Al mismo tiempo, España ha mostrado una especial capacidad para desarrollar operaciones de paz en determinadas zonas, como Iberoamérica y Africa, y también en misiones de mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia. Además ha desarrollado una importante actividad diplomática, militar y humanitaria en organizaciones regionales como la Unión Europea, la OTAN, la UEO o la OSCE, de manera que está en condiciones de asumir nuevas responsabilidades.

La Directiva de Defensa Nacional ya definió los elementos esenciales de la política española de paz y seguridad,y entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento español hay un acuerdo básico, al margen de discrepancias puntuales, sobre los criterios de participación de España en las misiones de paz.

Sin embargo, los nuevos retos con que se va a enfrentar la ONU en el futuro y los problemas todavía no resueltos del presente exigirán una permanente atención del Gobierno, de las Cortes Generales y de todas las fuerzas políticas y sociales para discutir y resolver de manera constructiva las nuevas cuestiones que puedan presentarse, entre ellas la de la financiación de las operaciones de paz y del mantenimiento general de la estructura de la ONU, las posibilidades y los límites de la aportación española

a determinadas operaciones de paz, su especialización en algunos ámbitos geográficos y culturales, su implicación en nuevas iniciativas de defensa y las relaciones específicas de España con las organizaciones regionales y las no gubernamentales en las operaciones de paz. Esto significa avanzar hacia un modelo español de participación en las operaciones de paz, en cuya definición el Parlamento español deberá tener un papel primordial.

DECIMOTERCERA. España en las operaciones de paz

La participación de España en operaciones de paz constituye una expresión visible de nuestro compromiso con los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, es una proyección de nuestra política de paz y seguridad y subraya el carácter internacional y solidario de la defensa. La vinculación de la política de Cooperación al Desarrollo con las operaciones de paz, en aspectos como la ayuda de emergencia, ayuda alimentaria o consolidación de la paz, refleja el carácter integral de la paz.

La participación española en operaciones de paz se hará siempre bajo la autoridad de las Naciones Unidas y por mandato de su Consejo de Seguridad, bien bajo responsabilidad directa de la ONU o bien bajo la de otras organizaciones como la OSCE. Requerirá

la existencia de un mandato que defina claramente los objetivos políticos de la misión, los medios necesrios para la consecución de dichos objetivos y el plazo previsto para la operación.

Desde el punto de vista doctrinal, la participación española en operaciones de mantenimiento de la paz deberá estar regida por los principios de imparcialidad, consentimiento de las partes y no recurso a la fuerza (salvo en caso de legítima defensa). En operaciones de imposición de la paz, con el fin de salvaguardar la seguridad de los españoles que participen en la operación, se procurará mantener en todo momento los mismos principios; en todo caso, el mantenimiento de la *imparcialidad* será requisito indispensable de manera permanente. La credibilidad y, al mismo tiempo, la capacidad para crear un clima de entendimiento, confianza y respeto mutuo con las poblaciones civiles y las partes en conflicto son instrumentos esenciales para reducir los riesgos a la seguridad, y deberán constituir las señas de identidad de las unidades españolas que intervienen en operaciones de paz.

Aunque España no debe especializar unidades de manera permanente y exclusiva para operaciones de paz, es esencial la preparación de aquéllas que estarían llamadas a desempeñar tales misiones. El Gobierno deberá establecer las prioridades de utilización, para la defensa del territorio nacional o para el

cumplimiento compromisos internacionales, de las unidades y medios que tengan prevista su participación en operaciones de paz.

Deberá estudiarse la creación de un centro especializado en la formación de cuadros de mandos militares y directores de programas civiles para las operaciones de paz, así como en la elaboración de doctrina y evaluación de operaciones. También debe potenciarse el centro de formación de policía ya existente y estudiarse la creación de un centro o unidad especializado en la localización y desactivación de minas antipersonal, el cual formaría especialistas de otros países.

Sería conveniente extender a los países del Mediterráneo que participan en operaciones de paz de las Naciones Unidas, la actual cooperación con los países de la OTAN y con los países que forman la Asociación para la Paz en ejercicios comunes de preparación y entrenamiento para operaciones de paz.

Los contingentes españoles que intervengan en operaciones de paz deberán estar compuestos exclusivamente por profesionales y voluntarios. La presencia de estos últimos favorece la identificación de la sociedad con las misiones que realizan las Fuerzas Armadas. La creciente participación de mujeres en operaciones de paz consolida la incorporación de la mujer a las

Fuerzas Armadas y fortalece su papel en la sociedad. Deberá contemplarse en el futuro la incorporación de reservistas a las operaciones de paz.

DECIMOCUARTA. El papel del Parlamento y la sociedad

Sin perjuicio del empleo de los procedimientos habituales de control parlamentario, es preciso introducir una mayor racionalidad en los mecanismos de información al Parlamento y aumentar la implicación de éste en las cuestiones relativas a la labor de las Naciones Unidas. Entre las medidas que propone el informe deben destacarse las siguientes.

Los Presupuestos Generales del Estado deben tender a recoger, de manera homogénea, las diferentes contribuciones, obligatorias y voluntarias, a la Organización de las Naciones Unidas, así como una estimación, lo más detallada posible, de la previsión de gastos de nuestra participación en operaciones de paz, así como de los retornos recibidos o comprometidos.

Autorizada por el Gobierno la participación de España en una operación de paz, el Parlamento debe recibir información documentada de la decisión, así como de los términos del mandato,

efectivos con que se contribuirá, financiación y plazo de duración previstos. También comunicará, en su caso, la decisión de prorrogar una misión y las modificaciones que pudieran producirse en el mandato que establece la misión e informará periódicamente del *estado de situación* y evaluación de las operaciones en que participa España.

Deben estudiarse medidas que favorezcan una mayor vinculación del Parlamento y, a través de éste, de la sociedad con quienes, militares o civiles, intervienen en operaciones de paz. El esfuerzo de solidaridad que realiza España a través de su participación en las operaciones de paz debe ser comprendido y asumido de forma estable y continuada por los ciudadanos.

Generar en los ciudadanos una actitud solidaria, favorable a la participación española en operaciones de paz supone también transmitir dichos valores a las generaciones futuras, educarlas en libertad para la paz. Los Ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores y Educación deberán diseñar programas, adaptados a los

distintos niveles educativos, dirigidos a familiarizar a los jóvenes con los problemas de la paz y la seguridad y con la labor de las Naciones Unidas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de octubre de 1995.

EL SECRETARIO DE LA COMISION,

Vº Bº

EL PRESIDENTE DE LA COMISION,

Por iniciativa de la Ponencia y acuerdo de la Cámara se ha dispuesto dar amplia difusión al presente informe. Concretamente, se comunicará oficialmente a la Corona, al Gobierno incluso para su curso al Presidente de la Asamblea General, al Presidente del Consejo de Seguridad y al Secretario General de las Naciones Unidas, a los Estados y a las instituciones cuyos representantes han colaborado en sus trabajos o cuyos informes han sido considerados, y a los profesores y expertos que han prestado su colaboración personal.

Con el fin de dotar a la ONU de una mayor capacidad de respuesta, se ha avanzado la idea de crear una *fuerza permanente* de las Naciones Unidas, pero es indudable que ello exigiría un gran esfuerzo organizativo y financiero que no siempre sería operativo, especialmente en el caso de despliegues complejos. Sin embargo, en las operaciones recientes, se ha comprobado la necesidad de poseer la capacidad de desplegar efectivos de la ONU inmediatamente después de una decisión del Consejo de Seguridad, y se ha puesto de relieve la necesidad de contar, al menos en algunos casos, con una *fuerza de despliegue rápido* de carácter preventivo.

En esa perspectiva cabe destacar el importante papel desarrollado por la OTAN en colaboración y bajo la autoridad última del Consejo de Seguridad de la ONU, colaboración que seguramente podrá seguir dando frutos notables en el futuro.

Una de las ideas que cuenta con más apoyo y que parece más factible es la de crear unas *fuerzas de reserva* (stand-by forces) *a disposición* de la Organización. Se trataría de unidades y medios que cada Estado designaría y que podrían prepararse y organizarse en cada país con criterios generales establecidos, compartidos y aplicados por todos los países que aportasen dichos contingentes,

sin perjuicio de que la decisión final sobre su participación en una misión concreta la adoptaría en cada caso el propio Estado.

Otro aspecto importante que debe contemplarse con relación a las operaciones de paz es la opinión pública. En todos los casos se deben definir con claridad los criterios por los que el Consejo de Seguridad decide intervenir o no en un conflicto. No puede aceptarse ni el más mínimo indicio de *doble rasero* ni dar la menor impresión de parcialidad.

Finalmente, hay que insistir en la importancia decisiva de la ONU como impulsora de la política de desarme, política que ya ha dado importantes frutos y que deberá intensificarse, no sólo en el terreno nuclear y en el de las armas pesadas, sino también en el de las armas ligeras y en los procesos de "microdesarme", como la localización y eliminación de las minas antipersonal.

OCTAVA. La protección y el desarrollo de los derechos humanos

A pesar de la creciente importancia de las operaciones de paz, la actividad principal de la ONU sigue siendo la protección y el desarrollo de los derechos humanos en todo el mundo. La institucionalización de un Alto Comisionado para los Derechos

Humanos es un paso muy positivo para impulsar la actividad de la ONU en este terreno, junto con otras instituciones de la Organización que realizan una labor muy importante en la atención a los refugiados, la ayuda humanitaria, la cooperación y el desarrollo económico, la protección del medio ambiente, etcétera, y también en los aspectos civiles de los procesos de consolidación de la paz, como la asistencia técnica, la supervisión de las elecciones y la organización de policías civiles. Igualmente decisiva es la labor de la ONU en la promoción de la igualdad efectiva entre los sexos y la lucha contra la discriminación racial, sexual o religiosa. Consideramos que el deber de todos los países miembros es contribuir al desarrollo de estas actividades y crear las condiciones políticas, económicas y sociales para facilitarlas, dotando a la ONU de los medios humanos y financieros necesarios para ello.

NOVENA. Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales

Las organizaciones regionales han venido colaborando, de manera diversa, con los diversos organismos que constituyen el sistema de Naciones Unidas. Ello ha permitido una mayor eficacia al simplificar la interlocución, lográndose así una mayor homogeneización de programas y objetivos de carácter regional;

para organismos como el PNUD, proyectos que afectan a varios Estados limítrofes han sido viables en gran medida por la existencia de una organización regional que ha colaborado con Naciones Unidas para integrar intereses a veces divergentes.

El Capítulo VIII de la Carta, dedicado de manera específica a los acuerdos regionales, contempla la posibilidad de que éstos entiendan en asuntos relativos a la paz y la seguridad en ámbitos regionales, siempre bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. La nueva situación creada tras el fin de la *guerra fría* abre nuevas perspectivas para un mayor papel de las organizaciones regionales. La complejidad y diversidad de los conflictos actuales requerirá esfuerzos mejor articulados, tanto para la prevención de los conflictos como para las misiones de observación y supervisión. En algunos casos, las organizaciones regionales pueden ser especialmente idóneas para, bajo la autoridad de las Naciones Unidas, asumir responsabilidades ante conflictos que ponen en peligro la paz y la seguridad en sus respectivas regiones. Así lo indican, pese a su carácter limitado, las experiencias recientes.

Si bien la diversidad de las organizacines regionales y la escasa capacidad de medios con que cuenta la mayoría de ellas plantea importantes limitaciones, es aconsejable la progresiva extensión y profundización, mediante fórmulas flexibles, de la

colaboración en materia de paz y seguridad entre la ONU y las organizaciones regionales; si su papel es inestimable como mecanismos de consulta y mediación, la delegación de acciones específicas, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, permitiría una mayor descentralización y participación, fortaleciendo y haciendo más eficaz la acción de las Naciones Unidas.

DECIMA. Las Naciones Unidas y las de las Organizaciones No Gubernamentales

En la mayor parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) participan activamente como elementos dinamizadores de la sociedad en sus respectivos ámbitos de actuación y como agentes de acciones descentralizadas. La ONU ha sabido también incorporar el potencial que las ONG tienen como cauce para difundir e impulsar las políticas de la Organización. Desde la Asamblea se ha impulsado de manera especial este papel, incorporando a las ONG como observadores en Comités especializados. Las Conferencias de las Naciones Unidas (Medio Ambiente, Población, Mujer, etcétera) han puesto también de manifiesto la capacidad que las Naciones Unidas

tienen para la cooperación con las ONG y la importante labor que éstas desempeñan.

Si hasta fecha reciente, por la naturaleza de las operaciones de paz, éstos sólo contemplaban la colaboración con un número reducido de organizaciones civiles como la Cruz Roja Internacional o ACNUR, las nuevas dimensiones de las operaciones están favoreciendo que, junto al componente militar tradicional, se incorporen otros elementos civiles a fin de desarrollar nuevas misiones, desde la ***ayuda humanitaria*** a la *consolidación de la paz*. La presencia de las ONG en las operaciones de paz permite establecer una relación más eficaz con las poblaciones civiles que padecen o han padecido las consecuencias de un conflicto, prestándoles una ayuda especializada. Al mismo tiempo, las ONG actúan como elementos de toma de conciencia de los problemas por la opinión pública y favorecen el apoyo social a las actuaciones de las Naciones Unidas.

La labor de las ONG debe, en todo momento, ser coherente con la operación de paz que llevan a cabo las Naciones Unidas. La integración de los diferentes esfuerzos es la mejor garantía para el éxito de la misión. La colaboración de las ONG con los responsables de las operaciones es necesaria para la seguridad de los propios cooperantes.

DECIMOPRIMERA. La jurisdicción internacional

Este quincuagésimo aniversario de la fundación de las Naciones Unidas debería ser la ocasión para que todos los Estados miembros -y muy especialmente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que aún no lo han hecho- aceptaran la competencia general del Tribunal Internacional de Justicia sin reserva alguna, en virtud del artículo 36 de su Estatuto, por medio de una declaración del tipo de la que España realizó en 1990. El Secretario General, en su *Programa de Paz*, ha expresado su deseo de que este proceso se lleve a cabo antes de que finalice, en el año 2000, el Decenio de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional.

Asimismo sería deseable que se perfeccionaran algunos aspectos competenciales y procedimentales del TIJ y que se adoptaran medidas concretas para que, en todos los casos, se aplique el artículo 94 de la Carta que impone el obligado cumplimiento de las decisiones del TIJ.

Las Naciones Unidas deberían estudiar el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional, siguiendo el modelo del creado

para sancionar los crímenes de guerra cometidos en la antigua Yugoslavia y dotándole de recursos y medios para garantizar la eficacia de su tarea.

DECIMOSEGUNDA. España y las nuevas tareas de la ONU

Tanto en lo que concierne a las tareas tradicionales de la ONU como en las más recientes de las operaciones de paz, España ha demostrado un grado de compromiso, capacidad y preparación que la equiparan a cualquiera de los países con mayor tradición y envergadura de la Organización.

Especialmente significativa ha sido, al respecto, la incorporación de nuestro país a las nuevas dimensiones de las operaciones de paz, que ha contado con amplio respaldo de la opinión pública española. La experiencia adquirida en la actuación y la formación de unidades policiales, la participación de unidades militares y la presencia de organizaciones no gubernamentales españolas, en misiones de mantenimiento de la paz, reconstrucción de Estados y consolidación de la paz, ha sido altamente positiva. Las Fuerzas Armadas españolas han mostrado un alto grado de operatividad y de capacidad de adaptación y de acción combinada.

PRIMERA. Los nuevos retos

Los retos con que se enfrenta la Organización de las Naciones Unidas son hoy muy diferentes a los de 1945 y a los de los años de la guerra fría. El peligro de nuevas guerras no ha desaparecido, pero los conflictos bélicos que han estallado después de la desaparición de los grandes bloques tienen unas características diferentes a los de las grandes guerras que dieron origen a la propia ONU. La lógica bipolar, que había presidido el desarrollo de la ONU prácticamente desde su fundación, está siendo sustituida por una lógica multipolar todavía imprecisa y por un estallido de conflictos nacionalistas, pero las grandes instituciones políticas y militares con que se intenta hacer frente a la nueva situación proceden de la etapa anterior y no es fácil adaptarlas a las nuevas exigencias.

También hay que considerar como nuevos retos la agudización de problemas que ya existían en el momento fundacional de la ONU y que han adquirido nuevas dimensiones peligrosas, como el narcotráfico, el terrorismo, el blanqueo de capitales y el deterioro del medio ambiente.

Pero, al mismo tiempo, se producen avances impresionantes en la integración de países, culturas, lenguas e identidades colectivas, se están superando barreras ancestrales, se está avanzando hacia la igualdad efectiva de los sexos, se reducen distancias entre las personas y los pueblos con el desarrollo impetuoso de los medios de comunicación y de información, se superan viejas barreras económicas, aumentan los vínculos comerciales y culturales entre las más diversas zonas del mundo y, en definitiva, nos encaminamos hacia un mundo abierto a nuevas posibilidades y, también, a nuevas contradicciones.

Con el final de la guerra fría la democracia se ha extendido a muchos países. Pero, a la vez, las nuevas circunstancias han puesto en evidencia alguna fragilidad del sistema democrático, de sus instituciones, de sus formas de legitimación y del prestigio de sus dirigentes que antes no se percibía o no parecía tan significativa. La aparición de nuevos poderes económicos y mediáticos a escala mundial, capaces de competir con las instituciones democráticas y de invadir su propio espacio sin someterse a los mecanismos de control propios de éstas, es uno de los aspectos principales de la nueva situación.

