

# LA POLITICA EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

CARLES CASAJUANA PALET

Director General del Gabinete  
del Secretario General de  
Política Exterior

**E**STA exposición debe considerarse más como un punto de partida y una aproximación al tema que como una conclusión o balance cerrado.

1. Se trata de un tema extremadamente vivo. Basta hojear un periódico para comprobarlo. UNPROFOR. UNOSOM. En menor grado: MINURSO, ONUSAL.

2. La primera idea que quiero plantear puede parecer una obviedad: Se trata de subrayar la importancia que tiene para nuestra política exterior (y no sólo exterior) la participación activa española en los esfuerzos colectivos de la Comunidad Internacional en favor de la paz mundial.

Cuando se elabore la historia de nuestra política exterior durante los últimos años, desde el inicio de la etapa democrática, se citarán con toda seguridad el ingreso en la CE, en la OTAN y en la UEO como hitos fundamentales de la plena inserción de nuestro país en la escena internacional. Lo son, es evidente. Pero no debería sorprendernos que se mencionara también, a otro nivel, la incorporación de España a los esfuerzos colectivos en favor de la paz, fruto y a la vez vivo exponente de esta inserción. Se trata de un elemento muy relevante de la nueva política exterior española, una de las más significativas manifestaciones del papel que

nuestro país desempeña en la escena internacional.

3. Entre los factores que han hecho posible la participación española en estos esfuerzos, cabe mencionar:

- La decidida voluntad política de asumir plenamente nuestras responsabilidades en el seno de la Comunidad Internacional.
- El peso creciente de España en los foros internacionales.
- El papel cada vez más activo que España viene asumiendo en los diversos sectores de actividad de las Naciones Unidas.
- El profundo cambio y modernización de nuestras Fuerzas Armadas, que constituyen un elemento importantísimo de nuestra participación en los esfuerzos por la paz.

4. Se habrán dado cuenta de que no hablo de OMPS, sino de esfuerzos colectivos en favor de la paz. Y es que éstos son más amplios, no se limitan a las OMPS. Incluyen también, por el contrario, políticas y actuaciones de orden muy diverso, destinadas:

- A evitar el estallido de un conflicto potencial antes de que se produzca (diplomacia preventiva).
- A facilitar a las partes en un conflicto el diálogo y la negociación para hallar una solución a sus diferencias (establecimiento de la paz).
- A asentar la paz sobre bases sólidas (consolidación de la paz).

En algunos casos, estas actuaciones son complementarias al desarrollo de OMPS; en otros, previenen precisamente que las situaciones potenciales de crisis degeneren en conflictos abiertos que demanden el establecimiento de una OMP.

Por ello, antes de abordar el tema concreto de las OMPS, creo preciso referirme, aunque sea brevemente, a la política española en este campo, es decir, a nuestra participación en procesos de establecimiento de la paz y al desarrollo de políticas de tipo sectorial que gozan cada día de mayor peso en el conjunto de nuestra política exterior y que hoy (siguiendo el esquema propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas en su magnífico Programa de Paz, del que sin duda les habrán hablado ya) pueden ser consideradas como parte esencial de los esfuerzos de prevención de conflictos y de consolidación de la paz.

5. Comenzaré por la participación española en labores de establecimiento de la paz, es

decir, en aquellas acciones y actuaciones destinadas a facilitar a las partes en un conflicto el diálogo y la negociación para hallar una solución viable y duradera a sus problemas.

Algunas de estas actuaciones son públicas y notorias, mientras que otras son confidenciales, sea por petición de las partes o porque en su confidencialidad reside el éxito de la misma. Yo quisiera referirme aquí, brevemente, a dos contribuciones españolas, que han tenido una especial repercusión en todo el mundo, dado que se trata de viejos conflictos, de conflictos enquistados o en vías de enquistarse. Me refiero a nuestro papel como sede de la Conferencia de Paz para Oriente Medio y nuestra actuación en relación con el sangriento conflicto de El Salvador como "país amigo" del Secretario General de las Naciones Unidas.

