a su predecesor el C-212. Su sistema hidráulico es más completo al incluir el tren retráctil y un moderno control gracias a la aviónica Honeywell²⁸. Su portón trasero lo hace muy versátil tanto para lanzar paracaidistas y carga como para realizar las operaciones de carga del aparato sin ayuda exterior. Uno de sus primeros clientes en el extranjero fue la guardia costera de EEUU.

Desde la incorporación de CASA al consorcio Airbus en 1999, las unidades del C-212 y C-235, pasaron a ser fabricados para toda la Unión Europea, y el acuerdo con la compañía indonesia ha sufrido graves enfrentamiento, hasta el punto de que las unidades de desarrollo como el C-295 ya no son fruto de aquel acuerdo inicial. Las versiones mejoradas, en especial el C-235-300 incluyen todos los avances técnicos incluso la posibilidad de navegación en cabina con gafas de visión nocturna²⁹.

En las misiones de paz se utilizaron otras unidades que se habían incorporado al Ejército del Aire para transporte; en especial el Lockheed C-130 “Hércules” que se comenzó a producir en 1954, y cuya incorporación al Ala 31 de Zaragoza, bajo la denominación de T-10, C-130 Hércules, fue en 1973, permito contar con unidades de transporte de grandes dimensiones, cargaba hasta 17 toneladas, con un alcance de 16.000 km y a 540 km/h de velocidad de crucero. Era lo más moderno en aquel momento con una aviónica que le permitía volar en cualquier tiempo y lugar. Se constituyó en el avión de las misiones humanitarias por excelencia en todos los ejércitos. Su primera misión para el Ejército del Aire, tuvo lugar en Mali y Níger en febrero de 1975 transportando alimentos para paliar la hambruna que asolaba aquella zona de África. El 31 de diciembre de 1978 realizó una peligrosa misión transportado al presidente de Cruz Roja y diez toneladas de ayuda a Beirut en plena guerra en el Líbano. Pero su operación estrella fue la evacuación de Managua entre junio y agosto de 1979. Una primera fase tuvo lugar entre el 11 y el 20 de junio trasladando a la colonia española y otras poblaciones hasta Costa Rica, unas 1.500 personas. Después entre el 2 y 13 de julio se realizó una operación propiamente de asistencia sanitaria con trasporte de material y evacuación de heridos, y finalmente entre el 8 y el 17 de agosto para un segundo traslado de personal y material, utilizando una configuración mixta de asientos y camillas para su traslado³⁰.

Las intervenciones puntuales del Ala 35 y sus T-19 “Aviocar” y del Ala 31 de Zaragoza y los T-10, fueron frecuentes como frecuentes eran las catástrofes naturales en las que España se implicaba. El terremoto de Yugoslavia de 15 de abril 1979,

28 <https://www.aviacol.net/equipos-vuelo/casa-cn-235.html>, consultado 16-9-2019.

29 <http://www.salvamentomaritimo.es/data/articlefiles/Folletoaviondesalvamento>. Consultado 16-9-2019.

30 BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), 341-366 pp., p. 351.

el de Al Asnam en la costa de Argel el 14 de octubre de 1980, el del sur de Italia en noviembre de ese mismo año, el de Turquía en octubre de 1983, el de Santiago de Chile de 1985, o en septiembre de ese año el gran terremoto de ciudad de Méjico. Fue aquel un año terrible porque en noviembre de 1985 se produjo la explosión del Nevado del Ruiz. En todos los casos el transporte de materias sanitario y de ayuda, así como para el traslado y evacuación de afectados fueron las misiones principales del Ejército del Aire.

No menos importante fue la incorporación del Boeing 707 T-15 al transporte del Ejército del Aire en 1979. Tuvo una gran importancia a la hora de poder realizar grandes desplazamientos con 134 pasajeros de capacidad y más de 10 toneladas de material. Este avión se utilizó en casi todas las misiones: Guinea, Namibia. Realizó su vuelo inaugural el 14 de julio de 1979 al trasladar al Secretario General de Naciones Unidas de Ginebra a Luanda. Y finalmente la incorporación en 2003 de dos A310 T-22 para transporte Vip, que aunque se adquirieron para el uso del Rey y del Gobierno han sido usados también en ayuda humanitaria.

UN POCO DE HISTORIA

En el caso español, aunque la implicación internacional de nuestra Fuerzas Armadas y del Ejército del Aire en particular ha sido relativamente reciente, la implicación en misiones de ayuda humanitaria es muy antigua. La actuación de la Aviación en España ha estado vinculada desde sus orígenes a la ayuda y al rescate. Cuando en 1913 por primera vez participaron aviones en la campaña de Marruecos su primera misión, antes incluso que el bombardeo, fue la de transportar suministros para las tropas aisladas.

Desde 1928 hubo un asentamiento aéreo permanente en el Sahara y tras la Guerra Civil se encargó del traslado de suministros a los asentamientos de Ifni y Sahara y su comunicación con Canarias. Los cinco Ju-52 de esa base fueron la única vía de transporte y apoyo para ese territorio.

Si durante la Guerra Fría, esto es entre la creación de Naciones Unidas en 1945 y la caída del muro de Berlín en 1989, la actividad en este tipo de misiones fue escasa, además todas ellas estaban centradas en el enfrentamiento entre los Bloques, Corea o la crisis de los misiles son un buen ejemplo; España desde su ingreso en 1955 no participó en ninguna de las trece misiones de paz que ONU organizó, aunque sí tuvo un papel logístico a través de las bases americanas en suelo nacional, en virtud de los acuerdos entre España y EEUU para el uso de bases conjuntas. Sin embargo, el Ejército del Aire realizó en estos años transporte de ayuda humanitaria a zonas de catástrofes naturales, y mantuvo un destacamento de dos aviones en Guinea

Ecuatorial durante quince años, como parte de un plan de cooperación humanitaria con la antigua colonia. Desde 1960 estas misiones estaban coordinadas por el Ministerio de Exteriores y permitió a la aviación adaptarse a los nuevos métodos de trabajo, antes incluso de la implicación española en las misiones internacionales³¹. Eso le permitió a nuestro Ejército del Aire, estar preparado cuando España fue invitada, por primera vez, a participar en una misión de paz en Namibia al amparo de la Resolución de ONU 435/78.

La creación del Servicio de Búsqueda y Salvamento aéreo, SAR el 17 de junio de 1955 fue fundamental para poder actuar en zonas costeras o marítimas tanto en el Mediterráneo Occidental como sobre todo en la zona de Canarias para el recate de embarcaciones y evacuación de heridos en toda circunstancia. En 1968 se firmó un acuerdo con Senegal para establecer una base en Dakar para el salvamento entre la costa africana y Canarias, en colaboración también con Francia, a la hora de aportar apoyo logístico y tripulaciones.

OBJETIVO AFRICA

Marruecos-Sahara

Tras la independencia de Marruecos en 1956, la inestabilidad de la zona fue muy importante, lo que llevo a que la base de Gando en Canarias se convirtiera en determinante para mantener abierta la vía de comunicación. El 5 de noviembre de 1957 se creó un auténtico puente aéreo entre Gando y Sidi-Ifni, en donde el traslado y aprovisionamiento de tropas y acciones bélicas se combinaron con acciones humanitarias para la aprovisionar a la población civil de agua, víveres y asistencia médica, contando para ello con los trece DC-3 del Ala 31 de Getafe y los nueve Ju-52 de la base de Gando en Canarias. Este operativo duro hasta el 29 de marzo de 1958 en que se dio por estabilizada la zona³².

Una de las primeras actuaciones del Ejército del Aire en una ayuda humanitaria tuvo lugar como consecuencia del maremoto que asoló Agadir el 1 de marzo de 1960. El gobierno español envió un AD.1 “Grumman” del 802 escuadrón del SAR con base en Gando para hacer primero una evaluación de la catástrofe, realizando

31 BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), 341-366 pp., p. 344.

32 ARMERO SEGURA, P., “Misiones del Ejército del Aire en el exterior” en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Abril 2007, pp. 286-297, p. 287.

vuelos fotográficos a baja altura, para inmediatamente convertirse en un servicio de transporte sanitario bajo los auspicios de la Cruz Roja, trasladando varios heridos hasta Casablanca. A ese operativo se incorporaron catorce unidades DC-3 y cinco DC-4 del Ala 35 de Transporte de Getafe que se desplegaron en Rabat y Cazes, realizando más de 300 horas de vuelo en las 172 misiones³³. El transporte de material humanitario de personal, tanto tropas para ayudar en el rescate como para trasladar heridos, fue muy reconocido por el gobierno de Marruecos, tanto por su rapidez como por su alta cualificación³⁴.

La situación del Sahara se volvió inestable a partir del enfrentamiento entre el Frente Polisario y el gobierno de Marruecos en 1974. Fue necesaria la participación del Ejército del Aire con transporte de ayudas y suministros entre noviembre de 1975 y el 12 de enero de 1976 cuando la presencia española terminó en los territorios del Sahara, sin dejar resuelto el conflicto. Bajo la denominación de operación Golondrina, unidades del Ala 35 y del Ala 37 utilizaron T-12 “Aviocar” para el traslado y repatriación de población civil y varias toneladas de suministros. Un T-12 fue también el último en abandonar Villa Cisneros con el General Gómez Salazar, el último gobernador, a bordo.

Guinea

La relación con la antigua colonia de Guinea Ecuatorial merece una mención aparte. El conflicto con Guinea llevó incluso a la retención de un avión encargado de recoger a una comisión interministerial en 1969, con serio peligro para la integridad de los pasajeros y la seguridad de la aeronave.

El nuevo gobierno de Obiang Nguema en 1979 solicitó ayuda humanitaria a la antigua metrópoli y al año siguiente se firmó un Acuerdo de Cooperación que incorporaban ayudas en materia de defensa³⁵. En virtud de este acuerdo se destacaron dos T-12 “Aviocar” del Ala 35 en la isla de Bioco³⁶, donde ante la falta de

33 ARMERO SEGURA, P., “Misiones del Ejército del Aire en el exterior” en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Abril 2007, pp. 286-297, p. 288.

34 BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), 341-366 pp., p. 349.

35 Ministerio de Defensa. MISIONES DE PAZ. MILITARES ESPAÑOLES EN EL MUNDO. 1979-1991. Cap. III Misiones en África. Guinea Ecuatorial. pp.100-107.

36 En teletipo nmi90-DOP de fecha 18.08.79, el Jefe del Estado Mayor del Aire ordenaba al General Jefe del MATRA el desplazamiento de dos aviones T-12 “Aviocar” a Malabo “para atender las peticiones de transporte de la Embajada de España y cuya duración se prevé bastante prolongada”, cit BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), 341-366 pp., p. 366.

recursos y material de repuestos y suministros tuvo que ser atendido con un barco de aprovisionamiento desplazado a la zona, el “Villa de Bilbao”, para que los aparatos se mantuvieran en perfecto funcionamiento. A los primeros T-12 se sumaron después el T-10 Hércules del Ala 37, que realizó más de 50 misiones y el T-19 (CN-235) con 22 misiones³⁷. Estos aparatos fueron durante mucho tiempo la única forma de comunicación y traslado de enfermos o para todo tipo de urgencias entre las islas de Bioco y Annobon y el continente en especial la capital Malabo. Esta misión se extendió durante quince años hasta el 13 de marzo de 1994, efectuándose más de 10.000 misiones, y lamentablemente se saldó con un coste humano para las tripulaciones españolas, en especial el accidente del “Aviocar” del 2 de enero de 1987 que le costó la vida a los capitanes Rafael Salcedo Aguilar y Joaquín Castro Rodrigo y al subteniente Evaristo junto al resto del pasaje que transportaban³⁸.

Otras Acciones

La ayuda humanitaria desplazada tras el terremoto de Amman en octubre de 1970, son otras experiencias en la intervención del Ejército del Aire al servicio de Exteriores. En 1973 un T-10 del Ala 37, realizó una misión humanitaria en Mali y Níger para aportar trasladar alimentos y medicinas y paliar así la gran hambruna que ese año asoló la zona. Una acción que se repitió en 1983. En Argelia en octubre de 1980 hubo un gran terremoto en la ciudad de Al Asnam, y nuevamente un T-10 Hércules se encargó del transporte de la ayuda humanitaria. Y ya en 1991 se realizó una misión con un T-10 para rescatar a 73 nacionales en Kinshasa, ante la grave inestabilidad y peligro personal por el conflicto armado que asolaba Zaire.

UN PROGRAMA DE PAZ

Naciones Unidas nunca contó con una normativa oficial para respaldar las operaciones de paz, estas surgían a instancia de las necesidades de los países miembros y sobre todo de las iniciativas del Consejo de Seguridad. Sin embargo, la doctrina internacional se ha ido consolidando llegando a establecer una definición sobre

37 ARMERO SEGURA, P., “Misiones del Ejército del Aire en el exterior” en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Abril 2007, pp. 286-297, p. 289.

38 BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), 341-366 pp., p. 358.

las “operaciones de paz”. Una doctrina asumida por los principales especialistas en Derecho Internacional³⁹.

Entre 1989 y 1992 la actividad de ONU se multiplicó como consecuencia de la desintegración del bloque soviético, hasta que se realizó un programa claro con el informe, ya mencionado “Un programa de Paz” por el Secretario General Butros Gali. Fue en este documento donde se sentaron las bases jurídicas y diplomática para una nueva época que ampare la intervención de ONU en todos los conflictos del mundo, entendiendo que estas operaciones consistirían en “despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las fuerzas implicadas, de una presencia internacional (normalmente de las Naciones Unidas o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones”⁴⁰.

Destaca la participación del Ejército del Aire en Ruanda con un T-19 (CN-235) de transporte en la misión UNAMIR. La guerra civil enfrentaba a las dos etnias mayoritarias los hutus y los tutsis y se organizó la Operación “Turquesa” para la evacuación bajo bandera de los cascos azules de la población en peligro, en especial de los nacionales europeos. Entre ellas destacó la evacuación de religiosas españolas desde el casi inexistente aeropuerto de Goma. La incorporación del T-19, permitió consolidar la misión con un aparato y un contingente de 19 personas, que permaneció en Ruanda entre el 19 de septiembre de 1994 y el 24 de marzo de 1995, transportando 2.461 pasajeros y 48 toneladas en 403 horas de vuelo.

Namibia

En el caso de Namibia se realizó al amparo de la ya mencionada Resolución 435/78 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, dentro de la misión UNTAG con el despliegue de una unidad autónoma del Ejército del Aire, que fue posible gracias a la experiencia acumulada en el periodo anterior. Para el gobierno de Calvo Sotelo fue sin duda un reto a nivel organizativo y logístico, teniendo que establecer vuelos regulares para el transporte de personal, medicinas o material diverso. En el caso de Namibia se creó un Grupo de Fuerzas Aéreas autónomo que actuaba en un territorio de 823.000 Km², situados a más de 7.000 Km de sus bases nacionales.

39 Ver especialmente los trabajos de REMERI BROTONS, A., *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*, Madrid 1982, pp. 200 y ss., y PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*, Madrid 1999, pp. 742 y ss.

40 “Programa para la Paz” de 1992, suplemento de 1995.

Por primera vez hubo una unidad militar española bajo el control técnico de la ONU, lo que exigió una gran adaptación del Ejército y en noviembre de 1982 hubo una comisión militar recibiendo instrucciones en la sede de Naciones Unidas. Una vez más el T-12 “Aviocar” del Ala 35 fue el escogido para el operativo aprovechando la experiencia de Guinea. La misión se retrasó debido a conflictos diplomáticos con Angola y la exigencia de Sudáfrica del repliegue de tropas cubanas antes de intervenir en su antiguo territorio. Finalmente, la operación tuvo lugar entre el 1 de abril de 1989 y marzo de 1990. Ocho nuevos Aviocar los T-12 (C-212) del Ala 35 de Getafe⁴¹, y un T-10 del Ala 31 de Zaragoza con base en el aeropuerto Strijdom-Windhoek en octubre de 1989⁴². La misión consistía en “Despliegue y redespiegue de observadores y fuerzas militares. - Traslado de personal encargado de la ayuda técnica para la organización y desarrollo del escrutinio y verificación de resultados. - Asistencia para la repatriación de guerrilleros del SWAPO desde Angola. - Transporte logístico y correo. - Ayuda médica de urgencia y aeroevacuaciones médicas. También se realizaron diversas misiones de reconocimiento aéreo visual sobre lugares de difícil acceso para control de movimientos, concretamente sobre el río Orange en la frontera con Sudáfrica”⁴³. Se realizaron más de 1.000 misiones, que supusieron más de 4.000 horas de vuelo para el traslado de 12.500 personas y 450 toneladas de carga.

La labor del contingente español fue reconocida por la población y las autoridades locales y los “Aviocar” participaron en el desfile de la independencia el 22 de marzo de 1990, y con la concesión de la medalla de la ONU a los miembros del destacamento.

41 “Además de pintar los aviones con los colores de la ONU, las condiciones de operación exigían un equipo de navegación, en este caso el equipo OMEGA, comunicaciones HF y un buen radar meteorológico. Además, era preciso contar con un alto potencial de horas de vuelo, ya que no estaba previsto el relevo para inspecciones programadas. La preparación tuvo que hacerse en unas pocas semanas por lo que hubo que repartir las diferentes acciones entre las tres Maestranzas Aéreas.” BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), 341-366 pp., p. 366.

42 ARMERO SEGURA, P., “Misiones del Ejército del Aire en el exterior” en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Abril 2007, pp. 286-297, p. 290.

43 “Al comienzo de la misión se vivieron momentos de gran tensión con ocasión del asesinato del abogado del SWAPO, Luboski y de un atentado a instalaciones de la ONU. Más tarde, en dos ocasiones del mes de noviembre de 1989, se tuvieron noticias de aumento de la tensión en el norte, al tiempo que las comunicaciones telefónicas y por radio con los dos destacamentos, principalmente con el de Ondangwa, se vieron gravemente perturbadas. Las tripulaciones permanecieron listas durante 24 horas para evacuar de forma inmediata”, BERNAL GUTIERREZ, P., “El Ejército del Aire pionero en operaciones de paz y humanitarias efectuadas por España” en *Arbor* CLXXI, 674 (febrero 2002), 341-366 pp., p. 361, y 366.

Bosnia-Herzegovina-Kosovo

La desintegración de la antigua Yugoslavia como consecuencia del acuerdo de Brioni en junio de 1991, provocó un gran conflicto en el suelo europeo, el primero desde la II Guerra Mundial, y la intervención de OSCE en colaboración con OTAN, ha dado lugar a la misión más larga hasta la fecha de la aviación española. Primero fue Eslovenia y le siguieron Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia y Kosovo, declarándose independientes, al amparo de la Resolución 816 de Naciones Unidas, adoptada el 31 de marzo de 1993, por la que se cerraba el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina e instaba a todos los países a hacerla cumplir. Esto hizo que el Consejo de Ministros de 17 de junio de 1992 pusiera en marcha una operación de pacificación en Macedonia, Croacia, Albania y especialmente Bosnia-Herzegovina, en este último territorio se ha extendido hasta hoy.

En un primer momento se instaló una célula militar del Ejército del Aire en la ciudad de Mostar (Bosnia-Herzegovina), donde permanecen hasta hoy en virtud de la Misión de Monitorización de la Unión Europea (EUMM). Por primera vez en la operación “Deny Flight”, en 1993, se encargaba a la aviación el control de una zona de exclusión aérea, con posibilidad de acciones armadas. Fue en el verano de 1993 el bautismo de fuego del nuevo T-12 “Aviocar”, con base en Vicenza que fue atacado por un misil, como ya se comentó y que puso a prueba la pericia de sus pilotos, poniendo de manifiesto la importancia de los nuevos equipos de control aéreo-táctico.

A fines de noviembre de 1994 se incorporó a la base de Aviano unidades C-15 (F-18 Hornet), TK-10 (el T-10 con abastecimiento en vuelo), y un T-19B, integrando el destacamento Ícaro en activo hasta 2002. Fue el programa “Deliberate Force” en verano de 1995 el que permitió levantar el sitio de Sarajevo y obligó a sentarse a negociar a las partes en conflicto en Dayton. Esta primera etapa estaba bajo el mando de ONU en el programa UNPROFOR, y se prolongó hasta diciembre de 1995 cuando tras los acuerdos de Dayton firmados por todas las partes el 14 de diciembre de 1995, que suponía el reparto del territorio de la antigua Yugoslavia y se encargó a OTAN del cumplimiento de estos acuerdos, transfiriendo en mando el 20 de diciembre de 1995. España participó en las siguientes misiones bajo el mando de la OTAN “Decisive Endeavour”, “Joint Guard” y “Joint Force”.

El Ejército del Aire participó también en la operación “Determined Falcon” para el control del espacio aéreo de Macedonia y Albania en junio de 1998; y en la “Allied Force” en Kosovo de carácter humanitario, pero con acciones armadas, entre el 23 de marzo y el 10 de junio de 1999 la actuación de los C-15 y los TK-10 fue determinante para lograr el cese de las hostilidades. Siendo necesarias más de 300 misiones de todo tipo, con un total de más de 1.100 horas de vuelo. Las unidades T-10 y T-19 del Ejército del Aire no solo desarrollaron una intensa labor de traslado

de la ayuda humanitaria procedente de España, sino que en esta ocasión sirvieron de unidad de transporte a la ayuda que aportaba Suiza, y que no contaba con aparatos adecuados para estas misiones de transporte de este tipo de material. Se realizaron 95 misiones desde Suiza a Albania⁴⁴.

El notable éxito de las operaciones y el reconocimiento de la población son seguramente el mayor valor de estas operaciones humanitarias. Terminada la fase más virulenta del conflicto, el Ejército del Aire también participo en la reconstrucción y estabilización de la zona en la operación denominada “Joint Guardian”, desde el aeropuerto de Prístina hasta el 2004.

Otras Acciones

En esos años también continuaron las misiones puntuales de carácter humanitario como la intervención en Dakar por el Ala 31 en mayo de 1989, o la repatriación de los cadáveres de los religiosos del Salvador en noviembre de 1989, así como la participación en la ayuda tras el terremoto de Irán de 1990.

En marzo de 1993 para mediar en el conflicto en la guerra civil de Mozambique se creó una Misión de Observadores de Naciones Unidas, en la que España participo con una unidad área. Y en 2000 como consecuencia de unas graves inundaciones se envió ayuda a aquel país desplazando un T-17 y un T-10 con material sanitario y alimentos, así como otros equipos desplazados desde Sudáfrica, y que permanecieron durante un mes⁴⁵.

El Ejército del Aire también participo en la Operación “Libertad Duradera”, liderada por EEUU y cuya misión era acabar con los grupos de terroristas en Afganistán, con una unidad de apoyo y sanitario-asistencial entre febrero y septiembre de 2002. Posteriormente en mayo de 2005 el Ejército del Aire asumió el mando de la Base de Apoyo Avanzado en Herat, al este del país, donde permanece con un Helicóptero HD-21 “Superpuma” y un CASA C-295, T-21. Desde ese puesto avanzado se han realizado numerosas misiones de ayuda humanitaria para atender a los refugiados en Pakistán y en la capital Kabul, con el envío de un T-10 en octubre de 2001 y en enero de 2002, entre otros. Fue precisamente el 26 de mayo de 2003 cuando al regreso de la misión en Kabul se estrelló el avión cerca de Trabzon muriendo los 62 militares y la tripulación del Yakolev YAK-42, de los que 21 eran del Ejército del Aire

44 ARMERO SEGURA, P., “Misiones del Ejército del Aire en el exterior” en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Abril 2007, pp. 286-297, p. 294.

45 ARMERO SEGURA, P., “Misiones del Ejército del Aire en el exterior” en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Abril 2007, pp. 286-297, p. 294.

Personal del Ejército del Aire también ha participado en misiones en: Yibuti, del 2002 al 2004 con el destacamento Orión con un P-3B; Kirguistán desde febrero de 2002 el Destacamento MIZAR para apoyo táctico; Etiopía y Eritrea con observadores sobre el terreno desde 2002; En 2004 se creó una misión de ayuda a Darfur en Sudán para controlar a las partes en conflicto y paliar la hambruna; en Lituania en el 2006 se desplazó un grupo de cuatro unidades C-14 M para vigilancia del espacio aéreo durante cuatro meses para la seguridad de los países Bálticos, con más de 200 horas de vuelo en 150 misiones.

Las intervenciones puntuales de las unidades del Ejército del Aire se han seguido produciendo en estos años. El terremoto de 2003 en Argel, que causó más de mil muertos fue objeto de la atención inmediata con el envío de un T-10 “Hércules” y un T-21 C-295, con material humanitario. Desgraciadamente un nuevo terremoto en Alhucemas el 25 de febrero de 2004, contó con la respuesta inmediata de ayuda por parte del gobierno español con el envío de dos T-10 Hércules con ayuda humanitaria para los damnificados por la catástrofe⁴⁶. El 10 de enero de 2005 se desplazó un T-10 y un T-19 para participar en las tareas de ayuda humanitaria tras el maremoto, que tuvo lugar unos días antes.

LAS MISIONES ACTUALES

Según la página Web del Ministerio de Defensa “El último Consejo de Ministros de 2018 ha prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2019 la participación de unidades y observadores militares en operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la ONU, la OTAN y la UE.”⁴⁷. Se distinguen dos tipos de actuaciones: las realizadas al amparo de los compromisos con la Unión Europea y los de la OTAN.

En relación a las primeras destaca: la Operación Atlanta, contra la piratería en el Índico y concretamente con base en las costas de Somalia, un estado fallido en el cuerno de África, que afectaba fundamentalmente a barcos mercantes de banderas europeas, con distintas nacionalidades y tipos: petroleros, cargueros, barcos del Programa Mundial de Alimentos, yates de recreo y pesqueros. Se inició en 2008 una de las más recientes misiones a las que se han incorporado nuestras fuerzas, junto a otros países como Rusia, China, Malasia, India, Japón, Australia, Irán, Indonesia, Malasia y Arabia Saudí enviaron también medios militares aéreos y navales a la

46 ARMERO SEGURA, P., “Misiones del Ejército del Aire en el exterior” en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, Abril 2007, pp. 286-297, p. 288.

47 http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior, consultado 4-9-2019.

zona⁴⁸; la Operación Shopia contra el tráfico de personas en el Mediterráneo central; Somalia; Mali; República Centroafricana y Bosnia Herzegovina, con una presencia simbólica. En Senegal y Gabón en apoyo a Francia que lidera las actuaciones de la UE. Y con relación a la OTAN: participa en un Batallón Multinacional presente en Letonia; una batería “Patriot” en Turquía; operación “Sea Guardian” en el Mediterráneo en las costas libias; el programa de adiestramiento a militares afganos; y programa de adiestramiento la defensa y policía iraquí. “Las Fuerzas Armadas españolas están presentes en 15 misiones en el exterior con más de 2.500 militares y guardias civiles desplegados en cuatro continentes. Los contingentes más numerosos se encuentran en el Líbano, con 620 cascos azules, y en Irak, con 575 efectivos”⁴⁹.

El Ejército del Aire en la defensa de la Paz

El papel del Ejército del Aire queda también recogida en la misma información del Ministerio de Defensa: “Asume las competencias necesarias para controlar el espacio aéreo cada vez más transitado tanto por aviones como por satélites. A lo que se añade, entre otros, el transporte de autoridades y órganos, ayuda humanitaria, evacuación médica urgente, extinción de incendios forestales y apoyo a misiones de búsqueda y salvamento.

También:

- Facilita el desarrollo de la economía nacional, manteniendo bases aéreas abiertas al tráfico civil y apoyando a la industria nacional.
- Es responsable del Servicio de Búsqueda y Salvamento Aéreo (SAR) y colabora con otras instituciones y organismos en las tareas de búsqueda y salvamento marítimo y terrestre.

48 El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) decidió desplegar misiones internacionales para luchar contra la piratería, y el 21 de enero de 2009, el Congreso de los Diputados, a solicitud de la Ministra de Defensa, aprobó la participación de España en esta operación.

“La operación fue dividida en tres rotaciones:

- En la primera rotación, España aportó una fragata con helicóptero a bordo, un avión P-3 Orión de patrulla marítima y 277 efectivos.
- En la segunda (de abril a agosto de 2009), España ostentó el mando de la fuerza y participó con los medios anteriores más un buque de aprovisionamiento logístico con helicóptero embarcado y un equipo especial de guerra naval de 118 efectivos.
- En la tercera rotación, dirigida por Holanda, España aportó un avión de patrulla marítima, la fragata Canarias y la fragata Méndez Núñez.” *Las Fuerzas Armadas, en Defensa de la Paz y la Seguridad*, Instituto Español De Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa 2011. p. 63.

49 http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior, consultado 4-9-2019.

- Realiza misiones en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo.
- Cumple misiones de lucha contraincendios.
- Colabora con la Agencia Estatal de Administración Tributaria realizando misiones de vigilancia aduanera.
- Realiza la calibración de radioayudas a la navegación aérea.
- Lleva a cabo el transporte de altos cargos del Estado.
- Realiza misiones para la creación de imágenes aeroespaciales y cartografía en apoyo de organismos y empresas tanto privadas como públicas.
- Colabora en apoyo de otras Instituciones y organismos del Estado en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.
- Participa con otros organismos nacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero, de acuerdo con los criterios de coordinación y de asignación de responsabilidades que se establezcan⁵⁰.

Su rapidez y flexibilidad son también determinantes en las posibilidades muy superiores a cualquier otra arma para las misiones de paz y como señala Rubio Villamayor la aviación por su relación efectivos/actuaciones y su traslado inmediato “No tiene riesgo de convertir a nuestros soldados de pacificadores en rehenes, facilitando una retirada rápida y oportuna del conflicto”⁵¹.

Una de las funciones que se van a extender más en el futuro, como ya se ha demostrado en las misiones de Yugoslavia y Atlanta es la de “Policía del aire”, que es efectiva tanto para situaciones de crisis como para el mantenimiento de la paz. “Consiste principalmente en la detección, identificación, interceptación o control de aviones no identificados que entran en el espacio de responsabilidad...asistir o recatar aviones militares o civiles en situaciones de emergencia”⁵². El control del espacio aéreo se ha visto como una necesidad esencial desde los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, pero también para evitar el tráfico ilegal (estupeficientes) que abastece a los grupos insurgentes y provoca al final crisis de seguridad y humanitarias.

La implicación y el coste de la participación española en las misiones de paz ha sido importante, entre 1989 y 2009, participaron más de 100.000 efectivos, con un coste de más de 160 bajas por distintos motivos. Y en todas ellas con un notable

50 http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior_misiones_permanentes, consultado 4-9-2019.

51 RUBIO VILLAMAYOR, R., “Misiones y capacidades del Ejército del Aire en los comienzos del siglo XXI” en *Arbor*, CLXXI, febrero 2002, pp. 259-282, p. 282.

52 RUBIO VILLAMAYOR, R., “Misiones y capacidades del Ejército del Aire en los comienzos del siglo XXI” en *Arbor*, CLXXI, febrero 2002, pp. 259-282, p. 278.

éxito que se pone de manifiesto en la ausencia de reclamaciones o contenciosos con la población civil de los países donde se ha actuado, y el magnífico reconocimiento de las poblaciones y autoridades de aquellos lugares. Por otro lado, ha permitido mantener activas a las Fuerzas Armadas modernizando sus equipos y mandos, sistemas operacionales y en constante adiestramiento.

Existe dentro de las Fuerzas Armadas un debate sobre el uso o mejor dicho el abuso en la utilización de los Ejércitos para unas misiones de paz, en sustitución de las ONG,s, lo que supondría desvirtuar su verdadera función constitucional y “un mal uso de una herramienta muy cara y de difícil reposición”⁵³. Por otro lado, en estas misiones, aunque sea solo de ayuda humanitaria, se encuentran en zonas de conflicto, donde actúan grupos armados y por tanto es necesario asumir por la opinión pública que, con frecuencia hay riesgo de sufrir bajas y es necesario el uso de la fuerza con las armas reglamentarias por los militares allí destacados. Se trata de intervenir en “conflictos armados” que están regulados por el derecho internacional, lo que permite actuar no bajo las reglas del Código Penal del país, sino bajo las Reglas de Conflicto con la autorización de Naciones Unidas o del organismo internacional correspondiente y bajo las órdenes del Gobierno español⁵⁴. Por otro lado, como han puesto de manifiesto desde algunos sectores de las Fuerzas Armadas, no se puede dar la falsa sensación a la opinión pública de que estas son sólo una ONG, con el único objetivo de realizar ayudas humanitarias, lo que a medio plazo perjudicaría su capacidad de actuar como instrumentos de defensa armada, que es la función originaria que tienen reconocida en la Constitución. Una gran participación en misiones de este tipo con el coste económico que conlleva, desvía, necesariamente, los escasos recursos de las Fuerzas Armadas a entrenamiento y materiales propios de las mismas. Un ejemplo paradigmático es la UME que, convertidos en bomberos, sanitarios, escaladores, etc. etc., concentran una parte importante de los recursos del Ejército de Tierra, obligados además por las circunstancias, ya que están actuando constantemente, y con gran eficacia, en las distintas catástrofes en todo el territorio nacional.