El resultado de todo ello es una conciencia cada vez más extendida entre las mujeres y los hombres de todo el mundo de la

necesidad de definir con claridad unos mismos derechos y de contar con instrumentos para protegerlos y hacerlos efectivos. Por esto se requieren cada vez más soluciones compartidas en toda su dimensión internacional e inspiradas en la interdependencia y la solidaridad de los pueblos del mundo.

SEGUNDA. El nuevo papel de la ONU

En estas circunstancias, todas las miradas se dirigen a la Organización de las Naciones Unidas porque es la más universal de todas las instituciones existentes. De ella se espera un papel activo y decisivo en las operaciones de mantenimiento y de construcción de la paz. También se espera de ella un papel activo en el control de los armamentos y en la lucha por la no proliferación de las armas nucleares. Cada vez es mayor la esperanza puesta en la ONU para la protección y el desarrollo de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos, así como para el impulso de las políticas de desarrollo y de cooperación, especialmente en los países subdesarrollados. También están puestas las miradas en la ONU como institución decisiva para la protección del medio ambiente y la ordenación de las relaciones comerciales en todo el mundo.

La ONU ha hecho frente a estas nuevas exigencias con los instrumentos de que disponía y ha tenido que improvisar otros, a veces con pocos medios económicos y humanos, tanto en el terreno militar como en el civil. Por consiguiente, los grandes retos con que se enfrenta obligan a plantearse el problema de si cuenta con los mecanismos necesarios, si sus instituciones son las más adecuadas y si debe proceder o no a reformas estructurales. Y en caso afirmativo, cuáles deben ser estas reformas y cómo deben llevarse a cabo. La respuesta del Congreso de los Diputados es que hay que realizar algunas reformas importantes, tanto de carácter institucional como de carácter operativo. Algunas de ellas y, desde luego las más importantes, exigirán la reforma de la Carta fundacional. Por esto la Cámara es consciente de que será necesario avanzar con prudencia y con gran sentido de la responsabilidad para no romper equilibrios existentes y llegar a resultados contrarios a los que se pretenden. No hay que olvidar, por otro lado, que será muy difícil que algunas de las reformas necesarias lleguen a realizarse porque no es posible ninguna reforma sin el acuerdo de los países que disponen de derecho de veto y porque ninguna propuesta de reforma ha conseguido hasta ahora la unanimidad.

TERCERA. El Consejo de Seguridad

Algunas de las reformas más evidentes conciernen a las principales instituciones de las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

La estructura actual del Consejo de Seguridad responde a las exigencias políticas del momento fundacional, en 1945. Hoy no parece lógico que los cinco países que entonces se consideraron los principales vencedores de la II Guerra Mundial sean los únicos miembros permanentes del Consejo de Seguridad y sigan disponiendo de un derecho de veto sobre las decisiones de éste y, de hecho, sobre las principales decisiones de la ONU. Cierto que tras el fin de la guerra fría este derecho se ha ejercido en pocas ocasiones pero sigue siendo un elemento distorsionador en el funcionamiento de la Organización porque no se corresponde con la situación real del mundo.

Sin embargo, es muy difícil llegar a un acuerdo sobre la reforma del sistema. No parece posible que el centro de decisión quede en manos de la Asamblea General, demasiado heterogénea y cuya configuración no traduce satisfactoriamente la realidad del mundo actual. Y en el propio Consejo de Seguridad es cierto que la posibilidad de que alguno de los cinco países que disponen del

derecho de veto pueda ejercerlo es un freno a posibles desviaciones de unas mayorías heterogéneas.

Hasta ahora, todas las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad se centran en cuatro cuestiones: a) Si hay que ampliar o no el número de sus miembros; b) Si hay que ampliar, al mismo tiempo, el número de sus miembros permanentes y, en caso afirmativo, con qué criterios; c) Si hay que otorgar o no el derecho de veto a los nuevos miembros permanentes; d) Si hay que eliminar o no el derecho de veto de los miembros permanentes.

Es difícil dar una respuesta concluyente a cada una de estas preguntas, porque no están claros los posibles resultados de las diversas soluciones apuntadas hasta ahora. Sin embargo, parece existir una opinión ampliamente mayoritaria, que comparte el Congreso de los Diputados, a favor de una ampliación del número de miembros del Consejo. Seguramente la fórmula más razonable sería la ampliación del número actual de miembros del Consejo de Seguridad en ocho o diez miembros más con los siguientes criterios: a) aumentar la presencia de grupos regionales hoy poco representados; b) atribuir mayor presencia a los países que más contribuyen realmente a la financiación de la Organización; c) dar también mayor presencia a los países que aporten mayores efectivos a las operaciones de paz y a las diversas misiones de la

Organización. Con ello se relativizaría el problema de la posible ampliación del número de miembros permanentes, que no parece la solución más conveniente. En cuanto al derecho de veto, no parece aconsejable extenderlo a otros países y más bien se debería tender a suprimirlo totalmente o a reemplazar el sistema actual por otro de mayorías muy cualificadas.

España, por sus características, su papel en las Naciones Unidas y su proyección internacional, debe aspirar a la mayor participación posible en el Consejo de Seguridad. Como ha demostrado de manera concluyente la reciente experiencia como miembro no permanente, la influencia internacional aumenta de modo muy notable cuando se es miembro del Consejo de Seguridad.

Ante una eventual ampliación del Consejo de Seguridad, junto con los criterios de población y de producto interior bruto, España debe reivindicar que, dada la responsabilidad específica en materia de paz y seguridad que el Capítulo V de la Carta confiere al Consejo de Seguridad, la composición de éste en una eventual reforma debiera vincularse de manera especial con la contribución de los Estados al papel de la Organización en dichas materias, introduciendo como criterios prioritarios la contribución al presupuesto ordinario y en particular al de operaciones de paz y la contribución de efectivos a las mismas operaciones, tal como

prevé el artículo 23.1 de la Carta. Al mismo tiempo es necesario diseñar una estrategia política y diplomática para incrementar la presencia española en los niveles superiores del conjunto del sistema de las Naciones Unidas.

CUARTA. La Asamblea General

La Asamblea General es por su composición un organismo heterogéneo pero es la principal institución representativa y el máximo órgano deliberante de la ONU. Por esto consideramos necesario reforzar su protagonismo y ampliar sus competencias en materia de paz y de seguridad.

Para ello hay que mejorar sus procedimientos de trabajo. La Cámara considera que es fundamental la reforma de las Comisiones de trabajo adoptando el mismo método que algunos organismos parlamentarios internacionales como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que crea comisiones especiales para temas concretos, y cuyos informes se someten después a la aprobación de la Asamblea, que celebra cortos y distanciados periodos de sesiones.

Como se ha señalado, uno de los escollos para este tipo de reformas es que pueden exigir una modificación de la Carta fundacional. Pero se puede avanzar por la vía de algunas reformas puntuales, como la ponderación del voto, la institucionalización de las aprobaciones por consenso, las declaraciones presidenciales, etcétera.

Como es sabido, la Asamblea General no es en rigor un órgano parlamentario puesto que representa a los Gobiernos. Existe por consiguiente un déficit de control estrictamente parlamentario, que se podría superar con una cierta representación de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, representación parecida a la que existe en otros organismos internacionales. El fortalecimiento de las relaciones con los parlamentos nacionales y el apoyo parlamentario a las diversas actividades de la ONU es beneficioso para la Organización de las Naciones Unidas y constituye el cauce adecuado para impulsar y difundir las diferentes actividades de la Organización. En este sentido, el Congreso de los Diputados apoya la conclusión de un acuerdo formal entre la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria, que permita reflejar en el plano internacional la relación existente en el plano nacional entre gobierno y parlamento, profundizar en la democratización y mayor transparencia de las decisiones que adopta la ONU y prestar a la

Organización el apoyo político necesario en ámbitos como la extensión de la democracia, los derechos humanos o la consolidación y mantenimiento de la paz.

En todo caso, se estima conveniente una mayor relación entre la ONU y los Parlamentos nacionales, para fortalecer la indispensable cooperación entre la propia ONU y los países miembros. A este respecto, consideramos que en las sesiones plenarias de la Asamblea y en cuantos actos sea posible, las delegaciones de cada país, que se componen sólo de representantes de los Gobiernos, deberían incluir sistemáticamente una representación de sus Parlamentos respectivos.

QUINTA. El Secretario General y la Secretaría

El Secretario General es una institución fundamental en la estructura y el funcionamiento de la ONU. De ella depende, en gran parte, el éxito de la Organización. El Secretario General y la Secretaría no sólo desempeñan funciones de dirección y de administración sino también de representación, de coordinación del conjunto de organizaciones especializadas y regionales y, cada vez más, de gestión y control de las crisis y de vigilancia de las zonas de riesgo.

La Secretaría debe recibir, por consiguiente, todo el apoyo de los países miembros, y más del que recibe actualmente, tanto en el plano político como en el financiero. En definitiva, la ONU es una organización de Estados y no tiene una voluntad política propia. Sus problemas como organización provienen, fundamentalmente, de las imprecisiones, las insuficiencias y las contradicciones de los mandatos que reciben sus órganos ejecutivos y de las dificultades operativas y financieras que la Organización tiene para desempeñar el papel que se le exige en estos momentos, sobre todo en lo concerniente a las operaciones de paz.

Ciertamente, la ONU tiene los defectos típicos de una burocracia compleja, que lleva muchos años funcionando. Algunos de sus departamentos han perdido su utilidad inicial y otros todavía no han adquirido la experiencia suficiente para hacer frente a sus nuevas responsabilidades.

Por todo ello, es preciso apoyar los esfuerzos de renovación y de reforma emprendidos por el Secretario General y llevados a cabo desde la Secretaría, y dotarles de los instrumentos políticos, financieros y organizativos que le permitan realizar su programa de adaptación de la ONU a los nuevas necesidades y exigencias.

SEXTA. La financiación

A lo largo del informe se ha insistido en la precaria situación financiera de la ONU, que afecta tanto al presupuesto ordinario como a los presupuestos de financiación de las operaciones de paz. Muchos Estados miembros no atienden el pago regular de sus cuotas, y la Organización carece de medios coercitivos para hacer efectivo el propio artículo 19 de la Carta fundacional, que prevé incluso privar del derecho de voto en la Asamblea General a los países morosos. El problema es fundamental, sobre todo si se exige a la ONU una implicación cada vez más importante y decidida en las operaciones de mantenimiento y hasta de imposición de la paz en todo el mundo. España es uno de los países que con más regularidad ha cumplido con el pago de sus cuotas y esto le da más legitimidad para exigir a todos los países miembros no sólo el cumplimiento de sus deberes financieros, sino también la posible revisión de las cuotas actuales.

Sería necesario introducir criterios de financiación de la Organización que reflejen de manera más adecuada la realidad económica de los países miembros.

Del mismo modo, los presupuestos de Operaciones de Paz deben tender a reflejar los desembolsos reales necesarios para las operaciones. Debe asegurarse la viabilidad de las mismas en medios y recursos antes de la aprobación del mandato.

SEPTIMA. El mantenimiento de la paz y el desarme

La ONU debe responder a los nuevos retos que se le plantean en un mundo más complejo e inestable, pero no puede convertirse en una especie de *gendarme universal*. Ello significa que no puede ni debe ser una organización militar permanente, aunque sí debe reestructurar su organización interna y crear nuevos instrumentos para responder adecuadamente a lo que realmente se le exige: intervenir puntualmente, en condiciones precisas y con los medios a su disposición para mantener la paz y, en su caso, imponerla.

La ONU debe perfeccionar y desarrollar sus mecanismos y sus posibilidades de acción para las operaciones de paz. Los mandatos del Consejo de Seguridad deben expresar claramente los objetivos políticos de la misión y los medios adecuados para alcanzarlos, así como el plazo previsto. La ausencia de una doctrina común de las Naciones Unidas para operaciones de paz hace aún más necesaria la claridad y precisión de los mandatos que apruebe el Consejo de

Seguridad, especialmente en lo relativo al principio de *imparcialidad*. En las situaciones, cada vez más frecuentes, en la línea tenue y poco definida que separa el mantenimiento de la imposición de la paz, el consentimiento de las partes seguirá siendo un requisito indispensable y, en todo caso, el uso de la fuerza deberá limitarse a los objetivos políticos definidos por el mandato.

En todo caso, se deberá prestar una especial atención al desarrollo y aplicación de los conceptos de *diplomacia preventiva* y de *despliegue preventivo*, en la línea respectivamente de acuerdos políticos como el Plan de Estabilidad y de algunas acciones ya emprendidas como es el caso de Macedonia.

Las operaciones recientes han puesto de manifiesto, junto con la necesaria existencia de un mando unificado de las mismas, la conveniencia de reforzar los medios de asesoramiento del Consejo de Seguridad. A este respecto, para operaciones de especial complejidad, debiera estudiarse la conveniencia de constituir, en el marco del artículo 47 de la Carta, un Comité de Estado Mayor *ad hoc*, compuesto por los representantes militares de los Estados que aporten mayores contingentes a dichas operaciones.

Estado Miembro	Escala de cuotas correspondiente a 1995 (porcentaje)		Año en curso[b]	
Congo	0,01		109 278	
Costa Rica	0,01		109 278	
Côte d'Ivoire	0,01		109 278	
Croacia	0,10		1 092 777	
Cuba	0,07		764 945	
Dinamarca	0,70		7 649 445	
Djibouti	0,01		109 278	
Dominica	0,01		109 278	
Ecuador	0,02		218 556	
Egipto	0,07		764 945	
El Salvador	0,01		109 278	
Emiratos Árabes Unidos	0,19		2 076 278	
Eritrea	0,01		109 278	
Eslovaquia	0,10		1 092 777	
Eslovenia	0,07		764 945	
España	2,24		24 478 223	
Estados Unidos de América	25,00		315 027 985	
Estonia	0,05		546 389	
Etiopía	0,01		109 278	
ex República Yugoslava de Macedonia	0,01		109 278	
Federación de Rusia	5,68		62 069 780	
Fiji	0,01		109 278	
Filipinas	0,06		655 666	
Finlandia	0,61		6 665 944	
Francia	6,32		69 063 558	
Gabón	0,01		109 278	
Gambia	0,01		109 278	
Georgia	0,16		1 748 444	
Ghana	0,01		109 278	
Granada	0,01		109 278	
Grecia	0,37		4 043 277	
Guatemala	0,02		218 556	
Guinea	0,01		109 278	
Guinea-Bissau	0,01		109 278	
Guinea Ecuatorial	0,01		109 278	
Guyana	0,01		109 278	
Haití	0,01		109 278	
Honduras	0,01		109 278	
Hungría	0,15		1 639 166	
India	0,31		3 387 611	
Indonesia	0,14		1 529 889	
Irán (República Islámica del)	0,60		6 556 667	
Iraq	0,14		1 529 889	
Irlanda	0,20		2 185 555	
Islandia	0,03		327 833	

Estado Miembro	Escala de cuotas correspondiente a 1995 (porcentaje)		Año en curso[b]	
Islas Marshall	0,01		109 278	
Islas Salomón	0,01		109 278	
Israel	0,26		2 841 222	
Italia	4,79		52 344 057	
Jamahiriya Árabe Libia	0,21		2 294 833	
Jamaica	0,01		109 278	
Japón	13,95		152 442 506	
Jordania	0,01		109 278	
Kazajstán	0,26		2 841 222	
Kenya	0,01		109 278	
Kirguistán	0,04		437 111	
Kuwait	0,20		2 185 555	
Lesotho	0,01		109 278	
Letonia	0,10		1 092 777	
Líbano	0,01		109 278	
Liberia	0,01		109 278	
Liechtenstein	0,01		109 278	
Lituania	0,11		1 202 055	
Luxemburgo	0,07		764 945	
Madagascar	0,01		109 278	
Malasia	0,14		1 529 889	
Malawi	0,01		109 278	
Maldivas	0,01		109 278	
Mali	0,01		109 278	
Malta	0,01		109 278	
Marruecos	0,03		327 833	
Mauricio	0,01		109 278	
Mauritania	0,01		109 278	
México	0,78		8 523 666	
Micronesia (Estados Federados de)	0,01		109 278	
Mónaco	0,01		109 278	
Mongolia	0,01		109 278	
Mozambique	0,01		109 278	
Myanmar	0,01		109 278	
Namibia	0,01		109 278	
Nepal	0,01		109 278	
Nicaragua	0,01		109 278	
Niger	0,01		109 278	
Nigeria	0,16		1 748 444	
Noruega	0,55		6 010 278	
Nueva Zelandia	0,24		2 622 667	
Omán	0,04		437 111	
Países Bajos	1,58		17 265 889	
Pakistán	0,06		655 666	
Panamá	0,01		109 278	

Estado Miembro	Escala de cuotas correspondiente a 1995 (porcentaje)		Año en curso[a]	
Papua Nueva Guinea	0,01		109 278	
Paraguay	0,01		109 278	
Perú	0,06		655 666	
Polonia	0,38		4 152 555	
Portugal	0,24		2 622 667	
Qatar	0,04		437 111	
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	5,27		57 589 390	
República Árabe Siria	0,05		546 389	
República Centroafricana	0,01		109 278	
República Checa	0,32		3 496 888	
República de Corea	0,80		8 742 223	
República Democrática Popular Lao	0,01		109 278	
República de Moldova	0,11		1 202 055	
República Dominicana	0,01		109 278	
República Popular Democrática de Corea	0,04		437 111	
República Unida de Tanzania	0,01		109 278	
Rumania	0,15		1 639 166	
Rwanda	0,01		109 278	
Saint Kitts y Nevis	0,01		109 278	
Samoa	0,01		109 278	
San Marino	0,01		109 278	
Santa Lucía	0,01		109 278	
Santo Tomé y Príncipe	0,01		109 278	
San Vicente y las Granadinas	0,01		109 278	
Senegal	0,01		109 278	
Seychelles	0,01		109 278	
Sierra Leona	0,01		109 278	
Singapur	0,14		1 529 889	
Somalia	0,01		109 278	
Sri Lanka	0,01		109 278	
Sudáfrica	0,34		3 715 445	
Sudán	0,01		109 278	
Suecia	1,22		13 331 889	
Suriname	0,01		109 278	
Swazilandia	0,01		109 278	

Estado Miembro	Escala de cuotas correspondiente a 1995 (porcentaje)	Año en curso[b]
Tailandia	0,13	1 420 611
Tayikistán	0,03	327 833
Togo	0,01	109 278
Trinidad y Tabago	0,04	437 111
Túnez	0,03	327 833
Turkmenistán	0,04	437 111
Turquía	0,34	3 733 092
Ucrania	1,48	16 173 112
Uganda	0,01	109 278
Uruguay	0,04	437 111
Uzbekistán	0,19	2 076 278
Vanuatu	0,01	109 278
Venezuela	0,40	4 371 111
Viet Nam	0,01	109 278
Yemen	0,01	109 278
Yugoslavia	0,11	1 202 055
Zaire	0,01	109 278
Zambia	0,01	109 278
Zimbabwe	0,01	109 278
Total	100,00	1 134 628 995

cuadro 4

Principales contribuyentes al presupuesto ordinario.
Ordenados de mayor a menor.

