

El papel de Europa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

*Pablo Antonio Fernández Sánchez

Ante todo diremos que el siguiente planteamiento es más ad extra que ad intra del marco europeo, pero con decir esto no se justifica, ni mucho menos, todo el planteamiento de este trabajo, dado que la política de seguridad y de defensa común europea no existe y que sería bueno que existiera. Por tanto, querríamos desarrollar cuál es la participación de los estados comunitarios europeos en la política del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, para saber cómo beneficiaría al conjunto de Europa y de la cultura occidental si esa participación fuera común.

No siempre la participación común en la política exterior es mejor que la suma de las individuales. Por ejemplo, cuando la Comisión Europea reclamó la representación de todos los países europeos en la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroccidental (NAFO) alegando que las competencias en materia pesquera habían sido transferidas a la Comunidad Europea, España y otros estados comunitarios se sentaban con derecho a voto en la Comisión de Pesca de la NAFO, que ejercía los poderes de administración de los recursos pesqueros en dicha zona. Ahora sólo se sienta la Comisión en nombre de todos los estados comunitarios, restando votos frente a los estados terceros, lo que ha posibilitado una reducción muy significativa de la pesca del fletán por parte de España y Portugal en dicha zona. Esto sólo se indica a título de ejemplo.

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Huelva

Pues bien, hay que analizar adecuadamente la participación de los estados europeos en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como sus posibles réditos o ventajas (no hablamos sólo de las económicas) para determinar si sería o no conveniente concentrar el papel de todos en una única acción común.

Queríamos también recordar que, aunque el concepto de seguridad es muy amplio y puede abarcar aspectos como los movimientos violentos de capitales como amenaza a la seguridad, o las nuevas formas de terrorismo o las amenazas al medio ambiente, etc., no nos referiremos a estos aspectos sino al más clásico del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, interpretado en el marco de las Naciones Unidas, única organización internacional universal que tiene este cometido específico, aunque con la ayuda de otras organizaciones internacionales regionales.

Esto quiere decir que abarcará las situaciones de conflictos armados que pongan en peligro la paz o aquellos que supongan una amenaza o un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, incluyendo, por supuesto, la violación grave de los Derechos Humanos.

Dicho esto, pues, debemos reflexionar sobre el papel de los estados europeos en el marco de las Naciones Unidas, que es el marco idóneo donde se sitúa esta política internacional.

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

Una vez decidida la incorporación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, los 21 países aliados firmaron el 1 de enero de 1942 la llamada *Declaración de las Naciones Unidas*, que dará lugar a la Conferencia de Moscú, el 1 de noviembre de 1943, donde se menciona como objetivo clave de las Naciones Unidas *el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*.

Sin embargo, como se sabe, el impulso definitivo de la creación de la ONU se hizo en la Conferencia de Dumbarton Oaks, entre el 21 de agosto y el 7 de octubre de 1944, donde se articuló el proyecto de la Carta de las Naciones Unidas, elaborado por los representantes de China, la Unión Soviética, los Estados Unidos y el Reino Unido.

Véase que de los estados europeos sólo aparece el Reino Unido, al que luego se le uniría Francia, aunque por la puerta falsa, realmente más por la *necesidad* internacional de incorporar a estos proyectos a los estados europeos que por la fuerza política y militar de un claro derrotado de la Segunda Guerra Mundial, aunque se vendiera después como un victorioso.

El propósito fundamental de las Naciones Unidas aparece en su artículo 1º:

“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”.

Aunque en este artículo se hace referencia a la “paz y la seguridad internacionales” no se excluyen los conflictos internos, dado que el sentido de la paz expresado en este artículo es general y un conflicto interno puede ser susceptible también de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Por tanto, la ONU, como dice su artículo 1-4º tiene el propósito de “servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”. Esto significa que, sin menosprecio de otras instituciones internacionales, la ONU es, por su carácter universal, la organización que debe armonizar los esfuerzos para alcanzar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Para alcanzar este propósito, la Organización de las Naciones Unidas se ha planteado una serie de principios conocidos por todos y que están diseñados en el artículo 2 de la Carta. Igualmente ha diseñado una estructura orgánica que también es conocida por todos. Sólo cabe recordar que como señala el artículo 24, “a fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”.

Recordemos que el Consejo, que tiene el poder de decisión y de control de las actividades encaminadas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, está formado en la actualidad por 15 miembros. De entre ellos hay dos estados europeos que tienen el privilegio de ser miembros permanentes y, por tanto, poder para paralizar o vetar cualquier resolución que pueda salir de este órgano.

Además de ello, desde 1966, año en que se produjo la modificación de la composición del Consejo elevándose a su actual número de 15 miembros, siempre ha habido un miembro de la actual Unión Europea en el Consejo y, en ocasiones, incluso dos, como en 1981-1982 Irlanda y España o en 1987-1988, Alemania e Italia, etc.

El Consejo de Seguridad no es sólo un órgano ejecutivo de la ONU, es también un foro internacional de la más alta cualificación. No olvidemos que en virtud del artículo 28-2º de la Carta, sus miembros pueden estar representados por un ministro de sus respectivos gobiernos o por otro representante especialmente designado. De hecho, los ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros en múltiples ocasiones han representado a sus respectivos gobiernos e incluso, en tres ocasiones, en 1979, 1985 y 1987, todos ellos han coincidido en una sesión solemne del Consejo de Seguridad.

El 31 de enero de 1992, los estados miembros incluso estuvieron representados por sus jefes de Estado o de Gobierno.

