

Externalización, contratistas y estatuto jurídico en las nuevas misiones de Naciones Unidas

Ángel Satué de Córdoba Minguet *

Tema: Las últimas misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas se han abierto a la participación de contratistas civiles (externalización) para adaptarse a su creciente complejidad.

Resumen: En los últimos años, la mayoría de las misiones u operaciones de mantenimiento de paz (OMP) de Naciones Unidas se aprueban por el Consejo de Seguridad al amparo del Capítulo VII de la Carta de la Organización, bajo la rúbrica de Acción en Caso de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos de la Paz o Actos de Agresión. Estas nuevas misiones se caracterizan por su multidimensionalidad (misiones multiPK), siendo cada vez más habitual la “nueva externalización”, esto es, la presencia de personal contratista civil en áreas antes reservadas al personal de las propias misiones. Este ARI estudia la evolución de esa externalización y las oportunidades que plantea para potenciales contratistas españoles su contratación por Naciones Unidas.

Análisis: En la Guía General sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, del Departamento de Misiones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, en inglés) de 2008, se establece que la licitación de los mayores contratos de servicios y suministro para las misiones se dará en la fase más temprana del establecimiento de la misión en el campo de operaciones, antes incluso del despliegue temprano. Coincide con el momento trascendental de la negociación del SOFA/SOMA, que es un aspecto clave para entender el régimen jurídico que se aplicará al personal de las diferentes misiones de la Organización.¹ La División de Adquisiciones de Naciones Unidas es la encargada de organizar y centralizar la mayoría de las compras de bienes y servicios para las misiones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, también se admiten las adquisiciones sobre el terreno hasta unos determinados límites (200.000 dólares), por razones de agilidad y urgencia y de reactivación de la economía local. Sin lugar a dudas, la norma general del sistema de contratación de Naciones Unidas es la licitación pública internacional, pero tanto el Reglamento Financiero de Naciones Unidas (ST/SGB/2003/7, de 9 de marzo) como el Manual de Adquisiciones admiten la existencia de excepciones.

Cuando hablamos de la “nueva externalización” nos referimos a actividades cuyo ámbito de externalización se ha ampliado. Sin duda alguna, la utilización de contratistas es un buen método para lograr una mayor flexibilidad en la ejecución de los programas de trabajo, y en las misiones complejas que estamos analizando, estas intervenciones van

* *Abogado y licenciado en Administración y Dirección de Empresas*

¹ En la *web* de Naciones Unidas aparecen los datos de contacto de las 16 oficinas de las misiones desplegadas de Naciones Unidas para la gestión de las adquisiciones sobre el terreno (<http://www.un.org/Depts/ptd/field.htm>). También se pueden encontrar modelos de SOFA en <http://www.ilsa.org/jessup/jessup09/basicmats/UNsofa.pdf>.

más allá de la instalación y conservación de sistemas informáticos, seguridad, limpieza, mensajería u otros servicios de gestión integral de campamentos. La tendencia general es ampliar la intervención de contratistas civiles a ámbitos como la protección de campos de refugiados, convoyes logísticos y formación de policías, construcción de hospitales, servicios de transporte, desminados y, hasta entrenamiento de tropas locales y distribución de ayuda humanitaria. Así, por ejemplo, mientras el 8 de marzo de 2009 la Misión MINUSTAH (Haití) requería la contratación del servicio de *catering* o cantina –un servicio tradicionalmente externalizado–, la Misión UNAMID (Darfur), adjudicó un contrato vastísimo a una multinacional para la prestación de un servicio logístico multifunción del tipo llave en mano que, en la práctica, significaba la externalización absoluta de la misión de Naciones Unidas, incluso en áreas antes operadas por personal de la Organización (gestión de campamentos, raciones, comunicaciones, alojamientos, etc.).

