Congreso de los Diputados

LOS NUEVOS RETOS Y LA REFORMA INSTITUCIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS

RESOLUCION APROBADA POR EL PLENO
Conclusiones y recomendaciones

Palacio del Congreso de los Diputados, 24 de octubre de 1995.

VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

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.

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.

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.