¿Qué grupo de estados está más representado en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que la Unión Europea?

¿No nos parece un buen foro en el que se puedan defender los intereses del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que tanto interesa a los países europeos?

Pero, ¿cuál es la realidad? La *sobrerrepresentación* de Europa no le reporta ningún beneficio y el coste político y económico que le supone Naciones Unidas menos aún. Trataremos de explicarnos.

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA PARTICIPACIÓN EUROPEA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

La actual situación de Europa en la responsabilidad colectiva del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional supone una progresividad contributiva y un aumento de su solidaridad internacional, sin el beneficio de la toma de decisiones que comporte un reflejo de su cultura humanista y sin el beneficio de su reversión política y económica.

En la actualidad, la Asamblea General de la ONU establece, a través de su Comité de Contribuciones, un prorrateo porcentual que debe ser aportado por cada Estado según su capacidad de pago para su presupuesto ordinario. De esta manera, cada dos años se establece el baremo de las alícuotas partes del presupuesto ordinario que deben ser abonadas por los estados. Se emplea el mismo método para las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz (OMP), que se financian mediante cuentas separadas del presupuesto ordinario y con contribuciones voluntarias, aunque sus costos siguen siendo gastos corrientes de la organización.

El reparto de las cuotas de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz supone una corrección del reparto del presupuesto ordinario, atendiendo a los criterios del poder contributivo de los estados. De esta manera, el Estado comunitario que tiene una carga menor respecto a otros estados comunitarios (Luxemburgo, con un 0,07%) tiene, en cambio, una carga mayor que muchos otros estados del calibre económico de Omán (0,04%) o de Qatar (0,04%), del calibre militar de Pakistán (0,06%) o Siria (0,05%), o del calibre político de Perú (0,06%) o Marruecos (0,03%).

Pues bien, para el año 1998, el presupuesto ordinario de la ONU ha supuesto las siguientes cuotas para los estados comunitarios:

Alemania	9,06%
Francia	6,42%
Reino Unido	5,32%
Italia	5,25%
España	2,38%
Países Bajos	1,59%
Suecia	1,23%
Bélgica	1,01%
Austria	0,87%
Dinamarca	0,72%
Finlandia	0,62%
Grecia	0,38%
Portugal	0,28%
Irlanda	0,21%
Luxemburgo	0,07%
TOTAL	35,41%

En el presupuesto de las OMP, la Unión Europea paga incluso más, alrededor de tres puntos más, que en el presupuesto ordinario, por tanto, por encima del 38% de todo el presupuesto que se invierte en las operaciones de pacificación.

Es muy importante saber que el gran coloso americano paga el 25% del presupuesto, tanto ordinario como de las OMP, aunque en estas últimas debiera pagar el 31%, sin embargo, su Parlamento ha declinado esta obligación internacional. Además, como todos sabemos, sus retrasos en el pago son memorables, hasta el punto de que Naciones Unidas está al borde de la quiebra.

No olvidemos que desde 1992 se ha incrementado el presupuesto del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en más de un triple del presupuesto ordinario, lo que supone una cantidad astronómica en términos relativos, puesto que el precio de la paz y la seguridad es siempre más barato que el de la guerra y la inestabilidad.

Al contrario que Estados Unidos, los estados comunitarios son pagadores fiables y puntuales en líneas generales. Sin embargo, ¿es posible creer que Europa tiene el protagonismo político de los Estados Unidos en el marco del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales?

Además de esto, no debiéramos olvidar que la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO) es la mayor donante de ayuda del mundo. Más de 700 millones de ecus al año (unos 112.000 millones de pesetas), y esto sin contar con otras

partidas presupuestarias del resto de oficinas de desarrollo de la Unión Europea, que suponen un total del 7% de su presupuesto global dedicado a estos menesteres. Tampoco debiéramos olvidar las importantes ayudas que hacen los estados comunitarios individualmente considerados, en ayudas reembolsables y no reembolsables.

Y todo esto es muy importante, vital, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pero, ¿cuáles son las causas de este *enanismo* político?

ASPECTOS POLÍTICOS DE LA PARTICIPACIÓN EUROPEA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

Afortunadamente todos conocemos las causas del *enanismo* político de la Unión Europea: la descoordinación y los egoísmos nacionales; la dispersión de una política exterior común; y la falta de una estructura de defensa común.

En lo que respecta a Naciones Unidas, tenemos algunos ejemplos: Alemania ha estado protestando hasta 1993 de que Francia y el Reino Unido no informaban de los debates que se generaban en el Consejo de Seguridad en materias de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Cada país iba por su cuenta y riesgo, como si estuvieran en disposición de soportar las presiones de los Estados Unidos o de China individualmente hablando.

Esta cuestión fue resuelta por España, cuando consiguió formar parte de dicho Consejo en 1993, que reunía periódicamente a todos los representantes permanentes de los estados comunitarios y les informaba de la política que se seguía en el seno del Consejo de Seguridad, al igual que se venía haciendo en otros temas y en otros órganos de las Naciones Unidas, para que, si bien no había una voz común, sí hubiera, al menos, una información común y una toma de postura con conocimiento directo de la causa.

El Reino Unido y Francia abandonaron formalmente su política aislacionista, dejando sus discusiones casi privadas, y entraron en contacto con sus colegas europeos, aunque sus decisiones son propias y no representan al conjunto de la Unión Europea. Es más, a veces, son muy contradictorias. Recordemos que Francia, por ejemplo, mantuvo en solitario la candidatura de Boutros-Boutros Ghali a la reelección de éste como Secretario General de la ONU, mientras que el Reino Unido se alió con los Estados Unidos.