De conformidad con la Asamblea General (GA/RES/55/232), existen cuatro razones básicas para optar por la externalización: (1) para adquirir y utilizar aquellos conocimientos técnicos que no están fácilmente disponibles en Naciones Unidas, incluyendo el acceso a las tecnologías más avanzadas y conocimientos o, para adquirir en el corto plazo la flexibilidad necesaria para adaptarse y satisfacer, rápidamente, las cambiantes circunstancias; (2) para reducir los costes; (3) para obtener una fuente de suministro o servicio más eficaz, eficiente o rápida; (4) para una actividad o la prestación de un servicio que no se necesite a largo plazo. Naciones Unidas exige que se analice la conveniencia de la externalización, total o parcial, a la luz de estos parámetros: (1) coste-eficacia y la eficiencia; (2) en el área de protección y seguridad, las actividades que pueden comprometer la seguridad de las delegaciones, el personal y los visitantes no podrán ser objeto de contratación externa; (3) preservar el carácter internacional de la Organización; (4) mantener la integridad de los procedimientos y procesos; y (5) aplicación de técnicas de control basadas en la ejecución de actividades por el contratista.

¿En qué misiones intervienen los contratistas? La superación del concepto tradicional de misión de mantenimiento de la paz: las misiones multiPK

El DPKO gestiona 16 operaciones de mantenimiento de paz (18 si se incluyen las de reconstrucción institucional, *peacebuilding*, de UNAMA –Afganistán, 2002– y BINUB –Burundi, 2007–) y ha gestionado 63 misiones desde 1948. En ellas participan alrededor de 91.000 policías, tropas y observadores militares y cerca de 25.000 civiles desplegados.² Las últimas misiones aprobadas por el Consejo de Seguridad se incluyen en la categoría de misiones de Apoyo a la Paz que, como explica el Informe Anual sobre Operaciones de Paz en el Mundo de 2008, del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York,³ se caracterizan por la multidimensionalidad, la complejidad organizativa y, finalmente, por la composición mixta por cuanto los actores pertenecen a organizaciones internacionales diferentes.

La multidimensionalidad se manifiesta en la multiplicidad de funciones, en cuanto a la proliferación de niveles de actividad y cometidos muy dispares, como consecuencia de

² Datos incluidos en el discurso de Alain Le Roy (vicesecretario general de Operaciones de Mantenimiento de Paz), al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de 23 de febrero de 2009, recapitulando sobre éstas y el futuro. Disponible su texto en inglés en la *web*

<http://www.un.org/News/Press/docs/2009/gapk199.doc.htm>.

³ "Informe Anual sobre Operaciones de Paz en el Mundo de 2008", del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, disponible su texto en inglés en las *webs*

<http://www.frider.org/publicacion/394/operaciones-de-paz-en-el-mundo-2008> y

<http://www.cic.nyu.edu/internationalsecurity/globalpeace.html>.

mandatos del Consejo amplios y, en ocasiones, ambiguos. Por ejemplo, en la misión en Afganistán, los equipos de reconstrucción provincial (*Provincial Reconstruction Teams*, PRT) deben llevar a cabo misiones de protección, reconstrucción y de contrainsurgencia. Para llevar a cabo las distintas funciones, Naciones Unidas puede recurrir a componentes militares (armados o no) y civiles de la propia misión o contratistas externos, cada uno con su estatuto jurídico particular. La complejidad organizativa que se desprende de este nuevo tipo de misiones ha llevado al actual secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, a poner de relieve el desfase entre los ambiciosos mandatos del Consejo de Seguridad y los limitados recursos materiales y humanos disponibles. Mientras tanto, y desde 2007, ha emprendido una reforma general del DPKO, elevando su categoría y ampliando la plantilla, y reforzado el Departamento de Apoyo a las Actividades de las Misiones sobre el Terreno (*Department of Field Support*). Un programa de reformas que sigue en vigor a través del Plan de Operaciones de Paz 2010.