6. Madrid, sede de la Conferencia de Paz para Oriente Medio.

No es este el momento de hacer una exposición detallada del largo proceso que desembocó en la Conferencia de Paz para Oriente Medio (CPOM). Pero me parece interesante señalar que, desde el precedente de la Conferencia de Ginebra de 1973, hasta la CPOM en Madrid, fueron muchos los esfuerzos e iniciativas que fracasaron en el camino. Ello nos dará una idea clara de la importancia que ha tenido la CPOM de Madrid.

El hecho de que se celebrara en Madrid no fue casual, sino producto de la buena imagen y del respeto que la política exterior española tiene y merece a todas las partes implicadas.

- España tiene muy buenas relaciones con todas las partes en el conflicto: israelíes, palestinos, sirios, jordanos, libaneses.
- España tiene también excelentes relaciones con los dos copatrocinadores, EEUU y la Unión Soviética (hoy Rusia).
- La política y la diplomacia españolas en relación con el Oriente Medio han sabido ganarse la estima y el respeto de todos.

Todo ello fue decisivo a la hora de escoger Madrid como Sede de la Conferencia, y a nadie se le escapa que el país anfitrión nunca es un mero organizador físico, sino que debe realizar delicadas labores diplomáticas, a todos los niveles, para que la Conferencia se realice sin problemas, llegue a buen fin y, en la medida de lo posible, obtenga resultados positivos.

7. España, "país amigo" del Secretario General de las Naciones Unidas en El Salvador. En El Salvador nuestro país no sólo está teniendo una participación relevante en ONUSAL, sino

que está desempeñando también un importante papel en el proceso de paz.

Junto con Venezuela, México y Colombia, España forma parte del llamado grupo de "amigos" del Secretario General de las Naciones Unidas. La tarea de los "países amigos" consiste básicamente en utilizar su capacidad de influencia ante las partes para apoyar la labor de buenos oficios desempeñada por el Secretario General y contribuir así a que el proceso de paz en El Salvador, entre el gobierno y el FMLN llegue a buen término, mediante la cabal ejecución de los Acuerdos de Paz.

Estos incluyen cláusulas relativas a un amplio abanico de temas (reestructuración Fuerzas Armadas, desmovilización combatientes FMLN, creación nueva policía nacional civil, establecimiento cauces para participación política FMLN, reforma sistema judicial y legislación electoral, etc.). Se trata ni más ni menos que de poner fin a una larga y cruenta guerra civil y de sentar las bases para la reconstrucción del país y para el establecimiento de un marco democrático de convivencia.

Puede decirse, sin exageración, que gracias a los esfuerzos de los "países amigos" el proceso de paz en más de una ocasión no descarriló. Así lo han reconocido tanto las dos partes como el propio Secretario General.

8. Participación en esfuerzos colectivos para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. Las acciones políticas, militares o de otro tipo que pueden realizarse en este marco son múltiples:

- Desarme y control de armamentos.
- Asistencia humanitaria.
- Ayuda a los refugiados, así como la reincorporación de desmovilizados y desplazados.
- Revitalización de zonas devastadas.
- Política consular, especialmente en lo que respecta a la emigración.

Lógicamente todas estas acciones contribuyen a crear lazos de solidaridad entre los Estados, mejorando sus relaciones y su cooperación a todos los niveles. De la misma manera evitan situaciones de riesgo o de crisis, contribuyendo así a la prevención de posibles conflictos.

En este campo destacan, no sólo por su importancia, sino por el considerable desarrollo que han tenido en el conjunto de la política exterior española en estos últimos años, la política de derechos humanos y la política de cooperación.

9. Las violaciones masivas de los derechos humanos con su cohorte de persecuciones,

violencias y afluencia de refugiados, constituyen, como la experiencia ha demostrado suficientemente, una amenaza para la paz además de ser un obstáculo evidente para el desarrollo y el progreso del país o la zona en donde se producen. Hoy vemos como la falta de respeto a los derechos de las minorías puede desembocar en una espiral de acciones de tipo xenófobo o racista, despertar odios ancestrales y producir situaciones de violencia y finalmente de guerra. Los ejemplos no faltan y están en la mente de todos.