¿Pueden seguir manteniendo estas posturas? Obsérvense sólo la pérdida de influencia de Francia en el sector del África Central o el declive del Reino Unido en el Sudeste Asiático para comprender que sus políticas autónomas carecen de valor estratégico-político.

Más todavía, piénsese en la llamada por la prensa norteamericana “insolente” Francia (*New York Times* de 5 de julio de 1997) que pretendió forzar la voluntad omnímoda de los EEUU en la Cumbre de Madrid de la OTAN, para que se aceptara la negociación de ingreso de Eslovenia y Rumanía, apoyada tímidamente por Italia y, se dice, que por España, aunque tanto agasajo al presidente Clinton y a Hillary, más bien hace pensar que defendía sus intereses económicos por encima de los geoestratégicos y de los paneuropeos.

Objetivamente, los cinco candidatos, esto es, Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovenia y Rumanía, cumplen los cuatros requisitos o condiciones para su adhesión a la OTAN, es decir, régimen democrático, economía de mercado, control civil de sus Fuerzas Armadas y buena vecindad fronteriza con sus países vecinos. Sin embargo, el Reino Unido y Dinamarca apoyaron la *ampliación reducida* desmarcándose de la posición mayoritaria europea sobre la base de que se trataba de una alianza militar y no de un club político. Ya hemos dicho que España, como han señalado prestigiosos observadores internacionalistas, jugó a las dos barajas, mientras que Alemania finalmente “traicionó” la posición franco-italiana. De esta forma ¿cómo puede creerse que es posible una posición común en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales?

Otro ejemplo ilustrativo tiene relación con China. A finales de abril de ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas quiso debatir en Ginebra la situación de los Derechos Humanos en China. Dinamarca y Holanda criticaron duramente la situación humanitaria en China, mientras que Francia y Alemania negaron su apoyo a esos dos países comunitarios para que la Comisión entrara a estudiar tal asunto.

España, aunque no era miembro de pleno derecho de dicha Comisión, se alineó con los intereses de Francia y Alemania, es decir, los chinos, en contra de los de Holanda y Dinamarca, es decir, los intereses generales de la comunidad internacional, como son la protección de los Derechos Humanos. Esta ruptura del consenso comunitario destroza cualquier posición común.

Con todo esto queremos decir que somos conscientes de la dificultad de aunar esfuerzos comunes en política exterior. Para las cuestiones estrictamente defensivas tenemos instituciones muy sólidas como la OTAN o la Unión Europea Occidental (UEO). Para la seguridad en el continente europeo, además, tenemos a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Sin embargo, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que tanto interesa a la primera potencia comercial del mundo, la Unión Europea no tiene ningún diseño.

Es incuestionable que el foro sea el de las Naciones Unidas, pero para ello se requiere que se tome conciencia del valor que supondría la unidad de la acción exterior de la Unión Europea en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. No discutimos los distintos problemas que hacen que no hayamos llegado a una política exterior común. Ni siquiera se requiere que se remuevan los obstáculos que existen para llegar a una política de defensa común. El mantenimiento de la paz y la seguridad

internacionales, si se hace en el foro de las Naciones Unidas, podría realizarse de forma consensuada porque a todos los países miembros de la Unión Europea les interesa dicho mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de la misma forma.

ASPECTOS MILITARES DE LA PARTICIPACIÓN EUROPEA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

En la actualidad hay muchos factores de riesgo en términos de seguridad y mucha variación en la apreciación de la amenaza a la paz: los resurgimientos de los nacionalismos, los enfrentamientos religiosos, el integrismo islámico, los desequilibrios sociales, el control de las armas de destrucción masiva, el tráfico de drogas o armas, el terrorismo, etc., y la reacción internacional frente a estos factores de riesgo debe ser de Naciones Unidas, donde ya hemos dicho que Europa tiene una fuerte participación a nivel individual, tanto económica como políticamente. Sólo queda la planificación militar que garantice que la reacción internacional tenga el éxito esperado. Aquí también debe Europa jugar un papel importante, en consonancia con su contribución económica y política. Sin embargo, su participación está sin diseñar a nivel regional y, además, dependerá del tipo de conflicto, de su ubicación geográfica y de su tratamiento en el marco de la ONU, lo que condicionará la mayor o menor participación o incluso la no participación de los países europeos.

Los países europeos, con las excepciones del Reino Unido –fiel aliado de Estados Unidos– y de Francia, por unas u otras razones han sido muy reticentes a colaborar en las pocas misiones de imposición de la paz que ha habido en la historia. Recordemos las dos únicas que pueden enmarcarse en el temido artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas: la de Corea y la de Kuwait.

Todos conocemos que el 25 de junio de 1950 tropas regulares de Corea del Norte invadían Corea del Sur, atravesando el paralelo 38 que se había constituido tras la Segunda Guerra Mundial, en la línea divisoria de ambos países. El Consejo de Seguridad (por razones políticas que ahora no vienen al caso) consideró que dicha invasión suponía un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales en el marco del artículo 39 de la Carta. Con este argumento jurídico, los Estados Unidos, que acababan de tomar el liderazgo mundial por imposibilidad económica y, sobre todo, militar del Reino Unido, que había decidido cederle dicho liderazgo en Grecia ante su propia

imposibilidad de frenar el expansionismo comunista en dicha área balcánica, deciden enviar tropas y material militar para ayudar a la República de Corea del Sur.