La composición mixta se concreta en la aparición de las misiones híbridas, siendo la que actualmente está desplegada en Sudán (UNAMID), sin duda alguna, una de las operaciones de paz más complejas jamás emprendida por Naciones Unidas desde su creación. Esto es así porque es una operación de paz de tipo conjunto y multidimensional entre dos organizaciones internacionales como Naciones Unidas, de carácter universal, y la Unión Africana (UA), de carácter regional, que deben coordinar sus decisiones y acciones sobre el terreno, su interlocución con las partes durante el conflicto o tras él, la división del trabajo y la solución de controversias entre los integrantes de la misión, entre otras. Para ello, UNAMID cuenta con un mando unificado, al igual que el de Naciones Unidas-OEA, en Haití. Otros tipos de misiones híbridas pueden ser las secuenciales, cuando se suceden en el tiempo y en un mismo territorio varias plataformas de operaciones de paz (Australia y Naciones Unidas, en Timor Oriental, en 1999; la CEDEAO y Naciones Unidas en Liberia, en 2003; la OTAN, Naciones Unidas y la UE, en los Balcanes) o paralelas, cuando en un mismo territorio operan bajo mandos separados dos o más plataformas (Naciones Unidas y la UE en la República Democrática del Congo en 2003 y 2006; OTAN y Naciones Unidas en Kosovo en 1999; y OTAN, Naciones Unidas y EEUU en Afganistán, en 2002). Por tanto, se puede sostener que las misiones de Naciones Unidas tienden a multiplicar sus funciones y actores, por lo que exigen una clara delimitación de las tareas, de los deberes y responsabilidades del personal interviniente, así como del alcance de su mandato.

La reestructuración del DPKO de Naciones Unidas y los contratistas civiles

La utilización de contratistas civiles por parte de Naciones Unidas, lejos de ser una práctica poco común es una realidad en aumento por varios motivos. Principalmente se debe, por una parte, al incremento del número de operaciones gestionadas desde 1999 por el DPKO y, por otra, a la complejidad y el carácter multidimensional de las últimas misiones (MINURCAT, Chad y República Centroafricana, septiembre de 2007; y UNAMID, Sudán/Darfur, julio de 2007). También obedece a la participación de Naciones Unidas en misiones tan exigentes como Somalia y Afganistán, donde el desfase entre necesidades y recursos se incrementa hasta poner en peligro el éxito de la misión. En estos escenarios y en otros donde la intervención de tropas expedicionarias se enfrenta a entornos bélicos o casi-bélicos,⁴ la figura del contratista en Naciones Unidas está ya consolidada y resulta inconcebible⁵ su ausencia en los tradicionales servicios de alimentación, alojamiento de tropas y lavandería o los menos clásicos de

⁴ Pilar Pozo Serrano (2007), "El uso de compañías militares privadas en contextos de contrainsurgencia: problemas de legitimidad, gestión y control", *Athena Intelligence Journal*, vol. 2, nº 4, p. 58.

⁵ Javier Ruiz Arévalo (2008), "Contratistas civiles en operaciones expedicionarias. Problemas de seguridad y control para el mando militar", *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, nº 1, p. 35.

comunicaciones, transportes, intérpretes e, incluso, los más audaces de mantenimiento del primer escalón de sistemas de defensa, inteligencia y los polémicos servicios de seguridad, en sus vertientes defensiva-estática y ofensiva. La denominación internacional más extendida para estos últimos es la inglesa de *private military and security companies* (PMSC), esto es, empresas privadas militares y de seguridad.