1. EE.UU.	25,00 %
2. Japón	13,95 %
3. Alemania	8,94 %
4. Francia	6,32 %
5. Federación Rusa	5,68 %
6. Reino Unido	5,27 %
7. Italia	4,79 %
8. Canadá	3,07 %
9. España	2,24 %
10. Brasil	1,62 %
	76,88 %

cuadro 5

Principales deudores a las Naciones Unidas a 31 de julio de 1994. (en millones de dólares)

	Presupuesto Ordinario		Op. Mant. Paz		TOTAL
	Años anteriores	1994	Años anteriores	1994	
1. EE.UU	232,7	298,3	98,4	857	1.487,1
2. F. Rusa	-	28,5	857,7	230,1	629,8
3. Japón	-	-	-	200,6	200,6
4. Ucrania	-	-	103	70	173
5. Italia	-	-	-	111	111
6. Sudáf.	-	-	86,7	15,3	102
7. Alemania	-	-	12,1	70,4	82,5
8. Francia	-	-	-	59,1	59,1
9. Bielor.	-	-	26,5	1,8	44,5
10. R. Unid.	-	-	-	43,5	43,5
17. España	-	-	-	17,1	17,1

cuadro 6

Aportaciones de España en 1994 (en millones de dólares)

Presupuesto Ordinario	24.478.223
Operaciones de Mantenimiento de Paz	86.714.866
TOTAL	111.193.089 ([3])

[3] El cambio a 16 de octubre de 1995, de un dólar por 124,25 pesetas, hace un total de 1.390.741.258 pesetas.

Como puede comprobarse, los diez primeros contribuyentes, entre los que se encuentra España, cubren las tres cuartas partes del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas. Los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia figuran también en cabeza de la lista de los principales deudores del presupuesto ordinario. Todos los demás mayores contribuyentes son también deudores en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz. Los máximos deudores son también los Estados Unidos y la Federación Rusa. El menor deudor el 31 de julio de 1994 era España.

La contribución española a las operaciones de mantenimiento de la paz, que ha sido creciente en aportaciones humanas y materiales en estos últimos años, hace de nuestro país un candidato adecuado para una presencia más frecuente en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente, a tenor del artículo 23 de la Carta. Otro tanto hay que decir de su aportación al presupuesto ordinario de la Organización.

No obstante, el análisis de las cifras y de los porcentajes de participación, tal y como quedan reflejados en los cuadros anteriores, muestra que España participa con el 2'24 %, mientras que el contribuyente inmediatamente anterior -Canadá, que ocupa el puesto octavo- está netamente por encima del 3 % y el séptimo,

Italia -que, por tantas razones, puede ser una referencia-, desborda ampliamente el 4 %. La relación entre la participación financiera y la de otros principales contribuyentes tendría que modificarse en el futuro para lograr un mayor peso de España en el sistema de las Naciones Unidas.

25. El Consejo de Administración Fiduciaria

El Régimen Internacional de Administración Fiduciaria y su Consejo, regulados respectivamente en los capítulos XII y XIII de la Carta (artículos 75 a 91), es una de las partes de la misma que han quedado más patentemente rebasadas por las nuevas realidades. El Consejo de Administración Fiduciaria había quedado reducido a un organismo residual, pues sólo se ocupaba de la isla Palau, de menos de 500 Kms. cuadrados, que se ha convertido en nuevo Estado miembro de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1994. El concepto de mandato -heredado de la Sociedad de Naciones- o su continuación, el de *territorio fideicomitido*, han quedado obsoletos y, mientras muchos estiman que esta parte de la Carta y el citado Consejo deberían, pura y simplemente, suprimirse, algunos se plantean su posible renovación y actualización. Quienes así piensan entienden que "en relación a los temas planteados por la intervención humanitaria y las consiguientes necesidades de

pacificación -en muchas ocasiones relacionadas con situaciones que rebasan cualquier definición del control nacional-, las Naciones Unidas podrían revitalizar el sistema de Administración Fiduciaria". De esta forma, la Organización internacional podría contar con una posibilidad adicional, contemplada en la misma Carta aunque raramente usada, de canalizar problemas y arbitrar soluciones en casos en donde el rudimiento del orden social y comunitario ha desaparecido.

La hipótesis del fideicomiso -más allá de las razones de oportunidad que pudiera presentar en ciertos casos- parece difícilmente viable. Incluso en las situaciones actuales en que, con mandato de las Naciones Unidas, un Estado interviene en otro para "promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes" (artículo 76.b de la Carta), como podía ser el caso de Haití, las fórmulas son ya muy diferentes a las previstas para los territorios bajo fideicomiso.

De un modo mucho más amplio y en relación con la participación de las Naciones Unidas en operaciones de mediación o resolución de conflictos y respecto del papel que en tales situaciones pueden desempeñar los Estados miembros, habría que reflexionar sobre algunas recientes propuestas. Una de ellas consiste en efectuar una reversión de funciones en las Naciones

Unidas, de modo que fueran éstas quienes atribuyeran a los Estados la participación en la solución de las disputas más problemáticas en lugar de operar a la inversa, con lo que sin duda se reforzaría la autoridad moral de la organización en la comunidad internacional.

26. El Tribunal Internacional de Justicia

Por lo que hace a la Corte o Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), definido por la Carta como "órgano judicial principal de las Naciones Unidas", sería seguramente conveniente proponer el aumento del número de jueces, realizar la labor necesaria para extender la aceptación de la cláusula de jurisdicción voluntaria (art. 36.1 del Estatuto) y permitir que el Secretario General pueda pedirle opiniones consultivas no obligatorias, lo cual requeriría la reforma del art. 96.

Al carecer el TIJ de jurisdicción obligatoria sólo cabe que, cuando se plantea un contencioso, el Estado demandado acepte su jurisdicción por medio de una declaración *ad hoc*. Mucho más conveniente es que los Estados, por medio de un tratado o por una declaración unilateral, acepten bien la jurisdicción obligatoria del TIJ, bien limitarla a una serie determinada de cuestiones. Eso

es lo que ha hecho España a través de la declaración depositada ante el Secretario General de las Naciones Unidas el 29 de octubre de 1990 reconociendo como obligatoria la jurisdicción del TIJ. Esta declaración -que desde muchos puntos de vista puede considerarse como modélica- tiene vigencia indefinida y su eventual denuncia por el Gobierno español produciría efectos seis meses después de su notificación. Su alcance se somete al principio de reciprocidad y excluye de la jurisdicción del TIJ cuatro tipos de controversias: aquéllas en que se convenga recurrir a otro medio de arreglo pacífico; aquéllas en las que la otra parte haya aceptado la jurisdicción del TIJ únicamente en lo que concierne a la controversia de que se trate; cuando la otra parte haya aceptado esa jurisdicción con menos de doce meses de antelación a la fecha de presentación de la demanda y, finalmente, las surgidas antes del depósito de la declaración española o bien relativas a hechos o situaciones ocurridas con anterioridad a esa fecha.

Con este tipo de declaraciones se ampliaría muy notablemente el ámbito jurisdiccional del TIJ y por lo tanto su eficacia. No debe olvidarse que cuando hay jurisdicción, el procedimiento llega inexorablemente hasta el final y sus decisiones -caso único entre los medios de arreglo pacíficos- son de obligado cumplimiento y sin apelación. De todos modos deberían proponerse medidas

concretas para que se aplique en todos los casos el artículo 94, que impone el obligado cumplimiento de las decisiones del TIJ. Debe prohibirse la participación de los jueces nacionales y de los jueces *ad hoc* en los fallos del TIJ en aquellos casos que afecten a sus propios Estados. Debe extenderse la jurisdicción del TIJ a los conflictos entre Estados y Organizaciones Internacionales.

No deja de ser un tanto sorprendente que de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad sólo el Reino Unido haya hecho una declaración general de aceptación de la jurisdicción del TIJ, aunque sí hay supuestos de declaraciones parciales para una cierta clase de conflictos. En cualquier caso, este quincuagésimo aniversario de la fundación de las Naciones Unidas sería una ocasión muy oportuna para que todos los demás miembros permanentes se comprometieran a realizar esa declaración. El Secretario General ha pedido en su "Programa de paz" que todos los Estados miembros acepten la competencia general del TIJ, en virtud del artículo 36 de su Estatuto, sin reserva alguna, antes de que finalice, en el año 2000, el Decenio de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional.

Todavía mejor sería una modificación de la Carta de las Naciones Unidas y del Estatuto del TIJ que estableciera la jurisdicción obligatoria de éste sobre unas áreas determinadas. En

esta línea algunos han sugerido que las áreas donde podría alcanzarse el consenso deseado son las relativas a los derechos humanos o a cuestiones como el genocidio. Pero ni siquiera este objetivo limitado parece factible en el momento presente.

En este ámbito judicial también se ha propuesto la creación de un Tribunal Penal Internacional. El modelo podría ser el Tribunal Internacional establecido para sancionar los crímenes de guerra cometidos en la antigua Yugoslavia. Pero a la vista de las dificultades por las que está atravesando este último, es evidente que habría que dotar a ese Tribunal de los recursos suficientes para llevar a cabo su tarea. Para darle eficacia sería necesario, además, establecer mecanismos que permitieran la detención de los individuos acusados de esos crímenes, incluso en contra de la voluntad de los Estados en los que residen.

VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Todo lo expuesto hasta ahora permite establecer algunas conclusiones, que se expresan a continuación.

2ª Modificación del procedimiento de adopción de las decisiones del Consejo de Seguridad, que serían tomadas no como ahora, con el voto afirmativo de nueve miembros, sino, por ejemplo, con el de doce miembros (sobre la base de un Consejo de Seguridad de veinte miembros). Esto exigiría la modificación de los preceptos que recogen los números 2 y 3 del artículo 27 de la Carta.

3ª Actualización del capítulo VII de la Carta con especial referencia a los medios previstos a fin de crear estructuras que permitan hacer más consistente la aplicación de los mandatos del Consejo de Seguridad.

4ª Supresión de las referencias a los "Estados enemigos" contenidas en los artículos 53 y 107.

21. La reforma del Consejo de Seguridad y su ampliación

Debe señalarse que incluso este aparente acuerdo "de mínimos" no significa demasiado, pues, en lo referente al aumento de miembros del Consejo de Seguridad, aunque todos lo consideran conveniente porque se estima que la actual estructura de este

órgano no refleja la situación presente de la Organización ni de la comunidad internacional, no existe el menor consenso sobre qué criterios regirían para esa ampliación.

Aunque muchos países han insistido en la necesidad de suprimir el derecho de veto para democratizar a las Naciones Unidas, la gran mayoría de los miembros son conscientes de que faltan las condiciones para llevar adelante una propuesta de este tipo. Algunos se conformarían con que los eventuales nuevos miembros permanentes no dispusieran de este privilegio que se arrogaron las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial. Hipótesis ésta que Alemania -uno de los países que, junto con el Japón, han circulado como candidatos más seguros a un puesto permanente- rechaza de plano, con el argumento de que eso sería crear una nueva e innecesaria categoría, la de los miembros permanentes sin derecho de veto.

Se piensa comúnmente que las grandes regiones del planeta, Asia, Africa, América Latina, deben estar mejor representadas, pero no hay acuerdo acerca del modo de seleccionar a esos miembros. Algunos estiman que ciertos Estados deben poder acceder al Consejo de Seguridad con más frecuencia que en la actualidad, especialmente aquellos Estados que se muestren más dispuestos a asumir responsabilidades en operaciones de mantenimiento de la

paz. Esa idea coincide con lo que establece el artículo 23.1 *in fine* de la Carta que antepone este criterio a la misma distribución geográfica equitativa.

Para lograr esta mayor presencia en el Consejo de Seguridad de los miembros de las Naciones Unidas más comprometidos con los propósitos de la Organización, especialmente en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se ha llegado a proponer la posibilidad de la reelección para el subsiguiente periodo de dos años. Esto exigiría la supresión, en el artículo 23.2, del párrafo final: "Los miembros salientes no serán reelegidos para el periodo subsiguiente".

España, por sus características, su papel en las Naciones Unidas y su proyección internacional, debe aspirar a la mayor participación posible en el Consejo de Seguridad. Como ha demostrado de manera concluyente la reciente experiencia como miembro no permanente, la influencia internacional aumenta de modo muy notable cuando se es miembro del Consejo de Seguridad.

Entre las diferentes propuestas, se ha planteado una reforma del Consejo de Seguridad por la que fueran miembros natos o permanentes los quince primeros países según un criterio que contemplase las variables de población y producto interior bruto

(PIB), lo que supondría la presencia, además de los actuales miembros permanentes, de la India, Japón, Alemania, Brasil, Indonesia, Canadá, Méjico, España y Nigeria; según dicha propuesta, otros seis países serían miembros no permanentes o electivos, renovados cada dos años. Alguna variante de esta propuesta plantea dotar a los miembros natos o permanentes de un derecho rotatorio de veto que, en el caso de los cinco miembros permanentes actuales, se mantendría sin alteraciones.

Junto con los criterios anteriores, España debe reivindicar que, dada la responsabilidad específica en materia de paz y seguridad que el Capítulo V de la Carta confiere al Consejo de Seguridad, la composición de éste en una eventual reforma debiera vincularse de manera especial con la contribución de los Estados al papel de la Organización en dichas materias, introduciendo como criterios prioritarios la contribución al presupuesto ordinario y en particular al de Operaciones de Paz y la contribución de efectivos a las mismas.

Otras hipótesis que se han barajado, como la legítima aspiración a la representación unitaria de la Unión Europea, no parece factible, tanto por razones de principio como de aplicación. En efecto, siendo las Naciones Unidas una organización de Estados, sería difícilmente aplicable la representación

unitaria (¿con un solo voto?) de los quince Estados de la Unión Europea. Por otra parte, no hay ninguna duda de que ni Francia ni el Reino Unido renunciarían a su actual representación. Por otra parte, en una Unión Europea ampliada la rotación obligaría a sus miembros a espaciar no menos que ahora su presencia en el Consejo de Seguridad. No obstante, sería conveniente el establecimiento bien de un marco de relaciones entre la Unión Europea y el Consejo de Seguridad, bien eventualmente otorgar en este último un puesto adicional a la Unión Europea por medio de uno de sus Estados miembros diferentes de Francia o el Reino Unido que continuarían siendo miembros permanentes.

Las eventuales reformas del Consejo de Seguridad no deberían limitarse a su composición, sino también a su funcionamiento, con el fin de dotarlo de una mayor apertura al resto de los miembros de la Organización. Como ha señalado el Representante Permanente de España, "hay muchos países que se sienten marginados o insuficientemente consultados". De ahí que se haya planteado también la oportunidad de idear mecanismos que permitan informar adecuada y suficientemente a los otros países miembros que no forman parte del Consejo de Seguridad o a consultarles siempre que se considere conveniente.

22. La Asamblea General

Compuesta por todos los miembros de las Naciones Unidas, la Asamblea General es el principal órgano deliberante de la Organización con una incidencia decisiva en el funcionamiento de todo el sistema. Basta considerar que entre sus competencias están la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad y la del Secretario General, por recomendación del Consejo de Seguridad.

Durante el largo periodo en que la división del mundo en bloques paralizó de hecho la acción del Consejo de Seguridad a causa del abuso del derecho de veto por parte de las grandes potencias, la Asamblea llegó a convertirse en el único órgano capaz de alcanzar decisiones. La recuperación por parte del Consejo de Seguridad, de un modo mucho más efectivo, de las funciones que tiene encomendadas por la Carta, ha hecho temer a algunos que podría incidir negativamente en la Asamblea. No hay que olvidar, sin embargo, que la autoridad moral de las Naciones Unidas depende de la plena participación de todos sus miembros y que es la Asamblea General el foro adecuado para esa participación. De ahí que se perciba la necesidad de aumentar el papel de la Asamblea, pero nunca a costa del Consejo de Seguridad, que debe seguir desempeñando su función de órgano de dirección que

vigila, garantiza y se responsabiliza de la seguridad y de la paz internacionales. Para que la Asamblea esté a la altura de esos nuevos compromisos, es evidente que debería también mejorar sus procedimientos de trabajo, con el objetivo de lograr una mayor participación y más eficacia.