En esas operaciones militares contra las fuerzas armadas de Corea del Norte se utilizó la bandera de las Naciones Unidas, bajo la dirección de los Estados Unidos, y ello fue posible gracias a una propuesta de Francia y el Reino Unido, que recogió la resolución 84 (1950), de 7 de julio. Es verdad que estos países colaboraron con Fuerzas Armadas y con apoyo logístico pero sus circunstancias económicas, políticas y militares en Europa no estaban en aquellos momentos para muchos dispendios en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La segunda ocasión ha sido mucho más reciente. Nos referimos a la invasión de Kuwait por parte de Irak, conocida por todos. Fue el 2 de agosto de 1990 y ha sido el acto de agresión más grave que se ha producido en la historia reciente si exceptuamos las invasiones y anexiones completas de Austria, Checoslovaquia y Polonia en la última preguerra mundial. Aquí la situación de Europa ya es distinta. El Consejo de Seguridad reconoce por primera vez en la historia el derecho de autodefensa colectiva aplicado a una situación particular (Res. 661[1990] de 6 de agosto). Las medidas más energéticas fueron tomadas, además de por los Estados Unidos y Canadá, esta vez sí, por las Comunidades Europeas de forma colectiva y unánime.

El 21 de agosto de 1990, la Unión Europea Occidental (UEO) acordó coordinar el despliegue y las operaciones navales de los estados europeos que se mostraron dispuestos a enviar buques de guerra a la zona para el control del embargo. Entre ellos, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Holanda e Italia. Por tanto, por primera vez también en la historia europea, una organización regional en materia de defensa coordina una actividad militar para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales incluso fuera del continente europeo. La Resolución 678(1990) de 29 de noviembre autorizó a todos los estados miembros de las Naciones Unidas a cooperar con Kuwait para que se restaurara el orden internacional. Y eso fue lo que se hizo. Una coalición de estados (34 estados) con fuerzas armadas principalmente de Francia, Reino Unido y Estados Unidos, aunque también tímidamente de Italia que aportó algún que otro avión, comenzó a liberar Kuwait y a restaurar la legitimidad internacional del Estado de Kuwait.

Aquí observamos que fue una coalición de estados, autorizados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la que realizó estas operaciones militares y no la propia ONU. En esta coalición no estaban todos los estados europeos y los que estuvieron tampoco estuvieron de la misma forma. Algunos alegaron sus políticas de neutralidad, como si los estados miembros de las Naciones Unidas pudieran sustraerse con esta excusa de las acciones del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Otros alegaron cuestiones constitucionales, como Alemania, otros rehusaron participar por razones presupuestarias y otros, en fin, como el caso de España, por cuestiones políticas internas, por lo que se limitó a aplicar las sanciones ya previstas, a participar en las

acciones propiamente de la ONU, como la vigilancia del control y del embargo en la zona del Golfo Pérsico, y a ofrecer el apoyo logístico a los efectivos de los Estados Unidos que operaban desde sus bases en España.

Europa, como hemos visto, seguía sin participar activamente en este tipo de operaciones militares. Sólo nos debe consolar que, por lo menos, la factura fue casi íntegramente pagada por los Estados Unidos, aunque fue también quien obtuvo réditos políticos y económicos.

Pero el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no supone sólo operaciones militares para imponer la paz, también, como ya hemos explicado, las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz suponen un importantísimo diseño del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, donde, eso sí, Europa participa activamente y donde Europa paga, como ya hemos reflejado, más del 38% de su costo.

A pesar de ello, la participación europea es inconstante, desigual, unilateral y poco exigente. Cada país europeo participa en estas operaciones con criterios netamente individuales. Por ejemplo, España, por censurar a nuestro propio país, como muestra de la política individual de los estados europeos en esta política del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, participa muy activamente en las operaciones establecidas en Angola, Mozambique, Namibia, Centroamérica (ONUCA), El Salvador (ONUSAL), Guatemala (MINUGUA), Haití, o en Yugoslavia; pero su participación en Camboya, en Somalia o en Oriente Próximo (nos referimos a las establecidas en Palestina, Líbano o Siria), ni siquiera tienen presencia testimonial. Eso sí, al ser gastos ordinarios de la Organización de las Naciones Unidas paga su correspondiente casi 2,5% de todo su presupuesto, pero los hombres se quedan en casa, y, por lo tanto, los muertos serán de cualquier nacionalidad pero no españoles.

¿Por qué opera España así?, es decir, ¿por qué operan los estados europeos así? No olvidemos que hemos considerado el caso español como un caso tipo pero que no ha hecho más que copiar a los otros países fuertes de Europa. Es evidente que España participa en América Latina por razones fácilmente comprensibles. En su honor debemos decir que nunca un país había concentrado tantos oficiales en una OMP como España hizo en El Salvador.

África está muy dividida ya entre los intereses franceses y los británicos, por no mencionar otros intereses extraeuropeos. Por tanto, ¿qué va a hacer España en Somalia, Rwanda, Congo, Liberia, etc.? Sin embargo, algo puede conquistar en países de la órbita portuguesa. Portugal prefiere pasar el testigo de su influencia a un país como España que a otros más lejanos y, en todo caso, no le queda más remedio porque sus fuerzas políticas o económicas son escasas. En el caso de Namibia, un Estado de reciente incorporación a la comunidad internacional, España puede tener una oportunidad para ampliar su actividad en África. ¿Y en Camboya? Está demasiado lejos y la opinión pública no entendería ni un sólo muerto procedente del Sudeste asiático. Y de la misma manera operan el resto de estados europeos.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

Somos conscientes de las dificultades que se generan en torno a la OTAN, UEO, u OSCE. Por ello, las perspectivas de futuro no se ven de forma inmediata en estas organizaciones internacionales que, si bien parecen operativas a nivel regional europeo, a nivel global no reúnen las condiciones políticas y operativas que se requieren en el marco del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que diseñó el orden internacional instaurado en la Carta de las Naciones Unidas.