Estas dudas están compensadas por el reconocimiento y la buena aceptación que actualmente tienen nuestras Fuerzas Armadas y muy especialmente el Ejército del Aire, entre la opinión pública. No solo por la ayuda que anualmente presta a las distintas catástrofes que sufre la población en inundaciones o incendios sino sobre

53 FELIU ORTEGA, L., *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid 2010, p. 16.

54 Las Ordenanzas Militares y la Directiva De la Defensa Nacional, han reforzado el carácter pacífico y de cooperación de las Fuerzas Armadas, soslayando las cuestiones referidas al uso de la fuerza. El desarrollo y potenciación de la Unidad Militar de Emergencias en los últimos tiempos refuerza esa imagen de las Fuerzas Armadas. FELIU ORTEGA, L., *Las misiones de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Foro de la Sociedad Civil, Madrid 2010, p. 43.

todo porque la Defensa de la Paz a través de la Misiones en el exterior del Ejército del Aire se ha convertido en la Nueva Diplomacia del Estado: la diplomacia por la paz y la seguridad internacional. El Ejército del Aire pone de manifiesto en todas estas misiones su vocación y espíritu de servicio para apoyar la acción exterior del Estado, en beneficio de la convivencia en paz entre los pueblos.

CAPÍTULO QUINTO.

EJÉRCITO DEL AIRE, MÁS ALLÁ DE LA ACCIÓN EXTERIOR

Amando Estrada Ferrero¹

Ministerio de Defensa, Ejército del Aire

En un mundo como el actual, marcado por la volatilidad de la información sobre la realidad, que se podría decir que cambia casi a la velocidad a la que se mueven las pantallas de los dispositivos electrónicos navegando por las redes sociales. Los antiguos conceptos fijados sobre el apoyo al desarrollo de otros países han tenido que ser profundamente renovados.

El carácter global que pueden llegar a alcanzar las actuaciones exteriores del Estado son una prioridad para el Gobierno de la Nación, y de gran importancia también para los intereses de sus propios ciudadanos. Gracias a los actuales sistemas de comunicación que permiten fluir a la información de forma casi instantánea, hoy en día el planeta está perfectamente interconectado, vivimos en una sociedad global en la que las fronteras geográficas se difuminan en el mundo virtual. Los flujos poblacionales ya no se limitan a las históricas rutas migratorias, sino que estamos a las puertas de una época de transmigrantes que no conocerá límites.

Pero España no es un actor autónomo en este aspecto. Al pertenecer a organismos supranacionales como son la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte o la Organización de Naciones Unidas, es miembro de coaliciones que le permiten proyectar sus intereses aún más allá de sus fronteras en un ámbito

¹ Nota: Las ideas contenidas en este artículo de opinión son responsabilidad de su autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ejército del Aire o del Ministerio de Defensa.

multinacional. En el caso de la Unión Europea por ejemplo, España a atribuido a esta un abanico tan amplio de competencias en materia de Acción y Servicio Exterior que es casi imposible diferenciar los intereses de la Unión a los nacionales, persiguiendo ambos los mismos fines para mejorar el servicio que se da a todos los ciudadanos comunitarios.

El Ejército del Aire como uno de los actores principales en esta materia, así reconocido de esta manera en el artículo 8 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, por ser este uno de los integrantes de las Fuerzas Armadas. Tiene la obligación de atender los requisitos impuestos por las directrices marcadas por el Gobierno en política exterior.

De este modo, se convierte en adalid de la defensa de los valores fundamentales que se enumeran en el preámbulo de la anteriormente citada ley como son: la dignidad humana, la libertad, el Estado de Derecho, los derechos humanos, la solidaridad, el fomento de la paz, el respeto del Derecho Internacional y el compromiso con el multilateralismo.

Debe afirmar y promover los valores e intereses de España con el objetivo de fortalecer su presencia internacional y reforzar su imagen en el mundo. Tiene que consolidar y reforzar la credibilidad de España en el exterior. Ha de garantizar el fortalecimiento de nuestra participación en el proceso de integración europea y articular una Acción Exterior que resulte armónica con la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Y finalmente garantizar una adecuada asistencia y protección a los españoles y apoyar a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior.²

Para lograr estos objetivos, las acciones llevadas a cabo por el Ejército del Aire, dentro del conjunto de las Fuerzas Armadas, se ven también legitimadas por la aplicación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Que demanda la defensa de la sociedad española, de sus valores superiores, principios e instituciones, el ejercicio de sus derechos y libertades y la independencia e integridad territorial de España. Sin olvidar la contribución del Estado Español a la seguridad y la paz internacional.³

2 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado «BOE» núm. 74, de 26/03/2014.

3 Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional «BOE» núm. 276, de 18/11/2005.

“Artículo 2. Finalidad de la política de defensa.

La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España“.

En el aspecto de la seguridad y la defensa internacional, hoy en día se habla de un panorama siempre cambiante, de estructuras flexibles y poco identificables fácilmente, y de los enormes retos a los que las naciones tienen que hacer frente para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Aunque siguen existiendo las luchas de poder entre las grandes potencias hegemónicas, cada vez son más los actores internacionales implicados en esta cuestión.

Tampoco nadie quiere quedarse atrás en el aspecto económico. Las alianzas comerciales internacionales que persiguen garantizar las posiciones de poder en el flujo comercial global hacen que el control de las rutas marítimas sea un asunto de gran calado en la actualidad. Un claro ejemplo de esto es el conflicto comercial entre EE.UU. y China, en el que vemos como no sólo otras naciones, sino también corporaciones internacionales y grandes compañías, fijan sus bandos mediante tratados y contratos, ya que tienen grandes intereses mercantiles en estas zonas.

A este respecto el cambio climático y su influencia en el deshielo de las regiones del Polo Norte está abriendo la posibilidad de nuevas vías marítimas comerciales entre China y Europa, lo que dará lugar seguramente en un futuro próximo a movimientos de bienes y servicios, construcción de infraestructuras, flujos poblacionales, etc., lo cual originará las consecuentes disputas y por consiguiente el movimiento de medios militares para el control geográfico de dichas regiones.

En materia de seguridad internacional, sabemos que muchos de los Estados que se consideran fallidos, son incapaces de controlar a los grupos terroristas o mafias internacionales que operan en sus territorios. Los flujos de población que migran desde el Sahel y la zona del África subsahariana, alentados por la idea de un futuro mejor en Europa y animados por dichos grupos de criminales organizados, suponen en la actualidad uno de los retos más complicados y controvertidos a los que se enfrentan los gobiernos europeos.

Se hace por tanto necesario reforzar la ayuda en estas zonas a los gobiernos emergentes para que puedan crear estructuras administrativas y de gestión pública sólidas. Estructuras que les permitan atajar estos problemas de raíz. Sentando las bases para una sociedad estable y segura que se desarrolle con un ritmo sociocultural adecuado y que les permita no perder ni capital humano a manos de las mafias o grupos terroristas, ni desaprovechar sus recursos de manera descontrolada.

La experiencia previa en operaciones internacionales ha demostrado que si se quiere instaurar la paz en un territorio de forma duradera, hay que abordar el problema de forma integral, con la mirada puesta en todos los aspectos principales que vertebran una sociedad: cultura, economía, política, religión, etc. Misiones como la

de Afganistán⁴ o más recientemente la de Libia⁵, han puesto de manifiesto que no se puede simplemente ocupar un territorio militarmente, instaurar una nueva autoridad local en el poder y replegarse sin mayores compromisos.

De esta manera, son muchos los actores implicados en cada área de desarrollo. Los contingentes militares deberán garantizar la seguridad de las operaciones en la zona a la vez que llevan a cabo sus misiones de estabilización. Los organismos de cooperación internacional se encargarán de instaurar estructuras de servicios básicos como pueden ser la asistencia sanitaria, el abastecimiento de bienes de primera necesidad, crear centros educativos o establecer estructuras de gobierno funcionales. También cubriendo estos servicios o complementando a los anteriores podemos encontrar a las ONG's que normalmente abordarán los problemas de índole social como son la ayuda a los refugiados, la vigilancia para que se garanticen los derechos humanitarios o colaborarán en áreas como la sanitaria o de abastecimiento de alimentos a la población.

Con esta idea en mente y en el nuevo marco de planeamiento de enfoque integral, se desarrolla el concepto de Interacción Cívico Militar CMI de sus siglas en inglés "Civil Military Interaction". Esta idea engloba al antiguo CIMIC⁶ sistema de cooperación cívico-militar en la cual se coordinaban los esfuerzos normalmente en el terreno de operaciones de manera que la autoridad militar, encargada de la seguridad en la zona era la que gestionaba donde y cuando podían actuar las demás instituciones civiles.

4 La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en inglés, "*International Security Assistance Force, ISAF*", fue la misión de seguridad multinacional que se llevó a cabo en Afganistán durante los años 2001 a 2014 contra los grupos insurgentes del país. España participó en dicha misión desde 2002, principalmente en la zona del RC-West. El Ejército del Aire contribuyó en gran medida al contingente español, destacando personal para realizar todo tipo de labores como oficiales en los Cuarteles Generales, apoyo al despliegue aéreo, gestión de carga y descarga de aeronaves, personal de seguridad de las instalaciones, control de tráfico aéreo, equipos TACP de apoyo a las operaciones, aeronaves para el transporte logístico y de personal, helicópteros CSAR, personal médico para aero-evacuaciones, ...

5 La Operación Protector Unificado en inglés, "Operation Unified Protector, OUP", fue una operación de la OTAN que se llevó a cabo en Libia en 2011 para intervenir en el conflicto civil que estaba teniendo lugar en dicho país. España fue integrante de la coalición que se creó para dar cumplimiento a las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Ejército del Aire contribuyó en gran medida al contingente español, destacando personal para realizar todo tipo de labores como oficiales en los Cuarteles Generales, apoyo al despliegue aéreo, gestión de carga y descarga de aeronaves, aeronaves para policía y defensa aérea, reabastecimiento en vuelo, vigilancia marítima, ...

6 Civil-military cooperation (CIMIC)

"The coordination and cooperation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organizations and agencies. (AAP-6)". NATO Standard AJP-3.4.9 Allied joint doctrine for civil-military cooperation. Edition A version 1 february 2013.

El CMI va más allá en este campo y se adapta al nuevo escenario que se plantea en los teatros de operaciones, donde los actores civiles como ONG's, Asociaciones Culturales, o de ayuda al desarrollo, que tienen sus propios intereses y actúan según sus protocolos, tienen que interactuar con el personal militar para poder llevar a cabo sus actividades. De manera que, aunque el objetivo final sea el mismo, cada parte del conjunto desplegará sus planes parciales con un mayor o menor grado de interacción dependiendo de las necesidades de cada momento o situación.

Singularmente, esta interacción de esfuerzos es la que va a resultar en la consecución del objetivo común concebido como el estado final deseado.⁷ Situación que previamente se habrá definido por el poder político y que establece los niveles mínimos de seguridad, estabilidad, control institucional, económicos y de demás índole que se consideraban deseables y que garantizan una perdurabilidad del estado de bienestar.

Para todo esto el Estado Español utiliza los medios militares que tiene a su disposición y que normalmente forman parte de contingentes internacionales para llevar a cabo este tipo de misiones. Como hemos visto la interacción cívico-militar es fundamental para establecer un ambiente de cordialidad entre instituciones que hagan más eficiente el uso de los recursos tanto materiales como temporales. Lo que se traducirá en un buen desarrollo de las actividades de cooperación con la población civil envuelta en el conflicto. Como resultado de esto el ambiente para el desarrollo de las operaciones también se verá beneficiado ya que gozarán de una mayor aceptación dentro de la población local.

De esta manera un componente muy importante dentro de las operaciones en el exterior es el del pilar del desarrollo, a través de la rama J9 Influencia (CIMIC-CMI) del Mando de Operaciones, el Ministerio de Defensa ha financiado infinidad de proyectos de impacto rápido en la mayoría de sus misiones internacionales para beneficio de la población local.

Por ejemplo en Afganistán se han realizado proyectos para el abastecimiento de agua potable, energía eléctrica, saneamiento, iluminación de Qala i Naw, seguridad, cultura, educación, ayuda humanitaria, etc.⁸ Más de seiscientas mil personas tienen acceso a la sanidad, quince mil niños y niñas reciben educación y se han construido más de ciento sesenta kilómetros de carreteras en la provincia de Badghis.⁹ Lo cual

7 End state

“The political and/or military situation to be attained at the end of an operation, which indicates that the objective has been achieved. (NATO *Term* – NATO Agreed)”. NATO Standard AJP-01 Allied joint doctrine. Edition E version 1 february 2017.

8 <http://www.emad.mde.es/MOPS/020-Afganistan-ISAF>. Última consulta septiembre de 2019.

9 <http://www.defensa.gob.es/Galerias/misiones/fichero/Cooperacion-Badghis.pdf>. Última consulta septiembre 2019.

sin duda alguna han mejorado notablemente la calidad de vida de estas personas y ha contribuido por ello a alcanzar los objetivos políticos deseados para esta misión.

En la actual operación de apoyo a Centro África con base en Gabón, se han llevado a cabo proyectos de reparación de infraestructuras en centros educativos y de cuidados infantiles, también se ha provisto a los niños de material escolar y de papelería para que pueden asistir diariamente a la escuela y llevar a cabo diferentes actividades formativas.

En Yibuti, en la misión EUNAVFOR Somalia. Operación Atalanta, encuadrada en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). se ha colaborado con diferentes instituciones de ayuda humanitaria mediante el envío de ropa y material escolar.

Si bien todas estas colaboraciones revisten un carácter institucional y están promovidas por la administración del Estado, el compromiso que adquiere el personal militar destacado en las misiones en el exterior, proveniente de valores castrenses arraigados en su espíritu como son la lealtad, el compañerismo la caridad y la defensa del prójimo, hace que de manera voluntaria y abnegada muchas de estas personas dediquen un poco más de su esfuerzo en ayudar y colaborar en proyectos personales durante sus periodos de destacamento en el extranjero.

No son pocas las muestras de este tipo de proyectos que se han llevado a cabo en las diferentes misiones en el exterior en las que ha participado el Ejército del Aire. Y en las que sus componentes se han apasionado y volcado para hacer un poco mejor la vida de aquellas personas que más lo necesitan. Sea esta relación un elogio al desinteresado trabajo llevado a cabo por estos valientes soldados.

Empezando por Afganistán, donde España participó en la misión ISAF, durante más de doce años, que tenía como objetivo la estabilización y reconstrucción de dicho país. Es donde probablemente se hayan llevado a cabo más proyectos de acción social para ayudar a la población local. Como ejemplo de estas colaboraciones me gustaría destacar la donación de ropa y juguetes que se hizo en 2016 a los niños del orfanato de la ciudad de Herat, por ser una muestra de la humanidad y caridad que demuestran nuestros soldados frente a las víctimas más inocentes y desprotegidas que hay en los conflictos.



En Libreville (Gabón). Donde se encuentra el destacamento MAMBA del Ejército del Aire, compuesto por unos cincuenta militares procedentes de distintas unidades, se lleva a cabo la misión de apoyo a Centro África, mediante el transporte aéreo logístico; traslado de carga y personal en la zona de operaciones que comprende países del Sahel, parte de África Occidental y Central. Para ello se utiliza un avión C-295 (T.21) del Ala 35. También participa personal del Grupo Móvil de Control Aéreo (GRUMOCA), el Escuadrón de Apoyo al Despliegue Aéreo (EADA) y una sección de sanidad con capacidad Role I.¹¹

Durante esta misión en el exterior el personal que allí ha estado destinado ha participado en varios proyectos de acción social. Uno de ellos que ha perdurado bastante en el tiempo ha sido la colaboración que se llevaba a cabo con el Centro Arc en Ciel, donde los integrantes de este contingente acudían una vez por semana para jugar y realizar actividades con los niños huérfanos. También se les ha hecho llegar material escolar y deportivo como equipaciones y balones que se recogían en España y se enviaban al destacamento gracias a la colaboración de dicho personal.

10 Imágenes cedidas por el Cte. David Díez.

11 <http://www.ejercitodelaire.mde.es/EA/ejercitodelaire/es/misiones/externo>. Última consulta septiembre de 2019.



Durante los años 2016 y 2017 se llevaron a cabo reparaciones en las infraestructuras de algunas guarderías que se encuentran situadas en el barrio del Plein Ciel. Y entre 2017 y 2018 también se colaboró dando clases de lengua castellana en el instituto San José de Calasanz y en el Liceo Luis Pascal.¹²

En Yibuti, enmarcado en la operación EUNAVFOR Somalia, se encuentra el destacamento Orión del Ejército del Aire, aquí se localizan desplegados cerca de 55 militares pertenecientes a unidades como el Ala 11, 802 Escuadrón, el Segundo Escuadrón de Apoyo al Despliegue Aéreo (SEADA) y el Grupo Móvil de Control Aéreo (GRUMOCA), así como personal de apoyo económico y logístico y también personal de la sección de sanidad con un Role 1. Tiene como cometido la protección de los barcos del Programa Mundial de Alimentos y otros buques vulnerables, evitando los posibles actos de piratería que se puedan producir en la zona del golfo de Adén y frente a las costas Somalís.

Para ello cuentan con una aeronave P-3 Orión (P.3) o un CN-235 D4 Vigma (T.19), en turno rotatorio, que llevan a cabo labores de vigilancia marítima y proporcionan apoyo a otras misiones de la UE en la zona. Haciendo así posible que el resto de instrumentos de acción exterior puedan realizar sus cometidos de forma eficiente como parte del enfoque global de la UE para el cuerno de África.¹³

Durante los varios años en los que se lleva ejecutando esta misión, ha sido mucho el personal que ha pasado por este destacamento y que no ha tenido reservas al implicarse en muchísimos proyectos de acción social para colaborar con la población local. Desde todas las zonas de territorio nacional donde se encuentran ubicadas las unidades de procedencia de estos soldados, se han gestionado diferentes tipos de ayuda humanitaria para la población yibutiense, como ropa, material escolar, deportivo e incluso alimentos. Mucha de la población de estas zonas de España

12 Imágenes cedidas por el Cte. Juan Pedro Ruíz.

13 <http://www.ejercitodelaire.mde.es/EA/ejercitodelaire/es/misiones/externor>. Última consulta septiembre de 2019.

ha establecido un vínculo con este pequeño país del cuerno de África. Que aunque es difícil de ubicar en el mapa, ahora gracias a los proyectos solidarios del personal del Ejército del Aire, conocen un poco más.

Especial y digna de mencionar es la relación que existe entre el 45 Grupo de Fuerzas Aéreas y este destino, ya que debido a las frecuentes rotaciones de personal que se llevan a cabo con los aviones Airbus310 (T.22), se ha posibilitado el envío de grandes cantidades de ayuda humanitaria a esta zona. Gestionado en territorio nacional por la comunidad “MisiónAyuda¹⁴”, se han enviado a Yibuti toneladas tanto de juguetes como de material escolar, alimentos, ropa, mantas y un largo etcétera.

Esto ha hecho que se haya apreciado un cambio significativo en la sociedad de este país, lo que seguro ha facilitado la aceptación de las tropas internacionales en la zona y ha contribuido en gran medida a la consecución de los objetivos políticos del estado final deseado.¹⁵



14 <https://www.facebook.com/MisionAyuda/>. Última consulta septiembre de 2019.

15 Imágenes cedidas por el Cte. Alberto Rodríguez.

CAPÍTULO SEXTO.

LOS ORÍGENES DE LA DEFENSA HUMANITARIA EUROPEA: EL CONFLICTO DE KÓSOVO, EL LIDERAZGO DE JAVIER SOLANA Y EL OCASO DE LA UEO

Julio Guinea Bonillo

Universidad Rey Juan Carlos

INTRODUCCIÓN

El comienzo de la Europa de la Defensa se produciría con la firma del Tratado de Ámsterdam, cuando queda articulada la Política Europea de Seguridad y de Defensa y se establece un vínculo indisoluble entre la Unión Europea Occidental (UEO) y la Unión Europea (UE), consagrando la futura fusión entre ambas, cuando los Estados aceptaran la futura disolución de la UEO y la transferencia de sus capacidades a la Comunidad Europea (CE), de manera que se facilitara su transformación en una sólida Unión.

La política de Seguridad y Defensa en este proceso acentúa su protagonismo y espacio en la letra de los Tratados conforme Europa adquiere consciencia de su importancia en el mundo y tras comprobarse que el Tratado de Maastricht hipoteca el futuro de la CE sin defensa. Consecuentemente, se observa un salto cualitativo de un actor regional a uno global, con una estructura militar se va diseñando y se le va dotando de los instrumentos necesarios para actuar en la resolución rápida de conflictos y en los desastres humanitarios. El telón de fondo de este desarrollo se produce bajo el conflicto kosovar de fondo, donde personajes, instituciones y

circunstancias muy complejas interactúan, facilitando la paulatina integración de la Defensa.

I. LOS INICIOS DE LA DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA: PRIMEROS CONATOS DE VIOLENCIA EN KOSOVO Y LA APUESTA POR MAYOR INTEGRACIÓN (1998-1999)

A partir del tratado de Ámsterdam es cuando la UE contaría con mecanismos para establecer: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que interviniesen fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz, pero subrayando el artículo J13 que las disposiciones de la PESC se adoptarían siempre mediante unanimidad en el seno del Consejo.

Las bases jurídicas son esperanzadoras y, ciertamente, positivas también en cuanto a la nueva incorporación de la figura del Alto representante bajo el artículo 26, que, en calidad de Secretario General del Consejo, tendrá encomendada la labor de asistencia: al Consejo en cuestiones propias del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, en particular contribuyendo a la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas siendo aceptado además que en nombre del Consejo y a petición de la Presidencia pudiera dirigir un diálogo político con terceros Estados.

Tampoco se debería olvidar el nuevo reparto de cargas que se establece en el Tratado de Ámsterdam, recordando a los Estados, en el artículo J18, que deben colaborar con los gastos de la Política Exterior si no hubiera una partida presupuestaria al efecto dentro del presupuesto comunitario. En cualquier caso, las misiones militares que se aprueben deberán ser sufragadas fuera del presupuesto comunitario, lo que a la larga impidió que la Unión fuera el epicentro decisorio de operaciones militares de gran envergadura.

En aquellos momentos Europa comienza a valorar su propia proyección militar cuando entiende, en palabras del ex secretario del GATT y ex comisario europeo de Irlanda, Peter Sutherland, que resultaba peligroso que Estados Unidos actuase como la única policía del mundo¹. Él fue quien realizó en la reunión anual del Advisory Board del European Policy Center un llamamiento urgente y real para reforzar la

1 “UE/Instituciones/PESC: Peter Sutherland a favor de una Comisión más reducida”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 11.06.1998, n° 4196, p. 4.

Política Exterior y de Seguridad Común, que dotase a la propia Unión de mayor poder en la Defensa y la Seguridad.

En el Consejo Europeo de Cardiff de junio de 1998, el Presidente del Parlamento Europeo José María Gil Robles, evocaría la función de la UEO en un contexto donde se observaba con preocupación el conflicto de Kosovo que se dibujaba en el horizonte. En su opinión, resultaba indispensable proceder a aprobar acciones militares preventivas², dentro del organismo antes de que lo pudiera hacer la CE que aún se regía bajo el Tratado de Maastricht y no poseía competencias para ello.

Sin embargo, las declaraciones no se convertirían en acciones militares automáticas, porque el Consejo de Asuntos Generales de finales de junio no asumiría la necesidad de dinamizar más la CE, ni bascular en favor de la UEO, para prepararla de cara a la intervención *in extremis* en Kosovo³. Coincidiendo con la salida de Kosovo del mediador norteamericano, Richard Holbrooke⁴, los Quince ministros de Asuntos Exteriores abordarían el futuro de la PESC, tras los cambios efectuados en el Tratado de Ámsterdam, que se encontraban en ciernes de su aplicación, aprovechando para valorar el método más apropiado a la hora de designar y nombrar al Alto Representante para PESC⁵, que tendría el título de Secretario General del Consejo, asistido por un Secretario General Adjunto⁶.

El Ministro alemán de Asuntos Exteriores, Klaus Kinkel, recordaría, en el verano de 1998, que la solución al conflicto de Kosovo pasaba por negociar un Estatuto de Autonomía lo más amplio posible dentro de Yugoslavia⁷ puesto que no se quería una independencia, ni otra gran Albania⁸. Era una obligada necesidad recuperar el diálogo por ambas partes, esto es, un llamamiento, que se haría extensivo desde el

2 “UE/Cumbre de Cardiff/PE: Gil Robles confía en que el PE poder efectuar una última lectura global de la Agenda 2000, en marzo de 1999, y desea que los europeos puedan, en las elecciones de 1999, pronunciarse acerca de las grandes líneas de la reforma institucional”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 16.06.1998, n° 4199, p. 2 y 3.

3 “UE/Consejo Asuntos Generales: Milosevic debe actuar si desea evitar una reacción “cualitativamente diferente” de la Comunidad Internacional - conclusiones sobre RFY, Croacia, Bosnia y Albania”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 01.07.1998, n° 4210, p. 4.

4 “KOSOVO: nuevas misiones de Holbrooke y Afanassievski”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 07.07.1998, n° 4214, p. 5.

5 “UE/PESC: la definición de los cometidos y modalidades de funcionamiento de los órganos reportados de la Política Exterior y de Seguridad Común objeto de algunas divergencias entre los Estados miembros”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 07.07.1998, n° 4214, p. 4.

6 *Ibid.*

7 “UE/ Asuntos Generales: el Consejo propugna para Kosovo una solución negociada “que requiere un Estatuto de Autonomía” - Suiza participará en la “Conferencia Europea” de octubre con un estatuto especial”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 14.07.1998, n° 4219, p. 7.

8 *Ibid.*

Parlamento Europeo, para que cesaran desde Belgrado los ataques indiscriminados cometidos por la policía especial, las unidades del ejército yugoslavo y las fuerzas paramilitares contra la población de Kosovo al final de la violencia y las masacres⁹.

La reunión ministerial del Consejo de la UEO comenzaría, a mediados de noviembre de 1998, con una amplia y profunda reflexión en torno al tema de la Seguridad y la Defensa de Europa¹⁰. Según el Presidente de dicho Consejo, Lamberto Dini, se constataba la insatisfacción por los cambios institucionales y por la lentitud y complejidad decisivas de las estructuras¹¹, requiriéndose rebasar los equilibrios existentes. Precisamente resultaba necesario dotar a la UE, en palabras del Secretario General de la UEO, José Cutileiro, de aquello que carecía en el ámbito de la Defensa y la Seguridad: medios más adecuados y un cambio institucional. Para ello, resultaba esencial que la UEO contribuyese a la preparación del documento de la Cumbre de 1999, a fin de precisar la función y las responsabilidades ampliadas que Europa podría asumir para su propia Seguridad y definir orientaciones en la perspectiva de un futuro reparto de cometidos entre OTAN y UEO¹².

Esta reflexión iniciada en el Consejo Ministerial de Roma, respecto a la creación de una PESD¹³, sería impulsada dentro de la agenda política de la presidencia alemana, tanto de la UE como de la UEO¹⁴ y en múltiples reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de los Estados miembros¹⁵. Asimismo, el Consejo adoptaría las medidas apropiadas a fin de asegurar el funcionamiento íntegro del Tratado desde su entrada en vigor¹⁶ y, en lo concerniente a la PESC, precisaba la

9 “PE/Kosovo: el Parlamento desea una decisión de ONU permitiendo el eventual recurso a la fuerza armada”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 17.07.1998, n° 4222, p. 5.

10 “UEO: el Consejo de Roma impulsa una reflexión informal de UEO sobre la Europa de la Seguridad y de la Defensa - llamamiento a Kosovo y Albania”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 18.11.1998, n° 4282, p. 2.

11 *Ibid.*

12 “UE/OTAN: según la ponencia Blaauw, UEO debería participar en la elaboración del nUEvo concepto estratégico de OTAN y estar presente en la reunión es UE/Estados Unidos sobre problemas de infracciones a la seguridad”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 27.11.1998, n° 4289, p. 3.

13 “UEO: la reflexión iniciada en Roma sobre Política Europea de Seguridad y de Defensa será una prioridad de la presidencia alemana, indica Verheugen - según Cutileiro, no se “debe cuestionar todo prematuramente””, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 02.12.1998, n° 4292, p. 2.

14 “UEO: las prioridades de la presidencia alemana son una mayor cooperación UEO/UE y la concreción de las decisiones de Berlín de 1996 acerca de la Identidad Europea de Seguridad y de Defensa”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 30.01.1999, n° 4327, p. 2.

15 “UE/Defensa: reunión entre los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa de Alemania, Francia y Reino Unido”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 19.03.1999, n° 4361, p. 6.

16 “UE/Asuntos Generales: el consejo toma nota del informe relativo al Estado de los trabajos para la aplicación del Tratado de Ámsterdam”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 08.12.1998, n° 4296, p. 2.

creación de la Unidad de Planificación de la política de alerta rápida, la organización del Secretariado General del Consejo y la cooperación más estrecha entre UE y UEO, siendo su plazo límite, la fecha del último Estado miembro en ratificar el Tratado de Ámsterdam.

Este proceso de creación de estructuras de Defensa en Europa se efectuaba paralelamente al reforzamiento de la capacidad defensiva de las Comunidades, que se debía mantener para incrementar la solidez del Continente en el escenario internacional¹⁷. De hecho, no se entienden estos progresos sin la Cumbre conjunta celebrada por Francia y Reino Unido en Saint-Malo¹⁸ y más tarde, otros Estados miembros, como Portugal, que apoyarían esta nueva fuerza integradora¹⁹, generando un rico debate en su Presidencia semestral²⁰.

La postura renovada de Reino Unido, bajo el liderazgo de Tony Blair, era favorable a proseguir la integración en torno a una política europea de Defensa iniciada en la cumbre de Pörtschach, en el mes de octubre de 1998, pero no a contemplar a corto plazo la afirmación de una Defensa europea autónoma fuera de OTAN²¹. Estas reflexiones coadyuvaron al Secretario General de la UEO, José Cutileiro, a valorar la función de la UE en el sector de la Defensa²² y abordar su propia reflexión²³, que posteriormente se reflejaría en un plan de acción titulado “*La Hora de la Defensa*”²⁴.

17 “UE/Asuntos Generales: los Ministros reafirman los tres grandes objetivos políticos del semestre: aprobación de la Agenda 2000, un calendario para la ampliación y reflexión acerca de la seguridad y la defensa”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 26.01.1999, n° 4323, p. 8.

18 “UE/Defensa: Francia y Reino Unido afirman que UE debe tener una capacidad de acción autónoma y una capacidad de planificación estratégica que valore los medios de UEO y la evolución de sus relaciones con esta última”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 08.12.1998, n° 4296, p. 3.

19 “EU/Security and Defence: Solana welcomes Lisbon’s commitment”, Europe Daily Bulletin, 07.01.2000, n° 7628, p. 4 y 5.

20 “EU/Council: Council Presidency clarifies its intentions regarding preparing institutional reform, security and defence dimension and organization of council work”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 08.01.2000, n° 7629, p. 3.

21 “UE/Defensa: Derycke desea una iniciativa de la presidencia alemana para armonizar la posición de los Quince”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 22.01.1999, n° 4321, p.3.

22 “UEO: Cutileiro se pregunta acerca del futuro del artículo V del Tratado de Bruselas y respecto a la función de la Unión Europea en el sector de la defensa”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 29.01.1998, n° 4326, p. 2.

23 “UEO/UE: la Asamblea de UEO contribuir al debate abierto para una política de defensa europea con dos ponencias que se adoptarán el 16 de marzo en París”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 05.02.1999, n° 4331, p. 2.

24 “UEO/UE: la Asamblea de UEO adopta un plan de acción para la defensa europea - según el Ministro francés de Defensa, la Cumbre de Colonia debería establecer un calendario y una línea de acción para las relaciones UE/UEO”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 17.03.1999, n° 4359, p. 6.

La Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright, manifestaría que lo ocurrido entre Francia y Reino Unido en Saint Malo fue un avance histórico, pues resultaba lógico que los europeos encontrasen una identidad de defensa para autorrealizarse²⁵. En perspectiva norteamericana, el reforzamiento de la Defensa en Europa ayudaría al reparto de las cargas: “*eso nos ayuda en el burden-sharing*” y “*facilitaría el comienzo de una nueva época que se construye sobre el acervo de los 5 últimos años, en particular sobre las decisiones del Consejo del Atlántico Norte de Berlín en 1996, que constituyó un impulso*”²⁶. Por su parte, el Presidente de la Asamblea de la UEO, Lluís Maria de Puig, se congratularía al constatar que la declaración que cerró la cumbre de Saint-Malo que contenía la necesidad de situar el reforzamiento de la Defensa europea en dos planos, uno teniendo en cuenta el art. 5 del Tratado de Washington (OTAN) y otro asumiendo el art. V del Tratado de Bruselas modificado (UEO) en materia de ayuda mutua²⁷.