En el ámbito de la Asamblea General ya está planteada la reforma de las Comisiones principales. Una solución consiste en adoptar el método del Consejo de Europa y hacer que se establezcan comisiones especiales sobre temas concretos y que la Asamblea estudie en cortos periodos de sesiones el trabajo de dichas comisiones.

Los actuales cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad no deben ser también permanentes de hecho en todas las elecciones a los diferentes puestos del sistema de la ONU.

En la Asamblea General hay unos 50 microestados que representan el 0'5 % de la población mundial, pero casi el 30 % de los votos en la ONU. Fiji, Islas Marshall, Micronesia, Samoa, Islas Salomón, Vanuatu, Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, son microestados insulares del Pacífico y del

Caribe; entre todos tienen dos votos más que la Comunidad Europea y cubren sólo el 0,14 % del presupuesto.

Todo esto demuestra que hay discrepancias entre la realidad de la vida internacional y la composición de los órganos políticos de la ONU, en especial la Asamblea General.

Dada la rigidez del sistema de reforma de la Carta, lo realista sería proponer algunas modificaciones en los procedimientos de votación de los órganos políticos. Entre las diferentes propuestas que se han hecho, cabe mencionar la ponderación del voto, la aprobación por consenso, las declaraciones presidenciales, etcétera.

Una de las críticas más frecuentes que se hacen al funcionamiento actual de las Naciones Unidas es que la Organización adolece de un importante déficit democrático. No hay que olvidar que, aunque el preámbulo de la Carta reza "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas...", en realidad son los Gobiernos los que ejercen la representación efectiva, sin que exista una representación directa de las soberanías de los pueblos. Con el fin de corregir esta situación, se ha planteado la creación de una Asamblea Parlamentaria de la ONU, y la Unión Interparlamentaria, que agrupa a los representantes de los

parlamentos del mundo, ha propuesto a la ONU la conclusión de un acuerdo en dicho sentido. La iniciativa de dotar a la ONU de una Asamblea Parlamentaria, se podría poner en marcha siguiendo las pautas de otras organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa, la OSCE, la UEO, la OTAN o, en sus comienzos, las Comunidades Europeas, que instituyeron asambleas parlamentarias con excelentes resultados. Incorporando la representación parlamentaria se aproximaría la Organización a los pueblos de los Estados miembros, trasladaría a la ONU el pulso vital de sus opiniones públicas y, en consecuencia, aumentaría su legitimidad.

23. El Secretario General y la Secretaría

Como principal puesto ejecutivo de la Organización, el Secretario General tiene atribuidas funciones muy amplias y de carácter muy diverso. Del buen desempeño de las mismas depende, en muy buena medida, el éxito de las Naciones Unidas. A las tareas de dirección y gestión de la Secretaría hay que añadir las de representación de las Naciones Unidas; la coordinación del sistema de las Naciones Unidas, es decir, del conjunto de organizaciones especializadas y regionales; la gestión y control de las crisis declaradas y la vigilancia de las zonas de riesgo. Aún siendo muy complejo el aparato administrativo y el número de funcionarios

puestos a su disposición, en ocasiones este apoyo es insuficiente, sobre todo por las dificultades financieras de la Organización. A pesar de todo, la carencia mayor que sufre muy a menudo el Secretario General es la falta de apoyo político por parte de los Estados miembros. No debe perderse de vista que las Naciones Unidas son una Organización de Estados y que, como tal, no tienen voluntad política propia. En la mayor parte de los casos en que se critica la inacción o la ineficacia de las Naciones Unidas, la causa última hay que encontrarla en las imprecisiones, insuficiencias o contradicciones de los mandatos que reciben sus órganos ejecutivos, o en la falta de medios para llevarlos a cabo. Eso es, precisamente, lo que ocurre cuando las Naciones Unidas no pueden llevar a cabo una operación de mantenimiento de la paz o sólo pueden hacerlo parcialmente porque carecen de fuerzas puestas a su disposición por los Estados miembros.

Paradójicamente, al lado de estas carencias se observan en las Naciones Unidas muchos de los defectos típicos de una burocracia compleja, lenta, pesada y costosa, que lleva funcionando cincuenta años. Muchos departamentos han perdido la utilidad que quizá tuvieron cuando fueron creados, y debe señalarse que ya se ha avanzado bastante en ese camino de racionalización de las estructuras. El Secretario General ha expresado su propósito de afrontar ahora las necesarias reformas

en el sistema de agencias especializadas, podando organismos innecesarios, evitando duplicaciones y mejorando la coordinación de todo el sistema. Se estima también que el trabajo de las Naciones Unidas puede optimizarse si logra establecer relaciones de cooperación con diversas organizaciones no gubernamentales, cuya actividad se despliega en áreas que caen dentro de los objetivos fundacionales de la Organización. El intercambio de experiencias con organizaciones no gubernamentales ha de ser necesariamente fructífero y puede potenciar su eficacia, especialmente en el ámbito de las operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz.

24. La financiación

Como ya hemos apuntado más arriba, la situación financiera de las Naciones Unidas -tanto la del presupuesto ordinario que cubre los gastos de funcionamiento de la Organización como la de los presupuestos que atienden a la financiación de las operaciones especiales de tipo humanitario o de mantenimiento de la paz- es bastante precaria. Muchos Estados miembros no atienden al pago regular de sus cuotas -calculadas de acuerdo con su renta *per capita*-, lo que coloca a la Organización, muy a menudo, en graves situaciones financieras que requieren acudir a medios

extraordinarios de financiación. Para dar una idea de este problema cabe señalar que a 10 de agosto de 1995 los Estados miembros debían a la Organización 3.900 millones de dólares. De ellos, más de 1.400 millones corresponden a la deuda de los Estados Unidos de América. La Carta, en su artículo 19, prevé que un miembro que no esté al corriente del pago de cuotas "no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos". De hecho, este artículo permanece habitualmente inaplicado, lo que estimula a los morosos a persistir en su actitud. No hay ninguna norma similar en relación con el Consejo de Seguridad.

A continuación figuran los datos básicos actualizados de la financiación de las Naciones Unidas en los cuadros 3, 4, 5 y 6, que además recogen precisas referencias a España.

cuadro 3

CUOTAS PARA EL PRESUPUESTO ORDINARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA 1995

(En dólares EE.UU.)

Estado Miembro	Escala de cuotas correspondiente a 1995 (porcentaje)	Año en curso[b]
Afganistán	0,01	109 278
Albania	0,01	109 278
Alemania	8,94	97 694 337
Andorra	0,01	109 278
Angola	0,01	109 278
Antigua y Barbuda	0,01	109 278
Arabia Saudita	0,80	8 742 223
Argelia	0,16	1 748 444
Argentina	0,48	5 245 333
Armenia	0,08	874 222
Australia	1,46	15 954 555
Austria	0,85	9 288 612
Azerbaiyán	0,16	1 748 444
Bahamas	0,02	218 556
Bahrein	0,02	218 556
Bangladesh	0,01	109 278
Barbados	0,01	109 278
Belarús	0,37	4 043 277
Bélgica	0,99	10 818 500
Belice	0,01	109 278
Benin	0,01	109 278
Bhután	0,01	109 278
Bolivia	0,01	109 278
Bosnia y Herzegovina	0,02	218 556
Botswana	0,01	109 278
Brasil	1,62	17 703 001
Brunei Darussalam	0,02	218 556
Bulgaria	0,10	1 092 777
Burkina Faso	0,01	109 278
Burundi	0,01	109 278
Cabo Verde	0,01	109 278
Camboya	0,01	109 278
Camerún	0,01	109 278
Canadá	3,07	33 548 279
Chad	0,01	109 278
Chile	0,08	874 222
China	0,72	7 868 000
Chipre	0,03	327 833
Colombia	0,11	1 202 055
Comoras	0,01	109 278

Cooperación al Desarrollo con las operaciones de paz, especialmente en lo relativo a ayuda de emergencia, ayuda alimentaria y consolidación de la paz.

Junto con otros países que comparten nuestros intereses y preocupaciones, España debe impulsar las reformas necesarias de la Organización que hagan más eficaz y coherente la labor de las Naciones Unidas en las operaciones de paz.

España debe promover en las Naciones Unidas la creación de mecanismos que permitan, en determinados casos, que la Asamblea General asuma responsabilidades en los procesos de consolidación de la paz.

España, por la importancia de su contribución, debe tratar de asegurar su presencia en aquellos foros donde se adopten decisiones que afectan a las fuerzas españolas desplegadas en un conflicto. Junto con mecanismos de rotación frecuente en el Consejo de Seguridad, ello implica también una adecuada representación en los cuarteles generales de las operaciones, participación en el "Grupo de Contacto para Bosnia-Herzegovina", etc. El Gobierno deberá diseñar una estrategia política y diplomática para elevar la presencia española en los niveles máximos de la estructura de las Naciones Unidas dentro del

conjunto del sistema. Salvo circunstancias especiales, las contribuciones extraordinarias deberían estar vinculadas a estos objetivos.

España debe favorecer la creación de mecanismos informales del tipo de los denominados "Grupos de Amigos del Secretario General para...", que ayudan al Secretario General a desempeñar los mandatos de establecimiento y mantenimiento de la paz. Nuestra experiencia en este tipo de iniciativas ha sido sumamente enriquecedora y fructífera.

La Directiva de Defensa Nacional, aprobada en 1992, incorpora la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas como uno de los principales elementos de la política española de paz y seguridad. Los Grupos Parlamentarios han expresado reiteradamente la importancia de esta dimensión internacional y solidaria de la defensa, que deberá atender a las consideraciones que se señalan a continuación.

La participación española en operaciones de paz se hará siempre bajo al autoridad de las Naciones Unidas y por mandato de su Consejo de Seguridad, bien bajo responsabilidad directa de la ONU o bajo la de otras organizaciones.

La participación de España en operaciones de paz requerirá la existencia de un mandato que defina claramente los objetivos políticos de la misión, los medios necesarios para la consecución de dichos objetivos y el plazo previsto para la operación.

Desde el punto de vista doctrinal, nuestra participación en operaciones de mantenimiento de la paz deberá estar regida por los principios de *imparcialidad, consentimiento de las partes y no recurso a la fuerza* (salvo en caso de legítima defensa). En las situaciones, cada vez más frecuentes y de fronteras poco definidas, que separan el mantenimiento de la imposición de la paz, sigue apareciendo como requisito necesario el consentimiento de los responsables políticos de las partes en conflicto; aún en estos casos, el uso de la fuerza habrá de estar limitado a los objetivos políticos definidos por el mandato. El mantenimiento de la *imparcialidad* será en todo momento requisito indispensable. La protección a la fuerza deberá garantizarse sin incrementos sustanciales del despliegue. La credibilidad y, al mismo tiempo, la capacidad para crear un clima de entendimiento, confianza y respeto mutuo con las poblaciones civiles y las partes en conflicto son instrumentos esenciales para reducir los riesgos a la seguridad, y deberán constituir las señas de identidad de las unidades españolas que intervienen en operaciones de paz.

Aunque España no debe especializar unidades de manera permanente y exclusiva para operaciones de paz, es esencial la preparación de aquéllas que estarían llamadas a desempeñar tales misiones. Ello exige, junto con el entrenamiento que requieren las misiones nacionales o multinacionales que tengan asignadas, la preparación y formación específicas en los procedimientos y técnicas de las operaciones de las Naciones Unidas. El Gobierno deberá establecer las prioridades de utilización para la defensa del territorio nacional o compromisos internacionales de las unidades y medios que tengan prevista su participación en operaciones de paz. Deberá también definir el material específico necesario para la realización de estas misiones.

Deberá además estudiarse la creación de un centro especializado en la formación de cuadros de mando militares y de directores de programas civiles para las operaciones de paz, así como en la elaboración de la doctrina y la evaluación de operaciones.

Sin menoscabo de sus compromisos internacionales, España debe tender a una participación selectiva en operaciones de paz, que refleje los intereses de nuestra política de paz y seguridad y aporte aquellas capacidades en que nuestro país puede contribuir de manera más eficaz. En este último aspecto, debe potenciarse el

centro de formación de policía por el que han pasado ya policías de países iberoamericanos o de Palestina. Deberá estudiarse la creación de un centro o unidad especializado en la localización y desactivación de minas antipersonal, que pueda formar especialistas de otros países.

España participa, con los miembros de la OTAN y los países que forman la Asociación para la Paz, en ejercicios comunes de preparación para operaciones de paz. Estas actuaciones permiten homogeneizar procedimientos y favorecen la interoperatividad, al mismo tiempo que son un valioso instrumento para la distensión y la creación de un clima de confianza. Deberá estudiarse la posibilidad de extender esta cooperación a los países del Mediterráneo que participan en operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Los contingentes españoles que intervengan en operaciones de paz deberán estar compuestos exclusivamente por profesionales y voluntarios. La presencia de estos últimos favorece la identificación de la sociedad con las misiones que realizan las Fuerzas Armadas. La creciente participación de mujeres en operaciones de paz consolida la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas y fortalece su papel en la sociedad. Deberá

contemplarse en el futuro la incorporación de reservistas a las operaciones de paz.

La participación en operaciones de paz no debe suponer una carga insoportable para España. Los Presupuestos de las Naciones Unidas debieran contemplar los desembolsos reales necesarios para las operaciones, del mismo modo que debe asegurar la viabilidad de las mismas en medios y recursos antes de la aprobación del mandato. Es también preciso que otras organizaciones (OTAN, UEO, UE) asuman colectivamente los costes de misiones encomendadas por las Naciones Unidas en las que participan varios de sus miembros. España deberá tender a garantizarse un retorno razonable de los gastos derivados de nuestra participación en operaciones de paz.

19. El papel del Parlamento

La amplia labor que desarrolla la Organización de las Naciones Unidas sólo podrá ser eficaz si cuenta con un apoyo continuado por parte de los países miembros; ello requerirá una mayor vinculación de los Parlamentos nacionales, que tienen la responsabilidad de aprobar las contribuciones de sus respectivos países, supervisar el uso adecuado de los recursos presupuestarios y transmitir a sus opiniones públicas los principios y valores que

inspiran el trabajo de las Naciones Unidas. La transparencia y democratización que se reclama de la Organización supone mayor participación de los Estados miembros en las actividades y decisiones, pero debe significar también una mayor implicación de los ciudadanos a través de sus representantes legítimos, los parlamentarios.

Junto con la mayor atención de los Parlamentos nacionales a las actividades de las Naciones Unidas, la conclusión de un acuerdo formal entre la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria, como organización parlamentaria mundial, reflejaría en el plano internacional la relación existente en el plano nacional, como ocurre en el ámbito de otras organizaciones. La labor de seguimiento parlamentario favorecería la democratización y la trasparencia de la ONU, y permitiría prestar a la ONU el apoyo político necesario en ámbitos como la consolidación de la democracia, los derechos humanos o la consolidación y el mantenimiento de la paz.

El Parlamento ha venido recibiendo información y evaluación sobre las actividades de la Organización de las Naciones Unidas y muy especialmente sobre las operaciones de paz en que participa España, así como sobre los conflictos que las originan. Estos asuntos se han tratado habitualmente por las Comisiones de Asuntos

Exteriores y de Defensa del Congreso de los Diputados en buen número de las sesiones celebradas durante la presente Legislatura.

No obstante, sin perjuicio del habitual control parlamentario, es preciso introducir una mayor racionalidad en los mecanismos de información al Parlamento ([2]) y aumentar la implicación de éste en las cuestiones relativas a la labor de las Naciones Unidas. Para ello se considera necesaria la aplicación de los criterios que se exponen a continuación.

Los Presupuestos Generales del Estado deben tender a recoger, de manera homogénea, las diferentes contribuciones, obligatoria sy voluntarias, a la Organización de las Naciones Unidas. En el caso de las Operaciones de Paz, éstas, por su propia naturaleza, son difícilmente previsibles; por otra parte, la diversidad y complejidad de las acciones hace imposible la asignación a un único ministerio de los gastos derivados de las mismas. Pese a ello, sería necesario que el Gobierno, junto con los Presupuestos Generales del Estado, presentase una estimación, lo más detallada posible, de la previsión de gastos derivados de nuestra participación en operaciones de paz, así como de los retornos

[2] El cuadro 2 que figura en la página 70, recoge las competencias parlamentarias en diversos países para el supuesto del cumplimiento de misiones bajo el mandato de las Naciones Unidas.

recibidos o comprometidos. Debiera informarse también al Parlamento, en su caso, qué parte de dichos gastos se considera computable como Ayuda Oficial al Desarrollo de acuerdo con los criterios de la OCDE.

El Gobierno debiera remitir periódicamente a las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa un *estado de situación* de las operaciones en que participa España, con indicación del mandato, efectivos (militares, Guardia Civil, Policía Nacional), medios y plazos.

Autorizada por el Gobierno la participación de España en una operación de paz, el Parlamento debe recibir información documentada de la decisión, mediante remisión a las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa, indicando los términos del mandato, los efectivos con que se contribuirá, la financiación prevista y el plazo de duración de la misión. También comunicará, en su caso, la decisión de prorrogar una misión y las modificaciones que pudieran producirse en el mandato que establece la misión. Del mismo modo, con la periodicidad que se establezca, el Gobierno debe presentar ante la Comisión de Defensa un informe de evaluación de las operaciones de paz en que participa España.