En todo caso, cuando se produce una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la misma o un acto de agresión y la reacción de las Naciones Unidas es el uso de la fuerza, se puede contar con estructuras militares preexistentes, como la OTAN, la UEO, etc. De hecho, cuando Naciones Unidas ha utilizado la fuerza en el caso de Yugoslavia, ha pedido a la OTAN que fuera quien la utilizara, bien para impedir violaciones de las zonas de seguridad en Bosnia-Herzegovina, bien para obligar a los serbobosnios a respetar el Derecho Internacional Humanitario.

También es posible la utilización de una estructura no preexistente pero operativa por ser multinacional coaligada bajo el mando de un Estado responsable que pone la mayor parte de sus fuerzas. Piénsese, por ejemplo, en Kuwait o en Somalia, con el liderazgo de Estados Unidos, o en la zona kurda de Irak o en Rwanda, bajo el liderazgo de Francia, en donde participaron numerosos países aportando fuerzas, material o apoyo logístico.

Ahora bien, el problema radica más, por ser mucho más necesario y más frecuente, en el campo de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz. Estas operaciones, que entran más en el campo de la seguridad que en el de la defensa, requerirían mejor participación de Europa. En este sentido, Iqbal Riza, refiriéndose a los recursos necesarios para que las Naciones Unidas cumplan sus funciones en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales dice: “para que la capacidad de imponer una decisión sea creíble se ha de apoyar en ciertos recursos: fuerzas armadas de las que se pueda echar mano con seguridad (y bien equipadas y capacitadas), una estructura de mando eficiente y medios financieros suficientes. Las Naciones Unidas no tienen fuerzas armadas, ni un cuerpo de personal civil numeroso, ni reservas de equipo; tienen tan sólo un grupo minúsculo de personal en la Sede para dirigir las actividades de la Organización en la esfera de la paz y la seguridad. En consecuencia, la Organización no tiene ni asomos de una capacidad, no digamos creíble, sino ni siquiera rudimentaria que pudiera prevenir o enfrentar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales u otras transgresiones contra los miembros de la comunidad internacional. Esa capacidad sólo pueden proporcionarla los estados miembros. Como cada miembro decide caso por caso si participa o no en esta acción, no hay todavía un sistema bien desarrollado, sino tan sólo una serie de operaciones ad hoc, inadecuadas para responder a los nuevos desafíos”¹.

Y qué duda cabe que los estados occidentales, entre ellos los europeos, son más responsables de proporcionar estos medios que ningún otro. Pero los medios logísticos no son sólo hombres armados, entrenados y capacitados, puesto que en las condiciones que hoy día operan, las misiones de paz de las Naciones Unidas requieren sofisticados sistemas de comunicaciones, de transportes, de médicos, etc. En este sentido Francisco Villar propone que “los países ricos y con ejércitos potentes y bien organizados deberían especializarse en la contribución de unidades de ingenieros, de transporte, de comunicaciones, etc. dejando para otros países comparativamente más pobres, pero con un ejército numeroso y con vocación de país contribuyente, como Jordania, Pakistán, etc. la contribución con tropas de infantería”².

Se comprende la preocupación de Villar en esta cuestión, pero será muy difícil explicarle a la opinión pública de esos países que aporten tropas de infantería por qué los muertos son siempre ellos, sobre todo, en el tipo de las OMP peligrosas como las que se han desarrollado recientemente y con la complejidad de los problemas en presencia.

Además, no basta con distinguir entre medios sofisticados y tropa. Los contingentes necesitan, como han puesto de manifiesto Bowman y Fanning, no sólo medios de transportes de superficie, alimentos adecuados, pertrechos militares³, símbolos de las Naciones Unidas, etc., que en parte pueden ser aportados por los propios contingentes nacionales, sino, a veces, necesitan un tipo especial de tiendas de campaña, servicios médicos especiales, etc.⁴, e incluso apoyo psicológico⁵ que requieren una coordinación muy importante. En este sentido parecen suficientes las palabras del coronel español Santiago Fernández Mendieta, ante la preparación logística del envío del contingente español a UNPROFOR: “El problema del material fue, si cabe, más acusado que el de personal. La necesidad de que fuera un material específico en función del cometido a desarrollar; que fuera el que en mejores condiciones se encontrara ante el previsible duro trabajo al que se le iba a someter en unas condiciones de mantenimiento precarias; que fuera, en lo posible, un material homogéneo, de la misma familia dentro de cada tipo, para no complicar el mantenimiento y la adquisición de repuestos”⁶.

Parece que en estas labores, la Unión Europea, al igual que los Estados Unidos o Canadá, pueden hacer bastante, aunque nadie está exento de la falta de previsión, a pesar de que sus medios sean muy sofisticados. Recordemos cómo el contingente irlandés llegó al Congo con uniformes de pura lana virgen y con pertrechos militares del más radical de los inviernos. Y si se trata de operaciones humanitarias no digamos. No sólo la ayuda humanitaria en sí misma, sino el servicio de ingenieros, el transporte blindado, los servicios de seguridad, los chalecos antibalas, servicios de escoltas, etc. que al final son tan necesarios para hacer llegar esa ayuda humanitaria y que, a veces, resulta más caro que la propia ayuda⁷. También en esto la Unión Europea tiene un papel muy importante que desarrollar.