En los últimos meses previos al término de la validez del Tratado de Maastricht, apurando en los tiempos los últimos Estados en su ratificación del Tratado de Ámsterdam, los Ministros de Asuntos Exteriores comenzaron a abordar con mayor seriedad la futura arquitectura de Defensa de la Unión bajo las reformas que incorporaba el Tratado de Ámsterdam. Reconocieron la necesidad de una identidad europea de Defensa, para tener un mayor protagonismo a nivel mundial y en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz²⁸. Estas cuestiones debatidas, según expresaría el Ministro de Asuntos Exteriores austriaco, Wolfgang Schüssel, se ceñían al ámbito del contenido propiamente, no al institucional y que posibilitaría la primera reunión entre el Presidente en ejercicio del Consejo de la UE y el Secretario General de la OTAN, un encuentro que, a su juicio, debería haberse producido antes²⁹.

En el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998 también coincidieron los 15 Estados miembros en admitir la necesidad de que la UE se dotase de una Política

25 “ALBRIGHT: *Saint Malo ha sido muy importante*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 10.12.1998, n° 4298, p. 7.

26 “UE/OTAN: *Estados Unidos aplaude las nuevas evoluciones hacia una identidad europea de defensa, pero con cautelas*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 11.02.1999, n° 4335, p. 4.

27 “UEO/UE: *De Puig se congratula por las conclusiones de la cumbre de Saint Malo*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 15.12.1998, n° 4302, p. 6.

28 “UE/DEFENSA: *los Ministros de Asuntos Exteriores celebran un primer debate sobre la arquitectura de defensa de la Unión*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 09.12.1998, n° 4296, p. 3.

29 “UE/OTAN: *después de su reunión con Javier Solana, el Presidente del consejo de UE Schüssel se pronuncia favor de contactos regulares y tal vez, algún día, “formales” entre la presidencia de UE y la Alianza Atlántica*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 10.12.1998, n° 4298, p. 7.

de Defensa³⁰, para la que podrían participar todos los Estados miembros, independientemente de su situación Constitucional y el nombramiento del Sr. o Sra. PESC se designaría tras la ratificación del Tratado de Ámsterdam por todos los Estados, decidiéndose en el Consejo Europeo de Berlín de junio de 1999³¹, celebrándose las audiciones a finales de dicho mes³² y, previamente, se mantendrían encuentros bilaterales entre Francia y Alemania³³ para valorar los avances en el ámbito de la PESC.

Conforme avanzaban los meses, el desarrollo que precisaba la PESC se transformaba en un asunto capital en la agenda política europea, dada la trascendencia que adquiriría entonces el conflicto de Kosovo. La presidencia alemana lo destacó en el primer semestre de 1999, presentando un documento para el fortalecimiento de la PESC³⁴ mediante una capacidad de acción que se sustentase en capacidades militares creíbles y en órganos decisorios adecuados. Las decisiones de actuar se adoptarían en el marco institucional de la UE. El Consejo de UE podría así adoptar decisiones en toda la gama de actividades en las Relaciones Exteriores de UE (Comercio, PESC, Defensa)³⁵, asumiendo el contenido del Tratado de Ámsterdam que incorporaría las misiones de Petersberg y posibilitando que la UEO terminase formando parte de la estructura de la UE, sin duplicar las estructuras que ya mantenía la OTAN vigentes, algo que llegó a ser considerado como insensato³⁶.

El Presidente del Consejo, y Ministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, subrayaría que la capacidad de Europa para solucionar el conflicto en Kosovo contribuiría más al desarrollo de PESC y de una identidad de Seguridad y

30 *“UE/Consejo Europeo: según el Canciller Klima, la “estrategia de Viena” esbozar los nuevos objetivos para UE, Tras la realización del mercado único y la introducción del Euro - Santer: el paquete final de la Agenda 2000 “se estructura en torno a propuestas de la comisión” - clarificación de los objetivos de la cooperación fiscal*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 13.12.1998, n° 4301, p. 1 y ss.

31 *“PE/Cumbre de Berlín y Colonia: Schröder desea que la nueva Comisión pueda constituirse en verano y anuncia los grandes temas de Colonia (convocatoria de la nueva CIG elección del señor PESC, pacto para el empleo, estrategia para Rusia) - Milosevic debe aceptar todas las condiciones de la Comunidad Internacional*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 15.04.1999, n° 4374, p. 3.

32 *“PE/PESC: una audición del alto representante podría tener lugar a finales de junio*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 21.04.1999, n° 4378, p. 3.

33 *“UE/Cumbre de Colonia: reunión franco-alemana en Bonn*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 20.04.1999, n° 4377, p. 4.

34 *“UE/Seguridad y Defensa: la presidencia alemana formula propuestas (que suponen la creación de un Comité Militar de UE) en previsión del fortalecimiento de la identidad de europea de seguridad y de Defensa - Londres propone que los directores políticos adjuntos trabajen permanentemente en Bruselas*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 16.03.1999, n° 4358, p. 4.

35 *Ibíd.* p5.

36 *“UE/Defensa/Reino Unido: apertura prudente de Tony Blair*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 10.03.1999, n° 4354, p. 4.

de Defensa que todas las posibles declaraciones y resoluciones³⁷ juntas elaboradas hasta la fecha.

Sin embargo, a pesar de las declaraciones de condena, en Kosovo se seguían cometiendo masacres a civiles: al menos 45 personas habrían resultado muertas en Račak, en el sur. El jefe de la misión de observación de OSCE, William Walker, que se desplazó sobre el terreno, habló de crímenes contra la humanidad³⁸, mientras que las autoridades yugoslavas acusarían a la OSCE de haber orquestado dicha masacre en total cooperación con sus protegidos terroristas de UCK. Esta acusación carecía de todo fundamento, máxime cuando se efectuaron disparos contra observadores internacionales no armados, que se habían desplazado a Kosovo para contribuir a la causa de la paz y a la búsqueda de una solución política.

Ante estos hechos, Joschka Fischer, declararía que la comunidad internacional seguiría actuando en favor de un alto al fuego y de una solución pacífica en Kosovo, en el marco de UE, Naciones Unidas, OTAN y el grupo de contacto³⁹ y así lo manifestarían las conclusiones del Comité Político de UE⁴⁰.

Asimismo, se remitiría una carta al presidente Milosevic en nombre de la UE estableciendo una serie de pasos⁴¹ para volver a normalizar las relaciones, entre los que destacaban: anular la expulsión del jefe de la misión de OSCE, que finalmente Milosevic congelaría⁴²; cooperar con dicha misión; facilitar la investigación iniciada por el fiscal del Tribunal Penal Internacional, así como otorgar acceso a médicos forenses europeos y facilitar el nombre de las personas que habrían participado en las masacres consumadas, y asegurar el cumplimiento de las demandas del grupo de contacto⁴³.

37 “UE/Presidencia/ Kosovo: Fischer anuncia un “Puente Diplomático””, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 13.01.1999, n° 4314, p. 5.

38 “Kosovo/UE/ OTAN: la Presidencia del Consejo de UE condena la masacre de civiles y la agresión contra observadores de OSCE - OTAN enviado responsables militares a Belgrado (que acusa a OSCE de proteger a terroristas)”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 19.01.1999, n° 4318, p. 4.

39 “UE/Kosovo: reuniones del Comité Político y del grupo de contacto hoy en Bruselas - Fischer pide al Presidente Milosevic que reconsidere la decisión de declarar “persona non grata” al jefe de la misión de OSCE”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 20.01.1999, n° 4319, p. 2.

40 “UE/ Kosovo: conclusiones del Comité Político de UE”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 21.01.1999, n° 4320, p. 2.

41 “UE/Kosovo: en una carta al Presidente Milosevic, Fischer afirma que es impensable una mejora de las relaciones con RFY mientras se cometan actos como la masacre de Racak - siete demandas de UE a Belgrado”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 22.01.1999, n° 4321, p. 2.

42 “Kosovo”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 23.01.1999, n° 4322, p. 2.

43 “Kosovo: el grupo de contacto solicita las partes que entable negociaciones el 6 de febrero en Rambouillet”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 30.01.1999, n° 4327, p. 4.

La posterior conducta de la UE sería definida en el Consejo Europeo de marzo de 1999 donde declararían que: *“la actuación de la Unión Europea en su firme apoyo a la OTAN, no era una política que fuese en absoluto dirigida contra el pueblo yugoslavo ni serbio, ni contra RFY, o la República de Serbia. Va dirigida contra la política irresponsable de los dirigentes yugoslavos. Va dirigida contra las fuerzas de seguridad que castigan cínica y brutalmente a una parte de su propia población. [...] El presidente Milosevic debe poner fin a la agresión Serbia en Kosovo y firmar los acuerdos de Rambouillet que prevén el despliegue de una fuerza de OTAN para aportar estabilidad”*⁴⁴.

En efecto, la actuación de la Unión no fue militar, porque no disponía de ejército, fueron los Estados quienes bajo el paraguas de la Alianza pusieron los medios militares precisos para bombardear el territorio yugoslavo y detener las masacres que se cometían desde Serbia sobre la población albanokosovar de Kosovo.

Muchos pueden preguntarse por qué la OTAN actuó y bombardeó, precisamente Yugoslavia. Eso mismo le preguntaron al Presidente del Consejo en sede parlamentaria: ¿Por qué Kosovo y no otra región? Y Joschka Fischer respondería: *“porque Kosovo está en Europa y Milosevic lleva a cabo una guerra étnica y, si logra sus propósitos, esto amenazará la obra de unificación europea en su conjunto”*⁴⁵.

La propia guerra podría, en palabras del Presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles, servir para *“reforzar la determinación de realizar la misión histórica que consiste en completar la unificación de una Europa de libertad, democracia y bienestar”*⁴⁶. La Unión Europea no lanzó una sola bomba, y nuevamente volvería a asumir un rol humanitario, en palabras de Valéry Giscard d’Estaing a los municipios y regiones de Europa: *“asociarse a todas las campañas humanitarias en favor de los refugiados en Kosovo [...] cuando llegue la hora de la reconstrucción, las ciudades y regiones de Europa deberán desempeñar una gran función de ayuda a todas las ciudades devastadas por la guerra”*⁴⁷.

44 *“UE/Kosovo: texto de la declaración del Consejo Europeo explicando los motivos y objetivos de la participación europea en las acciones contra la República Federal de Yugoslavia - poner fin al aislamiento de RFY”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 26.03.1999, n° 4365, p. 4.

45 *“PE/Kosovo: Fischer confía que Rusia renuncia a su bloqueo en ONU, para poder desempeñar plenamente su rol en una solución de paz - la crisis refuerza en muchos países la aspiración a desarrollar la cooperación regional - importancia de las estrategias comunes para Rusia y Ucrania - posible reanudación del diálogo con Turquía al margen de la Cumbre de OTAN en Washington”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 21.04.1999, n° 4378, p. 3.

46 *“PE/Kosovo/Europa del Este: según Gil Robles, el conflicto de Kosovo reforzará la determinación de UE de “completar la unificación de Europa”*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 29.04.1999, n° 4384, p 4.

47 *“Kosovo/CCMR”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 24.04.1999, n° 4381, p. 5.

De facto, así ocurrió, la primera reunión de la Agencia de Reconstrucción, se celebraría en la ciudad griega de Tesalónica el lunes 17 de enero de 2.000⁴⁸, nombrando como director a Hugues Mingarelli⁴⁹, y de ahí siguieron una serie de ellas, donde se abordaron las pautas de la ayuda que el territorio kosovar recibiría tras el bombardeo efectuado por la OTAN, así como la posible fijación definitiva del organismo comunitario en la ciudad⁵⁰, que no sería secundada por todos los Estados miembros, pero se lograría el consenso en el seno del Consejo⁵¹. La reconstrucción afectaría no solo a Kosovo, también a un programa que incluiría ayuda económica para todos los Balcanes⁵².

El territorio de Kosovo se encontraba en un estado ruinoso, porque los bombardeos se habían prolongado desde el 24 de marzo al 11 de junio de 1999, durante un tiempo en el que la población civil continuaría viviendo en un infierno de metralla. En unos meses que parecieron volverse interminables, mientras que la ayuda internacional para la región comenzaba a ser movilizada desde diversas instituciones internacionales como la UE⁵³ o el Banco Mundial⁵⁴, que en los primeros momentos se centraría en las necesidades humanitarias urgentes⁵⁵ y después en la reconstrucción en sí del país⁵⁶. Asimismo, podemos destacar la falta de precisión en los obje-

48 “EU/Kosovo: Agency for Reconstruction holds first meeting”, Europe Daily Bulletin, 18.01.2000, n° 7635, p. 9.

49 “EU/Kosovo: Reconstruction Agency names a director, assigns its personnel to Thessaloniki and Pristina and prepares its activity”, Europe Daily Bulletin, 19.01.2000, n° 7636, p. 4.

50 “UE/Grecia/ Balcanes: Simitis propone la instalación en Salónica del organismo que se encargará de la reconstrucción”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 13.05.1999, n° 4393, p. 3.

51 “UE/Kosovo: el Consejo mantiene su posición respecto a la sede de la agencia para la reconstrucción de Kosovo, la Comisión prepara un compromiso para el reparto de las competencias entre Salónica y Pristina”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 28.10.1999, n° 4484, p. 8.

52 “UE/Cumbre de Colonia: Jacques Santer propondrá en Colonia la creación de una Agencia Comunitaria para la reconstrucción de los Balcanes e insiste en la necesidad, durante la próxima revisión del Tratado, de respetar el equilibrio institucional - el “valor añadido” del pacto para el empleo”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 02.06.1999, n° 4404, p. 2.

53 “UE/Kosovo: desbloqueados los 15 millones de euros para la ayuda humanitaria de la Unión Europea y en verano se podrían comprometer 196 millones adicionales”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 13.05.1999, n° 4393, p. 8.

54 “UE/Kosovo: De Silguy concluye el acuerdo con el Banco Mundial para la coordinación de la ayuda internacional a los países de la región”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 13.05.1999, n° 4393, p. 8.

55 “UE/Kosovo: la primera conferencia de donantes se centrará en las necesidades humanitarias urgentes en la estrategia para la reconstrucción”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 28.07.1999, n° 4444, p. 2.

56 “UE/Kosovo: promesas por valor de 1,05 mil millones de dólares para el 2000 en la segunda conferencia de donantes”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 18.11.1999, n° 4497, p. 5.

tivos militares que se llegaría a observar. La propia OTAN efectuó, por medio del canciller alemán, Schröder⁵⁷, una petición de disculpas al gobierno chino, porque sus proyectiles habían bombardeado su embajada en Belgrado.

El socialista francés Olivier Duhamel preguntaría en el Parlamento Europeo, al Presidente del Consejo, Joschka Fischer: “¿cuál es la reforma que, en el futuro, nos ayudaría a evitar “nuevos Kosovos”? ¿Acaso la integración de PESC en el primer pilar? ¿O bien es el recurso a las cooperaciones reforzadas?”⁵⁸ La respuesta del presidente del Consejo sería lapidaria: “si Europa no tiene una identidad de seguridad reforzada, estará dominada por otros y Europa como sujeto político debe tener esa fuerte identidad”⁵⁹.

Los prolegómenos de la ulterior Conferencia Intergubernamental (CIG) que alumbraría el Tratado de Niza, vendrían seguidos de un renacimiento integrador en el ámbito de la Política de la Defensa, mayormente por los acontecimientos que se vivían a las puertas de Europa. La Guerra de Kosovo implicó una mayor presión sobre los reacios líderes europeos que no habían efectuado, hasta la fecha, grandes avances en este ámbito.

2. LOS GRANDES RETOS DE LA DEFENSA CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM: LOS LENTOS AVANCES, EL DESASTRE HUMANITARIO Y LA RADIACIÓN DE URANIO EMPOBRECIDO SOBRE KOSOVO (1999-2000)

La Cumbre de Colonia en junio de 1999 certificaría el compromiso europeo y su inclusión en la agenda política suponía todo un logro en el replanteamiento militar de la seguridad en el Viejo Continente⁶⁰. Así lo manifestaría el Ministro ale-

57 “UE/OTAN/ Kosovo/ China: Schröder presenta las disculpas de OTAN a Pekín”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 13.05.1999, n° 4393, p. 3.

58 “PE/Reforma Institucional: según Fischer la crisis institucional aumentará la importancia, en la próxima revisión del Tratado, del debate sobre las relaciones del PE con la Comisión y el Consejo”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 21.04.1999, n° 4378, p. 2.

59 *Ibíd.*

60 “PE/Cumbre de Colonia: para la presidencia del Consejo, el desarrollo de la identidad europea de Seguridad y de Defensa representa “ahora un elemento central del proceso de unificación europea” - otros temas - la reforma institucional podría elaborarse antes de finales del año 2000”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 06.05.1999, n° 4388, p. 4.

mán de Defensa, Rudolf Scharping⁶¹. En palabras de Jacques Santer ante el plenario del Parlamento Europeo, al destacar que la reunión de Colonia sería un momento clave⁶² para alcanzar la estrategia global europea en los Balcanes. Paralelamente, a primeros de junio de 1999 se lograría alcanzar la firma del acuerdo de retirada de las tropas serbias⁶³, permitiendo suspender los bombardeos sobre la región⁶⁴ y detener la lluvia de metralla que dividía al propio Continente.

La reflexión exigida por los líderes en Colonia era una necesidad que se abría paso en el debate público, puesto que la función de Europa en el mundo estaba quedando diluida por falta de ambición política y de acción común, tanto en el plano de la Política Exterior como en la Política de Defensa.

La propia UEO recordaría a la Unión que podía reactivar su papel, asumiendo funciones más relevantes. Para ello, solo necesitaba pedirlo, pues la UEO estaba a disposición de la UE para ejecutar acciones humanitarias: tras el conflicto de Kosovo. Dicho cometido había sido asumido hasta ahora por OTAN, pero la UEO se mostraba más que dispuesta de ejecutar las órdenes de la UE⁶⁵. Hasta aquellos momentos, la Alianza Atlántica se había ocupado de los prolegómenos del conflicto y de la ejecución del bombardeo en su totalidad, con medios provenientes de los Estados europeos, que a su vez eran miembros de la Alianza, pero sin ninguna intervención de la UE, pues ésta carecía de dichas capacidades militares. Seguramente, de haberse ejecutado por la Unión, el control de la región se habría alcanzado por vías alternativas a un crudo bombardeo, pues directamente, los líderes europeos eran contrarios tan siquiera a una intervención terrestre⁶⁶.

Los Estados más grandes, que podrían ayudar a incentivar el paso en la integración de la Defensa, podrían haberlo ejecutado, de haber contado con una verdadera

61 “UE/Defensa: la Cumbre de Colonia reimpulsará la identidad Europea de Defensa y la Integración de UEO en la Unión Europea, anuncia Scharping”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 11.05.1999, n° 4391, p.2.

62 “Según Jacques Santer, no se puede pedir un rol de fuerte impulso político a la Comisión y, al mismo tiempo querer transformarla en Secretaría del Consejo del Parlamento”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 06.05.1999, n° 4388, p. 4 y 5.

63 “Kosovo: firma del acuerdo de retirada de las tropas serbias”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 10.06.1999, n° 4411, p. 2.

64 “UE/Kosovo: tras el acuerdo militar, Solana anuncia la suspensión de los bombardeos de OTAN y los miembros de UE resaltan la función primordial de ésta en la reconstrucción”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 11.06.1999, n° 4412, p. 3.

65 “UEO/Asamblea: el Presidente De Puig subraya el cometido que UEO podría desempeñar en los Balcanes”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 13.05.1999, n° 4393, p.2.

66 “UE/Kosovo/ OTAN: el Canciller Schröder resalta la identidad de pareceres entre UE y OTAN en cuanto al mantenimiento de la doble estrategia militar y política para restablecer la paz y sigue oponiéndose a una intervención terrestre”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 20.05.1999, n° 4396, p.2.

voluntad política. Esta voluntad, que hasta el momento se había observado en acuerdos bilaterales entre Estados y en numerosas declaraciones, eran simple y llanamente apariencias. Recordemos las palabras del Primer Ministro Tony Blair, ante los electores británicos, en vistas de las elecciones europeas del 10 de junio de 1999, animando a sus conciudadanos a acudir a las urnas e insistiendo en la importancia de la cita electoral porque el gobierno tenía grandes proyectos para reformar la Unión. En concreto, una de sus prioridades expuestas en campaña sería la creación de una Política de Defensa basada en una auténtica cooperación entre Estados miembros⁶⁷.

Esta retórica que exacerbaba la cooperación sobre la integración, significaba: mantener el poder de veto en aquellas cuestiones que el Estado británico no estuviera interesado en que avanzasen o bien, que por motivos de interés nacional, no convendría apoyar y/o ejecutar. En aquellos momentos, Gran Bretaña⁶⁸ deseaba mejorar la capacidad de adopción de decisiones en materia de Seguridad, en apoyo a la Política Exterior Común⁶⁹, pero sin todavía apostar por un ejército Europeo que, en palabras de José María Gil Robles, era necesario para poseer una auténtica Política Exterior⁷⁰, ya que tal y como se venía comportando la Unión en el plano internacional, no satisfacía a todos sus miembros⁷¹.

Las nuevas personalidades políticas fueron trascendentales a la hora de presionar en favor de un avance en la integración. Recordemos, por ejemplo, al futuro Alto Representante de la PESC, que ya a finales de mayo de 1999 era público y notorio que sería el español, Javier Solana, quien ocupase por primera vez las funciones de máximo representante de la Política Exterior y de Seguridad de UE, Secretario General del Consejo y quizás asumirá también (a finales de año) las competencias

67 *“PE/Elecciones/ Reino Unido: al iniciar la campaña del partido laborista, Tony Blair enuncia entre sus prioridades una Política de Defensa europea y la reforma de las instituciones - mantenimiento del veto sobre fiscalidad”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 21.05.1999, n° 4393, p.2.

68 Fragmento del discurso de Tony Blair el 13 de mayo de 1999 tras ser galardonado con el Premio Carlomagno: “Ningún país deberá su derecho soberano de determinar la utilización de sus propias fuerzas armadas. Sin embargo, tenemos que estudiar cómo cooperar mejor, completar las capacidades de nuestro aliado, abrir toda la gama de opciones en materia de defensa. Ellos significa también una mayor integración en la industria y en el suministro en el ámbito de la defensa. Si antes existían dudas, Kosovo debería haberla eliminado” En *“Tony Blair destaca la necesidad de mejorar las “capacidades militares” europeas”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 22.05.1999, n° 4398, p.2.

69 *“UE/ Cumbre de Colonia: Cook cita entre las prioridades de Londres la reforma de la Comisión, el Pacto para el empleo, la Carta de derechos, la Política de Seguridad y de Defensa”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 27.05.1999, n° 4400, p.3.

70 *“PE/PESC: una auténtica Política Exterior exige un ejército, afirma Gil-Robles”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 20.05.1999, n° 4396, p.5.

71 *““UE en su forma actual no nos satisface, no corresponde a nuestros pareceres, a nuestras ideas ni a nuestras ambiciones” declara el Primer Ministro griego Costas Simitis al referirse a la situación yugoslava”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 22.05.1999, n° 4398, p.2.

del Secretario General de la UEO⁷² aunque la decisión definitiva se adoptaría en la cena del Consejo Europeo de Colonia de 1999⁷³, después de una difícil discusión⁷⁴, en la que resultaría apoyado por la mayoría de los Estados miembros⁷⁵. Un viraje fundamental, fue el primer Alto Representante que a la vez llevaba las riendas de otra Organización Internacional paralela a la Unión.

A finales de julio de 1999, Solana iniciaría el estudio de sus responsabilidades⁷⁶ sobre cómo organizar los trabajos relativos a la PESC en el marco del Tratado de Ámsterdam⁷⁷, aceptando finalmente asumir sus funciones en octubre o noviembre de dicho año⁷⁸, tras ser aclaradas en la Cumbre de Tampere⁷⁹ y afirmando, tras dejar su cargo como Secretario General de la Alianza, el deber de desarrollar la identidad europea de seguridad y de defensa en las dos casas⁸⁰, tanto en UE como en OTAN, así como en centrarse en las estrategias comunes propuestas por la Unión⁸¹.

72 “UE: Solana, señor PESC”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 28.05.1999, n° 4401, p.2.

73 “UE/Cumbre/Nombramientos: podrían aplazarse los nombramientos del señor PESC, Presidente del BEI, etc”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 04.06.1999, n° 4406, p.3.

74 “UE/Consejo Europeo: el Canciller informa a los responsables americanos, chinos y rusos de los resultados de la cumbre en cuanto a Kosovo - Solana primer “sr. PESC” - Schröder resalta la importancia de la próxima CIG para la reforma institucional y lamenta no haber podido obtener que Turquía se ha tratado como “candidato” a la adhesión - la “resistencia” danesa y holandesa impide reiniciar el debate en torno al duty free - Santer satisfecho por la decisión de crear una Agencia para la Reconstrucción de los Balcanes”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 05.06.1999, n° 4407, p.3.

75 “UE/Consejo Europeo: la Cumbre de Colonia demuestra la voluntad de la Unión Europea de desempeñar plenamente su rol en la escena internacional”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 06.06.1999, n° 4408, p. 4 y ss.

76 “UE/Asuntos Generales: en el debate abierto, las Relaciones Exteriores de UE en la era post Kosovo - participación de Javier Solana en el almuerzo”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 17.07.1999, n° 4438, p. 2.

77 “UE/Presidencia: la presidencia finlandesa del Consejo confirma su voluntad de contribuir a una mayor transparencia de las actividades de UE”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 03.07.1999, n° 4428, p.3.

78 “UE/Política Exterior y de Seguridad: Solana indica a los quince que prevé asumir sus funciones como “señor PESC” en octubre o noviembre”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 20.07.1999, n° 4439, p.4.

79 “UE/PESC: según Chirac y Schröder la Cumbre de Tampere ha de subrayar y precisar en una declaración la función de Solana”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 15.10.1999, n° 4475, p.2.

80 “UE/OTAN/PESC: al dejar OTAN, Solana afirma que habrá que desarrollar la identidad europea de seguridad y de defensa en UE y en OTAN”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 08.10.1999, n° 4471, p.2.

81 “PE/PESC: en su primera reunión con los diputados europeos como señor PESC Solana responde en torno a Chechenia, Kosovo, integración de UEO en UE - para Ucrania, no ha llegado el momento de hablar de adhesión”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 27.10.1999, n° 4483, p.4.

En cualquier caso, la figura del futuro Mr. PESC, al que se propuso presidir también el Comité Político y de Seguridad⁸², junto al presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles⁸³, incentivaría el proceso de estructuración militar en el seno de la Unión Europea. Las palabras que como Presidente del Parlamento Europeo dirigiría a Javier Solana, una vez que fue elegido Alto Representante para la PESC, auguraban un buen entendimiento entre ambos, asumiendo que Solana mantenía un perfil político importante, con una gran experiencia en asuntos internacionales⁸⁴.

Por otro lado, la fortaleza de Gil Robles la podemos constatar en un fragmento del discurso pronunciado en el Instituto Sueco de Relaciones Internacionales, el 27 de mayo de 1999, al recordar que la guerra de Kosovo demostraba a la Unión Europea la necesidad de asumir una auténtica Política Exterior que exigiese una estructura militar única o común apoyada por todos los Estados miembros los cuales debían comprometerse a organizar la defensa⁸⁵, y dicha cuestión debería ser decidida como muy tarde en la próxima reforma del Derecho Originario de la Unión Europea, para que se otorgase sin dilación a las instituciones de UE un mandato político fuerte y muy claro que les permitiese intervenir políticamente y aplicar medidas no militares para prevenir las crisis. Su sucesora en el cargo, Nicole Fontaine, también mantendría una muy positiva sintonía con Solana, siendo para él una de las primeras reuniones que mantuvo tras asumir el cargo⁸⁶.

En aquellos meses de incertidumbre, los Ministros de Asuntos Exteriores de la mayoría de los Estados Europeos se encontraban a la expectativa de la señal política que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea para avanzar en el ámbito de la integración de la Seguridad y la Defensa⁸⁷. El avance no dependía de la Comisión, tampoco del Parlamento o del Consejo mismo, dependía, en última

82 *“UE/Cumbre de Tampere: Chirac y Schröder proponen al Consejo Europeo que Solana presida el próximo Comité Político y de Seguridad que se instalará en Bruselas”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 16.10.1999, n° 4476, p.5.

83 *“PE/Consejo Europeo: Gil Robles sugiere para la próxima CIG un método y un calendario diferentes a los de la presidencia - el Parlamento debe estar implicado en el pacto para el empleo - a favor de la revisión de las perspectivas financieras”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 04.06.1999, n° 4406, p.6.

84 *“UE/PESC/PE: Javier Solana invitado a comparecer ante el Parlamento Europeo”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 08.06.1999, n° 4409, p.2.

85 *“PE/Suecia: Gil Robles favorable a un calendario para la integración de UEO en UE - invitación a Suecia a acercarse a la mayoría de los Estados miembros respecto al Estatuto del diputado europeo”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 28.05.1999, n° 4401, p.3.

86 *“PE/PESC: Solana se reúne con Fontaine - hacía una cooperación fructífera con el Parlamento”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 21.10.1999, n° 4479, p.4.

87 *“UE/Seguridad y Defensa: esperamos de Colonia la señal de salida para el desarrollo de una Política Común de Seguridad y de Defensa, declara Rudolf Scharping - ambiciosos programas antes de finales del año 2000”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 29.05.1999, n° 4402, p.2.

instancia, del Consejo Europeo, aunque eso no impedía que otros organismos no ejercieran previamente labores de reflexión⁸⁸.

Estados como Francia y Alemania apoyaban abiertamente que la Cumbre de Colonia sirviera entonces para proyectar la Defensa de la Unión Europea al verdadero lugar que le correspondía, dotándola de medios autónomos necesarios para decidir y actuar frente a la crisis⁸⁹. El poder de persuasión de ambos Estados ayudaría a consolidar la unidad de criterio en este ámbito, y los Jefes de Estado y de Gobierno lograron afirmar la voluntad de que la UE asumiese, en un futuro próximo, las misiones Petersberg⁹⁰ obligación que se encontraba recogida en el Tratado de Ámsterdam, pero que requería voluntad política para materializarse.

Asimismo, al avance de la integración en el ámbito militar, con una fuerte carga de responsabilidad delegada en el Eurocuerpo⁹¹, se añadía al otro tema dominante de la Cumbre de Colonia de 1999, esto es, la Guerra de Kosovo. El Primer Ministro británico, Tony Blair, declararía que confiaba en la rápida solución del conflicto, asegurando que no cesarían en su empeño, como europeos, de proteger a los refugiados kosovares, mediante la transferencia de importantes sumas de dinero comunitario⁹², hasta que las promesas y compromisos de Milosevic se traduzcan en medidas concretas verificables⁹³.

88 *“UE/ Cumbre de Colonia: para preparar el Consejo Europeo de Colonia, el Consejo profundizará el lunes sus reflexiones sobre defensa y entorno a la próxima Conferencia Intergubernamental”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 29.05.1999, n° 4402, p.2.

89 *“UE/Cumbre de Colonia/Alemania: París y Bonn esperan “un impulso importante” de Colonia en materia de Seguridad y de Defensa - pacto para el empleo: otra “etapa”*”, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 01.06.1999, n° 4403, p.8.

90 *“UE/Consejo Europeo: los Jefes de Gobierno afirman la voluntad de UE de asumir las misiones de Petersberg y solicitan a la presidencia finlandesa que prepare decisiones para la inclusión de tareas de UEO en UE y la creación de un Comité Político y de Seguridad así como de un Comité Militar de UE”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 04.06.1999, n° 4406, p.2.

91 El Consejo Europeo de Colonia decidiría que el Eurocuerpo se convirtiera en un cuerpo militar de reacción rápida, *“Con posibilidad de movilizar a 60.000 hombres y a más de mil carros de combate y blindados [...] que deberían permitirle llevar a cabo operaciones de gestión de crisis, ayuda humanitaria y mantenimiento o restablecimiento de la paz”* En, *“UE/Defensa: el Eurocuerpo se prepara para convertirse en “Cuerpo Europeo de reacción rápida”*” Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 12.06.1999, n° 4413, p.7.

92 *“UE/Kosovo: la Comisión desbloquea 50 millones de ayuda humanitaria para el regreso de los refugiados de Kosovo”*, Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 12.06.1999, n° 4413, p.7.

93 *“Tony Blair: mantener la presión militar sobre Milosevic hasta que las promesas se traduzcan en “acciones concretas y verificables”*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 06.06.1999, n° 4408, “p.5.

Tras la guerra kosovar, con su periodo de estabilización en el que hubo ataques revanchistas⁹⁴, llamamientos al cese de la violencia⁹⁵ y condenas por los reiterados⁹⁶ ataques extremistas⁹⁷, la paz no terminó de llegar a la región⁹⁸ sino que comenzaron a observarse las secuelas de las guerras. Los soldados europeos pertenecientes a los ejércitos de los Estados miembros, y concretamente los miembros de la OTAN, destacados en los Balcanes, o que hubieran intervenido en alguna de las guerras en la década de los 90, vieron mermada su salud y empezaron a caer enfermos.