Deberán estudiarse los medios que favorezcan una mayor vinculación del Parlamento y, a través de éste, de la sociedad, con las personas, tanto militares como civiles, que participan en operaciones de paz, mediante encuentros -u otro tipo de presencia- con los miembros de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa; los relevos de los contingentes que intervienen en las misiones serían una buena ocasión para este tipo de actividad. Debiera también contemplarse, en colaboración con el Ministerio de Defensa, la presencia periódica (cada dos o tres meses), en los lugares donde se encuentran desplegados contingentes españoles, de miembros de las citadas Comisiones.

El esfuerzo de solidaridad que realiza España a través de su participación en las operaciones de paz debe ser comprendido y asumido de forma estable y continuada por los ciudadanos. Corresponde al Gobierno divulgar nuestra actuación en dichas operaciones y dotarlas de una adecuada política informativa, pero los parlamentarios tienen también la responsabilidad de abordar estas cuestiones con el máximo rigor y profundidad.

Generar en los ciudadanos una actitud solidaria, favorable a nuestra participación en operaciones de paz, supone también transmitir dichos valores a las generaciones futuras, educarlas en libertad para la paz. Los Ministerios de Defensa, Asuntos

Exteriores y Educación deberán diseñar programas, adaptados a los distintos niveles educativos, dirigidos a familiarizar a los jóvenes con los problemas de la paz y la seguridad y con la labor de las Naciones Unidas.

cuadro 2

Competencias del Parlamento en misiones bajo mandato de la ONU.

	Participación parlamentaria		¿Debe el Gobierno informar al Parlam.?	Procedimiento	Límites en tiempo de despliegue
	Misión de combate	En misión de paz			
ALEMANIA	Sí, de acuerdo con la Ley	Sí. Cada misión sujeta a aprobación	Autorización	Se requiere mayoría simple de la Cámara	Se expresaría en la autorización
BELGICA	Ninguna	Ninguna	Sí, en el marco de la información general.	Gobierno responsable de sus decisiones	Ninguno
CANADA	Misiones de combate no autorizadas	Ninguna	No. Información se facilita habitualmente.	Decide el Gobierno	El Gobierno fija duración en cada caso
DINAMARCA	Sí, de acuerdo con la Ley	Sí. Cada misión sujeta a aprobación	Autorización	Regulación separada para cada misión.Se requiere mayoría simple.	práctica habitual, revisión cada seis meses.
ESPAÑA	Ninguna	Ninguna	No. Información se facilita habitualmente	El Gobierno decide por su propia autoridad.	Ninguno
EEUU	Si, Invocando el Art.43 de la Carta de Naciones Unidas.	Ninguna para envio de observadores, etc y en las misiones previstas en el Art.42 de la Carta.	Sí	El Presidente establece si la misión es acorde a los intereses de EEUU conforme al Art. 43 de la Carta. El Congreso decide por ley.	Ninguno
FINLANDIA	Misiones de combate prohibidas por ley	Consultas entre la Comisión AAEE y el Gobierno	Sí, consulta a la Comisión AAEE	El Gobierno solicita permiso al Presidente.	Ninguno
FRANCIA	Ninguna	Ninguna. En casos como la Guerra del Golfo, se consultó al Parlamento.	Ninguna	El Presidente decide por su propia autoridad	Presidente decide
GRECIA	Ninguna	Ninguna	Sí, ulteriormente	Decide el Consejo de Política Exterior y de Defensa	Ninguno
HOLANDA	Ninguna. Consultas a grupos políticos	Ninguna. Consultas a grupos políticos	Si	Gobierno decide tras consultas	Ninguno
ITALIA	Ninguna	Ninguna	No. Gobierno informa de manera habitual	Gobierno decide, Presidente autoriza	Ninguno
NORUEGA	Ninguna	Ninguna	No. Información se facilita habitualmente.	Decide el Gobierno	Seis meses
PORTUGAL	Ninguna	Ninguna	No. Información se facilita habitualmente.	Presidente ordena el despliegue.	Ninguno
REINO UNIDO	Ninguna	Ninguna	No. Información en ámbito control parlamentario	Equivalente a Consejo Seguridad Nacional	Ninguno
SUECIA	Misiones ONU contempladas en la Constitución. No precisan autorización	Misiones ONU contempladas en la Constitución. No precisan autorización.	No. Información se facilita habitualmente	El Gobierno decide por su propia autoridad	Ninguno
TURQUIA	Se requiere decisión para intervenir si no internacionales	por mayoría simple existen obligaciones		El Consejo de Ministros decide bajo su propia autoridad.	Ninguno

V. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS

20. La reforma de la Carta

Desde diferentes ámbitos -incluídos algunos Estados miembros de las Naciones Unidas- se ha venido estimando que el quincuagésimo aniversario de la fundación de la Organización y de la aprobación de la Carta de San Francisco, había de ser la ocasión ideal para llevar a cabo una revisión total de esta última. Redactada en unas circunstancias políticas e internacionales tan diferentes de las actuales, quienes proponen esta revisión no sólo persiguen una actualización del texto, más o menos conveniente, sino también dotarla de una nueva legitimidad. El texto revisado se fundamentaría, en efecto, no sólo en el *poder constituyente* de los 51 miembros fundadores que firmaron la Carta de San Francisco en 1945, sino, deseablemente, en la totalidad de los actuales miembros, que no sólo expresarían su adhesión a un texto preestablecido sino que contribuirían a su redacción.

Una revisión de este tipo exigiría -y así lo manifiestan quienes se inclinan por esta solución- el recurso al artículo 109 de la Carta, que prevé una Conferencia General de miembros de las Naciones Unidas convocada por acuerdo de las dos terceras partes

de los miembros de la Asamblea General y de cualesquiera nueve miembros -esto es, no necesariamente permanentes- del Consejo de Seguridad. La Conferencia propondría las modificaciones que estimase pertinentes también con el voto de las dos terceras partes, modificaciones que entrarían en vigor al ser ratificadas por las dos terceras partes de los miembros de las Naciones Unidas, siempre que se encontraran entre éstos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Esta idea de una revisión general de la Carta carece, sin embargo, de consenso, y los miembros más influyentes y con más peso de las Naciones Unidas rechazan tanto el objetivo como, en consecuencia, el procedimiento. A juzgar por las opiniones expresadas en el seno del Grupo de Trabajo abierto sobre la cuestión de la Representación Equitativa y sobre el aumento de miembros del Consejo de Seguridad, que fue creado por la Asamblea General en septiembre de 1993, parece perfilarse un principio de acuerdo en torno a una reforma de la Carta de alcance mucho más limitado. Las cuestiones en las que son más amplias las coincidencias acerca de los problemas que tienen que ser abordados son las siguientes:

1ª Aumento moderado de los miembros del Consejo de Seguridad de 15 a 20 o incluso algo más, hasta un tope de 25 (artículo 23.1).

dispuestos a responder positivamente a las iniciativas que el Secretario General de las Naciones Unidas pueda adoptar para pedir la asistencia de la Alianza en aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad."

El conjunto de misiones que las fuerzas de la OTAN vienen desempeñando en Bosnia-Herzegovina en apoyo de las Resoluciones del Consejo de Seguridad ha permitido abordar operaciones de gran complejidad, con componentes marítimos, terrestres y aéreos para las que la ONU carece de medios. La legitimidad de las Naciones Unidas resulta reforzada con esta colaboración, que se extiende también a la Unión Europea Occidental (UEO) en los términos expresados por esta organización en la Declaración de Petersberg. La UEO, llamada a convertirse en el componente de defensa de la Unión Europea, ha iniciado tímidamente su participación en operaciones de paz.

En el conflicto de la antigua Yugoslavia, los problemas relativos a la toma de decisiones en el caso de ataques aéreos -y a sus implicaciones para las fuerzas y el personal civil sobre el terreno-, han encontrado fórmulas razonables de coordinación mediante acuerdos de "doble llave" que respetan a la vez la capacidad de decisión de los mandos de la ONU y de la OTAN. Sin embargo, esta solución, que sitúa la legitimidad en las Naciones

Unidas y refleja al mismo tiempo su necesidad de recurrir a otras capacidades organizativas, crea insatisfacción entre los mandos de la ONU y la OTAN. Las Naciones Unidas no desean pasar del mantenimiento a la imposición de la paz al tiempo que sobre el terreno se desarrolla una misión de ayuda humanitaria. Por su parte, la OTAN, que está cada vez más implicada en el conflicto, tiende a evaluar su acción en términos de credibilidad de la Alianza y a favorecer por ello el uso de acciones disuasorias.

Al mismo tiempo se suscita un problema que la OTAN no tiene resuelto claramente dentro de la propia Alianza: la utilización de capacidades y recursos de la OTAN fuera de la estructura militar integrada. El concepto de Fuerza Operativa Conjunta Combinada, aprobado en la Cumbre de Bruselas en diciembre de 1994, debe desarrollarse para permitir la utilización de dichos recursos en operaciones de paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la responsabilidad de la OSCE, tanto con motivo de operaciones llevadas a cabo por la propia OTAN, como a causa de las efectuadas por un grupo de países miembros o por los países que forman parte de la Asociación para la Paz. Mientras tanto, la confusión en torno a los procedimientos de mando y control sobre la recientemente creada *Fuerza de Reacción Rápida*, refleja la complejidad de la actual situación y hace más patente

la necesidad de abordar la reforma de las estructuras de la Alianza Atlántica.

La aplicación del acuerdo para acabar con el conflicto en la antigua Yugoslavia exigirá una operación de gran envergadura -estimada en 60.000 hombres- que pondrá a prueba la capacidad de la OTAN para actuar de manera flexible, sin la rigidez de la estructura militar integrada, a fin de hacer posible la utilización de sus recursos y la acción conjunta de países que no forman parte de la Alianza. Especialmente relevante es la necesidad de acomodar la participación militar de Rusia en las operaciones. Aunque la OTAN, que hará el principal aporte de fuerzas y medios, ostentara la dirección de la operación, ésta se basará en la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante un mandato que, dada la complejidad y riesgos de la misión, requerirá el acuerdo de las partes en el conflicto, así como especificar claramente los objetivos y plazo de la misión, establecer un mando unificado y delimitar claramente los términos en que podrá recurrirse a la fuerza (*reglas de enfrentamiento*).

15. Las medidas operativas de reforma

A la vista de la experiencia reciente, además de lo ya señalado, cabría proponer, con carácter general, una serie de acciones y medidas de diversa índole que debieran impulsar las Naciones Unidas para incrementar su coherencia y credibilidad, corregir defectos actuales y hacer más rápido, eficaz y operativo el despliegue en operaciones de paz de la ONU:

- Extender la autoridad del Secretario General respecto de la financiación de operaciones. Debiera poder comprometer una parte del presupuesto propuesto tan pronto como una misión sea autorizada; por otra parte, la cantidad de la que el Secretario General puede disponer para situaciones imprevistas (3 millones de dólares y, con autorización de la Asamblea, 10 millones de dólares) debe aumentarse sustancialmente.

- Reestructurar el sistema de financiación de las operaciones de paz para establecer un presupuesto unificado y un mayor Fondo de Reserva para Operaciones de Paz de carácter bianual, de modo que la actualización del sistema de cuotas responda lo más posible a la capacidad de contribución económica de los Estados miembros.

- Establecer de manera inequívoca la distinción entre los diferentes niveles en materia de mando y control. La dirección política general corresponde al Consejo de Seguridad; la dirección ejecutiva y el mando, al Secretario General; el mando sobre el terreno, lo encomienda el Secretario General al jefe de la misión (representante especial o comandante de la fuerza), siendo esencial la unidad de mando (la experiencia contraria en Somalia es ilustrativa).

- Diseñar una estructura de la Secretaría más adecuada a los requerimientos actuales y reforzar los medios existentes de recogida de información y su análisis.

- Diseñar un programa de formación para misiones de paz de las Naciones Unidas destinado a personal civil y militar. Este programa, a modo de *certificado de la ONU*, podría tener una estructura regional y permitiría homogeneizar conceptos operativos y fijar un código de conducta común. Es necesario también elaborar un nuevo marco doctrinal de las operaciones de paz que contemple la diversidad de elementos que participan en las misiones y las necesidades de protección de los mismos en situaciones no previstas por el tradicional *consentimiento de las partes*. Tanto en misiones de mantenimiento como de establecimiento de la paz, la *imparcialidad* ha de ser un

principio permanente, pero es esencial, para el éxito de la misión y la seguridad de los participantes en la misma, que la imparcialidad sea también *percibida* por las partes en conflicto y por la población civil.

- Los mandatos aprobados por el Consejo de Seguridad son frecuentemente fruto del consenso y de los equilibrios, lo que se traduce en ocasiones en cierta ambigüedad de sus contenidos. Es necesaria una mayor claridad en los mandatos, pero, sobre todo, como lo demuestran las operaciones en la antigua Yugoslavia, una definición de los objetivos políticos que se pretende alcanzar y la adecuación a los mismos de las acciones y medios que deben permitir su consecución.

- Designar unidades y medios que, previa consulta, pueden estar a disposición de las Naciones Unidas para responder a situaciones de crisis. Estas unidades de reserva podrían quedar adscritas a otras misiones nacionales o multinacionales como fuerzas de despliegue rápido.

- La labor de *construcción de naciones* (consolidación de la paz) requiere personal cualificado con vinculación local; la colaboración con las organizaciones no gubernamentales y las agencias es esencial para el éxito de estos procesos. La

estrategia de las Naciones Unidas ante un conflicto, recogida en el mandato de la misión, debe contemplar desde el comienzo esta dimensión (rehabilitación, formación de personal local, policía, ejército, etcétera). Dadas las características de estas operaciones, que implican a otras agencias del sistema de las Naciones Unidas, debe contemplarse en cada caso la posibilidad de transferir la autoridad a la Asamblea General.

- Debe prestarse especial atención a la opinión pública. La ONU no es un *gendarme universal*; sin embargo, es necesario definir en los términos más precisos posibles los criterios por los que el Consejo de Seguridad, en nombre de las Naciones Unidas, decide actuar o no en un conflicto. La idea, en ocasiones percibida por la opinión pública, de que algunas decisiones del Consejo de Seguridad reflejan actuaciones incoherentes, debe quedar erradicada; no puede aceptarse la noción de que existan unas causas que son más justas que otras.

- Los nuevos retos que tienen planteados las Naciones Unidas ofrecen un amplio escenario a las organizaciones regionales, especialmente en la prevención de conflictos y en misiones de observación y supervisión, así como en la utilización de sus capacidades y recursos. Los conflictos del presente -y previsiblemente del futuro- poco tienen que ver en su naturaleza

y dimensiones con los que la ONU ha debido abordar en el pasado. Las reclamaciones territoriales aparecen vinculadas no tanto a cuestiones de soberanía, sino a enfrentamientos de carácter étnico o religioso donde la mediación es prácticamente imposible. En una sociedad donde se es testigo de manera instantánea del horror del hambre, las epidemias o la guerra, y donde valores como la solidaridad se incorporan crecientemente al acervo común, la intervención humanitaria se convierte en una demanda de los ciudadanos, aunque en ocasiones, la ausencia de un Estado, de una autoridad local que dé su consentimiento a la acción de las Naciones Unidas, puede llegar a hacer prácticamente inviable dicha acción. Será preciso también abordar la forma de poner a disposición de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales los medios necesarios para abordar tales situaciones.

- La diplomacia preventiva, en su concepto clásico y en la noción de despliegue preventivo, adquiere una importancia primordial. La experiencia de la ex República Yugoslava de Macedonia en el segundo de los casos o el Pacto de Estabilidad en el primero son bien ilustrativos al respecto. Incorporar al acervo colectivo los acuerdos logrados en el marco del Pacto de Estabilidad, mediante el registro de los mismos en las Naciones Unidas,

podría servir de estímulo y de modelo a seguir para otras situaciones similares.

- Las Naciones Unidas han jugado un importante papel como impulsor del desarme. Se estima que un tercio del comercio mundial de armamentos está constituído por las armas ligeras (armas de asalto automáticas, minas antipersonal, etcétera). Se calcula que existen 110 millones de minas enterradas; cada año unas 10.000 personas mueren víctimas de las minas. Abordar procesos de *microdesarme* y, en concreto, dotarse de capacidades para la localización y eliminación de las minas antipersonal es también un requisito indispensable para la paz.

- Al margen del permanente debate sobre la eficacia de las sanciones, el aumento de las mismas en los últimos años plantea la necesidad de que el Consejo, antes de acordar su imposición, cuente con una evaluación del impacto de las mismas sobre el país que se pretende sancionar y sobre terceros países. La decisión debiera contener las medidas para asistir a estos terceros países, como prevé el artículo 50 de la Carta, y garantizar la llegada de asistencia humanitaria a la población del país objeto de sanciones.

IV LA CONTRIBUCIÓN DE ESPAÑA A LAS OPERACIONES DE PAZ

16. La participación de España

España se ha incorporado muy recientemente a la acción de la comunidad internacional a través de las operaciones de mantenimiento de la paz; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que haya desarrollado una activa participación que abarca todas las modalidades de operaciones de paz, en actuaciones organizadas directamente por las Naciones Unidas o encomendadas por la ONU a instituciones u organizaciones regionales.

El 23 de diciembre de 1988 marca el comienzo de la participación española en operaciones de paz, mediante nuestra contribución a la misión de verificación en Angola (UNAVEM). Con posterioridad, España ha participado en otras misiones ya finalizadas: UNTAG, en Namibia; ONUCA y ONUSAL en Centroamérica o ONUVEH (Misión de Verificación del Proceso Electoral en Haití). España ha estado también presente en el embargo a Irak durante la crisis del Golfo, ha participado en la ayuda a poblaciones

desplazadas de origen kurdo tras dicho conflicto y ha contribuido a la operación de ayuda humanitaria en Ruanda (UNAMIR).