El secretario general de la ONU no sólo ha sido consciente de este problema de logística, sino que lo ha padecido cada vez que ponía en marcha una OMP. La resolución de la Asamblea General 44/49, de 8 de diciembre de 1989, le pidió que enviara un cuestionario a todos los estados miembros, cosa que hizo el 21 de mayo de 1990, para que determinaran los recursos de personal, materiales y técnicos, así como los servicios que los estados miembros estarían dispuestos a aportar a las OMP. Tres años más tarde, el cuestionario sólo había sido contestado por un reducido número de Estados europeos⁸.

El problema de la logística fue incardinado en “Un Programa de Paz”. En este sentido, el secretario general decía certeramente: “No todos los gobiernos pueden suministrar a sus batallones el equipo necesario para prestar servicios en el extranjero. Si bien los países que aportan contingentes suministran parte de ese equipo, las Naciones Unidas tienen que proporcionar una parte considerable de él, incluso el que necesitan las unidades nacionales insuficientemente equipadas. Las Naciones Unidas no cuentan con existencias permanentes de equipo de ese tipo, por lo que deben hacer los pedidos de compra correspondientes a los fabricantes, lo cual plantea una serie de dificultades. Deberían establecerse existencias permanentes de equipo básico de mantenimiento de la paz para que, por lo menos, se dispusiera de inmediato de un número limitado de vehículos, así como equipo de comunicaciones, generadores, etc., en los comienzos de una operación dada. Otra posibilidad es que los gobiernos se comprometieran a tener en reserva determinado equipo, especificado por el secretario general, para su venta, préstamo o donación inmediata a las Naciones Unidas cuando fuera necesario.

Los estados miembros en condiciones de hacerlo deberían poner a disposición de las Naciones Unidas sus servicios y sistemas de transporte por aire o por mar en forma gratuita o a tarifas inferiores a las comerciales, como se solía hacer hasta hace poco”⁹. No podemos obviar que la alusión a los estados miembros que estén en condiciones de hacerlo es una clara referencia a los Estados occidentales, entre ellos a los miembros de la Unión Europea.

En los últimos años estamos asistiendo a un problema logístico de diferente naturaleza. Me estoy refiriendo al apoyo logístico necesario que debe recibir una OMP cuando se desarrolla en circunstancias peligrosas, como la de UNPROFOR, o que necesite retirarse por la violencia generalizada en la que se ve envuelta, sin poder cumplir su misión, como en Somalia.

En este sentido, la práctica ha requerido apoyos logísticos muy variados, desde el necesario de transporte y comunicaciones, hasta el de ingenieros o el militar, (que ha sido prestado bien por un país determinado, en el caso de Somalia por los Estados Unidos; en el caso de UNPROFOR por la OTAN, o en el caso de Haití por la Organización de Estados Americanos; en Liberia por la Comunidad Económica de

los Estados de Africa Occidental; en Georgia por la Comunidad de Estados Independientes), o incluso el humanitario, a través de organizaciones no gubernamentales (ONG).

El secretario general ha puesto de manifiesto la necesidad de la coordinación puesto que las Naciones Unidas no pueden arrogarse el monopolio del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así, entre las modalidades de apoyos que suelen darse en la práctica (consultas, apoyo diplomático, apoyo operacional, despliegue conjunto y operaciones simultáneas), se requeriría el cumplimiento de los siguientes principios: "a) el establecimiento de mecanismos convenidos de consulta, que no necesariamente tienen que ser formales; b) el respeto de la primacía de las Naciones Unidas, estipulada en la Carta. En particular, las organizaciones regionales no deberían concertar arreglos en que se diera por descontado determinado nivel de apoyo de las Naciones Unidas que aún no hubiera sido ofrecido ni aprobado por los estados miembros. En este sentido, reviste gran importancia la celebración, en las primeras etapas, de consultas directas; c) una definición y un acuerdo claros en lo relativo a la división de tareas, a fin de evitar la superposición de esfuerzos entre las instituciones en los casos en que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales estuviesen ocupándose de un mismo conflicto. En esas circunstancias es de especial importancia evitar que haya una multiplicidad de mediadores; d) la coherencia en las posiciones de los miembros de organizaciones regionales que también sean estados miembros de las Naciones Unidas al tratar un problema de interés común para las dos organizaciones; por ejemplo, las normas de las operaciones de mantenimiento de la paz"¹⁰.

Todo esto resulta de la complejidad de las actuales operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz que lleva a cabo las Naciones Unidas. Por ello se requiere el cumplimiento de todos los principios aquí expuestos, que sin ser ni exclusivos ni excluyentes, son los esenciales para el éxito de este tipo de OMP.

Creo sinceramente que la poca experiencia europea en Yugoslavia o en Oriente Próximo se ha dirigido en ese sentido. Además de todas estas cuestiones señaladas se haría necesario que se preparasen ciertas zonas de avituallamiento, por regiones, para que cuando surja el conflicto se tarde menos tiempo en la recolección del material logístico necesario y, sobre todo, en su transporte.