El aumento de casos fue tan dramático, que se extendió por los cuarteles de Bélgica, Holanda, Italia, Portugal, Grecia y otros países. Finalmente, la cuestión llegó a las esferas políticas de la Unión: al Consejo⁹⁹, la Comisión y el Parlamento Europeo¹⁰⁰. Al parecer, los ejércitos nacionales utilizaron armamento con uranio empobrecido en los bombardeos de Bosnia y Kosovo¹⁰¹, afectando seriamente no solo a las tropas, sino también a los civiles que estuvieron expuestos a la metralla ponzoñosa.

El conocido como *síndrome de los Balcanes*, no solo demostró una vez más la necesidad de una PESD¹⁰² verdaderamente europea¹⁰³, también se supo que causaba muertes prematuras por cáncer, leucemia y otras enfermedades, y tuvo que ser

94 «UE/Serbia/Kosovo: Francia propone a UE el levantamiento progresivo de las sanciones contra los serbios - la Presidencia finlandesa condena los actos de violencia contra serbios de Kosovo», Boletín Cotidiano de la Agencia Europa, 06.11.1999, n° 4490, p. 2 y 3.

95 «UE/Kosovo: MM. Solana et Patten signent avec les dirigeants du Kosovo un appel à renoncer a la violence», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 21.04.2000, n° 7703, p. 3.

96 «UE/Kosovo: l'UE condamne les attaques contre les serbes», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 20.02.2001, n° 7906, p. 5.

97 «UE/Etats-Unis/Kosovo: UE et Etats-Unis condamnent les violences au Kosovo et assurent qu'ils joueront un rôle moteur en faveur de la province», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 01.03.2001, n° 7913, p. 5.

98 «UE/Kosovo: l'Union préoccupé par la multiplication des actes de violence a Mitrovica», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 06.02.2001, n° 7896, p. 6.

99 «UE/Conseil Affaires Generales», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 23.01.2001, n° 7886, p. 7.

100 «UE/ Syndrome des Balkans: discussion au Conseil Affaires Générales du 22 janvier, a la Commission Européenne et au Parlement Européen la semaine prochaine», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 11.01.2001, n° 7878, p. 5.

101 «UE/PESD/Présidence Suédoise: M. von Sydow prévoit des conclusions mercredi sur l'Affaire du Syndrome des Balkans - Gestion des Crises : développer sur un pied d'égalité les volets civil et militaire», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 09.01.2001, n° 7876, p. 5.

102 «L'affaire des armes à l'uranium appauvri soulève la question générale des destructions dans la zone du Danube et renforce la nécessité de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 10.01.2001, n° 7877, p. 3.

103 «Parti du PSE/Défense : les socialistes européens insistent sur la nécessité de construire une véritable Politique Européenne de Défense», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 13.01.2001, n° 7880, p. 5.

largamente discutido¹⁰⁴, estudiado¹⁰⁵ y debatido¹⁰⁶. Resulta desconcertante que el Presidente de la Comisión subrayara entonces la responsabilidad de la Unión Europea en la región¹⁰⁷, máxime cuando ésta no había enviado un solo soldado a los Balcanes, porque carecía de ejército de defensa. Por ello, la OTAN fue la primera organización en aprobar un plan de acción para asegurar la salud de su personal militar¹⁰⁸ y se le pidió a sus miembros que adoptaran una moratoria sobre el uso de armamento con uranio empobrecido¹⁰⁹ e incluso el propio Consejo de Europa, como institución que vela por el cumplimiento de los Derechos Humanos en Europa, demandaría su prohibición total¹¹⁰.

En julio de 1999 se hicieron públicos los resultados del Eurobarómetro efectuado por la Comisión Europea entre el 12 de marzo y el 4 de mayo de 1999, coincidiendo con la crisis de la Comisión¹¹¹, recordemos la dimisión de Santer y la nueva elección de Prodi con un mandato completo a partir del 23 de enero del 2000¹¹², y la guerra de Kosovo. Los apoyos a una PESD disminuirían a lo largo de todos los Estados de la Unión, salvo en Bélgica y en Portugal, en comparación con la anterior encuesta.

104 «UE/Balkans/Uranium: le COPSI discute le 9 janvier du syndrome des Balkans et de la création d'un groupe de travail sur les questions de santé», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 06.01.2001, n° 7875, p. 3.

105 «UE/ Syndrome des Balkans: la Commission demande au Comité EURATOM sur les radiations un avis sur les effets des bombardements au Kosovo», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 10.01.2001, n° 7877, p. 6.

106 «Gauche Unitaire/Balkans : audition au Parlement Européen de grands témoins sur l'utilisation des munitions à uranium appauvri», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 13.01.2001, n° 7880, p. 5.

107 «UE/ Syndrome des Balkans: le Ministre grec de la Défense a écrit à son homologue suédois - M. Prodi souligne la responsabilité de l'UE dans la région», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 09.01.2001, n° 7876, p. 5.

108 «OTAN/Syndrome des Balkans: le Conseil de l'OTAN a approuvé un plan d'action», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 11.01.2001, n° 7878, p. 6.

109 «PE/Syndrome des Balkans: le Parlement demande aux états membres de proposer à l'OTAN un moratoire sur les armes à l'uranium appauvri», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 18.01.2001, n° 7883, p. 4.

110 «Conseil de l'Europe: l'Assemblée Parlementaire demande l'interdiction totale des armes contenant de l'uranium appauvri ou du plutonium», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 27.01.2001, n° 7890, p. 6.

111 «UE/Comisión Santer: Jacques Santer admite que pudieron cometer algunos errores estratégicos en la crisis de la comisión y añade que podrá pronunciarse en torno a algunos de sus aspectos cuando pueda hablar - nuevas prioridades de UE - alegato a favor del apoyo del grupo del PPE a la comisión Prodi», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 15.07.1999, n° 4436, p.2.

112 «UE/Comisión Prodi: los 15 designarán formalmente el lunes a los Comisarios propuestos», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 17.07.1999, n° 4438, p.3.

En conjunto existió un 71% de ciudadanos encuestados favorables a dicha política y un 63% apoyaría abiertamente una Política Exterior Común: “los más partidarios de una Política de Seguridad y Defensa Común son, a pesar de las caídas que oscilan entre 1 y 5 puntos, Italia y Holanda (81%), Bélgica (80%), Luxemburgo (79%), Francia (77%), Alemania (74%), seguidos de Grecia (71%), España (67%), Portugal (64%), Austria (62%), Reino Unido (58%), Dinamarca (53%), Irlanda (50%), Suecia (45%), Finlandia (44%).”¹¹³

El embajador de Asuntos Exteriores italiano, Lamberto Dini, manifestaría tras la presentación de la agenda política finlandesa para el segundo semestre de 1999, que la guerra kosovar había evidenciado la necesidad acuciante de dotar a la UE de capacidades operativas¹¹⁴ en el ámbito de la PESC, en aras de reducir el desfase entre UEM y una cooperación política europea limitada a simples manifestaciones declaratorias¹¹⁵. Por ello, insistiría en que la Unión requería dotarse, a través de la UEO, de los instrumentos necesarios para conseguir, especialmente en los ámbitos de la información, la logística, el mando y el control, un nivel de autonomía compatible con la naturaleza de sus intereses, que no coincidiría necesariamente con los de los estadounidenses, y con el recurso a misiones humanitarias, de mantenimiento y de restablecimiento de la paz.

3. LA DEFENSA DE EUROPA, LA LABOR DE JAVIER SOLANA Y EL FINAL DE LA UEO

Estos cambios, y otros muchos, requerían ser abordados a través de una nueva Conferencia Intergubernamental, como así lo había expresado en sus intenciones la Presidencia finlandesa del Consejo. En el Consejo, en su formación de Asuntos Generales, los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros tomarían buena nota de dichas propuestas y comenzarían las consultas para preparar el informe que la Presidencia finlandesa sometería a la Cumbre de Helsinki¹¹⁶. El infor-

113 “UE/Sondeos: el último Eurobarómetro refleja que se concede mayor importancia que antes a la reforma institucional, pero el apoyo a una Política Común de Defensa disminuye”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 07.07.1999, n° 4430, p.5.

114 “UE/Consejo Asuntos Generales: las prioridades de UE para este semestre amplía concordancia, pero con matices significativos de un estado miembro a otro”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 20.07.1999, n° 4439, p.4.

115 Ibid.

116 “UE/Asuntos Generales: el Consejo toma nota (con satisfacción) de las intenciones de la Presidencia respecto a CIG, la Cumbre de Tampere y la carta de Derechos Fundamentales”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 21.07.1999, n° 4440, p.5.

me enumeraría los temas que deberían tratarse en CIG así como opciones para las reformas institucionales previstas¹¹⁷.

Los Ministros de Defensa, junto al futuro Alto Representante de la PESC¹¹⁸, participarían en el debate abierto¹¹⁹ para aclarar las prioridades y objetivos de la Unión Europea en materia de Seguridad y Defensa con anterioridad al Consejo Europeo de Helsinki¹²⁰ así como en reuniones posteriores con los Ministros de Asuntos Exteriores¹²¹, porque no se podía mantener un avance tan pausado y se requería una mejora de las capacidades defensivas de Europa¹²².

El Presidente de la Asamblea de la UEO, Lluís Maria de Puig, reconocería que, entonces, el tema de la Defensa resultaba tan ambiguo y dubitativo que no se podía decir que orientase realmente hacia la defensa europea¹²³ porque en el Consejo Europeo de Colonia se había evocado esencialmente la gestión de crisis, pero no se dijo prácticamente nada del art. 5 del Tratado de Bruselas modificado¹²⁴ y así lo reiteró en la apertura especial de la Asamblea en Luxemburgo, en octubre de 1999¹²⁵. Poco tiempo después, la Asamblea de la UEO, que algunos abogaban por su desaparición¹²⁶, votaría favorablemente la concreción de la Secretaria General de

117 *Ibíd.*

118 *“UE/Gymnich: Solana participará en los trabajos de Saariselkä - los Ministros de Defensa asistirán en el futuro a los debates sobre Seguridad y Defensa”*, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.09.1999, n° 4446, p.2.

119 *“UE/Seguridad y Defensa: los Ministros de Asuntos Exteriores y los de Defensa debatirán el lunes el desarrollo de las capacidades militares de UE y las estructuras necesarias para una política de Seguridad y de Defensa”*, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 11.11.1999, n° 4493, p.4.

120 *“UE/Seguridad y Defensa: la presidencia finlandesa propone un calendario para la cumbre de Helsinki - los Ministros de Defensa participarán en el Consejo Asuntos Generales de noviembre”*, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 07.09.1999, n° 4448, p.8.

121 *«UE/Affaires Generales: les Ministres de la Défense participeront à la session du Conseil de lundi»*, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 18.03.2000, n° 7679, p.3.

122 *“UE/Defensa: Chirac es favorable a una capacidad de Defensa de Europa ya que la Alianza Atlántica continúa siendo “el elemento esencial de la defensa colectiva”*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 21.10.1999, n° 4479, p.9.

123 *“UE/UEO: según la Asamblea de UEO, el sr PESC y el Secretario General de UEO deberían ser la misma persona, declara De Puig, quién se pronuncia por una participación permanente del PE en los trabajos de la Asamblea”*, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 28.09.1999, n° 4463, p.4.

124 *Ibíd.*

125 *“UEO/UE: los países de la Unión Europea deben preguntarse si quieren entrar “en la vía de la Defensa Europea” o limitarse a la gestión de crisis, afirma De Puig en la sesión especial de la Asamblea de UEO”*, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 19.10.1999, n° 4477, p.8.

126 *«Défense Européenne/Dimension Parlementaire: l’assemblée de l’UEO devrait disparaître, affirme M. Ruyperéz»*, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 01.06.2000, n° 7729, p. 6.

la Organización en la figura de Javier Solana¹²⁷ y menos de un mes más tarde sería oficialmente nombrado¹²⁸.

El debate sobre el artículo 5 del Tratado de la UEO, que reflejaba la asistencia mutua en caso de ataque externo entre los miembros de la organización, quedó rápidamente descartado, por la presidencia finlandesa¹²⁹, de ser introducido en los Tratados en la próxima Conferencia Intergubernamental que reformaría las instituciones comunitarias, al igual que la creación de un ejército europeo¹³⁰, por declaración expresa del Secretario británico de Defensa, Geoffrey Hoon.

En esa línea se sumaban las opiniones del futuro Comisario de Relaciones Exteriores, y último Gobernador de Hong-Kong, Chris Patten, en su audición ante el Parlamento Europeo, que también facilitarían nuevas perspectivas para aproximarse al debate abierto sobre el grado de integración en la Política de Defensa. En respuesta a la posibilidad de crear un ejército europeo, afirmó que *“si esperamos a disponer de un ejército europeo para combatir y convertir a la política de seguridad en una realidad, tendremos que esperar mucho tiempo”*¹³¹... puesto que ningún Estado miembro parecía *“dispuesto a renunciar al rol primordial de OTAN y de los Estados nacionales en materia de defensa”*¹³². En cualquier caso, manifestó que defendería que las posibles futuras intervenciones humanitarias de la UE se efectuasen al amparo de las Naciones Unidas¹³³ y asumiendo plena cooperación con ellas¹³⁴.

El Ministro británico de Defensa, y futuro sucesor de Javier Solana en la Secretaría General de la OTAN, George Robertson, afirmarí en la London School

127 *“UEO: la Asamblea se pronuncia a favor de la designación de Solana como nuevo Secretario UEO y por una cooperación apropiada con el Parlamento Europeo”*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 26.10.1999, n° 4482, p.5.

128 *“UE/consejo: la Auditoría ha terminado y se presentará a los Ministros - deficiencias europeas - solana nombrado oficialmente por UEO Secretario General”*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 20.11.1999, n° 4499, p. 2.

129 *“UE/UEO”*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 29.10.1999, n° 4485, p.4.

130 *“UE/ Defensa: propuesta franco-británica para la creación de una fuerza de acción rápida de UE - no a un Ejército Europeo, afirma Hoon”*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 16.11.1999, n° 4495, p.4.

131 *“PE/Comisión/ Audiciones: Patten expone una visión bastante pragmática del proceso de integración europea y se muestra evasivo en cuanto a la extensión de la mayoría cualificada a PESC - la Política de Seguridad no debe esperar a la creación de un Ejército Europeo - la ampliación no será un éxito sin profundización”*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 03.09.1999, n° 4446, p.4.

132 Ibid.

133 *“UE/Relaciones Exteriores: según Patten, es deseable que las intervenciones humanitarias sean autorizadas por ONU”*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 02.10.1999, n° 4446, p.5.

134 *«UE/Sécurité: M. Solana, en intervenant la rencontre de New York sur l'établissement de la paix, insiste sur la coopération avec l'ONU»*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 09.02.2001, n° 7899, p. 4.

of Economics que la Defensa europea podría suscitar un gran impulso político al apelar a la creencia común en la causa Europea, de la misma manera que los criterios de convergencia permitieron centrar las mentes en la Unión Económica y Monetaria: *“debemos desarrollar la capacidad de UE para adoptar a su debido tiempo, y con una buena información, las decisiones necesarias frente a crisis nacientes, pero sin duplicar inútilmente recursos y funciones disponibles en OTAN”*¹³⁵.

En su opinión, el éxito de estos avances no solo se mediría por el grado de cooperación con la OTAN, al que se habían comprometido¹³⁶, también sobre la base de dos criterios: despleabilidad y sostenibilidad. Despleabilidad que se observaría cuando las misiones de manera efectiva, una vez planificadas, se ejecutasen sobre el terreno que resultase más adecuado. Por otra parte, la sostenibilidad se observaría en la extensión temporal de dicho despliegue, valorándose el hecho de que no se ejecutasen las operaciones de una forma puntual, sino sostenida en el tiempo y paralelas a otras, en tantas ocasiones como las circunstancias lo precisaren.

Jacques Delors, en su discurso de apertura inaugural del año académico del Colegio de Europa en Brujas, el 30 de septiembre de 1999, recordaría que la Europa de los Quince todavía distaba mucho de haber aplicado todas las disposiciones de los Tratados existentes en particular en la PESC¹³⁷. Era necesario ejecutar una reforma profunda para mejorar la capacidad de Europa en la respuesta a los retos del mundo del siglo XXI, ya que, en su opinión, sin poder y sin generosidad, Europa no haría nada importante. Además añadió que convendría que sus gobernantes lo debatieran a fondo, sin temor a que surgiesen desacuerdos, antes de alcanzar el consenso¹³⁸.

Paralelamente, Javier Solana asumía el cargo como Alto Representante para la PESC y parece conveniente destacar el poderoso mensaje integrador, pragmático y realista que Solana lanzó en su primera Declaración como Alto Representante: *“Ya es hora de que Europa se convierta en una potencia mundial más activa y más influyente... Para ello, tendremos que progresar al menos en tres ámbitos decisivos: 1) tenemos que instaurar un proceso decisorio más eficaz para la Política Exterior Común. Con este fin acabamos de crear una unidad de planificación y de alerta rápida; 2) tenemos que evolucionar, en materia de Política Exterior, hacia menos declaraciones y más acciones. Se trata ahora de sumar el gesto a la palabra; 3) debemos elaborar una*

135 “UE/Defensa: Robertson destaca la necesidad de que los nuevos órganos que UE prevé crear no sean una duplicación de los de OTAN”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 11.09.1999, n° 4432, p.5.

136 “OTAN/UE”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 15.10.1999, n° 4475, p.3.

137 “UE/Europa Ampliada: al abrir el año Académico del Colegio de Europa en Brujas, Jacques Delors pide que se inicia el debate acerca de lo que podría ser “la Gran Europa Unida””, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 01.10.1999, n° 4466, p. 2 y 3.

138 Ibid.

política eficaz en materia de Seguridad y de Defensa [...] nada de todo esto ocurrirá de un día para otro."¹³⁹

La fuerza y el tesón manifestado por Solana en sus palabras sería una nota característica de su acción a lo largo de los años que ostentó el cargo como Alto Representante para la PESC y logró robustecer la Defensa de Europa. Su acción contagió optimismo, mantuvo la perseverancia hasta en los momentos más difíciles e intentó sumar voluntades en la diversidad de opiniones e intereses que se entrecruzan en la propia pirámide decisoria de la Unión. En sus primeros momentos al frente de tan alta responsabilidad se pudo observar su voluntad por conciliar las diferentes posturas nacionales¹⁴⁰ y acercar a los Estados a un objetivo ambicioso, a una mayor integración.

En la nueva etapa que comenzaba se abría un tiempo de oportunidad, con el Alto Representante, pero también con objetivos ambiciosos en los que España podría ser un núcleo motor¹⁴¹ y la propia UEO que podría jugar un papel diferente al tradicional¹⁴². De hecho, la UE había indicado directamente su deseo de asumir operaciones militares independientes, en palabras del Secretario General de UEO, utilizando todos *"los instrumentos de gestión y de prevención de crisis de los que ya dispone, así como en asociación y sinergia con OTAN"*¹⁴³, cuestión que esperaba resolverse en la presidencia portuguesa¹⁴⁴ del primer semestre del 2000. Para ello, las recomendaciones del Comité Europeo de "Notre Europe", presidido por Jacques Delors,

139 *"UE/PESC: toma de posesión de Javier Solana como sr PESC y Secretario General del Consejo"*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 19.10.1999, n° 4477, p. 7.

140 *"PE/PESC: la Cumbre de Helsinki debería establecer un objetivo concreto para las capacidades militares asignar a las Misiones de Petersberg, estima Solana - Patten: la comisión tiene que desempeñar su cometido incluso en la gestión de crisis con un componente militar - importancia de la gestión no militar de las crisis"*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 18.11.1999, n° 4497, p. 2 y ss.

141 *"PE/PPE/Reforma Institucional: varios miembros del PPE piden a Aznar que defienda reformas ambiciosas en CIG, pero el presidente español no se compromete y se limita a precisar que el PPE deberá proporcionar impulsos importantes - España está dispuesta a formar parte del "núcleo motor" de una Política Europea de Seguridad y de Defensa "*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 26.11.1999, n° 4502, p. 2.

142 *"UEO/UE: el Consejo de UEO confirma su disponibilidad a conceder a UE el acceso a una capacidad militar operativa y adopta recomendaciones a fin de fortalecer las capacidades europeas para las operaciones de Gestión de Crisis - comienza el proceso que creará el capítulo "Defensa" de la Unión Europea "*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 25.11.1999, n° 4502, p. 2 y ss.

143 *"UEO: el Consejo de Luxemburgo examina el inventario de las capacidades europeas para misiones de gestión de crisis y marca otra etapa en el desarrollo de una Política de Defensa"*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 24.11.1999, n° 4501, p. 4 y ss.

144 *"UE/Defensa/OTAN: durante la presidencia portuguesa, confiamos en un desarrollo de los vínculos entre la alianza y UE, afirma Talbott"*, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 17.12.1999, n° 4518, p. 4.

propondría: impulsar las acciones comunes en el ámbito de la Defensa y adoptar criterios simples o zonas de convergencia¹⁴⁵, en ámbitos como el gasto investigación, la relación de fuerzas armadas en proporción con la población y la búsqueda de estabilidad y adaptación en el periodo de aplicación de los gastos militares.

Meses antes de la Cumbre de Helsinki existían grandes expectativas para lograr, en palabras de Javier Solana, un compromiso claro respecto a las capacidades de la Defensa europea¹⁴⁶, sobre el que la UEO¹⁴⁷ era completamente favorable y exigía, además, la clarificación del propio Tratado de Bruselas¹⁴⁸. A finales del s. XX, las circunstancias se mostraban de todo punto propicias para sumar un mayor grado de integración en la Defensa. Destaquemos el caso de Irlanda, como ejemplo de Estado que hasta entonces se habían manifestado incapaz de asumir responsabilidades y contribuir a misiones de pacificación, pero en diciembre de 1999 se mostraría dispuesto a desempeñar una función activa en los trabajos de Petersberg¹⁴⁹.

La gran mayoría de actores políticos esperaban que en aquella atmósfera, la reflexión profunda invitara a los Estados a establecer cambios y reformas de calado en los Tratados, para progresar en la construcción de la defensa, como así lo confesó el propio Presidente de la Comisión, Romano Prodi¹⁵⁰. La Conferencia Intergubernamental quedaba planificada para febrero de 2000, a las puertas de un momento histórico¹⁵¹ de la historia de la integración europea y con declaraciones

145 “UE/Defensa: nuestra Europa (de Jacques Delors) propone la adopción de un plan europeo de resultados y la creación de un Consejo de ministros europeos de Defensa”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 26.11.1999, n° 4503, p. 3.

146 “UE/UEO: Solana espera de Helsinki un claro compromiso acerca de las capacidades militares de UE - sí a la utilización del Eurocuerpo”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.11.1999, n° 4504, p. 2.

147 “UEO: la Asamblea favorable a una auténtica fuerza europea de reacción a las crisis - control democrático y reforzamiento del diálogo con los Parlamentos Nacionales”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 01.12.1999, n° 4506, p. 4.

148 “UEO: la Asamblea de UEO desea que se clarifique el futuro del tratado de Bruselas modificado - Goerens insiste en la fijación de un objetivo europeo inmovilizador, Se está en la viabilidad de UEO”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 03.12.1999, n° 4508, p. 5.

149 “UE/Seguridad: Irlanda contribuirá a las tareas de Petersberg”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 04.12.1999, n° 4509, p. 5.

150 “UE/Cumbre de Helsinki: Prodi confía que CIG comience a principios de febrero sin cerrar la puerta a otros temas que no sean los que quedaron pendientes en Ámsterdam - Turquía es candidato pero debe cumplir los Criterios de Copenhague - función de la Comisión en la gestión no militar de crisis - desbloquear el paquete fiscal para reducir la imposición del trabajo”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 09.12.1999, n° 4511, p. 5.

151 “UE/Consejo Europeo: Ecevit asiste al almuerzo con los demás países candidato - apertura de las nuevas negociaciones de ampliación en febrero - CIG comenzará en febrero con una agenda abierta y una mejor participación del PE - acuerdo en materia de Seguridad y de Defensa - la Cumbre de Oporto reexaminará el paquete fiscal”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 12.12.1999, n° 4514, p. 1 y ss.

tan bienintencionadas, como la *Declaración del Milenio*¹⁵², reflejada en el anexo I en las últimas conclusiones de un Consejo Europeo del siglo XX, cargada de buenas intenciones, sin compromisos concretos.

El *Boletín Europe*, en uno de sus últimas ediciones en español, señalaría que la causa de esta involución y la falta de integración dependía del ascenso de los nacionalismos, y de la influencia que los británicos habían alcanzado en el seno de la construcción europea: “*Resulta inquietante el escoramiento cada vez más nacionalista de los dirigentes de los Estados miembros. De los padres de Europa de los años 50 es difícil encontrar un nieto. En la década de los 70 y 80, los herederos de Monnet*

152 “La búsqueda de paz y prosperidad ha sido la fuerza impulsiva que ha conducido a la integración europea. En cincuenta años hemos recorrido un largo camino hacia esos objetivos. Vivimos en una Unión en la que los ciudadanos y las empresas pueden desplazarse libremente e instalarse sin tener en cuenta las fronteras nacionales. Gente de toda condición se beneficia del mercado único, de la unión económica y monetaria y de las políticas comunes que refuerzan a la vez la competitividad y la integración social. La Unión Europea se basa en la democracia y el estado de derecho. Los ciudadanos de la Unión están unidos por valores comunes como la libertad, la tolerancia, la igualdad, la solidaridad y la diversidad cultural. La Unión Europea es una empresa única, sin parangón en la historia. sólo juntos, a través de la unión, podemos nosotros y pueden nuestros países hacer frente a los retos del mañana.

* * *

En el umbral de un nuevo siglo y del tercer milenio, la Unión debe centrarse en tareas que son esenciales para la seguridad y el bienestar de sus pueblos. Europa se enfrenta a las realidades de la sociedad de la información y de la mundialización. Hay que cubrir las necesidades de una población cuya media de edad aumenta y responder a las expectativas de la juventud. Debemos desarrollar nuestros recursos humanos mediante la formación permanente y la innovación y debemos fomentar una economía europea dinámica y abierta, basada en el conocimiento, para garantizar el crecimiento y reducir el desempleo de forma permanente. Europa es plenamente consciente de la necesidad de combatir la degradación medioambiental local y mundial. Debemos actuar juntos para lograr un desarrollo sostenible y garantizar una mejor calidad de vida para las futuras generaciones.

La gente espera protección frente a la delincuencia y poder ejercer sus derechos legales en toda la unión. debemos hacer de la Unión un auténtico ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia.

La Unión comparte una responsabilidad mundial cada vez mayor en el fomento del bienestar, la prevención de los conflictos y la garantía de la paz. Debemos fortalecer la estabilidad y la prosperidad en Europa mediante la ampliación de la Unión y la cooperación con los países asociados. Debemos esforzarnos por conseguir una economía internacional más abierta y estable que beneficie también a la gente de zonas menos favorecidas del planeta. Debemos crear la capacidad militar y civil de la Unión para administrar las crisis internacionales y para facilitar ayuda humanitaria a los que la necesiten.

* * *

Sólo una Unión abierta, democrática y eficaz puede cumplir esos compromisos. La Unión requiere la confianza y la implicación activa de sus ciudadanos y sus organizaciones cívicas. La Unión necesita también el pleno apoyo de sus Estados miembros para fomentar el interés común. Debemos reverdecer la idea de una Europa para todos, una idea a la que cada nueva generación deberá aportar su propia impronta” En “*Anejo I: Declaración del Milenio*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 12.12.1999, n° 4514, p. 15.

*dominaban la casa europea. Brandt, Schmidt, Giscard, Spinelli, Thorn, González, Martens, Delors, Kohl, Mitterrand, Soares y un generoso etc. Ahora, habría que sacar la lupa para encontrar algunos, Jospin, Kok, Juncker, Guterres*¹⁵³.

La Presidencia portuguesa, con el renovado ímpetu¹⁵⁴ en el primer semestre del año 2000, mantendría, en vistas de la Conferencia Intergubernamental, un objetivo ambicioso en el área de la Defensa: asumir paulatinamente la integración de la UEO y de todas sus competencias por parte de la comunidad e integrarlas en el pilar comunitario¹⁵⁵, así como de focalizar un debate más abierto en el pilar de la seguridad y la defensa¹⁵⁶ que armonizase tanto la dimensión civil¹⁵⁷ como la militar¹⁵⁸ (con el “headline goal”, controlado en principio por el Parlamento Europeo¹⁵⁹, que consistiría en la movilización rápida de una fuerza de reacción de 60.000 hombres y pensado inicialmente para actuar en Serbia¹⁶⁰). Este deseo era compartido por otros Estados comunitarios, como Grecia, que suscribiría un memorándum por el que la UE debía facilitar en el menor tiempo posible el marco para abordar una política de Defensa, acorde a su importancia, en el mundo del siglo XXI¹⁶¹.

153 “*Epílogo (y fin)*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 21.12.1999, n° 4520, p. 2.

154 “*EP/Institutional Reform: EP calls on Portuguese Presidency to stick by its undertaking on broadening agenda – request for full participation in IGC at all levels and assent on final decision*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 04.02.2000, n° 7648, p. 5.

155 “*Permanent representatives Guimares sets out ambitions of the Portuguese presidency with will try to strengthen WEU while bringing it closer to the Union*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 15.01.2000, n° 7634, p. 3.

156 “*EU/General Affairs: General Affairs Council “open debate” to focus on Security and Defence Policy – follow up of Helsinki European Council*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 22.01.2000, n° 7639, p. 3.

157 «*UE/PESC: feu vert au mécanisme de réaction rapide*», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 27.02.2001, n° 7911, p. 5.

158 “*EU/Portuguese Presidency/ Security and Defence: according to Gama, the debate opened in Council, demonstrates the will to balance the military and civilian dimensions – informal meeting of Defence Ministers in February (for which Solana hopes to have more precise elements of the “Headlines Goals”)*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 25.01.2000, n° 7640, p. 7.

159 «*PE/Sécurité/Défense: le Parlement se prononce pour l’établissement d’un organe interparlementaire européen et pour la fixation de “Headline Goals” en matière civile (notamment en vue de la mise en place d’une force européenne de sécurité publique) – M. Solana devrait présider le Comité Politique de Sécurité intérimaire*», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 16.06.2000, n° 7738, p. 3.

160 «*UE/Défense: le Conseil de l’OTAN et le COPS ont fait ensemble le point sur la situation en Serbie et la future force de réaction rapide*», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 07.02.2001, n° 7897, p. 6.

161 “*UE/Seguridad y Defensa: en su memorándum, Grecia subraya que UE debe proporcionar el marco institucional para una Política de Defensa Europea la integración de UEO en UE podría efectuarse mediante un protocolo firmado por los países miembros de UE interesados*”, Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 19.05.1999, n° 4395, p. 4.

La voluntad política de avanzar en la integración, sobre todo en ámbitos como la Defensa, era una voluntad política apreciable y observable tanto en el traspaso de presidencias semestrales¹⁶², como en las declaraciones del Alto Representante, Javier Solana, quien al recibir el premio al Liderazgo Trasatlántico afirmó ante la Secretaría de Estado de los Estados Unidos que “*en unos pocos años, estarían hablando con una Unión Europea diferente*” señalando que había “*un compromiso de los Estados miembros, incluso de aquellos que tradicionalmente han sido reticentes a integrar áreas que tocan el corazón de la soberanía nacional*”¹⁶³.

Los Estados se encontraban en aquellos momentos previos al inicio de una nueva CIG, dispuestos a ejecutar misiones más ambiciosas en el plano internacional sobre todo de la mano de Francia y los Países Bajos¹⁶⁴. El Parlamento Europeo demandaría una mayor concreción en el ámbito de la Defensa¹⁶⁵, para que, a la hora de ser discutidas, experimentasen una mayor comunitarización en dichos ámbitos¹⁶⁶.

Sin embargo, las Conclusiones del Consejo Europeo no fueron todo lo concretas que se hubieran esperado en el ámbito de la PESD, que requerían con urgencia una reestructuración de fuerzas europeas¹⁶⁷. La integración, y la construcción de la defensa europea, quedaban diluidas entre las declaraciones de satisfacción que los líderes europeos manifestaron por los avances acaecidos en los últimos meses¹⁶⁸. Sin

162 «UE/PESD», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 09.12.2000, n° 7859, p. 4.

163 “EU/CFSP: Solana explains fifteen's political will to Americans regarding Security and Defence”, Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 03.02.2000, n° 7647, p. 7.

164 «EU/Defence: French and Dutch initiative on the future force», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 12.02.2000, n° 7654, p. 4.

165 «PE/PESC/PESD: M. Patten a rappelé aux députés (qui insistaient sur la prévention des conflits) qu'il fera des propositions sur la gestion non militaire des crises – M. Solana a «l'impression» que l'ordre du jour de la CIG sera élargi aux questions de Sécurité/Défense», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 03.03.2000, n° 7668, p.3.

166 «Pour des parlementaires, la Politique de Défense doit être communautaire et autonome, mais ils s'interrogent sur l'effort budgétaire», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 03.03.2000, n° 7668, p.3.

167 «UE/PESD: le Rapport Barrau prône des «indicateurs de cohérence»», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 18.04.2000, n° 7700, p.6.