De ahí la importancia de la política de derechos humanos en la que cabe distinguir tres ejes:

I. La contribución a la actividad normativa de las Naciones Unidas, tanto para establecer nuevas disposiciones relativas a los derechos humanos como para promover la aplicación plena de los derechos humanos como para promover la aplicación plena de las ya existentes (cerca de setenta convenios internacionales en la materia), y la participación activa en los órganos que trabajan en este campo (Tercera Comisión de la Asamblea General, ECOSOC, Comisión de Derechos Humanos).

II. Las acciones concretas en defensa de los derechos humanos. Sea ofreciendo asilo político en nuestro país, sea denunciando situaciones de violación, sea interviniendo política o diplomáticamente en defensa de individuos o grupos amenazados o perseguidos. Este tipo de actuación puede ser a título nacional o en el marco de la cooperación política europea de los Doce.

III. La defensa y consolidación de los procesos democráticos a través de la participación de observadores en procesos electorales, o incluso la ayuda técnica o financiera para que éstos tengan lugar en las mejores condiciones posibles. Hemos respondido también afirmativamente a contactos, reuniones y peticiones de asistencia o simplemente de información de países que se hallan en procesos de transformación democrática sin tener los medios y sobre todo la experiencia necesaria para llevarlos a buen fin.

10. Política de cooperación. Parece obvio mencionar aquí que las profundas desigualdades en niveles de riqueza y desarrollo económico y social entre las diferentes naciones constituyen un germen de discordia y potencial conflicto. Las políticas de cooperación intentan evitar que el foso entre países ricos y pobres se amplie con el paso del tiempo.

En estos últimos años España ha triplicado los fondos que destina a la cooperación. Actualmente estamos en un nivel del 0,24 por 100 del PIB, un nivel aún discreto, pero no debemos olvidar que el esfuerzo ha sido más que considerable, ya que hace menos de veinte años nuestro país era aún beneficiario de fondos de ayuda al desarrollo.

11. Me he referido a estas políticas sectoriales y a la participación en procesos de establecimiento de la paz porque sin ellos creo que no resultaría comprensible el alto grado de participación española actual en OMPS. No sé si se trata de dos caras de la misma moneda o, más propiamente, de varios brazos que contribuyen a una misma tarea: la paz.

En todo caso, la variedad de menesteres que se engloban hoy bajo la rúbrica de OMPS —acaso habría que hablar de operaciones de paz, simplemente— muestra que la ligazón entre la participación en estos procesos y estas políticas sectoriales y las OMPS es estrechísima.

12. En efecto, asistimos hoy a un doble incremento de las OMPS:

— Cuantitativo: desde 1945 hasta 1987, la ONU organizó trece operaciones, un número menor que desde 1987 hasta hoy. Causas de este incremento:

- El fin de la guerra fría, que hace posible la búsqueda de soluciones políticas negociadas en conflictos largamente enquistados.
- Revitalización de las actividades en favor de la paz de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad.
- Aparición de un vacío de seguridad en varias zonas del mundo tras el fin de la bipolaridad. Este vacío es particularmente visible en el Este de Europa.

— Cualitativo: las OMPS en sentido estricto son hoy las menos. Recordemos los requisitos que se exigían (acuerdo de paz previo, pleno consentimiento de las partes) y la limitación de sus tareas (observar, informar e investigar violaciones del alto el fuego, supervisar la separación o la retirada de tropas, patrullar zonas de nadie, ayudar a establecer servicios civiles, etc.). Comparemos los mandatos de las primeras OMPS —limitados estrictamente al mantenimiento de la paz— con los de algunas OMPS actuales (como UNPROFOR), en las que las tareas de mantenimiento de la paz se solapan con actividades:

- De tipo preventivo (despliegue en Macedonia).
- De establecimiento de la paz (gran parte de las labores de los observadores de UNPROFOR).
- De consolidación de la paz (escuela de policía de ONUSAL).

Tras este "desbordamiento" cualitativo de las OMPS, hay que ver una evolución del concepto de soberanía de los Estados. Hace años, muchas de las labores que hoy desempeñan fuerzas y observadores de las Naciones Unidas habrían sido consideradas como una violación flagrante del principio de no injerencia. Hoy, en cambio, se va abriendo paso un derecho de intervención de la Comunidad Internacional en casos de violaciones masivas de los derechos humanos o por motivos de asistencia humanitaria. También las labores en materia de asistencia electoral se observan con mucho menos recelo.