El talón de Aquiles de Naciones Unidas se encuentra en su mejorable estructura organizativa y burocracia, tal y como concluyó la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de Naciones Unidas en su Informe sobre la gestión del DPKO a la Asamblea General (A/61/743). La reacción del Departamento a esta valoración negativa ha sido la de elaborar, a corto plazo, unos procedimientos para facilitar el despliegue rápido de misiones nuevas o ampliadas de Naciones Unidas que, sin duda, como se ha visto, son el nuevo tipo de misiones a desempeñar en el futuro cercano. Entre otras cosas, y con relación a la externalización de determinados servicios, el DPKO establece como medidas de acción “la concertación de acuerdos de cartas de asistencia (*Letter of Assistance*, LOA) con los países que aportan contingentes sin recurrir al proceso de licitación ni recabar la aprobación del Comité de Contratos de la Sede, cuando se requiera apoyo inmediato y se considere que el costo es razonable”, así como “la concertación de contratos sin licitación previa con proveedores únicos para la prestación de apoyo logístico cuando no haya tiempo suficiente para seguir los procedimientos normales de adquisición”. Es esta una de las claves para entender el sistema de las OMP en el próximo futuro.

Frente a los procedimientos tradicionales fundamentados en la publicidad y transparencia, la OSSI recomienda recurrir a la figura de Derecho Internacional Público conocida como LOA, que también se regula en el Manual de Adquisiciones de Naciones Unidas (www.un.org/Depts/ptd/pdf/pm_english_08.pdf) y que es uno de los modos posibles por los que Naciones Unidas puede subcontratar servicios y bienes necesarios para el cumplimiento de sus operaciones. El Sistema de Adquisiciones de Naciones Unidas suele adquirir un amplio elenco de bienes, servicios y equipos (www.un.org/spanish/Depts/ptd/info/tipos.html).⁶ Como establece el propio Manual de Adquisiciones, la LOA sólo se podrá utilizar respecto de bienes y servicios que deba aportar un Estado en el marco de una misión, siempre que aquellos sean: (1) de naturaleza estrictamente militar –por ejemplo, las fragatas para la UNIFIL (Líbano), el hospital para UNMIT (Timor Oriental) y las aeronaves con capacidades defensivas para UNAMI (Irak)– o, sin serlo, se requieran en tal volumen que las adquisiciones parciales resulten impracticables; (2) se refieran a servicios de transporte a zonas de operaciones cuando no existen líneas comerciales o, existiendo éstas, los costes u horarios sean inadecuados para el cumplimiento con los términos y plazos de una misión; (3) relativas a la munición; o (4) relativas a la dieta u otros requisitos exclusivos de un contingente, que sólo esté disponible en el Estado de cada uno de los contingentes. Por lo tanto, la LOA es un documento que emplea Naciones Unidas únicamente con Estados, cuya naturaleza es la de acuerdo internacional, pero que presenta muchas semejanzas con un documento de tipo contractual. A través de la LOA se conviene con un Estado que éste adquiera o suministre bienes o servicios para una OMP determinada, a cambio de una compensación o reembolso de Naciones Unidas. En este acuerdo internacional queda desglosada al máximo detalle la contribución correspondiente a cada OMP a realizar por un Estado, fijándose generalmente unos límites de financiación que no se pueden superar. Cabe aclarar que el hecho de que exista una LOA con un Estado no quiere decir

⁶ Se puede encontrar una somera lista en el enlace de Naciones Unidas <http://www.un.org/spanish/Depts/ptd/info/tipos.html>.

que no intervengan contratistas privados –por ejemplo, fabricantes de aeronaves, constructoras de hospitales, etc.– sino que estos bienes, servicios y equipamientos se suministrarán en el marco de la relación existente entre Naciones Unidas y el Estado firmante de la LOA, que sí establecerá vínculos contractuales para obtener aquellos bienes y servicios que se hubiera comprometido a aportar en una OMP, normalmente a través de empresas contratistas residentes en su propio territorio nacional. Ciertamente, aquí se comprueba como en la mayoría de las ocasiones, los intereses nacionales utilizan el foro de Naciones Unidas como tablero de juego.