168 “II. Política Europea Común de Seguridad y Defensa:

42. El Consejo Europeo se ha congratulado del informe preliminar de la presidencia sobre el “refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y de Defensa”, que refleja los trabajos efectuados por la presidencia junto con el Secretario General y Alto Representante, en el Consejo de Asuntos Generales, de conformidad con el mandato de Helsinki.

43. El Consejo Europeo se congratula, en particular, de que se hayan creado ya los órganos provisionales previstos en Helsinki y hayan comenzado a funcionar de forma efectiva, así como de que el consejo haya determinado un proceso de elaboración del objetivo general y de determinación de las contribuciones nacionales para cumplir el objetivo en cuanto a capacidad militar establecido en Helsinki.

embargo, personajes como André Flahaut, Ministro belga de Defensa, o Lamberto Dini, Ministro italiano de Asuntos Exteriores, solicitaban medidas concretas y libros blancos¹⁶⁹, en este ámbito tan trascendental para el futuro de Europa. Petición que la haría extensiva el propio Javier Solana¹⁷⁰, en el Palacio de Egmont, en el marco de un coloquio sobre la Convergencia en Materia de Defensa, donde subrayaría además el mayor grado de eficiencia que podría alcanzarse de hacerse realidad una integración europea en la Defensa: trabajando unidos y avanzando en el contexto europeo, se podría movilizar recursos suplementarios¹⁷¹.

El Consejo Europeo de Feira, que cerraría el semestre portugués, fue considerado el momento más importante, y más complejo¹⁷², porque se abordó en profundidad el informe sobre Política de Seguridad y Defensa, que proponía objetivos concretos para establecer misiones civiles de gestión de crisis¹⁷³. Unos avances que fueron aprobados por el mayor socio estratégico y militar de los europeos, los Estados Unidos, porque reforzaba las capacidades y la responsabilidad de Europa para actuar en tiempos de crisis¹⁷⁴.

Javier Solana destacaría en numerosas ocasiones que una Política Exterior Común europea eficaz, y creíble a nivel global, precisaría de un importante aparato militar,

44. El Consejo Europeo espera con interés los nuevos trabajos que la Presidencia, junto con el Secretario General y Alto Representante, desarrollará en el Consejo, así como el informe global de la presidencia al Consejo Europeo de Feira, tal como se solicitó en Helsinki, incluidas las propuestas sobre la participación de terceros países en la gestión militar de las crisis por parte de la UE y la nueva evolución de las relaciones de la UE con la OTAN de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki.

45. El Consejo Europeo encomia además la labor desarrollada hasta ahora mediante la vía no militar de gestión de crisis. Invita asimismo al Consejo a crear, antes de la Cumbre de Feira o durante la misma, un comité de gestión civil de las crisis.” Visto en Consejo Europeo, Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000. conclusiones de la presidencia.

169 «UE/PESD : colloque à Bruxelles – M. Flahaut insiste sur des initiatives concrètes, M. Dini est pour un Livre Blanc de la Défense Européenne», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 29.03.2000, n° 7686, p.4.

170 «UE/PESC/PESD», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 04.04.2000, n° 7690, p.8.

171 «UE/PESD: au Palais d'Egmont, M. Solana souligne la nécessité que les ministres des finances et les Parlements nationaux appuient pleinement la réalisation de l'objectif global pour les capacités militaires de l'UE», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 30.03.2000, n° 7687, p.4.

172 «PE/Sommet de Feira : inquiétude du PE pour les complexités institutionnelles de la PESD», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 11.07.2000, n° 7755, p. 8.

173 «UE/Feira/PESD: le rapport sur la politique de sécurité et de défense propose des «objectifs concrets» pour les aspects civils de la gestion de crises», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 17.06.2000, n° 7739, p. 5.

174 «UE/PESD : M. Clinton salue les progrès réalisés par le Conseil Européen sur la voie d'une politique européenne de sécurité et de défense», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 22.06.2000, n° 7742, p. 3.

que podría ser utilizado para las acciones humanitarias y la prevención de conflictos, especialmente al servicio de las Naciones Unidas¹⁷⁵.

Hasta finales de junio de 2000, la CIG no hubo avanzado tanto como se había previsto. En las cinco reuniones celebradas bajo la presidencia portuguesa¹⁷⁶ no se constataban compromisos ambiciosos, especialmente, en aquellos temas sensibles que podían llegar a bloquear¹⁷⁷ el acuerdo institucional¹⁷⁸. Esencialmente, los relacionados con la composición de la Comisión¹⁷⁹ que facilitara la consecución de una Europa fuerte¹⁸⁰. Especialmente, en palabras del Primer Ministro de Francia, Lionel Jospin, con un modelo de Europa con vocación a defender la paz y la democracia en el mundo, que defendiera la diversidad cultural y que ayudase a construir la regulación que el mundo necesitaría para domeñar la globalización¹⁸¹.

175 «UE/PESC: M. Solana souligne le caractère indispensable de l'instrument militaire pour une politique étrangère efficace et crédible», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 23.06.2000, n° 7743, p. 4.

176 «UE/Reforme institutionnelle : lundi, première session ministérielle de la CIG sous la Présidence française, qui convoque un premier «conclave» le lundi 24 juillet», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 08.07.2000, n° 7754, p. 4.

177 «PE/Reforme institutionnelle: à la CIG, il y a «trop de blocages» affirme M. Barnier, en annonçant que la Commission est prête à jouer un rôle dans la préparation de l'après Nice », Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 04.10.2000, n° 7812, p. 6.

178 «UE/Reforme institutionnelle: les quinze se réunissent lundi en «conclave» ministériel pour discuter des quatre sujets de la CIG», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 21.07.2000, n° 7763, p. 3.

179 «UE/Reforme institutionnelle: de nombreuses divergences subsistent tant sur les coopérations renforcées que sur la composition de la Commission», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 26.07.2000, n° 7765, p. 3.

180 «UE/Avenir de l'Europe: le président Prodi plaide pour une «Europe forte» fondée sur un «grand projet» - pour la consolidation du modèle communautaire, le développement d'une culture du vote majoritaire et une répartition souple des compétences», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 30.05.2001, n° 7973, p. 5.

181 «Intervention de Lionel Jospin sur «l'avenir de l'Europe élargie»» Europe Documents 30.05.2001, n° 2239, p. 4 y 5.

No fue el tiempo de crear grupos pioneros en defensa¹⁸² o reorganizar los Tratados¹⁸³, aunque hubiese sido necesario¹⁸⁴ y recomendable hacerlos¹⁸⁵. La CIG del 2000 supuso la adopción de medidas justas y necesarias encaminadas a reformar globalmente¹⁸⁶ las estructuras del sistema político decisorio e institucional de la Unión¹⁸⁷, para adaptar sus foros e instituciones a la gran ampliación que se veía y intentar huir del intergubernamentalismo¹⁸⁸ que solo podría servir como etapa intermedia, pero no final de la construcción europea¹⁸⁹ y que estas medidas no fuesen del todo radicales¹⁹⁰ y alejadas de lo previsible¹⁹¹.

En lo que respecta a la Defensa y a su hermana menor dentro de la UE, la UEO, el Tratado de Niza supuso de facto su final. La organización de cooperación militar más antigua que conservaba el Continente, con medio siglo de historia y que había aspirado a ser grande en lo militar, la UEO, iba a ser cerrada y su personal transferido. Nunca llegó a ser lo que debió haber sido: una OTAN puramente europea que

182 «PE/Défense: le ministre français Alain Richard est contre un «groupe pionnier» en matière de défense et propose une formule de type «COSAC» pour le contrôle parlementaire de la PESD – pour l’instant, aucune modification du Traite ne s’impose», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 26.10.2000, n° 7829, p. 5.

183 «UE/Traite : la Commission Européenne ne prend pas position sur l’étude de l’Université de Florence concernât la réorganisation des traites», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 13.07.2000, n° 7757, p. 3.

184 «UE/Reforme institutionnelle: en présentant les deux nouvelles «contributions» de la commission, Michel Barnier a fait le point sur les travaux de la CIG – la commission maintient toutes ses prépositions», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 15.07.2000, n° 7759, p. 3.

185 «UE/Avenir de l’Europe : Jacques Delors plaide pour un «groupe pionnier»», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 22.06.2001, n° 7990, p. 5.

186 «UE/Reforme institutionnelle: la Présidence française souligne la nature globale de la négociation – présentation ce vendredi d’un document sur la Commission», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 14.07.2000, n° 7758, p. 5.

187 «Réforme institutionnelle: Mm : Amato et Schröder plaident pour une plus forte intégration politique de l’UE», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 20.07.2000, n° 7762, p. 4.

188 «PE/Sommet de Biarritz : M. Prodi met en garde contre la dérive intergouvernementale et contre la fragmentation des processus institutionnels et la création de hauts représentants», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 04.10.2000, n° 7812, p. 3.

189 «UE/Reforme institutionnelle: pour the européen Policy centre, la coopération intergouvernementale ne peut être qu’une étape intermédiaire», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 12.10.2000, n° 7818, p. 7.

190 «UE/Reforme institutionnelle: M. Schröder affirme que l’Allemagne veut faire de la Présidence française un succès – il juge illusoire l’idée d’instituer un Président européen», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 19.07.2000, n° 7761, p. 6.

191 «UE/PESC: M. Solana ne voit pas de «fusion» entre les postes de haut représentant et de Commissaire aux relations extérieures dans le proche avenir», Bulletin Quotidien de l’Agence Europe, 28.09.2000, n° 7808, p. 4.

no pudo participar en misiones que hubieran detenido conflictos en otros lugares del mundo, frenado genocidios o intervenido de manera humanitaria. Nunca existió una verdadera voluntad de hacerla grande, ya que hubiera supuesto, directa o indirectamente, rivalizar con la Alianza Atlántica. El ocaso de la organización se vivió tras el Consejo Europeo de Biarritz y con antelación a la preparación del Consejo Europeo de Niza.

En primer lugar se adoptaron los llamados planes de transición por el Comité Militar, transición que debería ser consagrada por el Consejo ministerial de la UEO el 13 de noviembre en Marsella¹⁹², Consejo que sería el último en su género. En la organización, al encontrarse en sus momentos previos a la disolución¹⁹³, se habían hecho los planes adecuados para que todos aquellos organismos que dependían del presupuesto y la estructura UEO pasaran, tanto sus instalaciones como el personal, a formar parte de la Unión en forma de agencias, por ejemplo, el Centro de satélites de Torrejón de Ardoz¹⁹⁴ y el Instituto de Estudios de Seguridad en París¹⁹⁵.

La Unión, al perder su estructura militar auxiliar, iba a precisar de un mayor desenvolvimiento militar operacional conjunto entre los Estados miembros¹⁹⁶, requiriéndose más reuniones conjuntas¹⁹⁷ donde se abordarían los aspectos militares comprometidos por la Cumbre de Helsinki en diciembre de 1999¹⁹⁸ donde se llegaron a imaginar cifras superiores a las comprometidas en Helsinki¹⁹⁹, con reservas de

192 «UEO/UE : le comité militaire de l'UEO adopte un plan de transition», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 18.10.2000, n° 7823, p. 3.

193 «UEO/UE: le conseil de Marseille marque la fin de l'UEO comme organisation opérationnelle, mais la transition va durer au moins jusqu'en 2002 – le GAEO s'élargit», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 14.11.2000, n° 7840, p. 4.

194 «UEO: le Conseil ministériel de Marseille, le 13 de novembre, sera le dernier du genre – la déclaration de Marseille décrira le passage à une organisation résiduelle», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 09.11.2000, n° 7838, p. 3.

195 «UEO/UE: l'Institut d'Études devient une Agence de l'UE», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 26.01.2001, n° 7889, p. 4.

196 «UEO/UE: après le conseil de l'UEO, M. Richard indique que l'année prochaine l'UE «tiendra les commandes» de la partie opérationnelle de la PESD, et M. Solana parle d'un véritable «tournant» pour cette politique», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 15.11.2000, n° 7841, p. 3.

197 «UE/Programme ministériel : plusieurs réunions dimanche et lundi (CIG, Conseil, Défense, Elargissement)», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 18.11.2000, n° 7844, p. 3.

198 «UE/PESD/OTAN: troisième réunion des Chefs d'État-Major des pays de l'UE», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 15.11.2000, n° 7841, p. 6.

199 «UE/Défense: lundi, la conférence d'engagement des capacités militaires finalisera le catalogue des besoins pour la future force de réaction rapide – offres pour plus de 100.000 soldats», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 18.11.2000, n° 7844, p. 5.

hasta 100.000 efectivos²⁰⁰ y contribuciones de países terceros²⁰¹, sin antes haber subsanado, como señalaría Solana, un serio déficit en capacidades estratégicas, tácticas²⁰². Los Estados Unidos apoyarían, en principio, el proceso de reflexión sobre las capacidades²⁰³, pero mantenían reservas sobre el potencial que dicha fuerza podría tener, tratando de evitar posibles competidores con la Alianza²⁰⁴. Las fricciones se extendieron, rápidamente a la propia Organización Atlántica, sin existir en principio, consenso sobre el acceso de la UE a los instrumentos militares²⁰⁵, así como entre los propios Estados miembros de la UE que no solucionaban las lagunas de la financiación en el ámbito de la defensa²⁰⁶ y había que evaluar diferentes opciones²⁰⁷.

La Declaración por la que, el Consejo de la UEO, transfería las competencias más esenciales de la UEO a la UE²⁰⁸ fue el momento cumbre del proceso de disolución del organismo, ya que redujo a la mínima expresión su organización y la UE

200 «UE/Défense: les Ministres des Affaires Étrangères et de la Défense des Quinze constatent que l'UE sera en mesure de conduire des missions Petersberg «à l'horizon 2003» - le catalogue de forces fait apparaître un «réservoir» de 100.000 effectifs - le Conseil Européen de Nice approuvera les grandes lignes d'un mécanisme d'évaluation des engagements pris par les Etats membres», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 21.11.2000, n° 7845, p. 3.

201 «UE/Défense: les contributions offertes par les pays tiers à la force de réaction rapide de l'UE», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 23.11.2000, n° 7847, p. 4.

202 «UE/Défense: à la Conférence d'engagement des capacités militaires, les ministres de la Défense de l'UE ont annoncé leurs contributions au «headline goal» - M. Solana souligne le déficit de capacités stratégiques et tactiques», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 21.11.2000, n° 7845, p. 4.

203 «UE/Défense: le Conseil informel Défense de Réthymnon se concentrera sur les capacités militaires de l'UE et la situation dans les Balkans», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 04.10.2002, n° 8311, p. 7.

204 «UE/PESD/OTAN: M. Cohen met l'UE en garde contre la création d'une structure militaire concurrente mais confirme le soutien des Etats-Unis à la force de réaction rapide européenne», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 06.12.2000, n° 7856, p. 4.

205 «UE/Conseil de l'OTAN: pas d'accord sur l'accès de l'UE aux moyens de l'Alliance, propositions sur les relations UE/OTAN», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 19.12.2000, n° 7866, p.3.

206 «UE/les Ministres de la Défense et M. Solana insistent sur le problème du financement et des lacunes à combler - le 15 mai, réunion avec les membres européens de l'OTAN», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 07.04.2001, n° 7941, p.3.

207 «UE/Défense : le Conseil évalue trois options pour le financement de la politique de défense», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 13.11.2001, n° 8089, p. 5.

208 Frragmento. Declaración de Marsella: “el Consejo de Ministros de la UEO se reunió en Marsella el 13 de noviembre de 2000. Fue precedido de una reunión de los Ministros de Defensa del Grupo Armamento de Europa Occidental (GAEO), durante la cual Austria, Finlandia, Hungría, Polonia, Suecia y la República Checa pasaron a ser miembros plenos.

Los ministros se regocijaron por el rol crucial que le tocó realizar a la UEO, especialmente después de su reactivación e instalación en Bruselas y destacaron su importante contribución al desarrollo de la arquitectura europea de seguridad y defensa.

empezaría desde entonces a tener capacidad de interlocución frente a la OTAN en pie de igualdad²⁰⁹. La UEO, por su parte, solo permaneció latente bajo la escasa actividad de la Asamblea Parlamentaria, institución consciente que estaba próxima

Los ministros estaban satisfechos por los progresos que logró la UE en el campo de la política europea de seguridad y defensa y también por el apoyo de la alianza atlántica. ratificaron su apoyo a esta política, que es de interés de todos los países de la UEO.

Como continuación del Consejo de Ministros de Oporto, y teniendo en vista las decisiones que se tomarán en el Consejo Europeo en Niza, los ministros se pusieron de acuerdo acerca de ciertas medidas que tendrán consecuencias para la UEO.

Para ello:

1- Los ministros aprobaron las funciones y estructuras llamadas residuales de la UEO, que entrarán en vigencia a más tardar el 1º de julio de 2001 y permitirán a los estados miembros afianzar los compromisos del Tratado de Bruselas modificado, y sobre todo los correspondientes a los artículos V y IX a los que reiteraron su apoyo. Solicitaron que se tomen las medidas administrativas e inmobiliarias necesarias, de manera tal que las estructuras de la UEO residual estén vigentes cuando la UE se vuelva operacional.

2- Los ministros elogiaron la eficiencia y abnegación del personal de la Secretaría General de la UEO así como su inestimable contribución a las actividades de la organización. Reiteraron el compromiso que habían asumido en Oporto en esta materia. Alentaron al Secretario General a proseguir sus esfuerzos para encontrar las soluciones apropiadas dadas las competencias profesionales y las esperanzas legítimas de los funcionarios de la UEO. También aprobaron el plan social que beneficiará al personal afectado de la UEO.

3- Los ministros expresaron su reconocimiento por los trabajos del Estado Mayor militar de la UEO e hicieron notar que el mismo se prepara a interrumpir sus actividades de acuerdo al plan de transición aprobado el 17 de octubre por los Jefes de Estado Mayor. Los ministros reconocieron que la Unión Europea estudiaba debidamente la cuestión de los contactos apropiados entre los oficiales de los países de la UEO no miembros de la UE y las nuevas estructuras militares de la UE.

4- Los ministros reconocieron la importancia del diálogo y la cooperación que la UE ha iniciado con terceros países en estos últimos años. La UEO cesará con sus actividades en este campo, está previsto reanudarlas en el marco del diálogo político existente entre la UE y los países en cuestión.

5- Asimismo, los ministros decidieron suspender la aplicación de los mecanismos de consulta de rutina existentes entre la UEO y la UE, sin que esto trabe la cooperación que sea requerida en este lapso de transición. asimismo, los mecanismos de consulta de rutina UEO/OTAN serán suspendidos excepto aquellos cuya aplicación aún sea necesaria durante el lapso de transición, sobre todo para el ejercicio IES 2001.

En «*Texte de la «déclaration» par laquelle le Conseil de l'UEO a transfère a l'Union Européenne (UE) l'essentiel des compétences de l'Union de l'Europe Occidentale*», Europe Documents 17.11.2000, n° 2219, p. 1 a 4. traducción por Tamara Halajczuk.

209 «*OTAN/UE: première réunion des deux comites militaires – UE et OTAN traiteront l'une avec l'autre sur un pied d'egalite*», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 14.06.2001, n° 7983, p. 4.

su disolución²¹⁰ y que buscaba ante todo mantener viva a la Organización²¹¹, incluso después del fracaso del Tratado Constitucional²¹². La organización se adaptaría a la dinámica de discutir, proponer²¹³ y debatir²¹⁴ durante varias veces al año, sencillos asuntos de trámite relacionados con el Tratado de Bruselas modificado²¹⁵. También, aportaría a la Convención para el futuro de Europa²¹⁶ con el informe Eyskens²¹⁷ y al grupo de Defensa presidido por Michel Barnier²¹⁸, o manifestaría sus inquietudes sobre asuntos relacionados con la Defensa²¹⁹ abordados en la Convención²²⁰, o sobre

210 «UEO/UE : l'assemblée de l'UEO s'inquiète de son avenir et demande une réunion d'urgence avec le Conseil des Ministres de l'organisation», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 07.12.2000, n° 7857, p. 3.

211 «UEO: l'assemblée pour le maintien de l'UEO «en tant qu'organisation a 28» et pour une Agence Européenne du renseignement – opposition a d'éventuelles frappes préventives en Irak», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 06.06.2002, n° 8226, p. 5.

212 «UE/UEO/Constitution: après les «non» français et néerlandais, c'est l'assemblée UEO qui préparera «le plan B pour la PESD», selon le président Stef Goris», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 10.06.2005, n° 8965, p. 5.

213 «UEO: l'assemblée demande un développement du rôle du centre satellitaire et la transformation du GAEO en Agence Européenne de l'Armement –critiques aux pays qui privilégient les armements américains», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 11.06.2002, n° 8229, p. 7.

214 «UEO/Assemblée : au colloque de Berlin sur comment «réviser le concept de sécurité européenne», l'UE est invité à s'attaquer au problème de la lutte contre la prolifération- la présidence suédoise et la Commission soulignent l'importance de la prévention des conflits et de la gestion des crises», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 04.05.2001, n° 7957, p. 5.

215 «UEO: l'Assemblée pose le problème d'une clause d'assistance mutuelle dans le Traite de l'UE et demande une contribution plus active des Parlements nationaux pour assurer le contrôle parlementaire de la PESD», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 20.06.2001, n° 7988, p. 4.

216 «Assemblée de l'UEO/PESD: l'Assemblée entend contribuer à la convention sur l'avenir de l'Europe – nécessite d'une Organisation européenne unique de l'armement», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 09.03.2002, n° 8167, p. 6.

217 «UE/Convention : le rapport Eyskens demande à l'UE d'élaborer un concept politique de sécurité européenne et un concept stratégique militaire, et de clarifier la question d'une clause d'assistance mutuelle», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 03.12.2002, n° 8352, p. 7.

218 «UEO/UE/Convention : l'Assemblée de l'UEO a envoyé au Groupe de travail Barnier un rapport demandant l'élaboration d'un concept stratégique européen, la prise de décision a la majorité aussi pour la PESD, un Conseil formel des ministres de la Défense et une chaîne de commandement autonome», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 30.10.2002, n° 8330, p. 7.

219 «UEO: l'Assemblée pour un Nouveau Concept Européen de Défense», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 21.06.2001, n° 7989, p. 5.

220 «UEO/UE: l'Assemblée de l'UEO demande une révision des propositions de la Convention sur la Défense Européenne», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 25.10.2003, n° 8572, p. 6.

Irak²²¹, las capacidades militares de Europa²²², el terrorismo²²³, la Defensa colectiva²²⁴, la proliferación de armas de destrucción masiva²²⁵... Sin embargo, la labor de fiscalización de la PESD se consolidaría en el Parlamento Europeo²²⁶, en contra del criterio de algunos órganos de la UEO²²⁷, ya que serían similares a las de la Asamblea, en ámbitos como la mejora de la Defensa colectiva y la estrategia de Seguridad²²⁸. El primer intento de eliminar definitivamente los restos de la UEO llegaría con la presidencia neerlandesa durante el segundo semestre del 2004²²⁹. Sin embargo, hasta 2011 no llegó completamente a poner fin a su actividad y a partir de entonces con el Tratado de Lisboa en vigor, la Unión se dispuso a avanzar en la articulación de una Defensa propia. Su recorrido ha sido muy lento desde entonces, porque hasta el 2017 no se atrevió a formular una Cooperación Estructurada Permanente, una suerte de cooperación reforzada en el ámbito de la defensa, pero que a día de hoy, si acudimos a los hechos, la UE no cuenta con un ejército propio y sus capacidades de intervención no son equiparables a otras grandes potencias de nuestro entorno, como Rusia o los Estados Unidos.

Mientras que, por un lado, la OTAN y la UE no viven uno de sus mejores momentos desde la llegada a la Casa Blanca del republicano Donald Trump. El presidente norteamericano ha insistido en que los Estados de la UE se comprometan a sufragar la estructura de la Alianza Atlántica con un 2% del desembolso de sus respectivos PIB en partidas presupuestarias concretas de defensa y armamento militar. En

221 «UEO/OTAN: des membres de l'Assemblée de l'UEO évoquent a Washington l'élargissement de l'OTAN et l'Irak», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 03.04.2002, n° 8183, p. 8.

222 «UEO/Assemblée: à la session de juin, contribution de l'UEO a la Convention Européenne, capacités militaires de l'UE et lutte contre le terrorisme», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 24.05.2002, n° 8217, p. 6.

223 «Assemblée de l'UEO: séance spéciale sur le terrorisme international- colloque sur Défense et opinion publique», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 19.10.2001, n° 8073, p. 7.

224 «UEO/UE/PESD: le Président de l'Assemblée propose d'annexer le traité de l'UEO avec son article 5 et l'engagement de défense collective, au nouveau traité UE, comme protocole auquel peuvent adhérer les pays membres qui le souhaitent», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 06.03.2003, n° 8414, p. 7.

225 «UE/UEO: conférence de l'Assemblée sur la prolifération des armes de destruction massive et le terrorisme, avec Ana Palacio», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 05.02.2004, n° 8638, p. 7.

226 «PE/UEO: M. Laschet rejette la transformation de l'Assemblée de l'UEO en «Assemblée intérimaire pour la Sécurité et la Défense»», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 09.03.2001, n° 7919, p. 5.

227 «UEO/UE : MM. Decker, Poncelet et Haenel insistent sur le contrôle de la PESD par les Parlements nationaux», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 20.01.2004, n° 8626, p. 5.

228 «UE/Défense: le Parlement pour une clause de défense collective et pour une stratégie de sécurité de l'UE», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 11.04.2003, n° 8441, p. 7.

229 «UE/UEO: les Pays-Bas tentent d'accélérer l'euthanasie de l'UEO – le Traité de Bruxelles modifié serait dénoncé lorsque la Constitution Européenne entrera en vigueur – irritation à l'Assemblée de l'UEO», Bulletin Quotidien de l'Agence Europe, 21.09.2004, n° 8789, p. 6.

efecto, se ha tratado de una de las constantes críticas que ha venido elevando a lo largo de su legislatura y que en las diversas cumbres mantenidas en Europa con los distintos líderes han evidenciado la falta de sintonía. Actualmente, los europeos son conscientes de que los Estados Unidos de América no van a sufragar los gastos de una alianza militar en suelo continental, como se venía haciendo desde la entrada en vigor del Tratado de Washington.

El propio Parlamento Europeo reconoce que aún se observan obstáculos físicos y jurídicos a una rápida circulación de personal y recursos militares tanto dentro como fuera de la Unión y que la cooperación entre la Unión Europea y la OTAN podría ser más ágil, dinámica y simple con un esfuerzo de los actores implicados a todos los niveles. De hecho, hasta el año 2017 la Unión y la OTAN no han organizado ejercicios a nivel estratégico, con la participación de los principales dirigentes políticos de ambas organizaciones. Fue el ejercicio EU CYBRID de 2017 organizado por Estonia, el que por primera vez supuso un primer ejercicio donde la Unión contó con la participación del secretario general de la OTAN.

Los Estados europeos mantienen 28 ejércitos que gastan considerables sumas de dinero, en los respectivos presupuestos nacionales, pero no existe una adquisición estratégica, pensada desde el punto de vista de lo que Europa requiere a medio y largo plazo. Cada Estado sufraga gastos, teniendo en cuenta su interés nacional, lo que puede conducir a redundancias y duplicidades tanto en los equipos, como en los sistemas.

Por otro lado, a nivel institucional, no existe una reunión formal de los ministros de Defensa en el seno del Consejo de ministros de la UE. El encuentro de ministros se produce como una cuestión puramente informal y ello no facilita un encaje de las demandas de los representantes de los Estados en el seno de la Unión. El progreso o no de la Defensa, en estos momentos, no depende ya de la ambición personal y el empeño de un determinado Alto Representante, porque asumimos que Javier Solana fue un personaje excepcional, pero le siguió Catherine Ashton entre 2009 y 2014, y su labor como Alta Representante, y como británica, no hizo muchos esfuerzos por desarrollar el pilar de la Defensa.

Los últimos desarrollos se han producido bajo la Alta Representante Federica Mogherini y seguramente con Josep Borrell también se destacarán momentos de progresión, pero llegados a este punto conviene advertir que son los Jefes de Estado y de Gobierno los amos de los Tratados europeos y serán ellos los que decidan si quieren o no un ejército europeo. Por lo tanto, la figura del Alto Representante podrá incentivar el desarrollo y la integración, pero la última palabra la poseen los líderes europeos y si ellos no acuerdan un desarrollo conjunto, las capacidades europeas permanecerán siendo infrutilizadas.

En conclusión, Europa en la siguiente reforma de los Tratados debe dar un salto cualitativo y cuantitativo muy importante en el pilar de la Defensa, porque

el funcionamiento actual no es sostenible a largo plazo e impide el desarrollo del proyecto político europeo. Solo una comunitarización progresiva en estas áreas, y en otras como la política exterior, facilitará que el peso político y económico del continente sea equiparable a su capacidad para lanzar las operaciones humanitarias o proteger los derechos y las libertades de los europeos, frente a amenazas que proceden del exterior. Cuanto más se demore Europa en este proceso, mayor debilidad sistémica mostrará frente a los grandes actores internacionales que operan en el escenario global del siglo XXI.

CAPÍTULO SÉPTIMO.

MISIÓN DE ESTABILIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (MONUSCO): UNA MISIÓN ESENCIALMENTE HUMANITARIA¹

Elena C. Diaz Galan

*Profesora de Derecho Internacional Público
Universidad Rey Juan Carlos*

INTRODUCCIÓN

El examen de la Misión que lleva a cabo Naciones Unidas, en la actualidad, en la República Democrática del Congo (RDC) bajo la denominación de MONUSCO² exige tener en cuenta, al menos, dos parámetros de interés: Por un lado, prácticamente desde su independencia en 1960, la situación en este país africano ha sido de

1 El presente trabajo se publica en el marco del Proyecto titulado “La acción social y humanitaria de las Fuerzas Armadas”, Ministerio de Defensa, Ref. 130-14171; y se ha realizado como miembro del Proyecto I+D “La Resolución 2178 de Naciones Unidas y su transposición a los derechos penales nacionales: propuestas de equilibrio entre la seguridad y los derechos individuales”, Ref. DER2016-77838-R, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad-Universidad Rey Juan Carlos.

2 Una primera aproximación a MONUSCO y MONUC: KIHANGI BINDU, K., e IRENGE BALEMIRWE, V. “Les Nations Unies et la consolidation d’un Etat de droit démocratique en République Démocratique du Congo”, *Meritum, Belo Horizonte*, vol. 7, núm. 1, jan./jun., 2012, pp. 111-154; PALACIÁN DE INZA, B., “MONUSCO: de Peacekeepers a Peacemakers. Objetivo: FDLR”, IEES, *Documento Análisis*, 14/2014, 25 febrero de 2014, pp. 1-13; y LABDA, A., *Joint evaluation of conflict prevention and peace building in the Democratic Republic of Congo*, Synthesis Report, June 2011, disponible en: <file:///C:/Users/ACER/AppData/Local/Temp/Democratic-Republic-of-Congo-brief.pdf>.

conflicto y violencia aunque se hayan producido algunos periodos de cierta tranquilidad. En esencia, como se ha dicho, “es un país que ha sufrido en carne propia los rigores de la historia, la geopolítica y las transformaciones económicas y políticas del sistema internacional”³. El conflicto todavía persiste con intensidad y, en ningún caso, se ha producido una plena normalización en el país⁴. Por otro lado, desde su creación como Estado, se ha producido una amplia labor por parte de la comunidad internacional con el propósito de pacificar el país siendo así que “la Política Exterior de la RDC está condicionada por los procesos de paz postconflicto, en los que está implicada la comunidad internacional”⁵. Cabe recordar que, en los orígenes, Naciones Unidas decidió llevar a cabo tareas de pacificación, a través de una de las primeras Operaciones de Paz (ONUC), que produjo una profunda crisis “constitucional” en el sistema de Naciones Unidas⁶. Por lo tanto, conviene dejar constancia que este Estado se encuentra en la agenda internacional desde hace tiempo y que, en particular, es destinatario de las actividades que se desarrollan en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz en muchas de sus dimensiones⁷, siendo así que la preocupación de esta comunidad se centra, con frecuencia, en impedir las violaciones de los derechos humanos que se vienen produciendo en el país.

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) supone, por lo tanto, la última expresión de la labor que Naciones Unidas viene desarrollando y que realmente se activa a partir de 2010⁸. Esta Misión representa un intento más para poner fin a la violencia en el Congo; responder a los supuestos de violación de los derechos humanos; y, asimismo, asentar

3 RAMÍREZ LÓPEZ, A. M., “República Democrática del Congo: ¿El campo estéril de los olivos?”, *Enfoque Regionales, África, Oasis*, núm. 15, 2010, p. 173.