Actualmente, además de UNPROFOR, miembros de las Fuerzas Armadas españolas forman parte de la misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

Las misiones desempeñadas por España en las operaciones antes citadas cubren una variedad de categorías que desbordan ampliamente el concepto tradicional de operaciones de mantenimiento de la paz. Así, tras la supervisión de la retirada de fuerzas cubanas de Angola en UNAVEM I, interviene en la ulterior reconstrucción de sus estructuras democráticas (UNAVEM II). En otros casos, España ha contribuido a operaciones de gran complejidad, como el proceso de independencia de Namibia, en que el mandato incluía la supervisión del alto el fuego, la verificación de la retirada de las tropas sudafricanas y de los guerrilleros del SWAPO, el desarme y la desmovilización de tropas paramilitares y la contribución a la celebración de elecciones libres y democráticas. Pero, sin duda, ha sido en el continente iberoamericano donde España ha asumido una mayor responsabilidad directa: ONUCA, desarrollada bajo el mando de un general español en cinco países centroamericanos constituyó una operación de gran envergadura en la que el contingente español fue el más numeroso.

Características similares y balance igualmente positivo presenta ONUSAL, también con España como mayor contribuyente, cuya División Militar estuvo dirigida por un general español. La operación de El Salvador abarcó no sólo la pacificación y desmovilización, sino también la organización de la nueva policía salvadoreña, poniendo en práctica reformas políticas y sociales de gran alcance. Todo parece indicar que MINUGUA revestirá características similares.

En septiembre de 1992, a solicitud de las Naciones Unidas, el Gobierno, que ya había acordado contribuir con observadores de la ONU y la CEE en la antigua Yugoslavia, autorizó el envío de una Agrupación Táctica del Ejército de Tierra para participar en la escolta de convoyes en el marco de la misión de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina. Desde entonces, la contribución española en el conflicto de la ex-Yugoslavia se ha incrementado cualitativa y cuantitativamente. Junto con los civiles españoles que participan en la labor de organizaciones no gubernamentales o de los organizaciones internacionales (ACNUR, UE, etcétera), y la participación de un grupo de fuerzas de la Guardia Civil en el embargo del Danubio, dirigido por la UEO, efectivos del Ejército de Tierra participan como observadores de la ONU y la UE o en la administración de Móstar, toman parte en acciones de ayuda humanitaria que abarcan tanto el suministro de medicamentos a hospitales o la escolta de convoyes de material y víveres,como la

mediación entre los contendientes, la apertura de corredores, el intercambio de prisioneros, la evacuación de heridos o la colaboración con organizaciones humanitarias civiles. La Armada participa en la operación Sharp Guard en el Adriático y el Ejército del Aire lo hace en la operación de interdicción aérea Deny Flight. En mayo de 1995, las Naciones Unidas ordenaban una acción aérea para forzar el cese de bombardeos serbo-bosnios sobre la población bosnia, acción en la que intervinieron aviones españoles.

Aunque está fuera del objeto principal del presente informe abordar el conflicto en la antigua Yugoslavia o la acción de la comunidad internacional para resolverlo, resulta importante señalar que la participación de España se sitúa en el marco de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En aplicación de las mismas, España ha contribuido a frenar la escalada y la extensión del conflicto y ha aportado su esfuerzo a la protección y atención a las poblaciones civiles, aliviando las terribles consecuencias del conflicto sobre las mismas y salvando innumerables vidas humanas. Pero este importante esfuerzo solidario de España ha supuesto también unos costes elevados, tanto económicos -13.550 millones de pesetas estimados en 1994-, como humanos. Catorce militares españoles han perdido la vida desde 1992, habiéndose producido también un número importante de

heridos. Las organizaciones no gubernamentales han sufrido también la violencia del conflicto.

17. Las experiencias de la participación española

En conjunto, y pese a ser las operaciones de paz una experiencia reciente para España, nuestro país ha demostrado una capacidad y una preparación que la equiparan a los países que poseen una larga tradición. Al mismo tiempo, España ha sabido incorporarse a las nuevas dimensiones de las operaciones de paz. La experiencia adquirida en la actuación y la formación de policía, en misiones vinculadas tanto con el mantenimiento de la paz como con la reconstrucción de Estados, son altamente positivas. Las Fuerzas Armadas españolas, por su parte, han mostrado un alto grado de flexibilidad, operatividad y capacidad de actuación conjunta y combinada.

Aunque son los acontecimientos internacionales los que determinan la actuación de las Naciones Unidas o, por encargo de éstas, de las organizaciones regionales, la participación de España en operaciones de paz muestra ciertas prioridades geográficas. En primer lugar, Iberoamérica, donde la experiencia e idoneidad española se han puesto claramente de manifiesto. En

segundo lugar, por proximidad lingüística y cultural, el Africa lusófona. Pero España ha debido también contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la actuación de las organizaciones de ámbito regional de las que forma parte: OTAN, UEO, UE y OSCE. La participación española en iniciativas como el Cuerpo de Ejército Europeo, la EUROFOR o la EUROMARFOR y el desarrollo del concepto de Fuerza Operativa Conjunta Combinada ofrece nuevas dimensiones para hacer más eficaz la participación de España en operaciones de paz.

La multiplicación de misiones de las Naciones Unidas y su creciente complejidad han incrementado considerablemente los costes de las operaciones de paz. España, como se señala oportunamente en este informe, contribuye a los presupuestos de las Naciones Unidas, ya se trate del presupuesto ordinario o del de Operaciones de Paz, con un 2'24 % del total. Nuestro país participa en operaciones que incluyen acciones que, en todo o en parte, no son financiadas por las Naciones Unidas, lo que eleva sustancialmente los recursos que España destina a las mismas (tal es el caso de las operaciones en la antigua Yugoslavia, especialmente UNPROFOR I). En unos momentos en que los gastos de defensa se han reducido ya sustancialmente y crece la aportación a operaciones de paz financiadas con cargo a los presupuestos de defensa, existe un riesgo innegable de que ello llegue a afectar a

la operatividad y preparación de las Fuerzas Armadas en su misión primordial, la defensa de la soberanía nacional. La decisión del Consejo de Seguridad de financiar en parte con cargo al Presupuesto de Operaciones de Paz la creación de una Fuerza de Acción Rápida, constituye una medida en la dirección adecuada.

18. Mirando al futuro: España ante las operaciones de paz

La participación de España en operaciones de paz constituye una expresión visible de nuestro compromiso con los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, es una proyección de nuestra política de paz y seguridad y subraya el carácter internacional y solidario de la defensa.

Las operaciones de paz en la época actual son rara vez estrictamente militares; de manera creciente, incorporan la presencia de organizaciones civiles, gubernamentales o no gubernamentales dedicadas a la ayuda humanitaria, reconstrucción de servicios básicos, retorno de refugiados, etc. Por lo tanto, la participación de España en operaciones de paz -y su planeamiento- debe contemplar tanto el componente militar como el civil y la coordinación de ambos. El carácter integral de la paz requiere también la coordinación de algunos aspectos de la política de

- La limitada capacidad de las Naciones Unidas para comprometer recursos en operaciones aprobadas.

- La práctica inexistencia de una capacidad logística propia de las Naciones Unidas, lo que dificulta la toma de decisiones o las hace poco consistentes y los crecientes problemas logísticos (comunicaciones, etcétera) en operaciones complejas donde participa un alto número de países.

- La práctica imposibilidad de realizar, en un corto plazo de tiempo, el despliegue de fuerzas aprobado. Actualmente, pasan tres o cuatro meses entre la decisión y el despliegue, pero pasan al menos otras seis semanas hasta que las unidades son plenamente operativas y la ONU puede hacer claramente presente su autoridad.

- Vinculada también con las anteriores carencias, la debilidad de los actuales mecanismos de planificación y respuesta a situaciones de crisis.

- La ausencia de un programa común de formación y entrenamiento para el personal civil y militar que participa en misiones de paz. Operaciones recientes han puesto de manifiesto no sólo diferencias en la aplicación de unas mismas *reglas de*

enfrentamiento, sino también diferencias en la actuación de los componentes civiles de distintas nacionalidades (especialmente en la policía civil -CIVPOL-).

- La fragmentación y, a veces, confusión de la cadena de mando en las operaciones (pese a la mejora que ha supuesto la reciente integración de la División de Operaciones -Field Operations Division- en el Departamento de Operaciones de Paz, bajo el Secretario General Adjunto). La intervención en operaciones de paz, a petición del Secretario General, de organizaciones como la OTAN, que tienen una estructura y una cadena de mandos propios hace aún más evidentes tales disfunciones.

- La necesidad de revisar el marco conceptual tradicional de las operaciones de paz, diseñado más para asegurar al máximo posible la supervivencia militar que como conjunto de criterios a seguir para el *éxito* de las misiones actuales, mucho más complejas y sofisticadas.

12. Las propuestas de solución

Las soluciones que se proponen a las problemas señalados son dispares y a veces contradictorias, lo que permite hacer algunas consideraciones al respecto.

Existe una opinión bastante generalizada de que debe aprovecharse el nuevo clima internacional para dotar a las Naciones Unidas de los medios y capacidades necesarias para asumir el papel que se le demanda. Pero son también una inmensa mayoría quienes advierten que la ONU no debe convertirse en *gendarme universal*.

Las exigencias de las nuevas misiones asumidas por la ONU en los últimos años lleva a algunos a plantear la revitalización del Comité de Estado Mayor (Military Staff Committee) que sería responsable de la dirección estratégica de cualesquiera fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo de Seguridad bajo la autoridad de éste. El hecho de que dicho comité estaría formado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, genera desconfianza hacia esta solución y la hacen difícilmente viable. No obstante, la creciente complejidad y riesgo de las operaciones obliga a disponer de una capacidad logística que permita un adecuado asesoramiento e información del

Consejo para adoptar decisiones de carácter estratégico. Una fórmula adecuada podría ser la constitución, en los casos que así se estime necesario, de un Comité de Estado Mayor *ad hoc*, compuesto por representantes militares de los países que aportan mayores efectivos a la misión.

La experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto la importancia que reviste la existencia de un mando claramente unificado -sin menoscabo de la flexibilidad operativa-, especialmente en operaciones complejas. También parece aconsejable limitar el número de países que participan en una misma operación.

La idea de crear una *fuerza permanente* de las Naciones Unidas ha sido defendida con diversos argumentos desde los años cuarenta; no obstante, parece difícil que una fuerza de tales características pudiera hacer frente a despliegues complejos u operaciones de las previstas en el Capítulo VII. Sin embargo, operaciones recientes han evidenciado la necesidad de poder desplegar, inmediatamente después de una decisión del Consejo, efectivos que hagan patente la presencia de las Naciones Unidas. En muchos casos, se argumenta también que la presencia, en la etapa inicial de una crisis, de una *fuerza de despliegue rápido* (despliegue preventivo) con entrenamiento en misiones de paz reduciría la tensión, y podría hacer innecesaria una misión de

establecimiento de la paz. Esta última idea, que cabría considerar como una noción más amplia del concepto de *diplomacia preventiva*, constituye una de las aportaciones más novedosas contenidas en el Programa de Paz presentado por el Secretario General.

Se abre paso crecientemente la idea de crear unas stand-by forces o fuerzas de reserva *a disposición*. Se trataría de construir un listado de unidades (y medios) que los Estados señalarían como *a disposición* del Secretario General de las Naciones Unidas en las condiciones que se determinasen (entidad de la fuerza o medios, plazos en que estaría a disposición y condiciones), lo que permitiría superar incertidumbres y reducir el tiempo necesario para efectuar el despliegue.

13. El papel de las organizaciones regionales

El Capítulo VIII de la Carta, dedicado de manera específica al papel de las organizaciones regionales, contempla la posibilidad de que éstas entiendan en asuntos relativos a la paz y la seguridad internacional en ámbitos regionales, manteniendo informado al Consejo de Seguridad. Si durante la *guerra fría* la aplicación del Capítulo VIII no fue viable, ahora se abren nuevas expectativas para el papel de las organizaciones regionales.

Aunque el fortalecimiento de dicho papel es contemplado favorablemente por la mayoría de los Estados, existen obstáculos derivados de la diversidad de las organizaciones regionales o de la limitación de sus medios y de su capacidad de acción. Pese a ello cada vez viene siendo más frecuente la colaboración de dichas organizaciones con las Naciones Unidas; así ha ocurrido con la Organización para la Unidad Africana, la ASEAN en Camboya o la OSCE en los Balcanes.

La propia Unión Europea y sus Estados miembros vienen también realizando una importante colaboración con las Naciones Unidas, al igual que ha comenzado a hacerlo la UEO; en otros casos, se ha recurrido a fórmulas *ad hoc* de carácter informal, como la creación de "grupos de amigos del Secretario General para ...".

Parece aconsejable la progresiva extensión y profundización, mediante fórmulas flexibles, de esta colaboración entre la ONU y las organizaciones regionales; si su papel es inestimable como mecanismos de consulta y mediación, la delegación de acciones específicas, permitiría, sin menoscabo de la autoridad del Consejo de Seguridad, que debe seguir conservando la autoridad primordial, una mayor descentralización y participación, fortaleciendo la acción de las Naciones Unidas.

14. La colaboración de la OTAN con las Naciones Unidas

El nuevo clima mundial ha dado paso también a importantes cambios en el papel de la OTAN, una organización creada para la defensa colectiva de sus miembros. Desaparecido el Pacto de Varsovia, la OTAN ha revisado su doctrina ha incorporado el mantenimiento de la paz entre sus misiones. El debate existente hace pocos años sobre *fuera de área* está siendo superado por los hechos, al tiempo que se suavizan las reservas de algunos países. Aunque creada al amparo de la Carta de San Francisco, la OTAN no es una organización del sistema de las Naciones Unidas. La situación de la antigua Yugoslavia y sus implicaciones para la seguridad europea han llevado a la OTAN a la decisión de poner a disposición de las Naciones Unidas toda la capacidad política y militar de la Alianza, acordando en diciembre de 1992 lo siguiente:

"Confirmamos la disposición de la Alianza para apoyar, caso por caso y de acuerdo con nuestros procedimientos, operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que tiene la responsabilidad primaria en la paz y la seguridad internacionales. Estamos

8. Las Naciones Unidas en proceso de transformación

La propia Organización ha experimentado un considerable crecimiento. El número de miembros de las Naciones Unidas ha pasado de 51 en 1945 a los 185 actuales. Tras una primera etapa de crecimiento en los años sesenta, consecuencia de los procesos de descolonización, se ha producido una segunda fase a fines de los ochenta; estos países incorporados recientemente surgen como consecuencia de la descomposición del bloque comunista, de la disolución de la URSS y la fragmentación de la antigua Yugoslavia.

La superación del enfrentamiento entre los bloques ha creado unas nuevas condiciones para el entendimiento entre las superpotencias, como lo prueba el incremento en la actividad del Consejo de Seguridad y la autolimitación por parte de sus miembros en el uso del veto. En el escenario mundial, esta situación ha favorecido nuevas dinámicas en conflictos y situaciones que estaban, valga la expresión, congelados por la guerra fría. Si el entendimiento entre las grandes potencias ha hecho posible el acuerdo en casos como Namibia o Camboya, la desaparición del bloque comunista ha comportado la emergencia de conflictos inter-étnicos en la antigua Yugoslavia y en zonas de la antigua URSS. Todo ello ha favorecido una intensa actividad de las Naciones

Unidas, con una importante recuperación de su prestigio ante la opinión pública mundial, pero generando al mismo tiempo unas expectativas que trascienden la naturaleza y las capacidades de la ONU. Por otra parte, el papel desempeñado por las Naciones Unidas en los últimos años con indudable éxito diplomático ha puesto también en evidencia las limitaciones de su capacidad organizativa militar (logística, mando y control, etcétera).

Tras una etapa de intensa actividad del Consejo de Seguridad -alguien ha hablado de "orgía de resoluciones" (78 en 1994 frente a 15 en 1988)-, el panorama futuro no permite un excesivo optimismo. El Secretario General encuentra serias dificultades en reunir los medios necesarios para abordar algunos conflictos en África y existen claros indicios de que, en el futuro, el consenso en el Consejo de Seguridad puede no ser siempre posible. La ruptura del difícil equilibrio entre el *derecho a la autodeterminación* y el *derecho a la integridad territorial*, principios consagrados en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París, es el principal germen de divergencias presentes y futuras en el seno del Consejo de Seguridad. La guerra en la antigua Yugoslavia o el conflicto de Chechenia son claros ejemplos de esta ruptura. En el futuro es también previsible la emergencia de conflictos justificados por la voluntad de algunos países de intervenir para la defensa de poblaciones que constituyen minorías

en países limítrofes. Acuerdos en la línea del Pacto de Estabilidad son el instrumento más adecuado para garantizar la igualdad de derechos y la convivencia entre poblaciones de origen y culturas diversas, y prevenir así el surgimiento de tales conflictos, cuyo tratamiento por el Consejo de Seguridad sería difícilmente viable.

La evolución del conflicto en la antigua Yugoslavia ha puesto de manifiesto las limitaciones de las Naciones Unidas para intervenir con éxito en la resolución de conflictos mediante la imposición de la paz. Si la misión de prestar ayuda humanitaria y proteger a las poblaciones civiles ha logrado resultados muy positivos, la imposición de la paz ha sido sólo posible cuando el Consejo de Seguridad ha autorizado el empleo de la fuerza. Consolidar el frágil equilibrio alcanzado, cicatrizar las profundas heridas de la guerra y reconstruir los países surgidos de la antigua Yugoslavia requerirá la generosidad y el compromiso firme de la comunidad internacional con los objetivos fijados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

9. La diversidad de las operaciones de paz

La tipología de las operaciones de paz desde una perspectiva puramente militar permite establecer tres categorías de conflictos:

- De intensidad baja. Intervienen observadores militares, policía civil, funcionarios, etcétera. No hay riesgo de intervención armada.