El segundo método de contratación es la adjudicación directa, para “la concertación de contratos sin licitación previa con proveedores únicos para la prestación de apoyo logístico cuando no haya tiempo suficiente para seguir los procedimientos normales de adquisición”. Esto no implica la quiebra del sistema de contratación de Naciones Unidas puesto que se prevé este supuesto, pero sí del principio general de publicidad. Sólo si se justifican debidamente por escrito las circunstancias que llevan a esta fórmula, junto con la garantía de que se han conseguido los mejores términos y condiciones para la propia Naciones Unidas con un determinado contratista, se legitimaría acudir a este tipo de adjudicación. Para un contratista privado este método supone poder demostrar su profesionalidad y competencia en circunstancias muy adversas, donde el tiempo es una variable crítica para el éxito de la OMP y donde Naciones Unidas también tiene un prestigio que defender. A futuro, si la empresa contratista consigue demostrar una correcta ejecución de la prestación, tendrá ganado mucho camino respecto de su competencia en el Sistema de Adquisiciones de las Naciones Unidas.

¿Qué estatuto jurídico tienen entonces los contratistas civiles relacionados con una OMP?

Es importante conocer qué sistema de contratación se ha seguido porque dará una idea de qué estatuto jurídico le corresponde a un contratista en el marco de la misión para la cual preste sus servicios. Hay tres posibles situaciones para ellos: (1) que estén cubiertos por el SOFA; (2) que tengan la condición de Experto en Misión de Naciones Unidas; o (3) que no tengan ningún estatuto jurídico de inmunidades ni privilegios más allá del establecido en el propio contrato firmado con Naciones Unidas para la realización de un servicio o suministro de bienes. En este último caso, participan en una misión no en representación de un Estado, ni de algún otro organismo, ni tampoco como funcionarios de Naciones Unidas, sino como mera compañía privada que contrata con Naciones Unidas.

Los SOFA son acuerdos internacionales en las operaciones que establecen el marco jurídico bajo el que actúan tanto el personal militar (fuerzas armadas expedicionarias de Estados participantes de la misión y observadores) como el civil (funcionarios de Naciones Unidas y funcionarios o personal aportado por los Estados participantes de la misión) cuando se despliegan y operan en el territorio soberano de un tercer Estado (Estado Receptor o Anfitrión). Los SOFA excluyen de su ámbito subjetivo de aplicación a las empresas contratistas porque los considera como terceros no beneficiarios de los mismos, aunque estos contratistas realicen servicios o suministren equipamientos, provisiones, materiales u otras mercancías a las OMP y sean contratados por Naciones Unidas. Sin embargo, los SOFA bajo la denominación de personal integrante de la Misión, incluyen al personal, que va desde el funcionario que representa al secretario general de Naciones Unidas en una OMP concreta, y en misiones híbridas al representante de la otra organización, hasta el componente militar y el civil aportados por los Estados participantes en una OMP concreta. Los SOFA, por tanto, incluyen tanto a militares como civiles puestos a disposición de la misión concreta por los Estados

participantes que suministran servicios, equipos, provisiones, suministros, materiales, medios de transporte y personal, entre otros. También incluyen a los funcionarios de Naciones Unidas y otras personas designadas por el secretario general y, en su caso, funcionarios de otra organización en misiones híbridas o, funcionarios –personal– puestos a disposición por los países participantes para servir como parte de la misión. En resumen, como se ha expuesto, el SOFA no considera a los contratistas como miembros de una misión y los suele definir como “personas no miembros de la misión, contratados por Naciones Unidas incluyendo personas jurídicas así como físicas y sus empleados y subcontratistas para realizar servicios para la misión y/o suministrar equipamiento, provisiones, materiales y otras mercancías incluyendo repuestos y medios de transporte, en apoyo a las actividades de la misión”.

Así, el personal contratista que trabaja para una OMP no suele tener la consideración de personal de la misma y no goza, por tanto, de la protección del SOFA, salvo que el personal contratista sea aportado por un Estado participante en la misión, un supuesto excepcional que habrá que considerar caso por caso.