4 Una visión general en TEDESCO, A. *La regionalización del conflicto armado en la República Democrática del Congo: De Mobutu a Kabila*, Universidad de Palermo, 2013; y YOUNG, C. “Contextualizing Congo conflicts: order and disorder in postcolonial Africa”, en J. F. Clarrk (edit.) *The African stakes of the Congo war*, Nueva York, 2002, pp. 13-31. Para el análisis de un momento álgido de enfrentamientos en toda la región: VACAS FERNÁNDEZ, F. y PARDO DE SANTAYANA, J. *El conflicto de los Grandes Lagos*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

5 Oficina de Información Diplomática, *Ficha país*, República Democrática del Congo República Democrática del Congo, marzo, 2019.

6 Un trabajo clásico: CARRILLO SALCEDO, J. A. *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1966.

7 Para una percepción general de estas operaciones en África, con énfasis en algunas de ellas: ACHEAMPONG, Y. S. *United Nations Peacekeeping Operations in Africa: A Case Study of Rwanda, Somalia, and Congo*, febrero, 2014.

8 La Resolución del Consejo de Seguridad 1291 (2000) de 24 de febrero estableció MONUC, mientras que, como veremos, la Resolución 1925 de 28 de mayo de 2010 dispuso que, a partir del 1 de julio de este año, se implementase MONUSCO, <https://monuc.unmissions.org/en/mandate>.

los componentes de estabilización que precisa el país a pesar de que, como se ha indicado, “no aporta soluciones duraderas a los retos de paz y de seguridad” que tiene esta república africana. No obstante, esta Misión de la que se ha repetido hasta la saciedad que es la más cara de la historia de Naciones Unidas minimiza algunas de las consecuencias más graves del conflicto y expresa, con bastante nitidez, el carácter “multidimensional” del que se han dotado, desde hace tiempo, las Misiones de esta Organización internacional.

No falta razón, en consecuencia, cuando se asegura que tanto MONUC como MONUSCO “son un tipo de OMP cuya gestión está resultando particularmente compleja y ambiciosa. Entre las tareas asignadas, se encuentran: desde la supervisión de los procesos electorales hasta a la facilitación de la prestación de ayuda humanitaria y la supervisión de la situación de los Derechos Humanos en particular con los grupos vulnerables (...), pasando por labores tan difíciles como la puesta en marcha de un Programa de Desarme, Desmovilización, Repatriación y Reinserción, Reasentamiento y Reintegración (...) de los miembros de los grupos armados extranjeros en las Fuerzas Armadas de la RDC (...)”¹⁰. Ahora bien, no se trata tan solo de una operación de bastante envergadura, por el número de personal militar, policial y civil implicado en la Misión y por el coste financiero que supone para los Estados de la comunidad internacional y la Organización, sino que también es una manifestación primordial del sentido y alcance que, con base en instrumentos político-jurídicos, les corresponde en la actualidad a las Misiones de Naciones Unidas. En esencia, una Misión compleja cuyos resultados, por mucho que se quiera, nunca serán plenamente satisfactorios¹¹.

Esta complejidad se expresa en todos los terrenos y también en el ámbito de la cooperación civil-militar y en la defensa de los derechos humanos. Por esto, la operación en el Congo es un buen ejemplo de lo que se ha dicho respecto al “reparto de papeles en escenarios de conflicto” que se ha ido desdibujando con el tiempo, de tal modo que ya no sucede que a “las organizaciones humanitarias les correspon(da) atender a las necesidades urgentes de la población; a las organizaciones

9 TSHITSHI NDOUBA, K., “República Democrática del Congo: Claves de la espiral de violencia y crisis de sucesión constitucional del Jefe de Estado”, IEES, *Documento de Opinión*, 108/2017, 27 de octubre, p. 2.

10 CERVERA VALLTERRA, M. “El caso de la República Democrática del Congo: efectos perversos de la globalización en un estado fallido”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 30, 2014, pp. 129-130.

11 Los aspectos más jurídicos de esta Misión se pueden comprobar, con facilidad, en: NYSTRÖM, D. *The UN Mission in Congo and the Basic Principles of Peacekeeping - Revolution or Evolution?*, Stockholm University, 2015.

internacionales y gubernamentales apoyar a las autoridades locales, actuando en los campos del gobierno, el restablecimiento de servicios públicos, el desarrollo económico y la justicia” y a las fuerzas militares “crear un entorno seguro que permitiera la labor de los anteriores”¹². En cualquier, todos los actores que intervienen en esta Misión cumplen distintas funciones, destacando aquellas que tienen contenido humanitario. Así, no sería desacertado definir a MONUSCO también como una Misión de carácter esencialmente humanitario.

I. UNA MISIÓN QUE RESPONDE A LAS CAUSAS DEL CONFLICTO EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO ENTRE LAS QUE PRIMAN LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

La razón última que justifica el establecimiento de MONUSCO es precisamente la situación de conflicto e permanente inestabilidad que habita en la RDC por lo que conviene determinar las principales causas que estarían en el origen de este conflicto y que han llevado a Naciones Unidas a emprender esta Misión. Ello permite también determinar el marco jurídico en el que se ejecuta la acción de la Organización. Con esto, se delimitan algunos aspectos centrales de la Misión y, sobre todo, los objetivos a los que responde, pudiendo adelantar que su principal mandato no es otro que “la protección de los civiles más vulnerables”¹³. En breve, el contenido y alcance de esta Misión quedan resumidos al decir que “considerando que la RDC entró en una nueva fase de conflicto, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 1925 el 28 de mayo de 2010 que prorroga hasta el 30 de junio de 2010 el Mandato de la MONUC y la transforma a partir del día siguiente en una misión de estabilización y consolidación de la paz (...)”¹⁴. La búsqueda de la pacificación y la estabilización en el país, y también la consolidación de la paz, se convierten, por ello, en los parámetros esenciales que inspiran el establecimiento de esta Misión, pero teniendo siempre en mente la protección de los civiles y, en consecuencia, la protección de los derechos humanos. Por lo que cabe seguir sosteniendo “que la protección de las víctimas ha de ser el referente y el objetivo principal. No es posible repetir (aunque tristemente suceda de manera pesimista e inevitable hoy por hoy, y podríamos citar

12 RUIZ ARÉVALO, J., “El enfoque integral. Análisis de un modelo de interacción civil-militar”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 8, núm. 1, 2017, p. 97.

13 PALACIÁN DE INZA, B., *MONUSCO: de Peacekeepers a Peacemakers cit.*, p. 5.

14 ROBAYO GALVIS, W. “La República Democrática del Congo y la Misión de Paz de las Naciones Unidas”, *Oasis*, núm. 16, 2011, p. 144.

como muestra lo que acontece cada día en el Congo) los errores y excesos de la historia de la humanidad que, como hemos visto, siempre ha tenido las dos visiones: la del enfrentamiento y la del alivio del sufrimiento por él producido”¹⁵.

i) Por lo que se refiere a las causas del conflicto y que son las justifican en definitiva la instauración de MONUSCO, bastaría señalar como principales, en un esfuerzo de síntesis, las siguientes y su vinculación con las cuestiones relativas a los derechos humanos:

En primer lugar, la permanente inestabilidad política que provoca relevantes violaciones de los derechos humanos. Esta inestabilidad y la violencia asociada están siempre en el origen y, además, agravan en bastantes ocasiones el conflicto en este país africano. Esta situación se ha mantenido con altibajos desde 1996, cuando Laurent Desiré Kabila procedió al derrocamiento del histórico Presidente Mobutu. Desde entonces, la situación política en la RDC no ha encontrado apenas sosiego a lo largo de los años ni tampoco se ha llegado a la estabilización que resultaba precisa para normalizar el país. Incluso, el conflicto congoleño se ha ido complicando sobremanera con la celebración de distintos procesos electores, sobre todo, aquellos que tienen un carácter presidencial¹⁶. La incapacidad demostrada por las elites políticas del país para establecer un régimen democrático no solo ha creado un sentimiento de frustración en la población sino que, al mismo tiempo, ha supuesto que se entre en una espiral inacabable de violencia que ha impedido que se pueda llegar a un régimen político estable. En otras palabras, han fracasado los intentos de democratización del país por lo que el conflicto en la RDC es básicamente de naturaleza política y responde a causas de este tipo¹⁷. Esta

15 MARTÍNEZ Y DE LOS REYES, A., “Coordinación y cooperación entre estructuras civiles y militares. Los instrumentos necesarios” en *La Cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGM, Madrid, 2007, p. 55.

16 Se ha dicho, con razón, que “aunque la intensidad del conflicto armado (...) se ha reducido gradualmente, en el este del país persiste la situación de violencia e inestabilidad que tiene sus orígenes en el golpe de Estado que llevó a cabo Laurent Desiré Kabila en 1996 contra Mobutu Sese Seko y que culminó con la cesión del poder por parte de éste en 1997”, CALVO RUFANGES, J. y ROYO ASPA, J. M., *República Democrática del Congo: Balance de 20 Años de Guerra*, Escola de Cultura de Pau-Centre Delàs d’Estudis per la Pau, Barcelona, abril, 2016, p. 5.

17 En esta línea, cabe coincidir en que “en los conflictos actuales, identidad e ideología se confunden. El grupo persigue sus objetivos mediante la aplicación de un programa político, que invariablemente contempla el control de los recursos. Este programa, que es la expresión de la ideología que profesa el grupo, constituye a su vez el sello identitario del mismo”, algo que sucede en el conflicto que analizamos, QUIÑONES DE LA IGLESIA. F. J. “Un examen de las causas profundas de los conflictos en la Posguerra Fría. Actores civiles y militares: diferentes aproximaciones”, *IEES, Documento de Opinión*, 30/2017, 17 de marzo, 2017, p. 11.

situación de inestabilidad es poco propicia para que se pueda garantizar el respeto de los derechos humanos.

En segundo lugar, la RDC resulta un país atractivo en términos económicos en razón de los importantes recursos naturales y minerales de los que dispone¹⁸. Lo que se ha denominado “el saqueo de recursos naturales” está también en la base de la conflictividad en este país, estando interesados en estos recursos también algunos Estados vecinos como Uganda y Ruanda. En verdad, no se podría decir que esta sea la causa principal pero, desde luego, la disposición de estos recursos también está en la base o al menos perpetúa el conflicto, por lo que **“la expoliación de los abundantes recursos naturales, entre ellos el coltán, ha contribuido a la perpetuación de la guerra en la RDC”**¹⁹. Los motivos económicos han condicionado históricamente las posiciones de terceros Estados, tanto occidentales como africanos y propenden a que se lleven a cabo intervenciones de todo tipo en el Congo. Por esto se han llegado a decir que “ésta es una de las causas que ha conducido a continuos conflictos, en las últimas décadas, con intervención de otros Estados vecinos y actores extrarregionales, interesados en la apropiación de estas fuentes de riqueza”²⁰. La pugna por los recursos económicos ha propiciado que las cuestiones relativas a los derechos humanos lleguen a ocupar un lugar menos relevante para los actores interesados.

En tercer lugar, destaca la extensión de la violencia que se ha producido en el país y, por ende, la consiguiente crisis humanitaria que se agudiza a partir de 2010. Esto encuentra también sus raíces en la tragedia humanitaria que aconteció en los Grandes Lagos a mediados del decenio de los noventa del siglo XX. Por lo menos, resulta evidente que las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en la RDC constituyen una de las razones primordiales que prolongan el conflicto en el tiempo y que hacen difícil que encuentre una fácil solución. La situación humanitaria en este país resulta alarmante y se podría calificar de verdadera emergencia. Ésta es una de las principales causas que provoca que se prolongue el conflicto y, también, explica que se produzca la intervención de la comunidad internacional.

18 Como se ha señalado, el país “posee, además del petróleo, el 30% de las reservas mundiales de cobalto, el 10% de cobre, el 80% de coltán e importantes producciones de oro, plata, diamantes, casiterita; el 60% de las selvas africanas, una enorme fertilidad de sus suelos, importantes ríos con un excepcional potencial hidroeléctrico, etc.”, KABUNDA, N. “Causas y efectos de la conflictividad en la República Democrática del Congo y los Grandes Lagos”, *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, núm. 110, 2010, p. 133.

19 ROYO, J. M. *Los orígenes del conflicto en República Democrática del Congo*, 13 de noviembre, 2016.

20 ALONSO BLANCO, J., CALDERÓN CALATAYUD, S., CORTÉS SÁNCHEZ, J., COTILLAS MARTÍNEZ, E., DÍAZ DE VILLEGAS ROIG, D., y ELOY GOMES, D., “El conflicto en el Congo”, *Boletín de Información*, núm. 310, 2009, p. 20.

En esencia, la situación humanitaria que vive el país está entre las razones que mejor explican la permanencia del conflicto y, en esta línea, cabe recordar que incluso en ocasiones se ha reprochado a las Misiones de Naciones Unidas haber colaborado con las Fuerzas Armadas gubernamentales llegándose a decir que son partícipes “de las graves violaciones de los derechos humanos que están cometiendo las FARDC”²¹.

Por último, es innegable que la proyección internacional que tiene el conflicto que acontece en la RDC hace que se agrave todavía más la situación. Se trata de un conflicto que aún teniendo un claro significado regional adquiere, asimismo, una destacada proyección en el plano universal, lo que explica que haya tenido lugar la instauración de Misiones de Naciones Unidas. Lo que sucede en la RDC no es un conflicto sino una serie de conflictos que no se pueden reducir a un enfrentamiento tribal o de carácter étnico, a pesar de que estas cuestiones también tengan su interés. Se ha llegado a señalar que “se trata de conflictos con importantes dimensiones geopolíticas de lucha de poder y de búsqueda de control de territorios”²². No obstante, interesa destacar que los enfrentamientos de tipo étnico o grupal también están en la base de los que sucede en la RDC. La violencia étnica que tiene lugar en toda la región de los Grandes Lagos, y que afecta al respeto de los derechos humanos, tiene sus repercusiones en este país por lo que se debe concebir como una causa del conflicto que se proyecta en términos regionales.

En resumen, la conflictividad en la RDC se debe a múltiples razones y encuentra explicación en motivos de carácter tanto político, que tienen una gran trascendencia, como en razones de carácter económico y social pero sobresalen, en particular, como causas que originan el conflicto y que, además, lo perpetúan las constantes violaciones de los derechos humanos. Esto justifica que la instauración de una Misión, como MONUSCO, tenga un carácter esencialmente humanitario y que, por lo tanto, la prioridad de esta Misión sea la protección de la población civil.

ii) Estas causas explican también el marco jurídico que se ha adoptado en la implementación de MONUSCO. Las distintas y múltiples Resoluciones que se han ido adoptado por Naciones Unidas para hacer frente a la situación en este país están orientadas, en esencia, a sentar las bases de la pacificación, el establecimiento de estructuras políticas sólidas y, además, tienden a garantizar el respeto de los derechos humanos. En esta línea, destaca la adopción de la Resolución 1925 (2010) del Consejo de Seguridad que, al tiempo que realiza una detallada descripción de la

21 CALVO RUFANGES, J. y ROYO ASPA, J. M., *República Democrática del Congo cit.*, p. 25.

22 KABUNDA, N., *Causas y efectos de la conflictividad cit.*, p. 134, nota 2.

situación que impera en la RDC, se conforma, sobre todo, como el instrumento jurídico básico en que se fundamenta MONUSCO. Esta Misión, como se indica en la propia Resolución, se implementa con base en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. Lo importante, sin embargo, es que la situación que acontece en la RDC se califica como una amenaza a la paz, en virtud de lo establecido en el artículo 37 de la Carta. En particular, se dice que todavía “subsisten las dificultades para lograr la estabilidad de la República Democrática del Congo y (...) que la situación (...) sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región”²³.

Mediante esta Resolución se pretende el logro de dos objetivos primordiales: por una parte, se quiere dar continuidad a la labor de las Naciones Unidas en el país africano puesto que MONUSCO debe entenderse como una ampliación, en el tiempo y en los contenidos, de MONUC. Por otra parte, simultáneamente se procura acabar con las causas del conflicto y consolidar la paz de acuerdo con los logros de MONUC y las nuevas tareas que corresponden a MONUSCO. Esto se describe con nitidez a lo largo de toda la Resolución en la que se especifican las actuaciones que corresponden a la Misión y entre las que destaca, sin duda, la protección de los civiles, es decir, las cuestiones de contenido humanitario. Por lo tanto, el marco jurídico de las actividades de MONUSCO estaría conformado por la Carta de Naciones Unidas y por la Resolución por la que se crea la Misión, así como por el resto de resoluciones que se han adoptado con posterioridad²⁴ y, en todos los casos, prima un enfoque de derechos humanos. Realmente MONUSCO tiene un contenido vinculado al respeto de los derechos humanos y, por ello, de la Resolución 1925 se desprende la estrecha relación que existe entre “amenaza a la paz” y “derechos humanos”²⁵. Por lo que se trata de una Misión que, como se ha dicho, entraría en la categoría de aquellas en las “se explica la implicación del Consejo de Seguridad; no solo en la gestión y resolución de los conflictos,

23 S/RES/1925 (2010), 28 de mayo.

24 DÍAZ BARRADO C. M. y VACAS FERNÁNDEZ, F., “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Anuario de Derecho internacional*, XXI, 2005, pp. 273-316.

25 Para esta Resolución “la situación en la República Democrática del Congo sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales en la región” siendo así que el país africano “tiene la responsabilidad primordial de garantizar la seguridad en su territorio y proteger a su población civil respetando el estado de derecho, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”, S/RES/1925 (2010), 28 de mayo.

sino también en la protección de derechos humanos y derecho internacional humanitario²⁶.

2. LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MANDATO QUE IMPLEMENTA MONUSCO

El Mandato de esta Misión de Naciones Unidas lo constituye, en esencia, la Resolución 1925 (2010). Aunque también se deben tener en cuenta el conjunto de resoluciones posteriores que se han ido adoptando por el Consejo de Seguridad en torno a esta Misión, que bien prorrogan el periodo de la Misión o bien abordan algunas cuestiones concretas al hilo de las situaciones que se van produciendo en el país africano²⁷. En cualquier caso, merece la pena destacar además de la Resolución 1925 (2010) lo que se indica en la Resolución 2053 (2012) porque en ella se especifica, con bastante detalle, el contenido que integra el mandato de MONUSCO²⁸. La descripción del Mandato de esta Misión debe hacerse, por ello, en los términos estrictos que detallan estas Resoluciones que, en realidad, proporcionan el marco jurídico de actuación de MONUSCO y que, además, realizan un relato preciso de la situación en la que se encuentra el país; los principales focos del conflicto; y las medidas que se deben adoptar por el Estado congoleño, las Organizaciones regionales y Naciones Unidas para lograr los objetivos a los que responde la puesta en marcha de la Misión. Con base en el examen de estas Resoluciones cabría destacar, en particular, aquellos aspectos que resultan de más interés en la definición del Mandato:

En primer lugar, se conciben como esenciales los propósitos de estabilización y consolidación de la paz que, en verdad, fundamentan la Misión y que únicamente se pueden conseguir con la plena participación del Estado congoleño. En ningún caso, MONUSCO tiene como finalidad sustituir o acoger los poderes que corresponden a la RDC. Por de pronto, en las Resoluciones que contienen el Mandato se especifica, desde el principio, el “compromiso con la soberanía, la integridad territorial y

26 GIFRA DURALL, J. “Las operaciones de paz de Naciones Unidas del Capítulo VII: ¿excepción o práctica extendida?”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 2, 2013. p. 4.

27 <https://monusco.unmissions.org/r%C3%A9solutions-du-conseil-de-s%C3%A9curit%C3%A9>.

28 S/RES/2053 (2012). En esta Resolución se afirma, con rotundidad, “la necesidad de dar prioridad a la protección de los civiles en las decisiones sobre el uso de la capacidad y los recursos disponibles y alienta a que se sigan utilizando las medidas innovadoras aplicadas por la MONUSCO en la protección de los civiles” y, además, continúa situando la acción de MONUSCO en el marco del “Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas”.

la independencia política de la República Democrática del Congo”²⁹ siendo así que la responsabilidad primordial para lograr la paz y estabilizar el país corresponde, sin duda, primero y primordialmente al Estado. Así se detalla, prácticamente con las mismas expresiones, en ambas resoluciones. En particular, la Resolución 2053 (2012) determina que “el Gobierno de la República Democrática del Congo tiene la responsabilidad principal de garantizar la seguridad en su territorio y proteger a su población civil respetando el estado de derecho, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”³⁰. En breve, la responsabilidad primordial de proteger los derechos humanos recae sobre el Estado congoleño puesto que “es el principal responsable de la seguridad, la consolidación de la paz y el desarrollo en el país”³¹. Por esto, el Mandato deja un amplio margen de actuación para este Estado que se proyecta en distintos campos.

Pero esta responsabilidad el Gobierno de la RDC se expresa también, por ejemplo, en una materia que resulta de gran interés y que contribuye, de manera decisiva, a la estabilización y consolidación de la paz. Se trata de que el Gobierno del Congo asuma la responsabilidad de perseguir y juzgar a quienes hayan cometido, a lo largo del conflicto, crímenes internacionales. Esto se expresa, con toda nitidez, en las dos resoluciones. En concreto, la Resolución 2053 (2012) subraya “la importancia de que el Gobierno congoleño procure activamente que los responsables de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en el país rindan cuentas de sus actos”³². Mientras tanto la Resolución 1925 (2010) se hace eco del compromiso del país africano “para hacer rendir cuentas de sus actos a los responsables de las atrocidades cometidas en el país”³³. Más todavía, en este sentido, con un contenido esencialmente humanitario, se prevé la colaboración que resulte precisa con el

29 S/RES/1925 (2010), 28 de mayo.

30 S/RES/2053 (2012).

31 Tanto la Resolución 1925 como la Resolución 2053 ponen el énfasis en esta cuestión que se considera una de las bases en la que se sustenta la Misión de las Naciones Unidas. Ahora bien, esto no quiere decir que únicamente la RDC asuma el protagonismo y sea el único responsable. Así se indica que “cómo se gestione esta crisis, la cual dura ya dos décadas y que ahora abre nuevas posibilidades, depende no solo de la capacidad de los políticos africanos, sino que es también una responsabilidad de la comunidad internacional en su compromiso con la seguridad global, teniendo una mayor trascendencia para los países del flanco sur mediterráneo, entre los que se encuentra España”, CUADRADO BOLAÑOS, J., “El complicado camino hacia la paz en el este del congo: repercusiones del fin de las hostilidades del M23”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 112/2013, 18 noviembre, 2013, p. 2.

32 S/RES/2053 (2012). Véase: AUTESSERRE, S., “Hobbes y el Congo: marcos, violencia local e intervención internacional”, *Relaciones Internacionales*, núm. 16, febrero, 2011, p. 123.

33 S/RES/1925 (2010), 28 de mayo.

Tribunal Penal Internacional. En ambos casos, se aprecia que la Misión de Naciones Unidas descansa básicamente en las competencias del Estado y que lo que se pretende es que, manteniendo los elementos de soberanía estatal, MONUSCO cumpla funciones de colaboración y aseguramiento siempre en contacto con el Gobierno de la RDC y apoyando sus actuaciones.

En segundo lugar, más allá de que el Mandato ponga especial énfasis en las cuestiones de seguridad, el fin último de la Misión, y el más destacado, es la protección de la población civil y, por lo tanto, asegurar el respeto de los derechos humanos³⁴. Así cabe explicitarlo tras la lectura conjunta de las dos Resoluciones indicadas. En la Resolución 1925 (2010) se expresa, desde el inicio, la preocupación “por la situación humanitaria y de los derechos humanos en las zonas afectadas por los conflictos armados” y se insta a todas las partes que colaboran en la resolución del conflicto a “consolidar las condiciones necesarias para asegurar la protección efectiva de los civiles”. Más allá, sin embargo, se señala que el objetivo principal del Mandato que tiene asignado MONUSCO es la protección de los civiles, en particular, “asegurar la protección de los civiles frente a las violaciones del derecho internacional humanitario y los derechos humanos”³⁵.

Ahora bien, la preocupación por las cuestiones relativas a los derechos humanos tiene algunas expresiones particulares: Por un lado, se trata de establecer y consolidar las condiciones que resulten necesarias para que se produzca una protección real y efectiva de los derechos de las personas civiles para lo que será imprescindible una estrecha colaboración entre MONUSCO y el Gobierno de la RDC. Por otro lado, se indican aquellos ámbitos y también los grupos humanos que, en concreto, son los principales sujetos pasivos de la violación de los derechos humanos como

34 Véase: VÁZQUEZ CORTÉS, N. C. “Intervención humanitaria en Estados fallidos: el caso de MONUSCO en la República Democrática del Congo”, *Foro Internacional*, vol. 54, núm. 4, 218, octubre-diciembre, 2014, pp. 866-904. También: BALLESTEROS MOYA, V., “El conflicto en la República Democrática del Congo: violaciones de la prohibición del uso de la fuerza, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario”, en *Derechos humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva: intersección de sistemas: Estudios en homenaje al profesor Eloy Ruiloba Santana*, Marcial Pons, Madrid, 2008, pp. 101-142.

35 S/RES/1925 (2010), 28 de mayo. En la Resolución 2053 (2012) también se expresa la “gran preocupación por la situación humanitaria y la persistencia de los altos niveles de violencia y abusos y violaciones de los derechos humanos cometidos contra civiles” y se dice que “la protección de los civiles sigue constituyendo la prioridad de la MONUSCO”, siendo así que esta labor corresponde, sobre todo, a las autoridades del Congo que deben ser las encargadas de esta labor, es decir, “que proteja y promueva todos los derechos humanos en todo el país y garantice el pleno respeto de los derechos y las libertades fundamentales”, S/RES/2053 (2012).

consecuencia de los conflictos que acontecen en la RDC. Así, se pone de relieve la situación particular de los niños, las mujeres, los desplazados internos y los refugiados³⁶ y se aboga por la adopción de medidas para evitar que se produzcan violaciones de derechos humanos en estos casos. En este sentido, ambas Resoluciones insisten en dos ámbitos concretos: la necesidad de evitar violaciones de los derechos humanos que incluyen todas las “formas de violencia sexual y basada en el género”³⁷ y, al mismo tiempo, en impedir el “reclutamiento y la utilización de niños soldados”³⁸.

En resumen, el mandato atribuido a MONUSCO presenta dos objetivos básicos que son complementarios. Por una parte, la protección y garantía de los derechos de los civiles que es, con toda seguridad, la labor primordial que debe llevar a cabo la Misión o, por lo menos, constituye la base de su actuación sobre el terreno, realizando a este respecto acciones de todo tipo que van desde impedir las violaciones de los derechos humanos y de las normas del derecho internacional humanitario hasta las labores de vigilancia, capacitación y formación en estas materias. Esto hace que la Misión tenga un carácter humanitario y que conforme una operación en la que quedan vinculados los conceptos de “amenaza a la paz” y “derechos humanos”. Por esto, la violación grave y sistemática de los derechos humanos representa, más allá de la interpretación literal de la Carta de Naciones Unidas, un supuesto en el que se activa el sistema de seguridad de la Organización. Por otra parte, resultan prioritarias la “estabilización y consolidación de la paz” que tan solo es posible garantizando las condiciones de seguridad, en particular, en aquellas zonas en las que todavía perviven conflictos después de la labor realizada por MONUSCO. En esta materia, se pretende una reforma integral y completa del marco de seguridad en la RDC que cubra todos los sectores, no solo el militar sino, también, el ámbito policial y de la justicia. Y que también queda vincula a la protección de los derechos humanos.

En cualquier caso, resulta importante retener que la Resolución 1925 del Consejo de Seguridad explícita, con bastante claridad, que la defensa d los derechos humanos representa la prioridad entre los propósitos de la Misión de Naciones Unidas.

36 Un análisis específico sobre las migraciones forzadas en: “República Democrática del Congo Pasado. Presente. ¿Futuro?”, *Migraciones Forzadas, Revista*, número 36, diciembre 2010.

37 Véase: VÁSQUEZ, J., *República Democrática del Congo: Situación de las Mujeres*, CEAR, Madrid, 17 de mayo, 2013. No cabe olvidar que hace tiempo el Secretario general para los asuntos humanitarios de Naciones Unidas, John Holmes, señaló que “la violencia sexual en Congo es la peor del mundo”, *l País*, 7 de octubre de 2007.

38 Interesante: *Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en la República Democrática del Congo*, S/2014/453, 30 de junio de 2014.

Este órgano no solo expresa su preocupación “por la situación humanitaria y de los derechos humanos en las zonas afectadas por los conflictos armados” en el país y condena, “en particular los ataques dirigidos específicamente contra la población civil, la violencia sexual generalizada, el reclutamiento y la utilización de niños soldados y las ejecuciones extrajudiciales” sino que, asimismo, destaca “la necesidad urgente de que el Gobierno de la República Democrática del Congo, en cooperación con las Naciones Unidas y otros agentes pertinentes, ponga fin a las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, luche contra la impunidad, haga comparecer ante la justicia a los responsables y proporcione a las víctimas asistencia médica, humanitaria y de otra índole”³⁹. Estas expresiones resumen el objetivo básico de la Misión y le otorgan su carácter eminentemente humanitario que se ve reforzado cuando se especifica literalmente que la MONUSCO tendrá “en orden de prioridad, el mandato siguiente: Protección de los civiles”⁴⁰.

3. LOS COMPONENTES CIVILES Y MILITARES DE MONUSCO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El mandato de MONUSCO se formula en términos que suponen la puesta en marcha de una Misión que tras el periodo de la guerra fría se denominaron de carácter “multifuncional” y que, por lo tanto, no solo tiene un significado de contenido militar, que verdaderamente resulta imprescindible en razón de la situación en la que se encuentra el país africano, sino que incorpora también componentes civiles, absolutamente necesarios si se quiere cumplir plenamente con los objetivos del Mandato⁴¹ y, en concreto, para asegurar el respeto de los derechos humanos. La

39 S/RES/1925 (2010), 28 de mayo.

40 Especificándose en esta Resolución actuaciones concretas en este sentido, entre las que cabe resaltar: “asegurar la protección efectiva de los civiles, incluidos el personal humanitario y los defensores de los derechos humanos, que se encuentren en peligro inminente de sufrir violencia física, en particular violencia ejercida por cualquiera de las partes implicadas en el conflicto (...) apoyar los esfuerzos del Gobierno de la República Democrática del Congo para asegurar la protección de los civiles frente a las violaciones del derecho internacional humanitario y los derechos humanos, incluidas todas las formas de violencia sexual y basada en el género, promover y proteger los derechos humanos y luchar contra la impunidad (...)”, S/RES/1925 (2010), 28 de mayo.

41 Una visión general en: SÁNCHEZ CANO, J., “Las operaciones de mantenimiento y construcción de la paz en el marco de las Naciones Unidas y de los organismos regionales: situación, tendencias y potencial futuro de colaboración”, *Materiales de Paz y Derechos Humanos*, 5, Barcelona, marzo, 2009. También, GIFRA DURALL, J., “20 años de operaciones de paz de las Naciones Unidas como instrumentos de protección humanitaria”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 86/2011, 5 diciembre 2011.

Resolución 1925 (2010) establece, desde el principio, la combinación de los distintos aspectos que deben convivir en la Misión y así se determina que “MONUSCO tenga, además de los componentes civil, judicial y penitenciario correspondientes, una dotación máxima de 19.815 efectivos militares, 760 observadores militares, 391 agentes de policía y 1.050 agentes de unidades de policía constituidas”⁴². En consecuencia, se trata de una Misión compleja en la que deben convivir aspectos de distinto tipo en razón de que los objetivos que pretende lograr apuntan en varias direcciones simultáneamente. En pocas palabras, la citada Resolución señala la necesidad de mantener el “compromiso de proteger a la población mediante el establecimiento de fuerzas de seguridad profesionales y sostenibles, promover opciones no militares como parte integral de la solución general para reducir la amenaza que suponen los grupos armados congoleños y extranjeros, y restablecer la plena autoridad del Estado en las zonas libres de grupos armados”⁴³. Por lo que se precisan tanto componentes civiles como militares⁴⁴.

Las acciones civiles y militares que se llevan a cabo en el terreno han quedado especificadas no solo en las Resoluciones que recogen, en esencia, el Mandato de MONUSCO sino que, también, se determinan en el resto de Resoluciones que el Consejo de Seguridad ha venido adoptando en relación con este asunto y que detallan, en algunos casos, las actividades concretas que se deben realizar. Por esto, la realización de una Misión de este tipo exige una completa coordinación entre el componente civil y militar y, al mismo tiempo, determina el empleo de ambos componentes en el logro de los múltiples y diversos objetivos de la Misión⁴⁵.

42 S/RES/1925 (2010), 28 de mayo.

43 S/RES/1925 (2010), 28 de mayo.

44 AGUADO ARROYO, F., “El futuro de las operaciones de paz de la ONU, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*, 43/2013, 13 mayo 2013.

45 La composición y alcance de la Misión, en cada uno de los componentes que la integran, se puede comprobar en la página Oficial de Naciones Unidas: <https://peacekeeping.un.org/es/mission/monusco>. Se habla de 20.486 el total del personal del cual 2.970 son civiles y 15.292 militares, lo que refleja el peso de la labor militar en este caso. Como se sabe, España no participa en esta Misión compuesta en esencia por personal de Paquistán, India, Bangladesh, Marruecos, Sudáfrica, Indonesia, Tanzania, Uruguay, Nepal, y Malawi. Y en el ámbito policial, Egipto, Senegal, India, Bangladesh, Djibuti, Guinea y Costa de Marfil, Túnez, Mali y Níger. Interesa la lectura de HATTO, R., “Del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz: la evolución del papel de las Naciones Unidas en las operaciones de paz”, *International Review of the Red Cross*, septiembre-diciembre, núm. 891-892, 2013, pp. 1-23.