- De intensidad media. Junto a los factores anteriores pueden participar unidades de pequeña entidad (recogida de armas, levantamiento de minas, vigilancia de alto el fuego, protección de ayuda humanitaria, etcétera).

- De intensidad alta. Serían situaciones puras del capítulo VII de la Carta. Imposición de la paz por mandato de la ONU, que proporciona una cobertura legal con sus resoluciones (conforme al tipo empleado en Corea o en Kuwait).

10. Las misiones

En los últimos años las Naciones Unidas han abordado operaciones que, por su dimensión y características, requieren soluciones más sofisticadas y complejas que las que ofrece la doctrina tradicional de las operaciones de mantenimiento de la paz, en que la ONU realizaba misiones de observación, investigación, negociación y mediación, y que no siempre encajan plenamente dentro de una sola categoría. La clasificación propuesta por el Secretario General en su Programa de Paz (diplomacia preventiva y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, construcción de la paz e imposición de la paz, a los que se añadirían el desarme y las sanciones) supuso un primer intento de racionalización y una importante innovación desde el punto de vista conceptual, pero la experiencia de los últimos años ha puesto de manifiesto la dificultad de establecer categorías rígidas -que el propio Consejo de Seguridad no acostumbra a definir en sus resoluciones- en la acción de las Naciones Unidas.

Así, fuerzas bajo mandato de las Naciones Unidas han asumido entre otras las siguientes misiones:

- Organización de elecciones (Namibia, Camboya, *referendum* del Sáhara Occidental)

- Asistencia humanitaria: personas desplazadas y ayuda en catástrofes (antigua Yugoslavia, Kurdistán iraquí, Somalia, Mozambique, Afganistán)

- Limpieza de minas, entrenamiento de personal local (Somalia, Camboya, Angola, Mozambique)

- Despliegue preventivo (ex República Yugoslava de Macedonia)

- Desmovilización de fuerzas, recogida, custodia y destrucción de armas (Mozambique, El Salvador, Angola)

- Establecimiento de condiciones seguras para la entrega de ayuda humanitaria (Kurdistán iraquí, Bosnia, Somalia)

- Desarme de fuerzas paramilitares y unidades irregulares (Somalia, antigua Yugoslavia, Nicaragua)

- Creación de estructuras locales: policía, poder judicial, etcétera (El Salvador)

- Observación y verificación de acuerdos de alto el fuego, interposición, retirada de tropas extranjeras (constituye la misión tradicional)

Desde las operaciones tradicionales en el marco del Capítulo VI (prevención de conflictos con consentimiento de las partes, despliegue de pequeños contingentes con armamento ligero), la ONU ha comenzado a realizar operaciones más amplias, algunas con elementos que tienen su apoyo en el Capítulo VII. En los últimos años, la ONU ha puesto en marcha operaciones de gran complejidad y elevado coste, asumiendo responsabilidades que no estaban previstas en la Carta, como la construcción de naciones. Por otra parte, la colaboración de organizaciones regionales con la ONU ha adquirido dimensiones que superan los conceptos tradicionales de la Carta. Este nuevo papel de las Naciones Unidas, consecuencia también de los cambios cualitativos en la naturaleza de los conflictos, tiene incidencia en el funcionamiento del Consejo de Seguridad, pero plantea además problemas de tipo conceptual y operativo que deben abordarse.

Como ha señalado el Secretario General en su reciente "Suplemento de un Programa de Paz" (enero de 1995), las guerras entre Estados son hoy la excepción (sólo 8 de las 21 operaciones iniciadas desde 1988 a 1995 afectan a conflictos interestatales,

mientras que 4 de las 5 operaciones vigentes en 1988 entraban en tal categoría). Hoy predominan los conflictos intraestatales, con participación de ejércitos regulares, milicias y civiles armados. Los frentes de combate no están claramente definidos, lo que convierte a las poblaciones civiles en las principales víctimas, aumentando de este modo las emergencias de carácter humanitario (según ACNUR, el número de refugiados ha pasado de 13 millones en 1987 a 26 millones a finales de 1994). Cada vez con más frecuencia los conflictos conllevan la desarticulación de las instituciones estatales (policía, poder judicial, etcétera). Todo ello hace que el mantenimiento de la paz sea más complejo y costoso y pueda implicar mayores peligros para quienes actúan en nombre de la ONU.

En las situaciones antes descritas, el recurso al uso limitado de la fuerza, no para poner fin a la guerra, sino en legítima defensa o para proteger acciones humanitarias sin imponer el cese de hostilidades, manteniendo la neutralidad y la imparcialidad, plantea importantes limitaciones cuyo cumplimiento es al mismo tiempo necesario para realizar la misión. Además, la indefinición e inseguridad en cuanto al consentimiento de las partes (Somalia, Bosnia-Herzegovina) hacen difícilmente viables operaciones concebidas como de mantenimiento de la paz. Igual incertidumbre plantea la creación de *zonas seguras*, donde el uso de la fuerza se autoriza para fines limitados, pero no para poner

fin a la guerra. En el Informe citado, el Secretario General ha señalado, a propósito de la evolución de las operaciones en Bosnia-Herzegovina, que "la lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz (...). El mantenimiento de la paz y el recurso al uso de la fuerza (salvo en legítima defensa) se deben considerar técnicas alternativas y no puntos adyacentes de una línea continua que permite un paso fácil de uno a otro".

Por lo que se refiere al derecho de injerencia, existe un consenso cada vez más amplio sobre la necesidad de superar las limitaciones impuestas por el artículo 2.7 de la Carta, especialmente en lo que se refiere a la *intervención humanitaria*. Sin embargo, algunos países ven con recelo la consagración del derecho de intervención en el caso de violaciones de los derechos humanos.

En cuanto a la intervención de las Naciones Unidas en conflictos internos, la ONU ha actuado recientemente en varios supuestos dentro del marco de "una amenaza para la paz y la seguridad internacionales", una noción que comúnmente se entendía en el contexto de los conflictos regionales o entre Estados más que en conflictos internos. Si bien es clara la tendencia a hacer una interpretación amplia de la "amenaza para la paz y la

seguridad internacionales", queda por saber si esta interpretación será extensible a cualquier situación similar.

Las operaciones complejas que, en línea con lo propuesto por el Secretario General en su *Programa para la Paz*, persiguen la *construcción de naciones* (consolidación de la paz), incorporan un componente civil cada vez más importante, con personal dedicado a la protección de los derechos humanos, a la creación de una administración o a la organización de elecciones. La incorporación de policía civil junto con la creciente presencia de agencias y organizaciones no gubernamentales (ONG's) o la asunción de nuevas actuaciones como la repatriación de refugiados, completan el cuadro de actividades que la ONU viene incorporando a las misiones de paz en Namibia, Camboya, Somalia y, en menor medida, la antigua Yugoslavia.

11. Las carencias

Estas operaciones han puesto de manifiesto las carencias de las Naciones Unidas para cumplir eficazmente las nuevas misiones que se les encomiendan. Algunas de estas carencias son:

Entrevista con el señor Kofi A. Annan, Secretario General Adjunto, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Miércoles, 7 de septiembre

Entrevista con el Presidente del Consejo de Seguridad, a la sazón, Embajador Representante Permanente de España.

Entrevista con el Representante Permanente del Reino Unido, señor David Hannay.

Visita al Centro de Situación de las Naciones Unidas.

Entrevista con el Primer Representante Permanente Adjunto de la Federación Rusa, señor Vasiliy S. Sidorov.

Entrevista con el Representante Permanente de Alemania, señor Detlev Graf Zu Rantzau, Presidente en ejercicio de la Unión Europea.

Entrevista con el Representante Permanente Adjunto de los Estados Unidos, señor Edward W. Gnehm, Jr.

Jueves, 8 de septiembre

Entrevista con el señor Derek Boothby, Director de la División de Europa, Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas.

Entrevista con el Representante Permanente de Indonesia, señor D. Nugroho Wisnumurti, en su calidad de Presidente en ejercicio del Buró de Coordinación del Movimiento No Alineado.

Dicha visita ha proporcionado muchos y muy importantes elementos de reflexión y ha facilitado una visión muy realista para alcanzar los dos objetivos del informe: el análisis de los nuevos retos y la conveniencia o la posibilidad de las reformas.

La Ponencia acordó el 18 de octubre de 1994 encargar la redacción de una propuesta de informe a los señores Estrella, Muñoz-Alonso y Solé, bajo la coordinación de éste.

4. El debate de la Comisión y el pronunciamiento del Pleno

La Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados debatió el informe de la Ponencia de manera detenida.

Introdujo numerosas modificaciones, la mayoría de ellas de matiz, pero algunas sobre puntos sustantivos. Finalmente aprobó un dictamen que no llegó a contar con el voto unánime de sus miembros a causa de producirse solamente una abstención. No obstante, este resultado muestra un sólido grado de participación y compenetración en el trabajo, así como de aceptación muy generalizada de los criterios que informan este documento.

Nota.- Este apartado queda pendiente de redacción en cuanto al pronunciamiento del Pleno de la Cámara para el momento en que se haya producido el debate..

II. LAS NACIONES UNIDAS DESPUES DE CINCUENTA AÑOS

5. El cambio de las circunstancias internacionales

Plantearse hoy, a los cincuenta años de su fundación, cuáles son los nuevos retos de la Organización de las Naciones Unidas y cuáles deben o pueden ser las reformas de la propia Organización

congruentes con estos retos nuevos, no es un simple acto conmemorativo, más o menos formal, más o menos solemne, del cincuentenario. Desde hace años son muchos los que, dentro y fuera de la ONU, se plantean estos problemas, analizan sus causas y efectos, avanzan propuestas y discuten posibilidades. El Congreso de los Diputados de España hace ahora lo mismo, sin duda como un acto de homenaje a la comunidad internacional en el cincuentenario de la ONU, pero también como una reflexión política e institucional absolutamente necesaria dados los cambios ocurridos en la escena mundial desde el final de la II Guerra Mundial y, muy especialmente, desde la desaparición de la política de los grandes bloques.

La Organización de las Naciones Unidas fue fundada en unas circunstancias muy diferentes de las actuales. En 1945 la II Guerra Mundial estaba concluyendo y el objetivo principal de sus fundadores era el de crear un organismo que evitase al mundo la repetición de una tragedia tan inmensa como la ocurrida y que resultase más eficaz que el primer y fracasado intento de la Sociedad de Naciones. La guerra mundial iba a concluir con la victoria de la democracia y la libertad sobre la tiranía y la barbarie del fascismo, y toda la estructura organizativa de la nueva institución se basó en esta distinción fundamental: los vencedores iban a garantizar una postguerra basada en la

democracia y la libertad, frente a los fascismos derrotados a costa de tantos sufrimientos. Este objetivo y esta distinción están muy claros en la carta fundacional. El Consejo de Seguridad, principal órgano decisorio de la ONU, está controlado, mediante el mecanismo del derecho de veto, por las principales potencias vencedoras de la guerra -Estados Unidos, la Unión Soviética (hoy Rusia), Gran Bretaña y Francia, así como además China- y en la propia Carta se alude a los países derrotados -es decir, Alemania, Italia y Japón- con la expresión "Estados enemigos", mención que sigue figurando en el texto fundacional todavía hoy.

Esta concepción tenía sentido en aquel momento pero no parece que lo tenga hoy. Países como Alemania, Italia y Japón son miembros de pleno derecho de la ONU y figuran entre los principales países contribuyentes a la misma, pero los países que siguen controlando el Consejo de Seguridad son los cinco iniciales. Por otro lado, el número de miembros de la ONU, que en el acto fundacional de 1945 era de 51, es hoy de 185. Todos tienen el mismo peso en la Asamblea General, pero las diferencias entre ellos son abismales en términos geográficos, sociales, demográficos, económicos y políticos, así como en su aportación real al mantenimiento y a la operatividad de la propia Organización.

Otro ejemplo del cambio producido y de la necesidad de una adaptación a las nuevas exigencias lo tenemos en la Secretaría, órgano que inicialmente se concibió casi como un instrumento administrativo, pero que muy pronto se convirtió en un órgano político de grandes dimensiones, bien fuese por la personalidad de algunos de los Secretarios Generales, bien por el papel que les tocó ejercer como mediadores y como impulsores de la acción institucional de la Organización. Con la desaparición de los grandes bloques y los cambios consiguientes en la escena mundial, la Secretaría ha adquirido una nueva dimensión en cuanto órgano político y, con ello, se ha puesto más de relieve, si cabe, la precariedad de sus recursos institucionales y económicos y la indefinición de sus nuevas tareas.

Con el comienzo de la guerra fría y la división del mundo en dos grandes bloques liderados por los Estados Unidos y por la Unión Soviética y con el cambio radical experimentado por China tras la revolución, la estructura fundacional de la Organización fue sometida a una prueba muy ruda. De hecho, la ONU quedó paralizada en muchos aspectos de su propia actividad y el Consejo de Seguridad se convirtió en un campo de batalla política entre los bloques. Pero hoy los bloques han desaparecido y la realidad del mundo actual es mucho más móvil, más imprevisible. Las líneas divisorias entre los países son otras, la lógica bipolar está

siendo reemplazada por una lógica multipolar de contornos imprecisos, y las estructuras internacionales heredadas de la fase bipolar anterior se adaptan con muchas dificultades a la nueva situación o, simplemente, pierden su razón de ser. En todo caso, es evidente que la divisoria principal en el mundo actual no es la de 1945 ni tampoco la del mundo de la guerra fría, y éste es, sin duda, uno de los grandes retos con los que se enfrenta la Organización. La realidad internacional del presente y la que se puede prever para el inmediato futuro parecen exigir, pues, una reforma de la estructura organizativa de la ONU y, muy especialmente, del papel, la composición y el funcionamiento de sus principales instituciones.

6. Los nuevos retos para las Naciones Unidas

Uno de los aspectos fundamentales de la actual situación mundial es que ninguna de las instituciones internacionales con que contamos fue pensada para una situación como la presente. Todas proceden o bien de la inmediata postguerra, como la ONU, o de la lógica de la guerra fría, como las alianzas militares y los mecanismos de protección de las fronteras existentes. Todos los esfuerzos tienden a adaptar dichas instituciones a la nueva situación, pero son evidentes las dificultades con que chocan

porque no están estructuradas para enfrentarse con problemas como los actuales. Baste pensar en las dificultades de una organización como la OTAN para hacer frente a la multiplicación de conflictos localizados, sin un enemigo global y sin posibilidad de recurrir a la estrategia nuclear como mecanismo de disuasión y de contención.

Estas dificultades han hecho que casi todas las miradas se hayan dirigido a la Organización de las Naciones Unidas. A ella se le pide hoy un papel activo y decisivo en las operaciones de mantenimiento de la paz e incluso en la construcción de la paz, cuando no en la construcción de naciones a partir de sociedades invertebradas. Se le pide también un papel activo en el control de los armamentos y en la lucha por la no proliferación de armas, especialmente de las armas nucleares. En consonancia con su concepción inicial, se le exige una actividad cada vez más intensa en la protección de los derechos individuales y colectivos y un incremento cuantitativo y cualitativo de sus tareas en la cooperación y el desarrollo. Para dar respuesta a estas y otras necesidades se le exige también una nueva relación con las Organizaciones No Gubernamentales -ONG- y el fomento de éstas en el plano internacional. También se espera de ella una acción determinante en la protección del medio ambiente a escala mundial y una intervención ordenadora en las relaciones comerciales de carácter internacional.

La ONU ha intentado hacer frente a estas exigencias y a estas nuevas responsabilidades con los instrumentos de que disponía y los resultados han sido por un lado esperanzadores y, por otro, claramente insuficientes. Ha tenido que improvisar unas fuerzas militares de intervención o de interposición a partir de la suma heterogénea de fuerzas nacionales de países muy diversos. Ha tenido que movilizar recursos nuevos y problemáticos porque los recursos económicos y administrativos de que disponía han sido y son insuficientes. Y también ella ha tenido que hacer frente a los problemas nuevos con sus viejas estructuras, con una administración pensada para otras tareas y unos hábitos y unas pautas de funcionamiento carentes de la necesaria agilidad. Y si antes se había encontrado con el férreo obstáculo de la guerra fría, ahora también choca con el obstáculo de la lucha por el predominio de tal o cual potencia frente a otras, o incluso frente a la propia ONU, que es presentada a veces como un elemento perturbador para la estrategia política, militar o económica de una u otra potencia que aspira a la hegemonía en el nuevo panorama.

Este es el fondo de toda la problemática actual de la ONU. Por consiguiente, todo análisis de sus nuevos retos y toda propuesta de reforma debe hacerse a la luz de esta situación y de

estas exigencias. No basta con proponer, por ejemplo, que el Consejo de Seguridad se amplíe con nuevos miembros permanentes con derecho de veto o sin derecho de veto, prescindiendo de cualquier consideración acerca de si éste debe mantenerse o no. Tampoco basta con proponer una reforma de la Asamblea General que la haga más operativa y que responda mejor a lo que es su auténtica correlación de fuerzas. Ni es suficiente propiciar una reforma del papel actual y de las prerrogativas de la Secretaría, ni un cambio de las formas de reclutamiento de los funcionarios. Los cambios que se propongan deben ser otras tantas respuestas a los nuevos retos y deben ser la consecuencia de una toma de posición clara sobre el papel que la Organización de las Naciones Unidas debe desempeñar en la nueva situación mundial.