13. Asistimos también a un "desbordamiento" institucional en relación con las OMPS. Diversas razones hacen prever la posibilidad de una pérdida del protagonismo exclusivo de las Naciones Unidas en la organización de OMPS y la progresiva participación en las mismas de organizaciones de tipo regional tales como (en nuestro continente) la CSCE, la UEO, la propia CE o la OTAN. Entre estas razones cabe señalar:

- La demanda creciente de OMPS.
- Las limitaciones presupuestarias de la ONU.
- El vacío de seguridad a que antes me he referido, con su estela de conflictos.

La participación de las organizaciones de tipo regional en la organización de OMPS puede revestir formas muy diversas:

- Bajo el paraguas de las Naciones Unidas, en el caso de las organizaciones regionales ligadas a la organización por el mecanismo establecido en el capítulo VIII de la Carta (como la CSCE).
- De forma más indirecta, por mandato de sus países miembros y como forma de canalizar la participación de éstos en una OMP organizada por la ONU (posible fórmula en caso de UEO u OTAN).
- Por iniciativa propia de las organizaciones regionales afectadas, en el caso de operaciones que, en sentido amplio, pueden considerarse OMPS (la operación en Liberia o la Misión de Observación de la CE en la antigua Yugoslavia).

14. Permítanme que me refiera ahora a la participación española en las OMPS. Como éste ha sido el objeto de varias conferencias de este curso, no creo necesario aburrirles con una exposición detallada de las OMPS en que España participa o ha participado. Baste señalar:

- El precedente más remoto es la solicitud por parte de la Sociedad de Naciones, en 1935, para que España participara en la supervisión del plebiscito del Sarre. Entonces España era miembro del Consejo de la Sociedad de Naciones (un órgano restringido equivalente al CSNU). También era miembro de la Comisión Tripartita para la supervisión del plebiscito del Sarre, y estuvo a punto de enviar un contingente de la Guardia Civil para, junto con los de otros países, reforzar las fuerzas de policía que, de extracción regional, tenían encomendada aquella tarea. Al cabo, la participación española no prosperó (mandato impreciso, desconocimiento de la lengua, requerimientos internos, etc.).
- La siguiente solicitud —informal, como son habitualmente— se recibió en 1982, para contribuir a las labores de GANUPT-UNTAG, cuyo cometido era la supervisión del proceso de independencia de Namibia. La respuesta española fue positiva, pero las circunstancias internacionales no permitieron que la operación se pusiera en marcha entonces. Hubo de esperar seis años, hasta 1988, año en que España fue sondeada de nuevo y volvió a acceder.
- Es obvio que la ausencia española de las OMPS durante este largo período constituía una inexplicable anomalía de nuestra política exterior. Hasta 1989 participaron en ellas casi medio millón de hombres y mujeres, civiles y militares, pertenecientes a cerca de ochenta países. Es decir, más o menos la mitad (entonces) de los Estados miembros de las Naciones Unidas. España no fue llamada a participar ni mostró el menor interés. Razones: Aislamiento internacional, reducido papel de nuestro país en las Naciones Unidas y bajo perfil de nuestras Fuerzas Armadas.
- Desde 1988 España ha participado en UNTAG, UNAVEM I, ONUCA, ONUVEN y ONUVEH. En la actualidad participa en ONUSAL, UNAVEM II, MINURSO y UNPROFOR II. Fuera del ámbito de las Naciones Unidas, también participa en dos operaciones que, en sentido amplio, pueden considerarse OMPS: la Misión de Obser-

vación en la antigua Yugoslavia de la Comunidad Europea, así como en la operación de control marítimo en el Adriático a cargo de la UEO. Me imagino que los conferenciantes que me han precedido les han informado en detalle de las circunstancias y particularidades de cada una de estas operaciones.