Acabar con los grupos rebeldes, a través del componente militar, será una de las principales actividades que en el terrero lleve a cabo la Misión. En este caso, se adoptó la decisión de crear una Unidad de Combate en virtud de la Resolución 2098 de 2013 que guarda una estrecha relación con la protección de los derechos humanos. Ello ha supuesto la concesión de una autorización expresa para el uso de la fuerza, lo que siempre suscita importantes controversias en el orden internacional. En particular, la citada Resolución “autorizó la creación de una brigada con la misión de ejecutar, en solitario o junto con las Fuerzas Armadas congoleñas, operaciones ofensivas muy móviles, contundentes y versátiles contra los grupos rebeldes que más se habían distinguido por sus actuaciones violentas y sus continuados abusos de los derechos humanos”⁴⁶. La creación de esta Brigada de intervención plantea, desde luego, cuestiones jurídicas de gran interés. Sin entrar en detalles, solo decir que esta unidad de combate y con significado ofensivo quedaba, sin embargo, sujeta a algunos límites que dulcificaban la decisión que adoptó el Consejo de Seguridad. Esto explica que a esta medida se le otorgase un carácter excepcional⁴⁷ y que tuviera como único objetivo “contribuir a reducir la amenaza que plantean los grupos armados a la autoridad estatal y la seguridad civil en el este de la República Democrática del Congo y para propiciar actividades de estabilización”⁴⁸. Ahora bien, una decisión de este tipo suscita de nuevo las relaciones entre la protección humanitaria y el uso de la fuerza armada⁴⁹.

En cualquier caso, cabe prestar una especial atención al componente civil de MONUSCO puesto que tanto los fines esenciales de la Misión como la situación que acontece en la RDC aconsejan otorgar una importancia capital a esta dimensión de la Misión. La protección de los civiles se constituye en el propósito principal y más perentorio y esto se lleva a cabo no solo a través de acciones de carácter militar o policial sino, también, con la colaboración imprescindible del componente civil de

46 RUBIO DAMIÁN, F., “La brigada de intervención de las Naciones Unidas”, *Revista Ejército*, núm. 876, abril, 2014, p. 6. También ver el trabajo: CAMMAERT, P. y BLYTH, F., “The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo”, *International Peace Institute, Issue Brief*, July, 2013, disponible en: www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_un_intervention_brigade_rev.pdf.

47 Así se especifica, con nitidez, en la Resolución del Consejo de Seguridad al decir que “con carácter excepcional y sin que constituya un precedente o sin perjuicio de los principios convenidos del mantenimiento de la paz” se procede a la creación de una “Brigada de Intervención”, S/RES/2098(2013), 28 de marzo.

48 S/RES/2098(2013), 28 de marzo.

49 Un trabajo específico sobre esta cuestión: GIFRA DURALL, J., *La protección humanitaria y el uso de la fuerza en las operaciones de paz de las naciones unidas. Las operaciones desplegadas en la República Democrática del Congo (1999-)*: caso de estudio, Tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra, 2011.

la Misión. Aunque existen otros campos en los que este componente civil adquiere una importancia capital “la Sección de Asuntos Civiles desempeña un papel crucial en la MONUSCO al involucrar a varias partes interesadas a nivel local y provincial en temas relacionados con la protección de las poblaciones civiles”⁵⁰. Con ello, se advierte que la “dimensión civil” está destinada a actuar, en realidad, en todos los campos y a contribuir también en el logro de todos los objetivos de la labor que se realiza MONUSCO en el país pero que ejerce una función esencial en el campo de la protección de la población civil.

4. LAS CONSECUENCIAS DE LA INTERVENCIÓN DE LA MISIÓN EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las consecuencias de la labor de MONUSCO deberán evaluarse a la luz de los propósitos en los que se basa la Misión y que, como se ha dicho, serían “utilizar todos los medios necesarios para cumplir su mandato, en particular con miras a garantizar la protección de los civiles, el personal humanitario y el personal de derechos humanos frente a la amenaza inminente de violencia física” y “apoyar al Gobierno de la RDC en sus esfuerzos de estabilización y consolidación de la paz”⁵¹. Una de las consecuencias de la intervención de Naciones Unidas en este país se ha producido en el campo de la seguridad, produciéndose el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de la RDC y, al mismo tiempo, provocando un debilitamiento de los grupos irregulares que actúan en la región. Con ello, MONUSCO da cumplimiento a las labores de estabilización pero también asegura el respeto de los derechos humanos. A primeros de 2019 se constató una situación más estable en el país y, asimismo, se advirtió que los focos de conflictos eran más reducidos y se concentraban en algunas de las provincias congoleñas, sobre todo en el este del país. En todo caso, la representante especial del Secretario General para la RDC, Leila Zerrougui, tuvo la oportunidad de señalar que, también en razón de la Misión de Naciones Unidas “se abre una oportunidad de consolidar la paz y la seguridad en varias provincias del país”⁵². Lo importante es que todo ello ha contribuido a reducir las violaciones de los derechos humanos cumpliendo así la Misión su tarea esencialmente humanitaria.

Resulta especialmente interesante conocer la situación humanitaria y, con ello, la relativa al respeto de los derechos humanos para comprobar si esta situación ha

50 Naciones Unidas. MONUSCO., <https://monusco.unmissions.org/affaires-civiles-0>. (traducción propia).

51 Naciones Unidas. MONUSCO, <https://monusco.unmissions.org/%C3%A0-propos>. (traducción propia).

52 <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453041>.

mejorado en función de las intensas tareas que MONUSCO ha desarrollado en esta materia. El balance en este caso no es fácil de describir ni tampoco resulta sencillo su análisis, aunque a grandes rasgos se pueden señalar líneas básicas que revelan una acción positiva en este campo de la Misión de Naciones Unidas. En particular, la preocupación en la última fase de actuación de la Misión se centró en el gran número de desplazados que se ha producido no solo en la RDC sino en toda la región. Así se ha dicho que “el elevado número de personas desplazadas en la región de los Grandes Lagos, (...), siguió siendo motivo de gran preocupación”⁵³. En cualquier caso, la situación relativa al respeto de los derechos humanos no se puede decir que sea satisfactoria y ha sido bien descrita al decir que “en algunos países de la región siguió caracterizándose por tensos procesos políticos, acompañados por la reducción del espacio político y las restricciones a las libertades y derechos fundamentales”. Más todavía, “se informó de ataques contra la población civil por grupos armados y, en algunos casos, por fuerzas estatales de seguridad, que incluyeron actos de violencia sexual y de violencia por razón de género (...)”⁵⁴. Esto expresa con bastante claridad la dificultad que todavía existe para avanzar decididamente en esta materia.

Por todo, la situación relativa a los derechos humanos y la cuestión humanitaria en la RDC no han encontrado una solución definitiva y, por la tanto, sigue siendo una causa relevante de inquietud para la comunidad internacional. En pocas palabras, el Secretario General ha llegado a advertir que “la situación humanitaria sigue siendo preocupante en algunas partes del país”⁵⁵, lo que significa, empero, que en otras zonas se ha ido resolviendo progresivamente aunque todavía perviven focos de violaciones de los derechos humanos. A la luz de la situación actual se podría hablar, entonces, de una resolución parcial de las cuestiones humanitarias en la que ha jugado un rol fundamental la labor de MONUSCO que, como, se sabe, ha realizado labores tendentes a impedir violaciones de derechos humanos y que, asimismo, ha realizado reportes específicos de las distintas vulneraciones que se han producido de estos derechos y que, incluso, como se dice, ha prestado “apoyo técnico, financiero y logístico a las autoridades de la justicia militar en relación con la investigación de

53 Aplicación del Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación en la República Democrática del Congo y la Región, Informe del Secretario General, S/2019/229, 12 de marzo de 2019, p. 6, párr. 26.

54 *Ibid.*, p. 7, párr. 32.

55 Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, Informe del Secretario General, S/2019/6, 4 de enero de 2019, p. 9, párr. 35.

crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y otras violaciones graves de los derechos humanos y el enjuiciamiento de los responsables”⁵⁶.

La protección de los civiles sigue siendo el eje esencial del Mandato de la Misión, y los componentes civiles, policiales y militares de la operación han puesto un especial énfasis en esta cuestión. Todavía es pronto para valorar el acierto de MONUSCO en este campo en la medida en que la violación de los derechos humanos se ha constituido en una situación “endémica” en algunas zonas del país en las que persisten los conflictos armados lo que hace que se vincule estrechamente el logro de la paz y la seguridad con el respeto de los derechos humanos. Por de pronto, como se indica, “la MONUSCO siguió racionalizando sus actividades civiles, centrándose principalmente en la protección de los civiles y el apoyo a los procesos político y electoral”⁵⁷ y frente a las críticas que en ocasiones se formulan ha mejorado la situación humanitaria y de respeto de los derechos humanos, eso sí, en un entorno de “emergencia humanitaria”⁵⁸ en el que todavía no se han asentado las bases definitivas para que se aseguren estos derechos.

CONCLUSIONES

El análisis realizado en torno al significado y alcance que tiene MONUSCO como Misión de Naciones Unidas que busca la estabilización y la consolidación de la paz en la RDC permite extraer algunas conclusiones respecto al sentido humanitario de esta Misión. En realidad, la Misión tiene distintos propósitos, pero debe quedar claro que la protección de la población civil se constituye en la base esencial del Mandato que ha recibido y que muchas de las acciones que realizan el componente civil y militar de la Misión tienen como finalidad responder a la situación humanitaria del país. Todo ello porque las persistentes violaciones de los derechos humanos que tienen lugar en la RDC están en los orígenes y en la pervivencia de los conflictos que acontecen en el país, y también en la región y, asimismo, porque la estabilidad y la pacificación solo se pueden lograr asegurando el respeto de los derechos humanos.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 10, párr. 45.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 15, párr. 69.

⁵⁸ Véase: *Alerta 2018, Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Informe finalizado en febrero de 2018, Icaria Editorial/Escola de Cultura de Pau, UAB, Icaria, Barcelona, 2018.

Esta Misión se encuadra, con naturalidad, en el seno de las operaciones de Naciones Unidas que tienen su fundamento básico en el Capítulo VII de la Carta de la Organización y pone de relieve, una vez más, la estrecha vinculación que el Consejo de Seguridad ha establecido entre “la paz” y el “respeto de los derechos humanos”. La situación en el país africano expresa una grave amenaza a la paz y seguridad internacionales y, por lo tanto, demanda una actuación por parte de la comunidad internacional. Las críticas que se han formulado en torno a la efectividad de la Misión no pueden desconocer la difícil situación en términos de seguridad y de respeto de los derechos humanos que vive la RDC que exige una posición activa por parte de Naciones Unidas que garantice el respeto de estos derechos. Esta Organización dispone de herramientas político-jurídicas para hacer frente a situaciones de este tipo en las que se generan verdaderas “crisis humanitarias”. Por lo tanto, MONUSCO proyecta uno de los comportamientos con los que está comprometida la comunidad internacional que, en este caso, se ha plasmado a través de la implementación de una Misión que busca, ante todo, la estabilización y consolidación de la paz con el propósito de que se garantice el respeto de los derechos humanos. Esta Misión tiene una finalidad esencialmente humanitaria sin menospreciar en modo alguno las labores que realiza en el campo de la seguridad y de la estabilidad política del país y de la región.

La Misión descansa en un Mandato claro que ha quedado reflejado, sobre todo, en la Resolución del Consejo de Seguridad 1925, de 28 de mayo de 2010, en la que se explicitan los fines y, además, se determinan los principales campos en los que debe llevar a cabo sus actuaciones. MONUSCO se concibe realmente como una herramienta de cooperación y colaboración con el Gobierno de la RDC en quien reside la responsabilidad primordial para realizar cuantas acciones sean necesarias para garantizar la paz, lograr la estabilización del país, permitir su desarrollo económico y social, pero también asegurar el respeto de los derechos humanos. La Misión de Naciones Unidas no sustituye, en términos de responsabilidad, al Estado congoleño en las obligaciones que le corresponden, tampoco ni mucho menos en materia de derechos humanos y no implica, por lo tanto, ninguna merma de la soberanía estatal de este país africano.

Cabe recordar que MONUSCO tiene tanto componentes civiles como militares y que ha proyectado su actividad en distintos sectores destinados, sobre todo, al fortalecimiento del Estado congoleño, lo que asegura el cumplimiento de las normas en materia de derechos humanos. La actuación de estos dos componentes de la Misión es plenamente complementaria aunque, como resulta lógico, cada uno de ellos incidirá más en unos o otros de los ámbitos de actuación asignados a la Misión. El componente militar ha asumido la labor principal de la estabilización del país y la

tarea de sentar las bases que aseguren la paz. Cabe resaltar que el componente civil ha asumido, sobre todo, las tareas que realiza la Misión en el ámbito de la justicia, los procesos electorales y las cuestiones humanitarias. En particular, este componente civil debe ir estableciendo mecanismos idóneos en el sector de la justicia, pensando también en los supuestos de justicia transicional que penetra, como se sabe, en cuestiones relativas a los derechos humanos. En esencia, MONUSCO representa una Misión de carácter “multifuncional” que dispone de todas las características que definen, en la actualidad, a las Misiones de Paz de Naciones Unidas pero que podría ser calificada también como una Misión de contenido humanitario.

En definitiva, los resultados de la intervención de Naciones Unidas en este país africano, a través de MONUSCO, aunque no se puedan calificar de espectaculares cabría conceptuarlos, sin embargo, como moderadamente positivos. La situación que vive el país, desde hace mucho tiempo, es lo que hace bastante difícil que cualquier actuación de la comunidad internacional ponga fin a las causas en las que se fundamenta y a las consecuencias que ha producido en términos políticos, sociales, económicos y humanitarios, por lo que la situación podría calificarse verdaderamente de catastrófica. En cualquier caso, por la actuación de MONUSCO, se ha avanzado en algunos sectores que establecen un clima de mayor confianza para lograr la paz. Así, los últimos procesos electorales se han celebrado en contextos de mayor calma que en el pasado. También se ha producido un cierto fortalecimiento del Estado congoleño y de sus instituciones que, en el fondo, es uno de objetivos que debe lograr la Misión. Pero, sobre todo, han mejorado, aunque no sustancialmente en todo el país, las cuestiones de contenido humanitario. La pacificación que se ha logrado en determinadas zonas del país hace que las violaciones de los derechos humanos se concentren ahora en aquellos lugares en los que todavía persiste el conflicto, es decir, en determinadas provincias del país. Por todo, la actuación de MONUSCO se debe calificar como una operación de estabilización y consolidación de la paz que tiene como propósito primordial proteger a la población civil pero que, al mismo tiempo, proporciona un entorno de seguridad en el país y en la región.

CAPÍTULO OCTAVO.

MISIÓN EUTM-MALI, OBJETIVO AYUDA HUMANITARIA; MÁS ALLÁ DEL ADIESTRAMIENTO DEL EJERCITO DE UN PAÍS

Alfonso Vicente Lorca
Universidad Rey Juan Carlos

INTRODUCCIÓN

El incremento en el interés y preocupación por las crisis humanitarias en occidente, ha obligado a los Estados y a las organizaciones internacionales centradas en el mantenimiento de la paz internacional, a advertir y prevenir de una forma más eficaz en todo lo relacionado con el planeamiento y la ejecución de esa ayuda humanitaria, con un mayor control en las ayudas prestadas y sus resultados.¹

El papel de las fuerzas armadas en operaciones humanitarias ha sido desde hace tiempo un tema de debate. Con el fin de la Guerra Fría y el nuevo auge de los temas humanitarios durante los años noventa, la participación de contingentes militares en operaciones de ayuda de emergencia ha sido revaluada, y la ONU ha lanzado iniciativas para abordar esta cuestión y acordar criterios para manejar estas intervenciones.²

1 DOMÉNECH CASELLES, L.F., “Las fuerzas armadas y la ayuda humanitaria. En La violencia del siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2009, p. 77-122.

2 FRANCISCO REY, J.; NUNE, X.; THIEUX, L., “La participación de contingentes militares en misiones internacionales de carácter humanitario. Doctrina internacional y experiencia española.

Ya no es suficiente con iniciativas privadas y voluntarismo, ahora se hacen necesarias políticas y estrategias concretas que además diferencien las respuestas que tienen una finalidad puramente humanitaria de aquéllas que entrarán en la categoría de ayuda al desarrollo o a la reconstrucción, ya que cada una de ellas exigirá distintos esfuerzos económicos y también diferentes plazos y formas de actuación.

El paradigma humanitario que emergió después de Solferino³ enfatiza que la ayuda humanitaria debe ser proporcionada por organizaciones imparciales, asegurando que ésta llegue a las víctimas de ambos bandos del conflicto. Este principio concierne a los Estados, como signatarios de los instrumentos legales internacionales, y a sus Fuerzas Militares, y ambos deben respetar las provisiones legales que permiten a las organizaciones civiles llevar a cabo su trabajo.

La crisis política, humanitaria y de seguridad que estaba sufriendo Malí, consecuencia de los hechos acaecidos en el Norte del país desde principios de 2012 –rebelión tuareg, seguida por un golpe de estado militar y la entrada de terroristas yihadistas–, lo convirtieron en un centro de inestabilidad y en una grave amenaza para toda la región del Sahel y para Europa.

Ante la gravedad de la crisis, el presidente interino de Malí, Dioncounda Traoré, remitió peticiones oficiales de apoyo al secretario general de la ONU, a la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y a la UE, incluyendo en esta última una petición de ayuda para la reestructuración y entrenamiento del Ejército.

Como se puede observar de la petición inicial del presidente interino, la solicitud era de ayuda a la reestructuración y entrenamiento del Ejército, así como la solicitud de apoyo para resolver la crisis de Malí mediante medidas coordinadas para atender

Análisis y propuestas”, Centro de Estudios de América latina y la Cooperación internacional, CEALCI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2006.

3 Véase DUNANT, H., VILLA MORATIEL, S., Recuerdo de Solferino, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1982. La batalla de Solferino (24 de junio de 1859) es el episodio decisivo de la lucha por la unidad italiana. Los franceses -aliados de los sardos-, al mando del emperador Napoleón III, se enfrentan a las tropas austríacas. Los primeros disparos de fusil estallan poco después de las 3 de la madrugada; a las 6 de la mañana la batalla ya ha alcanzado una violencia extrema; un tórrido sol apabulla a unos trescientos mil hombres que se matan entre sí. Por la tarde, los austríacos abandonan sus posiciones unas tras otras; al caer la noche, más de 6.000 muertos y de 40.000 heridos yacen en el campo de batalla. Los servicios sanitarios de los ejércitos franco-sardos no dan abasto; el ejército francés cuenta con menos médicos que veterinarios; los medios de transporte son inexistentes; las cajas de vendas han sido abandonadas en la retaguardia. Los heridos que pueden hacerlo se encaminan penosamente hacia el poblado más cercano -Castiglioni- en busca de algo de agua y de comida; 9.000 de entre ellos logran llegar allí para luego dejarse caer en las casas y en las granjas, en las plazas y en las callejuelas. En la iglesia de Castiglione, la Chiesa Maggiore, Henry Dunant, con la ayuda de las mujeres del lugar, va a curar a los heridos y a los moribundos durante tres días y tres noches.

las necesidades inmediatas y a largo plazo, que abarcan cuestiones humanitarias, de seguridad y de desarrollo.

MISIÓN EUTM-MALI; RES 2085 (2012) 20 DICIEMBRE. ONU

La misión de entrenamiento de la Unión Europea en Malí, en adelante EUTM-Malí, se puso en marcha en el marco de dos resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, la Resolución 2071 de 12 de octubre⁴ y la Resolución 2085, de 20 de octubre.⁵

La Resolución 2085, puso de relieve, que la situación y el afianzamiento de grupos terroristas y redes criminales en el norte de Malí suponían una amenaza grave y acuciante para la población en todo Malí, y para la estabilidad en la región del Sahel, el resto de la región de África y la comunidad internacional en su conjunto.

Desde la ONU, se destacó la necesidad de trabajar con diligencia hacia el restablecimiento de la gobernanza democrática y el orden constitucional en Malí, y se tuvieron en cuenta los esfuerzos que realizó el Secretario General, incluso por conducto del Representante Especial del Secretario General para África Occidental, con el fin de ayudar a las autoridades de transición de Malí a elaborar una hoja de ruta para el proceso electoral y el diálogo nacional.

Del mismo modo Naciones Unidas, elaboró la Resolución 2085, preocupada por la inseguridad y la grave crisis humanitaria que se vivía en la región del Sahel, situación que se complicaba aún más por la presencia de grupos armados, incluidos movimientos separatistas y redes terroristas y criminales, y por el incremento de sus actividades, así como la continua proliferación de armas procedentes de dentro y fuera de la región que amenazaban la paz, la seguridad y la estabilidad de los Estados de esa región.

La ONU, en ese momento, era plenamente consciente de todos los abusos de los derechos humanos cometidos en el norte de Malí por rebeldes armados, grupos terroristas y otros grupos extremistas, incluidos los actos de violencia contra civiles, en particular mujeres y niños, las matanzas, la toma de rehenes, el pillaje, el robo, la destrucción de lugares S/RES/2085 (2012) 2 12-66070 culturales y religiosos y el reclutamiento de niños soldados, reiterando que algunos de esos actos podrían

4 Resolución 2071 (2012), de 12 de octubre, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2071\(2012\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2071(2012)).

5 ONU, Resolución 2085 (2012), de 20 de diciembre, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2085\(2012\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2085(2012)).

constituir crímenes de conformidad con el Estatuto de Roma y que deberá obligarse a sus autores a rendir cuentas.⁶

El 18 de septiembre de 2012 se envió una carta dirigida al Secretario General por las autoridades de transición de Malí, en la que se solicitaba la autorización para el despliegue, mediante una resolución del Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Capítulo VII, como se dispone en la Carta de las Naciones Unidas, de una fuerza militar internacional para ayudar a las Fuerzas Armadas de Malí a recuperar las regiones ocupadas en el norte de Malí, y recordando también la carta de fecha 12 de octubre de 2012 dirigida al Secretario General por las autoridades de transición de Malí, en la que se destacaba la necesidad de apoyar, incluso con una fuerza militar internacional, los esfuerzos nacionales e internacionales desplegados para enjuiciar a los autores de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en el norte de Malí, Tomando nota de la aprobación del concepto estratégico para la solución de la crisis en Malí en la segunda reunión del Grupo de Apoyo y Seguimiento de la Situación en Malí.

Alentando a la comunidad internacional a que preste apoyo para resolver la crisis de Malí mediante medidas coordinadas para atender las necesidades inmediatas y a largo plazo, que abarcan cuestiones humanitarias, de seguridad y de desarrollo.⁷ Habiendo determinado que la situación en Malí constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

La RES 2085, pone de relieve que la consolidación y el rediseño de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad de Malí en todo el territorio maliense es vital para velar por la seguridad y la estabilidad de Malí a largo plazo y para proteger al pueblo de Malí.

Insta a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales e internacionales a que proporcionen a las Fuerzas Armadas y de Seguridad de Malí asistencia coordinada, conocimientos especializados, capacitación, incluso en materia de normas de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y apoyo para la creación de capacidad, acorde con sus necesidades internas, con el fin de restablecer la autoridad del Estado de Malí en la totalidad de su territorio nacional, defender la unidad e integridad territorial de Malí y reducir la amenaza que representan las organizaciones terroristas y sus grupos asociados, y los invita además a informar periódicamente a la Secretaría de sus contribuciones.

6 ONU, Resolución 2085 (2012), de 20 de diciembre, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

7 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS para los Derechos Humanos. Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, 2002.

Toma nota del compromiso de los Estados Miembros y las organizaciones internacionales con la reconstrucción de la capacidad de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad de Malí, incluido el despliegue previsto por la Unión Europea de una misión militar a Malí para proporcionar adiestramiento militar y asesoramiento a las Fuerzas de Defensa y de Seguridad de Malí.⁸

Cabe destacar la importancia de las reseñas que en la RES 2085 aparecen con respecto a la ayuda humanitaria exigiendo que todas las partes de Malí adopten medidas apropiadas para velar por la protección y la seguridad del personal y los suministros humanitarios, y exige además que todas las partes de Malí velen por un acceso seguro y sin trabas para la entrega de la ayuda humanitaria a las personas que necesitan asistencia en todo Malí, de conformidad con el derecho internacional humanitario⁹, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, y los principios rectores de la asistencia humanitaria.

Con respecto a los derechos humanos, el documento pone de relieve que las autoridades de Malí tienen la responsabilidad primordial de proteger a los civiles en Malí, recuerda además sus resoluciones 1674 (2006), 1738 (2006) y 1894 (2009) relativas a la protección de los civiles en los conflictos armados, sus resoluciones 1612 (2005), 1882 (2009) y 1998 (2010) relativas a los niños y los conflictos armados, y sus resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010) relativas a la mujer, la paz y la seguridad, y exhorta a todas las fuerzas militares de Malí a que las tengan en cuenta.

La RES 2085, describe la necesidad de prestar apoyo a las autoridades malienses para crear un entorno seguro que permita la prestación de asistencia humanitaria dirigida por civiles y el retorno voluntario de los desplazados internos y los refugiados, cuando se solicite, en la medida de sus posibilidades y en estrecha coordinación con los agentes humanitarios, así como proteger al personal, las instalaciones, los locales, el equipo y la misión, y velar por la seguridad y la circulación de su personal.¹⁰

Es necesario recordar que cualquier apoyo prestado por las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales y los Estados Miembros en el contexto de la operación militar en Malí deberá estar en consonancia con el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, por lo que desde la ONU, se solicita además al Secretario General que asegure la capacidad pertinente dentro de la presencia de las Naciones Unidas a que se hace referencia en el párrafo 23 con el fin de cumplir el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos con respecto a las operaciones militares en el

8 ONU, RES 2085... cit., pág. 6.

9 FISCHER, Horst; ORAÁ, Jaime. Derecho internacional y ayuda humanitaria. Universidad de Deusto, 2000.

10 ONU, RES 2085... cit., pág. 7.

norte de Malí e incluya en sus informes periódicos al Consejo de Seguridad, como se señala en el párrafo 24, información sobre la situación de los civiles en el norte de Malí y sobre las violaciones de las normas de derechos humanos, el derecho internacional S/RES/2085 (2012) 12-66070 7 humanitario y el derecho de los refugiados que se cometan en el norte de Malí, y que asesore sobre la forma de mitigar todo efecto adverso de las operaciones militares en la población civil, en particular las mujeres y los niños.

DECISIÓN EUTM-MALI/2/2013 DEL COMITÉ POLÍTICO Y DE SEGURIDAD UE

Por otro lado, el Consejo de la Unión Europea, acordó el 17 de enero de 2013, la Decisión por la cual se aprobaba EUTM-Malí, que fue lanzada el 18 de febrero por los ministros de Asuntos Exteriores de la UE¹¹.

La participación española, con un máximo de 50 militares, fue autorizada el 30 de enero por el Pleno del Congreso de los Diputados; y con una ampliación del contingente hasta llegar a 110, más los elementos de apoyo necesarios, el 18 de junio por la Comisión de Defensa de la Cámara.

El 24 de enero de 2018, el Congreso aprueba el incremento de efectivos hasta un máximo de 292 desde los 140 actuales, con motivo de asumir el mando de la misión.

En la actualidad, el coronel español Vicente Torres, ha asumido la Jefatura de Estado Mayor de EUTM Mali en la base de Bamako, capital de Mali, esta misión de la Unión Europea cuenta con aproximadamente 650 personas de 28 países establecidos en la base militar de Bamako y en el Centro de Adiestramiento de Koulikoro. Las Fuerzas Armadas españolas tienen desplegados militares en ambos desplazamientos. La actual rotación está integrada por miembros Brigada de Infantería ‘Canarias’ XVI y militares del Tercio de Armada.

ASESORAMIENTO Y ENTRENAMIENTO

La EUTM-Mali, se crea por la Decisión un Comité de contribuyentes (CdC) para la misión militar de la Unión Europea, destinada a contribuir a la formación de las

¹¹ BOE, DECISIÓN EUTM MALI/2/2013 DEL COMITÉ POLÍTICO Y DE SEGURIDAD de 12 de noviembre de 2013 sobre la creación del Comité de contribuyentes para la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali).

fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali). Su mandato se establece en las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza de los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 y en las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de los días 24 y 25 de octubre de 2002.

Uno de los principales mandatos establecidos en las Conclusiones del Consejo de Niza fue reforzar la dimensión social de la política de cooperación, consiste en la ampliación y las relaciones exteriores, la cuales, constituyen, por diversos motivos, un reto y una oportunidad para la acción comunitaria en el ámbito social. Es necesario desarrollar el intercambio de experiencias y de estrategias con los Estados, especialmente para hacer frente juntos con mayor eficacia a los desafíos del pleno empleo y de la lucha contra la exclusión, y fomentar una agenda económica y social integrada que se corresponda con el planteamiento europeo en los foros internacionales.¹² Especialmente la lucha contra la pobreza y el desarrollo de la sanidad y de la educación, teniendo en cuenta la igualdad entre hombres y mujeres (en particular en el marco del proceso euro mediterráneo).¹³

En el mismo documento, los Estados miembros manifestaron su determinación para realizar los esfuerzos necesarios para seguir mejorando sus capacidades operativas con miras a satisfacer plenamente las necesidades de las misiones más exigentes, en particular, en materia de disponibilidad, capacidad de despliegue, capacidad de resistencia e interoperabilidad de las Fuerzas Armadas. Por lo que respecta a sus objetivos colectivos, los Estados miembros acordaron proseguir sus esfuerzos en materia de mando y control, de información y capacidades aéreas y navales de transporte estratégico.¹⁴

El contingente internacional desarrolla labores de asesoramiento y de entrenamiento a las Fuerzas Armadas malienses en cinco de las ocho regiones militares de Mali, así como en Tombouctú y Gao, que pertenecen a otras Regiones Militares.

El objetivo de la misión es que las Fuerzas Armadas malienses sean capaces de contribuir a la defensa su territorio y de su población. EUTM Mali contribuye,

12 NAVARRO CASTELLÓN, J., et al. Despliegue y capacidades sanitarias en la Operación EUTM-Mali (European Union Training Mission in Mali) desde octubre hasta diciembre del 2016. Sanidad Militar, 2017, vol. 73, no 3, p. 178-183.

13 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia consejo Europeo de Niza, 7, 8 Y 9 de diciembre de 2000, Anexo I, apartado VI – Reforzar la dimensión social de la ampliación y de las relaciones exteriores de la UE.

14 CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia consejo Europeo de Niza, 7, 8 Y 9 de diciembre de 2000, Anexo V, apartado I, Definición del objetivo general y de los objetivos de capacidades militares establecidos en Helsinki.

además, a colaborar, mediante actividades de asesoramiento y de entrenamiento, en el desarrollo de las capacidades de la Fuerza Conjunta de G5 Sahel.

No obstante, no debemos perder de vista que, aunque el objetivo de la Fuerzas Armadas sea contribuir a la defensa del territorio, el objetivo principal es defender a su población,¹⁵ estableciendo como objetivo para lograr completar de manera efectiva esa defensa, la ayuda humanitaria, precisamente esos fines humanitarios son los que han justificado el empleo de las Fuerzas Armadas en las últimas misiones fuera del territorio nacional. Y son esas intervenciones las que han llevado a considerar a las Fuerzas Armadas como la institución más valorada en España.¹⁶

El indudable incremento en el interés y preocupación por las crisis humanitarias en los países occidentales, ha obligado a los Estados a participar de una forma más eficaz en todo lo relacionado con el planeamiento y la ejecución de esa ayuda humanitaria, con un mayor control en las ayudas prestadas y sus resultados.¹⁷

En este contexto, la colaboración de los contingentes militares españoles con la población civil más desfavorecida de las zonas donde están desplegados se ha convertido en una constante que se repite en todos los países donde cumplen misión en cuatro continentes. Tan sólo en África, lo hacen con quince colegios, centros de acogida, de formación, de salud o escuelas de fútbol. En algunos de ellos gestionan proyectos de impacto rápido —ayudando con sus propias manos a la mejora de las instalaciones—. En otros, son los mensajeros que entregan las donaciones recogidas en distintos puntos de España.

Los antecedentes de la idea contemporánea de la acción humanitaria se pueden encontrar en las diferentes culturas y religiones, habiéndose plasmado a lo largo de la historia en concepciones como la beneficencia, la caridad o la filantropía. No obstante, uno de los hitos en la aparición de su concepción moderna se produjo en 1859, a raíz de la Batalla de Solferino, librada entre el ejército franco-sardo y el austriaco¹⁸. Como mencionamos anteriormente, el empresario suizo Henry Dunant, presente en la zona y conmovido por el alto número de bajas y el desbordamiento de los equipos sanitarios, sugirió que cada país constituyera una sociedad voluntaria de socorro y que los Estados ratificaran “un principio internacional convencional” garantizando la protección jurídica a los hospitales militares y al personal sanitario.¹⁹

15 CERDÀ MORALES PADILLA, Soraya Sirikit. *Las ONGD como agentes de la cooperación y la ayuda humanitaria el caso español*. Universitat Autònoma de Barcelona, 2004.