Este problema implicará acuerdos con los estados en cuyo territorio se deba almacenar y depositar dichos bienes de equipos, tanto para ello como para su transporte a la zona en que se haga necesario. Pero además, implicará la necesidad de contratar personal permanente que se pueda encargar del abastecimiento, inventario, puesta a punto, repuestos, etc., lo que supondrá mayor carga financiera para las Naciones Unidas. ¿Habrá voluntad para ello?

ÚNICA EXPERIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y DE LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

La única vez que la Unión Europea ha contribuido como tal en una operación de mantenimiento de la paz, aunque fuera del marco orgánico de las Naciones Unidas pero conectada con ella, ha sido en Yugoslavia, ya que, en Oriente Próximo, el nombramiento de un mediador de la Unión Europea, en la actualidad Miguel Ángel Moratinos, no puede considerarse stricto sensu una operación de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, la de Yugoslavia sí ha sido y sigue siendo una operación que va más allá de la mera mediación. Se trató al principio de una Misión de Verificación de la Comunidad Europea, formada por observadores militares y diplomáticos europeos, que por no tener tradición, vistieron uniformados de blanco con el único color del escudo azul europeo. Tanto es así que en la zona fueron conocidos como los “vendedores de helados”.

Pues bien, esta Misión de Verificación de la Comunidad Europea empezó a operar en julio de 1991 en Eslovenia y Croacia extendiéndose más adelante al resto de repúblicas ex yugoslavas, e incluso extendiendo sus redes en Bulgaria, Albania y Hungría, por expresa invitación de dichos países. Su misión no es sólo de verificación sino de análisis de información a los órganos comunitarios, especialmente al Consejo, etc.

Es importante destacar que ha habido algunos otros estados extracomunitarios que han participado en esta misión, como Canadá, Polonia, la República Checa, etc. que lo hicieron de forma voluntaria pero que aceptaron de primera mano el liderazgo de la Unión Europea. Su cuartel general se situó en Zagreb, y contó con cuarteles regionales y centros de coordinación con un operativo de hasta cerca de trescientos hombres, entre militares y diplomáticos, y un grupo logístico en Split.

La ECHO fue encargada por el Consejo Europeo de Birmingham, en octubre de 1992, de la organización de una Fuerza Específica para distribuir la ayuda humanitaria en Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina, perfectamente coordinados con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Su cometido no eran sólo los refugiados y desplazados, sino la supervisión de programas de las ONG, el intercambio de información para la mejor distribución de los alimentos, el vestido o los productos higiénicosanitarios, la coordinación de los programas médicos o el apoyo logístico, etc.

Finalmente, la Unión Europea aceptó administrar la ciudad de Mostar en el Acuerdo de Washington de 14 de marzo de 1994, donde se estableció una federación croato-musulmana. Dicha Administración ha durado hasta las elecciones de 1996 y ha servido no sólo para la convocatoria de elecciones, sino para redactar el plan urbano respecto al control de las demoliciones y construcciones, la redacción de un Plan de

Evacuación, el levantamiento de los campos de minas, la coordinación entre las distintas autoridades de las distintas comunidades muy reticentes tras la guerra, etc.

CONCLUSIONES

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en el marco de las Naciones Unidas

El propósito fundamental de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Todos los estados europeos son estados miembros en las Naciones Unidas y dos de ellos tienen estatuto de Miembro Permanente en el Consejo de Seguridad, que es el órgano primordial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Además de esto, casi siempre hay uno o dos estados de la Unión Europea que son elegidos para formar parte del Consejo de Seguridad como estados no permanentes, pero con capacidad de voto y de diseño del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Por lo tanto, los estados comunitarios participan en este foro de forma muy cualificada. Sin embargo, esta participación se hace a nivel individual y no colectivo. Por ello, aunque se intenta armonizar las distintas políticas exteriores de los estados europeos, son en definitiva los que tienen derecho de veto o voto los que toman sus decisiones teniendo en cuenta exclusivamente sus intereses. A veces se ha llegado incluso a no informar de las actividades del Consejo de Seguridad al resto de delegaciones europeas, por lo que Alemania tuvo que llegar a pedir mayor solidaridad comunitaria en estos asuntos.

Esto explica, en parte, el *enanismo* político de Europa en estos asuntos.

Aspectos económicos de la participación europea en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

La responsabilidad contributiva de los estados comunitarios al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en términos individuales es muy inferior a la de los Estados Unidos o a la de Japón, e incluso a la de la Federación Rusa. Sin embargo, colectivamente hablando, los 15 Estados miembros de la Unión Europea pagan el 35,41% de todo el presupuesto de las Naciones Unidas, mientras que el que más paga, es decir, Estados Unidos, sólo abona el 25%. Es más, en estas partidas presupuestarias los estados europeos son en general buenos y puntuales pagadores mientras que Estados

Unidos, Rusia o Japón, son deudores persistentes, convertidos ya en morosos endémicos que están llevando a la Organización al borde de la quiebra.

En el marco específico de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz que suponen también gastos ordinarios de la Organización de las Naciones Unidas, Europa paga por encima del 38%, mientras que su segundo pagador, Estados Unidos, no abona ni siquiera su compromiso del 25%, aunque la ONU le haya asignado el 31%.

Además de todo esto, Europa contribuye de forma voluntaria a los organismos humanitarios que tienen que ver con la paz y la seguridad internacionales en cantidades importantísimas, tanto es así que es el primer donante de ayuda, con diferencia del segundo.

Aspectos políticos de la participación europea en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

Los egoísmos nacionales hacen que se descoordinen las políticas comunes cuando éstas existen, salvo en lo relativo a las decisiones económicas tomadas en el seno del Consejo Europeo o del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea. Nos referimos, sobre todo, a las sanciones, embargos, u otras actividades llevadas a cabo por iniciativa de la ONU para restablecer o mantener la paz y la seguridad internacionales.