15. Entre los criterios que han enmarcado hasta ahora, siempre de forma flexible, la participación española en estas operaciones, cabe citar:

- Que la operación se realice bajo los auspicios de las Naciones Unidas, esté sometida a la autoridad del Consejo de Seguridad y dirigida por el Secretario General.
- Que el mandato sea claro.
- Contar con el consentimiento y la plena cooperación de las partes implicadas.
- Financiación mediante cuotas obligatorias a sufragar por todos los miembros de las Naciones Unidas conforme a los baremos establecidos.
- Duración de la operación prefijada.

Es obvio que estos criterios están evolucionando. Ejemplos: UNPROFOR II, Misión de Observación de la CE en la antigua Yugoslavia.

16. La participación en estas operaciones permite ya extraer algunas conclusiones sobre las posibilidades de España en este campo:

- Diversidad de las actividades comprendidas bajo la rúbrica de OMPS, y por tanto conveniencia de estar preparados para responder a una gama muy variada de posibles solicitudes.
- La existencia de áreas geográficas que, por razones diversas, se van decantando como prioritarias: Centroamérica, África Austral, Europa. Estas áreas no son fruto del azar, sino de vínculos históricos, lingüísticos, mayor interés político, presencia de intereses españoles, etc., y de ningún modo excluyen la posible participación futura en OMPS en otras áreas.
- Modalidades de participación: por razones de orden diverso, resulta más fácil para España participar mediante observadores militares o civiles (es decir, mediante el envío de militares profesionales o funcionarios civiles) que a través del envío de fuerzas. No obstante, el caso concreto de UNPROFOR II muestra que España está

también en condiciones de participar de forma digna y eficaz mediante el envío de un contingente de fuerzas.

17. También permite extraer algunas conclusiones sobre los problemas a superar:

- Financieros: las limitaciones de España en este terreno son obvias. De ahí la mayor facilidad para participar en operaciones sufragadas con cargo al presupuesto ordinario de la ONU.
- Limitación del personal disponible: dadas las características inherentes a ese tipo de operaciones, se precisa un tipo de personal —con conocimiento de lenguas (en la mayoría de los casos), dispuesto a permanecer durante largos periodos en el extranjero— preparado para integrarse en grandes unidades multinacionales y de colaborar con personal de otras nacionalidades.
- Conveniencia de incrementar la coordinación entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa, y de éstos con otros Ministerios (como el de Interior) implicados en OMPS con participación española.
- Necesidad de que la sociedad y la opinión pública españolas asuman plenamente la posibilidad de que se produzcan bajas. Hasta ahora ha habido mucha suerte. Pero la participación en operaciones como UNPROFOR II, con un contingente de fuerzas, incrementa el nivel de riesgo. Es obvio que en cualquier momento pueden llegar malas noticias.

18. Para concluir, todo parece indicar que la participación española en las OMPS no decrecerá en el futuro.

Existe para ello una razón pragmática y egoísta. Nuestra propia seguridad se verá fortalecida si las tensiones internacionales se reducen y si los conflictos regionales no se desbordan. A ello contribuyen las OMPS, y está en nuestro propio interés cooperar para su éxito.

Otra razón es el propio papel que España desempeña en la Comunidad Internacional. Si deseamos seguirlo desempeñando (es decir, si queremos continuar siendo un miembro activo de las Naciones Unidas, de la OTAN, de la UEO, de la Comunidad Iberoamericana, etc.), debemos también asumir las responsabilidades que ello conlleva. Entre ellas la participación en las OMPS, como la mayoría de los países de nuestro entorno.

En un mundo cada vez más interdependiente, en el que los medios de comunicación (la televisión en particular) nos sirven en tiempo real las imágenes de lo que sucede en las antípodas, es obvio que la sociedad española no puede permanecer impassible ante lo que ocurre más allá de nuestras fronteras.

Pero precisamente por ello, también es obvio que el desarrollo futuro de las OMPS es tarea de toda la sociedad. Sería un error que los distintos sectores sociales, en su sentido más amplio, no asuman activamente una responsabilidad en esta materia que va más allá del protagonismo del Ejecutivo y de las Fuerzas Armadas. Quienes participan directamente en las OMPS deben sentirse plenamente respaldados por sus conciudadanos.