Otra vía para que un contratista pueda disfrutar de los privilegios e inmunidades similares a los que otorga un SOFA sería el caso, por ejemplo, de la firma de una Carta de Asistencia o LOA entre las Naciones Unidas y un Estado no necesariamente miembro o participante en una OMP concreta, pero cuya intervención y participación en ella se hace necesaria para Naciones Unidas, normalmente por motivos de conveniencia política y siempre que se cumplan los requisitos previstos en el Manual de Adquisiciones para la utilización de una LOA. En este caso, las empresas o contratistas privados subcontratados por el Estado firmante de la LOA con Naciones Unidas en el marco de una OMP, y siempre que así se hubiera negociado en la propia LOA, podrán aspirar a tener como mínimo el estatuto jurídico de experto en misión (*expert on mission*) y, como máximo, aun no estando dentro del ámbito subjetivo del SOFA, las mismas condiciones que se contemplan en éste acuerdo internacional –el SOFA- siempre que se obtenga la autorización del Estado anfitrión. Así, en esta negociación, es fundamental aclarar que habrá una serie de inmunidades y de privilegios que sí podrán ser garantizadas por Naciones Unidas y serán de máximo interés para todo contratista medio, como son estar incluidos en el plan de evacuación de Naciones Unidas, en su plan de seguridad, poder utilizar –total o parcialmente– medios de Naciones Unidas, etc. Pero hay otras cuestiones que habrán de contar con el visto bueno del Estado anfitrión de la OMP concreta como, por ejemplo, tener comunicaciones francas no sólo a los efectos estrictos de una OMP o, por ejemplo, en materia de jurisdicción penal, lograr que ante la comisión de un delito queden al margen las autoridades locales y sea competente para conocer del caso presuntamente delictivo la propia misión.

Finalmente, fuera de los casos anteriores, y caso por caso, es posible que Naciones Unidas pueda conferir la condición de “experto en misión” a un contratista privado, cuando negocia un contrato. Este estatuto o condición se diferencia de la condición de funcionario de Naciones Unidas del artículo V de la Convención de Inmunidades y Privilegios de Naciones Unidas de 1946 y se aplica a aquellas personas que, distintas a los funcionarios, queden dentro del ámbito del artículo VI, Sección 22, de la Convención. Asimismo, gozar de la condición de “experto en misión” implica ser considerado y reconocido como personal de Naciones Unidas, junto con los funcionarios y el personal contratado localmente y remunerado por horas. Siendo así, se les podría conferir un Certificado de Naciones Unidas –salvoconducto–, de acuerdo con la Sección 26 del artículo VI de la referida Convención, si fuera necesario que viajaran o se desplazaran por la zona de la OMP.

En cuanto a las diferencias prácticas entre ser “experto en misión” de Naciones Unidas o estar sometido a las disposiciones de un acuerdo SOFA, el artículo VI de la Convención anterior confiere al “experto en misión”: (1) inmunidad al arresto o detención e incautación del equipaje personal; (2) en relación con cualquier palabra hablada o escrita y actos realizados en el transcurso de su misión, inmunidad sobre procesos legales de toda índole –esta inmunidad sobre procesos legales seguirá vigente aunque las personas no sigan empleadas en misiones de Naciones Unidas–; (3) inviolabilidad de papeles y documentos; (4) para el propósito de las comunicaciones con Naciones Unidas, derecho a utilizar códigos y recibir papeles o correspondencia por correo o en sobres sellados; (5) las mismas facilidades en relación con las restricciones de cambio de moneda que las concedidas a los representantes de gobiernos extranjeros en misiones oficiales temporales; y (6) las mismas inmunidades y facilidades en relación con el equipaje personal que las concedidas a los enviados diplomáticos.