Para descender al terreno de lo concreto, a modo de ejemplo, hay que sostener que una de estas tomas de posición debe referirse al papel de la ONU como organización para el mantenimiento de la paz en las condiciones, no de una guerra global, sino de guerras múltiples y localizadas. En estas circunstancias ¿debe la ONU disponer de su propia fuerza permanente de intervención, o debe seguir dependiendo de la aportación militar de los países miembros, o debe optar por la vía intermedia de unas fuerzas permanentes, es decir, unas fuerzas nacionales en funcionamiento a disposición de la propia ONU? Otro caso que requiere de una toma

de posición previa es el que se refiere al papel y a la composición del Consejo de Seguridad, no sólo como órgano de dirección sino también como órgano de representación de las nuevas realidades regionales. ¿Debe tener o no el Consejo de Seguridad unos miembros permanentes que representen a las grandes regiones del mundo? Y, en caso afirmativo, ¿cómo se elegirían? Se trata sólo de dos supuestos para indicar que éste debe ser el método de análisis de los problemas y la vía para la propuesta eventual de reformas.

Todo ello sin excluir otra posibilidad: la de no proceder a reforma alguna e interpretar de manera flexible la Carta de la ONU para dar a sus instituciones un papel más acorde con la nueva realidad. Esto es especialmente importante porque, en el curso de la elaboración del informe, se percibe que por muy necesarias y evidentes que parezcan algunas reformas de la Carta, resultará muy difícil que algunas se puedan llevar a cabo por la tendencia de los países más significativos y de sectores de su propia estructura interna a preservar la situación actual y a no perder cotas de poder e influencia.

Aparte de la consideración del problema de la reforma de las Naciones Unidas en su conjunto, el trabajo de la Ponencia ha centrado su atención en algunos aspectos principales de carácter

operativo, como son los relacionados con las operaciones de paz y con las reformas de índole institucional.

III. LAS OPERACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

7. Los conflictos internacionales

Desde 1945 se han producido en el mundo más de cien conflictos. En 1948 la bandera azul, que desde entonces simboliza la neutralidad, amparó la acción de un grupo de observadores militares enviados a supervisar el cumplimiento de la tregua tras la primera guerra árabe-israelí. Meses más tarde, un grupo similar de observadores se desplegaba para supervisar el alto el fuego entre India y Pakistán. En 1956 la ONU envía por primera vez un contingente armado de "*cascos azules*", con la misión de asegurar y supervisar el cese de las hostilidades y la retirada de fuerzas británicas, francesas e israelíes de la zona del Canal de Suez.

Entre 1948 y 1988 las Naciones Unidas pusieron en marcha trece operaciones de paz, de las que cinco aún permanecen activas

(Palestina, Líbano, Golán, Chipre y Cachemira). Entre 1988 y 1995, se han iniciado veintitres operaciones (ver cuadro 1). Ello ha supuesto un considerable incremento del presupuesto destinado a operaciones de paz, que ha pasado de 230,4 millones de dólares en 1988 a los 3.610 previstos para 1995; en el mismo período, ha llegado a multiplicarse por siete el número de efectivos desplegados en misiones de las Naciones Unidas, hasta alcanzar recientemente los 78.000. A 30 de septiembre de 1995, el número total de efectivos desplegados es de 62.498, de los que España aporta 1.461, siendo el duodécimo contribuyente. Tras la aplicación del alto el fuego en la antigua Yugoslavia, se prevé la retirada de unos 9.000 "cascos azules" y el despliegue de unos 60.000 para el cumplimiento de los acuerdos de paz. El número de países participantes en operaciones de paz se ha ampliado desde los 26 que lo hacían en 1988 a los 84 actuales. El orden de importancia por su contribución en tropas oscila desde los 8.575 facilitados por el Reino Unido y los 1.884 por Francia hasta un número inferior a la docena que proporcionan cada uno de los trece últimos Estados participantes.

El siguiente cuadro 1 recoge una relación de los despliegues de las Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento o consolidación de la paz.

cuadro 1

Despliegue de la ONU en operaciones actuales para el mantenimiento o consolidación de la paz internacional

OPERACION		
UNTSO	UNITED NATIONS TRUCE SUPERVISION ORGANIZATION	ORGANIZACION PARA LA SUPERVISION DE LA TREGUA
UNMOGIP	UNITED NATIONS OBSERVER GROUP IN INDIA AND PAKISTÁN	GRUPO DE OBSERVADORES MILITARES DE LAS NACIONES UNIDAS EN INDIA Y PAKISTÁN
UNFICYP	UNITED NATIONS PEACE-KEEPING FORCE IN CYPRUS	FUERZA DE NU PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN CHIPRE
UNDOF	UNITED NATIONS DISENGA-GEMENT OBSERVER FORCE (GOLAN)	FUERZA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA OBSERVACION DE LA RETIRADA (GOLAN)
UNIFIL	UNITED INTERIM FORCE IN LEBANON	FUERZA PROVISIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL LIBANO
UNIKOM	UNITED NATIONS IRAQ KUWAIT OBSERVATION MISSION	MISION DE OBSERVADORES DE NU EN IRAK/KUWAIT
UNAVEM	UNITED NATIONS ANGOLA VERIFICATION	MISIÓN DE VERIFICACION DE LAS NACIONES UNIDAS EN ANGOLA
MINURSO	UNITED NATIONS MISSION FOR REFERENDUM IN W.SAH	MISIÓN DE NU PARA EL REFERENDUM DEL SAHARA OCCIDENT.
UNCRO	UNITED NATIONS IN CROACIA	OPERACION NN.UU. PARA RESTABLECIMIENTO DE LA PAZ EN CROACIA
UNPROFOR	UNITED NATIONS PROTECTION FORCE	FUERZAS DE PROTECCION DE LAS NU (BOSNIA HERZEGOVINA)
UNPREDEP	UNITED NATIONS PREVENTIVE DEPLOYMEN FORCE	FUERZA DE DESPLIEGUE PREVENTIVO DE NN.UU. (ERYM)
UNOMIG	UNITED NATION OBSERVER MISSION IN GEORGIA	MISION DE OBSERVADORESDE LAS N U EN GEORGIA
UNMIH	UNITED NATION MISSION IN HAITI	MISION DE LAS NACIONES UNIDAS EN HAITI
UNOMIL	UNITED NATION OBSERVER MISSION IN LIBERIA	MISION DE OBSERVADORESDE LAS NACIONES UNIDASEN LIBERIA
UNAMIR	UNITED NATION ASSISTANCE MISSION FOR RWANDA	MISION DE ASISTENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS EN RWANDA
UNMOT	UNITED NATIONS MISSION OBSERVER IN TAYIKISTAN	MISION DE OBSERVADORES DE LAS NACIONES UNIDAS EN TAYIKISTAN

Congreso de los Diputados

COMISION DE ASUNTOS EXTERIORES

LOS NUEVOS RETOS Y LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS

DICTAMEN DE LA COMISION

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de octubre de 1995.

Congreso de los Diputados

S U M A R I O

I INTRODUCCIÓN

1. Creación y actividad de la Ponencia
2. Comparecencias
3. Visita a las Naciones Unidas en Nueva York
4. El debate de la Comisión y el pronunciamiento del Pleno

II LAS NACIONES UNIDAS DESPUÉS DE CINCUENTA AÑOS

5. El cambio de las circunstancias internacionales
6. Los nuevos retos para las Naciones Unidas

III LAS OPERACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

7. Los conflictos internacionales
8. El crecimiento de las Naciones Unidas
9. La diversidad de las operaciones de paz
10. Las misiones
11. Las carencias
12. Las propuestas de solución
13. El papel de las organizaciones regionales
14. La colaboración de la OTAN con las Naciones Unidas
15. Las medidas operativas de reforma

IV LA CONTRIBUCIÓN DE ESPAÑA A LAS OPERACIONES DE PAZ

16. La participación de España
17. Las experiencias de la participación española
18. Mirando al futuro: España ante las operaciones de paz
19. El papel del Parlamento

V LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS

20. La reforma de la Carta
21. La reforma del Consejo de Seguridad y su ampliación
22. La Asamblea General
23. El Secretario General y la Secretaría
24. La financiación
25. El Consejo de Administración Fiduciaria
26. El Tribunal Internacional de Justicia

VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. INTRODUCCIÓN

1. Creación y actividad de la Ponencia

Iniciada la V Legislatura constitucional, se presentó una proposición no de ley para crear una Ponencia en la propia Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados destinada a estudiar los nuevos retos y la reforma institucional de la ONU [1]. La proposición no de ley fue aprobada por todos los Grupos parlamentarios presentes en la Cámara. Este acuerdo de creación figura en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados nº 41, Serie D, de 5 de enero de 1994, que recoge la iniciativa que le sirve de fundamento, y su adopción en la misma publicación nº 54, Serie D, de 14 de febrero siguiente. La deliberación en la Comisión se encuentra recogida en el Diario de Sesiones de Comisiones nº 105, de 9 de febrero del propio año 1994.

[1] Debe mencionarse el precedente de la IV Legislatura constitucional en la que se creó una Ponencia con idéntico cometido el 17 de febrero de 1993, que apenas pudo llevar a cabo ninguna acción al caducar la iniciativa por disolución de la Cámara el 13 de abril siguiente.

La Ponencia quedó constituida el 22 de marzo de 1994 con los siguientes señores diputados:

SOLÉ TURA, Jordi, Coordinador, por el Grupo Socialista.

ANASAGASTI OLABEAGA, Iñaki Mirena, por el Grupo Vasco-PNV.

CARRERA I COMES, Salvador, por el Grupo Catalán-CiU, que sustituyó el 4 de octubre de 1995 al señor Casas i Bedós, el cual había sustituído al señor Molins i Amat el 14 de septiembre de 1995.

CHIQUILLO BARBER, José María, por el Grupo Mixto, que sustituyó al señor González Lizondo el 11 de octubre de 1994.

ESTRELLA PEDROLA, Rafael, por el Grupo Socialista.

MARDONES SEVILLA, Luis, por el Grupo de Coalición Canaria.

MUÑOZ-ALONSO Y LEDO, Alejandro, por el Grupo Popular.

RUPÉREZ RUBIO, Francisco Javier, por el Grupo Popular.

VÁZQUEZ ROMERO, Narcís, por el Grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya.

YÁÑEZ-BARNUEVO GARCÍA, Luis, por el Grupo Socialista.

En la sesión indicada se planteó el plan de trabajo y se adoptaron los siguientes acuerdos: abrir un plazo de presentación de propuestas de actuaciones y de comparecencia de autoridades, funcionarios y expertos hasta el día 6 de abril; solicitar documentación actualizada sobre la ONU de la Dirección de Estudios y Documentación de la Cámara; y establecer un calendario, así como realizar un viaje de la Ponencia a Nueva York con el fin de conocer los problemas de la ONU en su propia sede.

Entre los días 24 de marzo y 28 de junio de 1994 se llevaron a cabo diferentes actuaciones y reuniones. También tuvo lugar la celebración de numerosas comparecencias en ocho sesiones. La Ponencia ha dispuesto de una documentación que ha sido muy rica en número de documentos y variada en matices. El **anejo único** recoge con detalle los principales documentos utilizados, ya se trate de Resoluciones de la Asamblea General, informes de diversos organismos y propuestas de distinta índole, así como intervenciones habidas en la Asamblea General relacionadas con el cometido de la Comisión; figuran además informes de diferentes Estados que expresan su respectivo punto de vista acerca de la reforma de las Naciones Unidas.

Este informe, que no pretende abarcar todos los problemas que suscita el funcionamiento de la ONU, es una síntesis de experiencias, reflexiones, esperanzas y frustraciones que intenta contribuir no sólo a una celebración constructiva del quincuagésimo aniversario de la Organización, sino también a una reflexión serena en el ámbito político y parlamentario sobre algunos de los grandes retos de la política internacional en este final del siglo XX y sobre las posibilidades de hacerles frente en nombre de la libertad, la democracia y la solidaridad entre todos los pueblos. La ONU tiene un gran papel que cumplir y nuestro país

desea contribuir a ello movilizando sus mejores energías y aportando un impulso renovador.

El informe ha procurado centrarse en los aspectos más destacados de esa tarea que espera a las Naciones Unidas en el inmediato futuro. No entra en los propósitos del informe estudiar la situación y los problemas de organismos tan diversos como UNICEF o ACNUR, el PNUMA o el PNUD, o la amplia red de organismos especializados que, en número no inferior a la docena, van desde la OIT y la FAO hasta la UNESCO y la OMS. Quedan fueran de él aspectos muy importantes del *sistema de las Naciones Unidas* que se han venido conformando a lo largo de este medio siglo. No se aborda, por ejemplo, el Consejo Económico y Social ni *los distintos organismos especializados creados por acuerdos intergubernamentales* previstos en el artículo 57 de la Carta y que asumen atribuciones en materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario o de otro tipo.

2. Comparecencias

La Cámara reconoce expresamente la importante contribución que, para la realización de los trabajos de elaboración del presente informe, han tenido los señores e instituciones que a continuación se mencionan, por orden de comparecencia:

Don Francisco Villar y Ortíz de Urbina, Secretario General de Política Exterior.

Don Juan Ignacio López de Chicheri y Sainz, Director General de Organizaciones y Conferencias Internacionales.

Doña Elisa Pérez Vera, Catedrática de la Facultad de Derecho de la UNED, Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía.

Don Antonio Remiro Brotons, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

Don Roberto Mesa, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.

Don Ignacio Sánchez Rodríguez, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Doña Victoria Abellán Honrubia, Catedrática de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona.

Don Rafael Grasa Hernández, Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Don Martín Ortega Carcelén, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca.

Don Patricio Ruedas Younger, Ex-Secretario General Adjunto para Administración y Gestión de las Naciones Unidas.

Don Mariano Aguirre Ernst, Director del Centro de Investigaciones por la Paz (CIP).

Don Vicenç Fisas Armengol, Investigador de temas Paz y Desarme (Centro UNESCO de Catalunya).

Don Santiago Torres Bernárdez, funcionario jubilado de las Naciones Unidas, antiguo Secretario del Tribunal Internacional de Justicia.

Don Alberto Piris Laespada, General retirado del Ejército de Tierra.

Don Víctor Suanzes Pardo, General de División del Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra, Comandante Jefe de las Fuerzas de Acción Rápida (FAR).

Don Juan Antonio Martínez-Esparza Valiente, Coronel del Cuerpo de Infantería de Marina, Subdirector General de Asuntos Internacionales de Defensa (DIGENPOL).

Don Luis Feliú Ortega, ex-miembro del Estado Mayor de las Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), General Jefe del Mando de Transmisiones (MATRANS).

Don Samuel Pellicer Bergós, Jefe de la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DIGENPOL).

Don José de Carvajal Salido, Director General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme.

Don Miguel Angel Fernández Mazarambroz, Embajador Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Don Juan Antonio Carrillo Salcedo, Catedrático de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla.

Don Luis Aguiar de Luque, Catedrático de Derecho Político, Director del Centro de Estudios Constitucionales.

Don Pere Vilanova Trías, Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Central de Barcelona.

Don José María Mendiluce, Ex-Delegado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La Ponencia, junto con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión, tuvo además la honrosa ocasión de recibir la visita del doctor Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, que informó detalladamente acerca de los distintos problemas de la reforma de la Organización y de su criterio para afrontarlos.

Así, pues, el presente informe ha tenido la fortuna de contar con la colaboración de personalidades de la mayor competencia, tanto de la política internacional como de la política nacional, de funcionarios internacionales experimentados, diplomáticos,

militares con experiencia en operaciones de mantenimiento de la paz internacional, profesores universitarios y todo tipo de expertos.

Todas las comparecencias fueron valiosas, puesto que ayudaron a conocer, bien la situación de hecho en la que se encuentran las Naciones Unidas, bien las posibilidades de mejora a partir de la situación actual.

La Ponencia al recabar la colaboración de diversos expertos, pudo mantener amplias reuniones de trabajo. El diálogo franco, el conocimiento de la realidad y la comprensión de los problemas han caracterizado las reuniones habidas. Debe resaltarse la decidida participación del Embajador Representante Permanente de España en la ONU, don Juan Antonio Yáñez-Barnuevo y de todos sus colaboradores, que han servido de un gran apoyo para los trabajos parlamentarios tanto por su capacidad como por su generosa dedicación.

3. Visita a las Naciones Unidas en Nueva York

Aprobada por la Mesa de la Cámara la visita a las Naciones Unidas en su sede de Nueva York, ésta tuvo lugar durante los días 6, 7 y 8 de septiembre de 1994 con la participación de los

diputados señores Solé Tura, Muñoz-Alonso Ledo, Estrella Pedrola, Yáñez-Barnuevo García, Vázquez Romero, Molins Amat y Anasagasti Olabeaga. La visita estuvo minuciosamente preparada por la Representación Permanente de España ante las Naciones Unidas, lo cual hizo posible realizar una intensa labor en muy poco tiempo, hasta el punto de haber mantenido numerosas reuniones de trabajo en sólo tres días, con arreglo al siguiente programa llevado a cabo:

Martes, 6 de septiembre

Reunión de trabajo con el Representante Permanente de España, Embajador Yáñez-Barnuevo, y los miembros de la Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas.

Entrevista con el Representante Permanente de Argelia, el señor Ramtane Lamamra, Presidente en ejercicio del Grupo de los 77.

Entrevista con el señor Álvaro de Soto, Asesor Político Principal del Secretario General.

Entrevista con el Encargado de Negocios de Francia, señor Hervé Ladsous.