16 DOMENECH CASELLES, L.F., “Las fuerzas armadas...” cit., p. 80.

17 DOMENECH CASELLES, L.F., “Las fuerzas armadas...” cit., p. 80.

18 DUNANT, H., VILLA MORATIEL, S., *Recuerdo de Solferino...*, cit., p. 6.

19 ABRISKETA, J.; PÉREZ DE ARMIÑO, K., “Acción humanitaria: concepto y evolución”, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Universidad del País Vasco, 2017.

En su concepción más moderna²⁰, la ayuda humanitaria estaba directamente relacionada con la guerra y con aliviar los daños que ocasionaba, inicialmente en los propios militares, pero a medida que ha ido evolucionando la sociedad, los conflictos armados, e incluso las catástrofes naturales, la ayuda también comenzó a destinarse a los civiles que se veían implicados de un modo u otro.²¹

Es importante subrayar que la ayuda y la acción humanitarias se caracterizan no sólo por unas determinadas actividades y objetivos, sino también por una serie de principios éticos y operativos que tradicionalmente les han sido inherentes, entre los que destacan la humanidad, la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. Tales principios implican que son las necesidades de las personas las que deben regir la acción humanitaria, no los Estados con sus intereses políticos o económicos, lo cual las ha diferenciado de la cooperación para el desarrollo, habitualmente mucho más sujeta a diferentes criterios de condicionalidad. Ahora bien, algunos cambios habidos en la post-Guerra Fría, como el auge de los conflictos civiles o la militarización creciente de la ayuda, han supuesto un serio desafío a la pervivencia de tales principios humanitarios, que han entrado en crisis.²²

Un ejemplo de estas ayudas sería la contribución que hacen los militares españoles de manera voluntaria en la residencia de las Religiosas de María Inmaculada en Bamako. Que junto a la colaboración de diferentes instituciones como la Diputación de Córdoba, organizaciones como la francesa Raoul Follereau, ayudan a que este centro siga activo²³.

Esta institución no es la única con la que colaboran los militares españoles desplegados en Malí. Hay otros seis proyectos en los que están muy involucradas las Fuerzas Armadas: el colegio público Fraternidad-Reino de España en Bakaribugu; el centro social y el de formación Madre Bernarda, ambos en Koulikoro; el de formación en costura para mujeres L'Ange Gardien; el centro de salud de Nafadji; y el que gestionan los Padres Blancos en Kati. Los militares españoles han construido el colegio público Fraternidad Reino de España inaugurado en agosto del pasado año. La idea de ponerlo en pie surgió a raíz de una visita de los militares encuadrados en EUTM-Malí al antiguo centro escolar de Bakaribugu que tan sólo contaba con dos

20 En octubre de 1863 delegaciones de 14 estados y 4 organizaciones privadas construyeron el Movimiento Internacional de la Cruz Roja. A partir de entonces, surgieron otras organizaciones de ayuda humanitaria como: Manos Unidas, Unicef, y SOS Racismo, entre otras, si olvidar la aparición de Médicos sin Fronteras que asiste a víctimas de desastres naturales.

21 MARTÍN BERISTAIN, C., *Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*, Icaria, Barcelona, 1999, p 12 y ss.

22 MARTÍN BERISTAIN, C., *Reconstruir el tejido...*, cit., p. 23.

23 TARILONTE, E., *Más allá de la misión*, Revista Española de Defensa, marzo 2018, p. 23.

aulas con capacidad para 20 o 25 niños cuando diariamente acudían al centro unos 90 de distintas edades.²⁴

Del mismo modo, debemos evidenciar que la EUTM, Mali, ayuda a poner en marcha pequeñas cooperativas y mejorar económicamente a los ciudadanos para que tengan más salidas laborales, más posibilidades de sacar adelante a sus hijos.

Los militares desplegados en Malí, además, visitan regularmente el centro de formación en costura de mujeres L'Ange Gardien, donde las religiosas que lo gestionan están preparando a una mujer maliense para que se haga cargo poco a poco de su funcionamiento. Así como al centro de salud de Nafadji, para el que está previsto adquirir material de laboratorio, y donde se atienden más de 1.000 partos al año, decenas de miles de personas acuden a las consultas médicas y se vacunan a miles de niños contra la viruela, la fiebre amarilla y otras enfermedades.

Otro centro con el que el contingente mantiene contacto permanente es el gestionado por los Padres Blancos en Kati. Casi todas las relaciones que en la actualidad mantienen los españoles con los diferentes centros de Malí se iniciaron en 2014, durante el mandato del general Alfonso García Vaquero al frente de la misión europea.

Por su parte, los miembros del destacamento Mamba, desplegado en Libreville (Gabón) colaboran con tres colegios privados donde imparten regularmente clases de español básico para niños, llevan donaciones y han pintado y solado las instalaciones y mejorado los saneamientos y la ventilación.

Allí también han mejorado y acondicionado las instalaciones de los dos colegios con los que cuenta la asociación: el Rainbow Center, para niños menores de 15 años en régimen de internado y mayores de esa edad como externos, y el centro Hope, un refugio para niñas víctimas de violencia, tráfico o explotación. Por otra parte, los militares españoles enseñan nuestra lengua a adolescentes franceses, gaboneses y de otras nacionalidades en el Liceo Blaise Pascal, un instituto y una universidad centrados en la formación general, tecnológica y profesional.

Recientemente, el personal sanitario del Destacamento Mamba también ha ofrecido su apoyo y experiencia al hospital militar de Gabón. Con todas estas colaboraciones, los contingentes desplegados en África ayudan a impulsar el cuidado, la educación y la formación de los más desfavorecidos, de las mujeres, los niños y las niñas que, mayoritariamente, viven en una situación de miseria y violencia. Son pequeños gestos que afianzan su relación con la población civil y crea un vínculo de confianza que facilita mucho su misión en la zona.

De las acciones concretas anteriormente detalladas, observamos que la protección se traduce en diversas tareas e iniciativas para exigir a las autoridades (y a otros actores) el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto al respeto y satisfacción de

24 TARILONTE, E., "Más allá de...", cit., p. 3.

los derechos humanos, así como otras para reducir el impacto de la violencia sobre la población civil. No obstante, las cifras de las que disponemos son alarmantes.²⁵

La violencia se está recrudeciendo en Malí, especialmente en el norte y el centro del país. A los grupos yihadistas y los separatistas tuareg que protagonizaron el conflicto en 2012, se suma la violencia intercomunitaria entre distintos grupos que está dejando un número creciente de víctimas civiles, además de provocar el desplazamiento masivo de la población.

Esta misma semana, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos denunció que desde principios de 2018 la división de Derechos Humanos y Protección de la Misión de la ONU en Malí, (MINUSMA), ha documentado 99 incidentes de violencia intercomunal en los que han muerto al menos 289 civiles. De este total, 76 de ellos, el 77 por ciento, se han producido en Mopti (centro), 49 de ellos desde el 1 de mayo.

OBJETIVOS HUMANITARIOS

Como observamos anteriormente, inicialmente la EUTM-Mali, tiene un objetivo político, a saber, ofrecer asesoramiento al ejército, por tanto, el testimonio y la denuncia de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario queda supeditado al principio de no intervención y los cauces de actuación de las fuerzas armadas por tanto, debe pasar por los filtros de la ONU y la UE, un medio habitual para ello suele consistir en la elaboración y difusión de informes en los que se recogen tales violaciones, a fin de alertar a la opinión pública internacional, los medios de comunicación, los gobiernos y Naciones Unidas. La realización de acciones de denuncia suele plantear un difícil dilema a las organizaciones humanitarias y a las fuerzas armadas, por cuanto puede conllevar un alto riesgo de expulsión del país y de suspensión de sus actividades de ayuda.²⁶

Las tropas que operan en el país, son observadores de la realidad anteriormente detallada, por lo que, aunque tales actividades han sido desempeñadas tradicionalmente por las organizaciones que trabajan específicamente en el campo de los derechos humanos, existe una creciente tendencia entre las Fuerzas Armadas a llevarlas a cabo. Entre las tareas orientadas a la protección destacan las siguientes:

- a. La supervisión/seguimiento internacional del respeto a los derechos humanos. No debemos olvidar que, en este sentido, cabe ser destacada la labor del

25 KOLLIES, U., Mali, en su situación humanitaria más crítica desde 2012, Europa Press, 2018.

26 ABRISKETA, J.; PÉREZ DE ARMIÑO, K., "Acción humanitaria...", cit., p. 3.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), por cuanto los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales le confieren la función de supervisor y garante del cumplimiento de tales instrumentos, que son la base del derecho internacional humanitario y que protegen a las víctimas de los conflictos armados. No obstante, cuando las tropas y destacamentos pasan periodos de tiempo largos en los lugares de conflicto, el conocimiento del lugar, los civiles y el respeto a los derechos humanos se hace mucho más efectivo, (recordemos que en el caso concreto del EUAM Mali, el destacamento español lleva desde el año 2012). Recordemos del mismo modo que otras organizaciones internacionales también realizan tareas de vigilancia de los derechos humanos en contextos de crisis política o conflicto armado, destacando las especializadas en este campo, como Human Rights Watch o Amnistía Internacional, pero entre las que se encuentran también otras ONG humanitarias y de desarrollo en general.²⁷

- b. Otra de las funciones que cumple el destacamento español en Mali, es el acompañamiento y la presencia internacional, permanente o periódica, realizada por las fuerzas armadas en escenarios en conflicto a fin de proporcionar una protección activa a la población afectada por la violencia y prevenir violaciones de los derechos humanos, esta función preventiva funciona en la medida en que el potencial transgresor trate de evitar la presión internacional que pueda sufrir, razón por la cual este trabajo exige no sólo entrevistas regulares con las autoridades y entidades nacionales, sino también actividades de sensibilización de la opinión pública y organismos de otros países.

No debemos olvidar que estas funciones de protección proporcionan cierto nivel de seguridad a las víctimas de los conflictos, si bien incompleta, dado que se trata de una protección no armada.

En este sentido, es importante aclarar que las organizaciones humanitarias subrayan que las diversas formas de protección militar proporcionada por Fuerzas Armadas bajo el mandato de las Naciones Unidas y de la UE en el caso de Mali, no se pueden considerar como parte de la acción humanitaria per se. Las diferentes medidas de protección armada habituales en las operaciones de paz pueden contribuir a que la acción humanitaria sea efectiva. Sin embargo, no pueden considerarse en sí como parte de la acción humanitaria, por cuanto ésta se caracteriza por unos principios éticos y operativos no compatibles con el uso de la fuerza.

Recordemos en este punto las palabras de Médicos sin Fronteras, en su discurso pronunciado al recibir dicha organización el Premio Nobel en 1999, señalaba que: “El

27 ABRISKETA, J.; PÉREZ DE ARMIÑO, K., “Acción humanitaria...”, cit., p. 3.

humanitarismo no es una herramienta para acabar con la guerra o crear la paz. Es la respuesta de los ciudadanos a un fracaso político. Es un acto inmediato, a corto plazo, que no puede borrar la necesidad a largo plazo de una responsabilidad política.”²⁸

SITUACIÓN ACTUAL DE LA MISIÓN DE INSTRUCCIÓN A LAS FUERZAS ARMADAS MALIENSES

En la actualidad, los militares de la Brigada ‘Canarias’ XVI y del Tercio de Armada cumplen tres meses de misión para instruir a las Fuerzas Armadas malienses. El contingente español desplegado en la misión de instrucción y asesoramiento de la Unión Europea en Mali ‘EUTM Mali XIV’ ha alcanzado el ecuador de su misión y en estos tres últimos meses, los militares de la Brigada ‘Canarias’ XVI que integran el contingente han desarrollado diversas formaciones, entre las que destacan un curso de control aéreo, otro curso de seguridad en bases aéreas, un curso a jefes de compañía, y un curso de actualización de compañía de infantería, todos ellos destinados a la formación del ejército maliense.

Además del asesoramiento e instrucción, los militares españoles tienen otro objetivo: proporcionar seguridad y estabilidad a los instructores, al centro de instrucción Boubacar Sada Sy (más conocido como ‘Koulikoro Training Centre’). El grupo táctico ‘Ceriñola’, en base al Regimiento de Infantería ‘Canarias’ 50 y al Tercio de Armada, es el encargado de esta tarea.

Los militares españoles, acostumbrados ya a las condiciones climatológicas extremas y a los insectos propios de la zona, también efectúan patrullas en los pueblos de los alrededores de la base de Koulikoro, donde conocen e interactúan con la población local en busca de colaboración mutua por la seguridad.

En su despliegue, el contingente EUTM Mali XVI ha realizado un homenaje a los caídos, con especial recuerdo al soldado de infantería de marina Antonio Carrero Jiménez, fallecido en un accidente en 2018.

De esta forma, España muestra su claro compromiso con la misión EUTM Malí mediante la aportación permanente de instructores en el centro de adiestramiento de Koulikoro, así como efectivos en el Cuartel General en la capital de Bamako, ya que nuestras Fuerzas Armadas disponen de la adecuada experiencia y capacidad en este tipo de misiones.²⁹

28 BIBERSON, P., Discurso realizado por el presidente de Médicos sin Fronteras al recibir el premio Nobel de la Paz en 1999.

29 ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA, El contingente EUTM Mali XIV alcanza el ecuador de su misión, 9/9/2019, disponible en: <http://www.emad.mde.es/MOPS/novoperaciones/noticias/2019/09/>

BIBLIOGRAFÍA

- ABRISKETA, J.; PÉREZ DE ARMIÑO, K., “Acción humanitaria: concepto y evolución”, Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Universidad del País Vasco, 2017.
- CERDÀ MORALES PADILLA, Soraya Sirikit. Las ONGD como agentes de la cooperación y la ayuda humanitaria el caso español. Universitat Autònoma de Barcelona, 2004.
- DOMÉNECH CASELLES, L.F., “Las fuerzas armadas y la ayuda humanitaria. En La violencia del siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2009.
- DUNANT, H., VILLA MORATIEL, S., Recuerdo de Solferino, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1982.
- FISCHER, Horst; ORAÁ, Jaime. Derecho internacional y ayuda humanitaria. Universidad de Deusto, 2000.
- FRANCISCO REY, J.; NUNE, X.; THIEUX, L., “La participación de contingentes militares en misiones internacionales de carácter humanitario. Doctrina internacional y experiencia española. Análisis y propuestas”, Centro de Estudios de América latina y la Cooperación internacional, CEALCI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2006.
- MARTÍN BERISTAIN, C., Reconstruir el tejido social. Un enfoque crítico de la ayuda humanitaria, Icaria, Barcelona, 1999.
- NAVARRO CASTELLÓN, J., et al. Despliegue y capacidades sanitarias en la Operación EUTM-Mali (European Union Training Mission in Mali) desde octubre hasta diciembre del 2016. Sanidad Militar, 2017.
- OFICINA, DELACDEL. NACIONES UNIDAS para los Derechos Humanos. Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, 2002.
- TARILONTE, E., Más allá de la misión, Revista Española de Defensa, marzo 2018.

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

- BOE, UE, DECISIÓN EUTM MALI/2/2013 DEL COMITÉ POLÍTICO Y DE SEGURIDAD de 12 de noviembre de 2013 sobre la creación del Comité de contribuyentes para la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali).

- CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia consejo Europeo de Niza, 7, 8 Y 9 de diciembre de 2000, Anexo I, apartado VI – Reforzar la dimensión social de la ampliación y de las relaciones exteriores de la UE.
- ONU, Resolución 2071 (2012), de 12 de octubre, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- ONU, Resolución 2085 (2012), de 20 de diciembre, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

CAPÍTULO NOVENO. COLABORACIÓN UNIVERSIDAD Y FUERZAS ARMADAS: LOS CURSOS INTERNACIONALES DE DEFENSA DE JACA

Juan Francisco Baltar Rodríguez
Universidad de Zaragoza

INTRODUCCIÓN

Desde mi incorporación como docente a la Universidad de Zaragoza en el año 1998 he participado, dentro de mis posibilidades, en las actividades organizadas por la Academia General Militar ya sea como vicedecano de estudiantes de la Facultad de Derecho entre los años 2010 y 2018, o como profesor universitario de la Facultad de Derecho. En este sentido, dentro del ámbito de los convenios de cooperación entre la Universidad de Zaragoza y la Academia General Militar se prevé la celebración anual de un Curso Internacional de Defensa en Jaca. Por decisión del Rector de la universidad cesaraugustana he formado parte y formo, representando a la Universidad de Zaragoza, de las comisiones organizadoras de dicho curso.

La defensa y la seguridad no es una cuestión que atañe sólo a los profesionales de las Fuerzas Armadas y de los cuerpos de seguridad del Estado. Desde hace años se viene utilizando el término cultura de la defensa para atender a la necesaria implicación que desde el punto de vista de la sociedad civil –educación, universidad, medios de comunicación, etc.- debe existir en los modernos estados al plantear el capital problema de su seguridad. Conscientes de la importancia de este tema uno de los recientes cursos de Jaca se dedicó específicamente a esta materia con el título:

Potenciar la cultura de seguridad, una necesidad para comprender la defensa nacional XXI Curso Internacional de Defensa Jaca 30 de septiembre al 4 de octubre de 2013 publicado por el Ministerio de Defensa en 2014, 448 páginas. La cultura de la defensa o de la seguridad para que sea sólida es necesario que implique concienciación y sensibilización. También conocimiento en múltiples aspectos. Hoy en día los riesgos y amenazas son múltiples y más difusos, e implican que la seguridad del Estado ya no se garantiza solamente desde instancias de la defensa militar. La seguridad incide directamente en nuestra libertad y prosperidad, tanto desde aspectos externos como internos. Desde la opinión pública, pero también desde el ámbito de la educación, en todos sus niveles incluido el universitario, se debe reflexionar sobre estos temas.

En las últimas Directivas de Defensa Nacional, publicadas desde 1992, se incluye la cultura de defensa y de seguridad como uno de los objetivos a perseguir, no sólo por el Ministerio de Defensa, sino con un enfoque multidisciplinar en el que intervienen otras administraciones públicas junto con otros elementos de la sociedad, públicos y privados. Desde la Secretaría General de Política de Defensa se han potenciado las relaciones institucionales, el fomento, la promoción y difusión de las acciones culturales, de comunicación e información de la defensa, y desde el Instituto Español de Estudios Estratégicos se ha asumido la coordinación práctica y el impulso de esta conciencia de defensa nacional mediante actuaciones conjuntas con numerosas instituciones educativas, y concretamente universidades.

Desde el punto de vista de la divulgación, análisis y reflexión académica son numerosas las iniciativas que se han puesto en marcha en los últimos años. La realización de este congreso sobre la acción social y humanitaria de las Fuerzas Armadas por la Universidad Rey Juan Carlos es un ejemplo. Hay más. La Universidad de Granada y el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) como consecuencia de las relaciones de colaboración –cursos de formación, proyectos de investigación, actividades culturales, etc.- que mantienen desde hace muchos años se ha concretado en la creación en 2009 de un Centro Mixto, CEMIX UGR-MADOC.

No es el caso de realizar una enumeración pormenorizada de este tipo de actividades a lo largo y ancho de nuestro territorio nacional: institutos universitarios, cátedras de estudio, cursos, congresos, seminarios y jornadas. En este sentido la Universidad de Zaragoza ha tenido históricamente un protagonismo destacado. En diversas etapas históricas los alumnos que se han formado o se forman en la Academia General Militar lo han sido también de la Universidad de Zaragoza. Basta recordar ahora la existencia del Centro Universitario de la Defensa ubicado en la Academia General Militar creado por Real Decreto 1723/2008 de 24 de octubre.

Centro adscrito a la Universidad de Zaragoza donde se imparte el grado de ingeniería de organización industrial a los futuros oficiales del ejército español, así como otros estudios de postgrado como el Master en Adquisiciones de Defensa y otros medios de formación.

Desde hace más de un cuarto de siglo se celebran en Jaca, organizados por la Academia General Militar y la Universidad de Zaragoza, los cursos internacionales de Defensa para tratar sobre temas de actualidad relacionados con la seguridad y la defensa. Durante unos días, a finales de septiembre o comienzos de octubre, especialistas civiles y militares se reúnen en la ciudad jacetana para reflexionar sobre los temas propuestos. La capacidad de convocatoria ha ido en aumento en las sucesivas ediciones. En los últimos cursos han asistido cerca de doscientos participantes, pertenecientes a distintas unidades de las Fuerzas Armadas, también de ejércitos de otros países, profesores y estudiantes de numerosas universidades de todo el territorio nacional. En el XXVI Curso Internacional de Defensa los participantes pertenecían a 13 nacionalidades y provenían de prácticamente toda España, de 14 comunidades autónomas.

EL XXVII CURSO INTERNACIONAL

El próximo lunes 30 de septiembre comienza el XXVII Curso Internacional de Defensa de Jaca. Hasta el día 4 de octubre diversos especialistas del ámbito civil y castrense analizarán aspectos múltiples sobre la Amenaza híbrida: la guerra imprevisible. El recurso a actividades irregulares –terrorismo, delincuencia organizada, cibercrimes, campañas desinformativas o de confusión de la opinión pública- pueden ser utilizadas por potenciales adversarios para conseguir sus fines políticos. No se trata de poner en juego en un campo de batalla elementos humanos y materiales encuadrados en ejércitos organizados. Ni siquiera tiene por qué existir una formal declaración de guerra o establecerse un marco de conflicto entre dos países u organizaciones. La utilización de la presión económica por ejemplo mediante la fluctuación de la moneda, el espionaje industrial, el ataque a la propiedad intelectual, o a recursos clave como los yacimientos de petróleo, la denegación de determinados servicios o la no transmisión de tecnología, la difusión de noticias falsas o mediante campañas de desprestigio de un país o de sus dirigentes políticos, pueden elevar el nivel de amenaza hacia un estado buscando su desestabilización, sin que se llegue a la intervención armada.

Desde luego a lo largo de la historia hemos asistido a la utilización de mecanismos de guerra psicológica. La construcción de relatos –la famosa leyenda negra, por ejemplo en el caso español– que tenían como objetivo reducir el peso y prestigio internacional de una potencia, reduciendo su capacidad de influencia. Así en los siglos XVI o XVII las monarquías europeas reclutan para su servicio a cronistas e historiadores que construyen un relato favorable para sus intereses y tratan de difundir, mediante libros y panfletos, los defectos del enemigo. Hoy en día, estos mecanismos siguen existiendo, quizá más complejos en el mundo de las redes sociales, pero con el mismo objetivo de influir en la opinión pública, propia y ajena, para imponer un modo concreto de ver los aspectos de un determinado conflicto.

Resulta imposible mantener aislado totalmente a un país. Su seguridad interior también se dilucida en circunstancias que suceden quizá a miles de kilómetros de distancia, cuando un ejército de *hackers* lanza un ataque a los soportes informáticos de sus sistemas de red de energía, o tratan de influir en la opinión pública por vía de redes sociales en los procesos electivos de las modernas democracias representativas.

TEMAS OBJETO DE ESTUDIO EN EDICIONES ANTERIORES

A lo largo de estos más de veinticinco años de celebración de los cursos los temas elegidos han sido muy variados, primando los que se refieren a la actualidad de determinados conflictos o sus consecuencias¹ y las orientaciones de carácter geoes-tratégico². Se ha prestado atención al análisis de los problemas de la defensa tanto

1 El Mediterráneo en el diálogo norte-sur III Curso Internacional de Defensa Jaca 19 al 23 de septiembre de 1995 publicado por la Academia General Militar en 1996, 224 páginas.

La seguridad internacional: el Derecho y los crímenes de guerra IV Curso Internacional de Defensa Jaca 16 al 20 de septiembre de 1996 publicado por la Academia General Militar en 1997, 311 páginas.

El laberinto afgano XVII Curso Internacional de Defensa Jaca 21 al 26 de septiembre de 2009 publicado por el Ministerio de Defensa en 2010, 392 páginas.

2 Por ejemplo, el primer curso dedicado a Las Fuerzas Armadas y el orden internacional. Otros ejemplos son Seguridad, ejércitos y secretos de Estado V Curso Internacional de Defensa Jaca 16 al 26 de septiembre de 1997 publicado por la Academia General Militar 1998, 222 páginas; Los horizontes estratégicos para el siglo XXI VI Curso Internacional de Defensa Jaca 28 de septiembre al 2 de octubre de 1998 publicado por la Academia General Militar 1999, 442 páginas; El Mediterráneo: unión y frontera XIV Curso Internacional de Defensa Jaca 25 al 29 de septiembre de 2006 publicado por el Ministerio de Defensa en 2007, 386 páginas. Una mirada al mundo del siglo XXI XV Curso Internacional de Defensa Jaca 24 al 28 de septiembre de 2007 publicado por el Ministerio de Defensa en 2008, 384 páginas. África a debate XVI Curso Internacional de Defensa Jaca 22 al 26 de septiembre de 2008 publicado por el Ministerio de Defensa en 2009, 264 páginas. O el Curso Internacional de

desde un punto de vista interno³, como externo en cuanto a la participación de España en organismos internacionales⁴. Especial atención ha recibido la preocupación por la defensa europea que ha estado presente en varios cursos tanto desde el punto de vista de los riesgos que compartimos con nuestros vecinos y aliados⁵, como desde la construcción de una organización para la defensa común⁶. Especialmente importante fue el XXV curso por la conmemoración de la fecha⁷. Se han dedicado trabajos al análisis de los movimientos de población como fenómeno de nuestro tiempo y como potencial amenaza, a la par que oportunidad, para nuestras modernas sociedades⁸, así como la defensa y el medio ambiente⁹. El Islam y el mundo islámico han sido tratados varias veces y desde diferentes puntos de vista¹⁰.

Defensa de Jaca celebrado entre del 24 al 30 de septiembre de 2011 que se dedicó a Seguridad global y potencias emergentes en un mundo multipolar. Los trabajos fueron publicados por el Ministerio de Defensa en 2012, 676 páginas.

3 España, los conflictos y la profesionalización de sus Fuerzas Armadas VIII Curso Internacional de Defensa Jaca 25 al 29 de septiembre 2000 publicado por la Academia General Militar en 2000, 358 páginas.

4 Las organizaciones de seguridad y la defensa a debate XII Curso Internacional de Defensa Jaca 27 de septiembre al 1 de octubre de 2004 publicado por el Ministerio de Defensa en 2005, 392 páginas.

OTAN: 50 años después VII Curso Internacional de Defensa Jaca 20 al 24 de septiembre 1999 publicado por la Academia General Militar en 2000, 412 páginas.

5 Los retos de Europa: respuesta integral ante riesgos compartidos XXVI Curso Internacional de Defensa de Jaca del 1 al 5 de octubre de 2018 publicado por el Ministerio de Defensa en el año 2019, 406 páginas.

6 España y la Unión Europea: un nuevo modelo de seguridad compartida XX Curso Internacional de Defensa Jaca 1 al 5 de octubre de 2012 publicado por el Ministerio de Defensa en 2013, 372 páginas.

Un nuevo concepto de la defensa europea XI Curso Internacional de Defensa Jaca 22 al 26 de septiembre de 2003 publicado por el Ministerio de Defensa en 2004, 364 páginas.

7 Conocer el pasado para preparar el futuro XXV Curso Internacional de Defensa de Jaca del 25 al 29 de septiembre de 2017 publicado por el Ministerio de Defensa en el año 2018, 433 páginas.

8 Migraciones en el siglo XXI: Riesgos y oportunidades XXIV Curso Internacional de Defensa Jaca 26 al 30 de septiembre de 2016 publicado por el Ministerio de Defensa en 2017, 505 páginas.

9 Medio ambiente y seguridad IX Curso Internacional de Defensa Jaca 24 al 28 de septiembre de 2001 publicado por la Academia General Militar en 2001, 434 páginas.

10 El Islam en la sociedad global del siglo XXI XXIII Curso Internacional de Defensa Jaca 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015 publicado por el Ministerio de Defensa en 2016, 152 páginas.

Islamismo, democracia y seguridad XIII Curso Internacional de Defensa Jaca 3 al 7 de octubre de 2005 publicado por el Ministerio de Defensa en 2006, 420 páginas.

Terrorismo internacional en el siglo XXI X Curso Internacional de Defensa Jaca 16 al 20 de septiembre 2002 publicado por el Ministerio de Defensa en 2003, 362 páginas.

LA ACCIÓN SOCIAL Y HUMANITARIA DE LAS FUERZAS ARMADAS

La participación de los efectivos de las Fuerzas Armadas en apoyo y auxilio de la población ante catástrofes naturales o de otra índole es algo que podríamos constatar al ejército. Todos tenemos presente la valiosa aportación de las unidades de nuestras Fuerzas Armadas en el combate ante los incendios forestales durante este verano o su ayuda en las regiones afectadas por recientes inundaciones. Pero es sólo el último episodio de una larga trayectoria de servicio del ejército a la sociedad, como instrumento que es del Estado para el cumplimiento de determinados fines, entre ellos la protección de la población en situaciones de emergencia.

En los cursos internacionales de Jaca se ha prestado singular atención a la dimensión social de las Fuerzas Armadas. La sociedad del siglo XXI y la defensa nacional fue el título ya del II Curso Internacional de Defensa Jaca celebrado del 12 al 16 de septiembre de 1994 cuyos trabajos fueron publicados por la Academia General Militar en 1995, 187 páginas. También se han tenido en cuenta aspectos que cobran cada vez mayor envergadura en la acción social de nuestras Fuerzas Armadas como es, por ejemplo, la comunicación: Medios de comunicación y operaciones militares XVIII Curso Internacional de Defensa Jaca 27 de septiembre al 1 de octubre de 2010 publicado por el Ministerio de Defensa en 2011, 416 páginas.

Expresamente se dedicó un curso a las Fuerzas Armadas y la cooperación al desarrollo. Se trata del XXII Curso celebrado del 29 de septiembre al 3 de octubre de 2014 y publicado por el Ministerio de Defensa en 2015, 463 páginas. En la conferencia inaugural el diplomático Alfonso Manuel Portabales Vázquez presentó un panorama de la situación de la política exterior de España con especial referencia a América Latina y la cooperación al desarrollo¹¹. El almirante comandante del Mando de Operaciones D. Teodoro Esteban López Calderón, en su intervención¹² planteaba una serie de operaciones militares, actuales y previsibles en el futuro, entre las que destacaban la ayuda humanitaria ante catástrofes medioambientales, la actuación para evitar el empleo terrorista y criminal de estados fallidos, la acción posterior a un conflicto armado para dar estabilidad y facilitar la reconstrucción, la seguridad en las líneas de comunicación marítimas, fuerzas de interposición ante posibles enfrentamientos entre estados, defensa colectiva y seguridad compartida entre aliados ante posibles agresiones de otras potencias (por ejemplo la operación

11 El catedrático de Historia de América de la UNED e investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano Carlos Malamud Rikles intervino para tratar sobre “España en América Latina”, pp. 233-245.

12 “Operaciones militares. Concepto de enfoque integral (Comprehensive Approach)”, pp. 35-51, p. 38.

OTAN de policía aérea de los países bálticos), las operaciones de ciberdefensa y protección del espacio cibernético.

Varias intervenciones trataron sobre la coordinación cívico-militar. Jesús Rubio Izquierdo, general director del Hospital General de la Defensa de Zaragoza, basó su ponencia en la aportación de la Sanidad Militar a la sociedad que ha sido históricamente muy importante. El teniente coronel jefe de la UME de Zaragoza, Juan Salom Herrera, centró su intervención en la UME al servicio de la cooperación. Otros ponentes lo hicieron sobre la actuación internacional de las Fuerzas Armadas con especial atención a las misiones de paz o a la ayuda humanitaria ante catástrofes naturales como la ocurrida en el terremoto de Haití en el año 2010 o el maremoto de Indonesia en 2004. Hay que tener en cuenta que, en gran medida, la positiva visión que la opinión pública tiene de sus Fuerzas Armadas, según los estudios sociológicos, se debe al apoyo que prestan ante emergencias y desastres naturales, donde destaca la acción de la UME, pero también a las intervenciones de nuestras Fuerzas Armadas en misiones internacionales de paz.

Sin duda al hablar de la acción social y humanitaria de las Fuerzas Armadas rápidamente ponemos nuestra atención en la Unidad Militar de Emergencias. Tras el terrible incendio forestal de Guadalajara en el año 2005 cuando fallecieron once personas, el Gobierno de España siguiendo lo ya actuado en otros países como Francia, decidió organizar una unidad de las Fuerzas Armadas dedicada especialmente al combate de emergencias en todo el ámbito nacional y fuera del mismo según lo dispusieran los intereses nacionales. Así en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional se establece como misión para las Fuerzas Armadas la de preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas y el 7 de octubre de 2005 el Consejo de Ministros acordó la creación de la UME.

**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciase de nuestras ofertas semanales