Sin embargo, las inmunidades y privilegios de un acuerdo SOFA son, por su parte, más amplias puesto que, por ejemplo, en materia de comunicaciones, el SOFA permite normalmente la instalación y operación de emisoras de radio, de emisión y recepción, utilización de sistemas vía satélite y telefonía móvil, etc.; o en materia de terrenos e instalaciones, que el personal bajo un SOFA obtendrá normalmente del Estado receptor, sin coste alguno, zonas para montar los campamentos de la misión. Asimismo, tales recintos cubiertos por el SOFA son inviolables y sujetos al control y autoridad exclusivos de Naciones Unidas y, en materia de uso de armas, en principio y salvo que se negocie lo contrario, el “experto en misión” no podrá portarlas ni hacer uso de ellas, mientras que el personal de seguridad cubierto bajo el SOFA, siempre que vaya uniformado y se encuentre realizando funciones propias de la misión oficial, sí podrá portarlas y, en su caso, usarlas únicamente para defensa, atendiendo al mandato concreto de cada OMP. Aspectos como la utilización de emblemas y escudos se prevén en el SOFA, no así para los “expertos en misión”, con las consecuencias lógicas en materia de seguridad e identificación que pueden derivarse. Otros aspectos como la jurisdicción presentan regímenes similares, y respecto de los contratistas civiles ambos estatutos jurídicos suelen ofrecer una inmunidad de jurisdicción amplia, que prevé por lo general un procedimiento de codecisión entre la propia misión y el Estado Anfitrión de la OMP. Por ejemplo, un supuesto frecuente es que las Autoridades locales declinen conocer acerca de la comisión de un presunto delito, reconociendo la jurisdicción a la propia misión, a través de la figura del representante de Naciones Unidas de la misión. Por tanto, para un contratista es crítico obtener un estatuto adecuado a las características de cada OMP en la que vaya a participar. La condición de “experto en misión” puede no ser suficiente si no va acompañada, por ejemplo, de una serie de facilidades de entrada y salida en el país de la misión, facilidades de transporte, de sanidad y atención médica, repatriación o evacuación que le lleven a aproximarse al estatuto jurídico del SOFA. Otros aspectos fundamentales para todo contratista son la contratación de una póliza de responsabilidad civil que cumpla con los estándares muy exigentes de Naciones Unidas, así como la posibilidad o no de apoyarse en empresas locales, contar con el visto bueno de las autoridades del Estado Anfitrión donde exista una OMP para trámites y permisos (visados) y, en general, estar informado convenientemente y tener capacidad de reacción ante giros inesperados de factores geopolíticos en la zona de la misión.

Conclusión: La existencia de personal privado contratista y la externalización de determinadas actividades de las misiones expedicionarias de los ejércitos ha sido una constante en la Historia y Naciones Unidas no hace más que seguir esta tendencia para superar el desfase entre necesidades y recursos para las misiones. El modelo actual de

complementariedad entre funciones dentro del Sistema de Naciones Unidas –que no de sustituciones–, parte del hecho evidente de que los contratistas privados asumen cada vez con más frecuencia, un papel que antes era exclusivo de los propios Estados miembros de Naciones Unidas.

Sin embargo, en esta “nueva externalización” en OMP, no hay que olvidar que tales contratistas persiguen al final la realización de un lucro, mientras que Naciones Unidas y los Estados que integran la comunidad internacional de naciones buscan preservar la paz y la seguridad internacional, aunque sin por ello renunciar a la consecución de sus intereses nacionales, entre los que están también los industriales. Para conciliar el desfase entre los intereses abstractos de la comunidad internacional, los nacionales y los privados, una de las claves pasa por definir el estatuto jurídico de tales contratistas en el marco de las nuevas misiones, de una manera clara, generalista, con vocación de permanencia en el tiempo y que permita abordar las difíciles misiones con seguridad y garantías, y otra clave es la de favorecer una única interlocución de Naciones Unidas con los Estados miembros, y de estos a su vez con sus respectivas industrias nacionales o residentes en su territorio.