Estos egoísmos nacionales hacen que cada país europeo tenga su propia política exterior y se observa que, en temas de seguridad o de paz, este aislacionismo individualista perjudica los intereses europeos que se perciben como fragmentados si no enfrentados.

Por último, todo esto se ve acrecentado por la falta de una estructura de defensa común que permita tener estructuras preexistentes y logísticas que faciliten la labor de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Aspectos militares de la participación europea en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

Su contribución económica y la superación de las políticas individualistas de los estados europeos no sería suficiente para una participación hegemónica en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Es cierto que Francia y el Reino Unido han participado en las dos únicas operaciones de imposición de la paz que se han organizado en las Naciones Unidas, una, la de Corea, bajo bandera de la ONU, otra, la de Kuwait, en una coalición internacional multilateral (de 34 países) bajo el liderazgo de los Estados Unidos. Sin embargo, los estados europeos deben estar dispuestos a una mayor presencia militar, siempre y cuando la imposición de la paz se haga en el marco de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta los propósitos y los principios que aparecen en la Carta de San Francisco.

En el marco de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, la verdad es que la participación de los estados europeos es más activa. Sin embar-

go, se denota que cada uno participa, además del riguroso pago de sus cuotas, en las operaciones que política o culturalmente son más interesante para cada cual, cuando debieran tenerse en cuenta criterios más globales, dado que la paz y la seguridad internacionales son conceptos globales e interesan a todos los estados europeos por igual.

Perspectivas de futuro

El futuro de la participación de los estados comunitarios en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no está tanto en la OTAN, en la UEO o en la OSCE como en las Naciones Unidas. Si bien la defensa y seguridad del continente sí está en aquellas instituciones regionales, el plano más amplio de lo internacional, que tanto afecta a Europa, está más en el marco de las Naciones Unidas.

Y mucho más aún en el marco de las OMP. Por ello, Europa en su conjunto debería desarrollar una política de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a través de su efectiva participación uniforme en las OMP, proporcionando medios técnicos, efectivos humanos, sistemas de comunicación o de transporte, etc.

Para ello debe coordinar la logística a nivel comunitario para impedir los desajustes que se producen y los recursos deberían aportarse también de forma conjunta, para hacerlos más rentables, para impedir repeticiones innecesarias, etc.

También sería muy conveniente ser coherentes en las posiciones en los distintos organismos regionales y en las Naciones Unidas, hacer una división de tareas, respetar la supremacía de las Naciones Unidas, preparar zonas de avituallamiento y recolección de material logístico, etc.

CONCLUSIONES GENERALES

Hay que cambiar la mentalidad europea tan individualista y tan cicatera. Todos los estados europeos estamos enganchados al mismo tren y, ya que soportamos el mayor costo económico y parte del costo militar, ¿por qué no nos unimos para conseguir el poder político?

Somos conscientes de los influjos y reflujos que suponen las diversas concepciones de los intereses nacionales. Pero no hay mayor interés nacional que el bienestar colectivo y éste sólo se puede garantizar con una participación política más activa en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En definitiva, como puede verse, la Unión Europea ha tenido un protagonismo directo relativo en la guerra yugoslava y eso que estaba a las puertas de sus propias fronteras. Por eso es difícil albergar esperanzas en esta continuidad.

Sin embargo, en el marco de las Naciones Unidas, tenemos los europeos bastantes números para esta rifa y no tendremos más remedio que seguir participando de forma activa. Por ello, es mejor que podamos hacerlo de forma coordinada y conjunta. De esta forma, saldrá más barato y tendrá mayor rentabilidad económica, política, militar y, sobre todo, humanitaria que es, al fin y al cabo, el centro de nuestra civilización.

Notas

1. Riza, Iqbal: "Nuevas directrices para las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz", *Simposio de El Escorial*, 1 a 5 de agosto de 1994, mimeo, p. 6.
2. Villar, F: "El sistema de mantenimiento de la paz de la ONU, cincuenta años después de su creación", ponencia presentada a las *Jornadas Conmemorativas del Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, organizadas por la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, celebradas en la Escuela Diplomática el 11 de mayo de 1995, mimeo, p.2.
3. Es muy ilustrativo el equipo militar y el vestuario del que hay que proveer a las tropas para estas expediciones tan singulares. Por ello recomiendo ver Galilea Trigo, Manuel: "Vestuario y equipo", *Ejército*, núm. 657 extraordinario, noviembre 1994, pp. 162-165.
4. Bowman, Edward H. & Fanning, James E. (1963) "The Logistic Problems of a UN Military Force", *International Organization* 17: 359-361.
5. García García, Leopoldo: "Apoyo psicológico al contingente español", *Ejército*, núm. 657 extraordinario, noviembre 1994, pp. 111-115.
6. Fernández Mendieta, S. "Apoyo Logístico desde España", *Ejército*, núm. 657 extraordinario, noviembre 1994, p. 160.
7. Villar, F. (secretario general de Política Exterior): Op. cit., p. 13.
8. Ver la Resolución de la Asamblea general A/RES/47/71, de 12 de febrero de 1993, par. 2, p. 3.
9. Doc. S/24111 - A/47/277, de 26 de junio de 1992, par. 53.
10. Doc. A/50/60 - S/1995/1, de 3 de enero de 1995, suplemento de "Un Programa de Paz", par. 88, p. 23.