Por ejemplo, si se considera la utilización en las OMP de las PMSC como máximo extremo de externalización posible, en seguida se llega a la conclusión de que es necesaria la instauración de unos mecanismos de control y supervisión, y un nuevo diseño de las relaciones de dependencia entre los contratistas y los Estados que conforman la comunidad internacional y con la propia Organización. En este caso particular, si se confronta a las PMSC con el principio fundamental de las democracias liberales del monopolio del uso de la fuerza a favor, exclusivamente, de los Estados, se entiende mucho mejor la importancia de regular adecuadamente la externalización.

Estos mecanismos de control y supervisión deberían encuadrarse en primera línea de los trabajos de Naciones Unidas en el marco de la estrategia planteada a la comunidad internacional por el secretario general para las Operaciones de Paz,⁷ sin olvidar que los criterios de eficacia y eficiencia no pueden ser antagonistas de los altos ideales rectores de la Organización. Dicho de otro modo, la gestión privada de algunas funciones de las operaciones de mantenimiento de paz debe compatibilizarse con los objetivos y valores de Naciones Unidas, fomentando la complementariedad entre la gestión política de las organizaciones internacionales con la gestión técnica de los contratistas privados. No parecería ser realista excluir de la ecuación a los Estados, que legítimamente llevan al tablero de juego del East River neoyorkino –sede de Naciones Unidas– muchas de sus partidas. Precisamente por esta razón es fundamental, desde la perspectiva española, apostar firme y coordinadamente por favorecer y encauzar desde las instituciones y organismos y empresas públicas españolas, la participación de contratistas privados, con un adecuado estatuto jurídico, a través de la vía de las relaciones del Estado con Naciones Unidas y aprovechando que España es una de la mayores potencias donantes de fondos a Naciones Unidas.

Para recuperar por la vía de los retornos en las diferentes OMP parte de lo que se aporte a la paz y estabilidad mundial por el Sistema de Naciones Unidas, sería oportuno profundizar en iniciativas como el Real Decreto 430/2009, de 27 de marzo, por el que se crea el Observatorio de la Internacionalización de la Empresa Española, por ejemplo,

⁷ Secretary-general SG/SM/11940, “Secretary-general spells out key ingredients of effective peacekeeping missions, in remarks to Parliamentary hearing at United Nations”, 20/XI/2008, <http://www.un.org/News/Press/docs//2008/sgsm11940.doc.htm>.

incluyendo en el futuro al Ministerio de Defensa y sus organismos y empresas con experiencia en su relaciones con Naciones Unidas, o bien, creando un órgano o coalición industrial para OMP, donde la Administración y el asociacionismo del sector – debidamente concentrado, a fin de lograr respuestas efectivas, competitivas y ágiles ante la creciente demanda del panorama estratégico mundial– aborden de manera conjunta las actuaciones futuras y su modo de abordarlas, como, por ejemplo, impulsando la coordinación ante trámites interministeriales, elaborando un código de conducta relativo a OMP y emitiendo recomendaciones-guía a empresas, etc.

En conclusión, España está en condiciones de colaborar con éxito en la nueva estrategia de Naciones Unidas con relación a las OMP, pues posee una industria experimentada capaz de superar en la ejecución de sus tareas a cualquier otra industria de países desarrollados y, asimismo, cuenta con los resortes y medios institucionales para hacerlo valer en todo tipo de foros internacionales. Para ello, la industria española necesita afrontar las OMP de manera conjunta, puesto que cada empresa es complementaria respecto de las demás, mientras que el Estado debe facilitar esta coordinación para ganar cualquier oportunidad, por cuanto al final –y esto no debe olvidarse– se trata también de puestos de trabajo para miles de familias.

Ángel Satué de Córdoba Minguet
Abogado y licenciado en Administración y Dirección de Empresas