

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 27.**

**Percepción de las amenazas.  
Políticas de defensa y seguridad.**

Operaciones de paz. Nuevos compromisos para la seguridad colectiva.  
Excmo. Sr. Don Julián García Vargas

# Operaciones de paz. Nuevos compromisos para la seguridad colectiva<sup>1</sup>

Excmo. Sr. Don Julián García Vargas

Señoras y señores:

Es para mí motivo de satisfacción ocupar hoy esta tribuna de la Fundación CIDOB en el acto de apertura de su año académico. Si siempre es grato acercarse a los foros de pensamiento de nuestro país y constatar el creciente interés que en ellos suscitan las cuestiones de Relaciones Internacionales y de Seguridad, aún lo es más hacerlo en esta ciudad, Barcelona, abierta siempre al exterior.

Superada la tendencia aislacionista que España ha sufrido durante una buena parte de este siglo y lejos ya de tópicos o planteamientos simplistas, comprobamos como nuestra incorporación a los foros internacionales y la reactivación de nuestra acción exterior han supuesto al mismo tiempo un auge de estas disciplinas en los ambientes académicos. La contribución de estos ambientes, pausada y reflexiva, resulta siempre enriquecedora, tanto para los poderes públicos como para la sociedad española, que progresivamente se va interesando más en los problemas y las soluciones que afectan a nuestra política de seguridad y defensa.

Me complace reconocer, en este sentido, la labor efectuada por el CIDOB y felicito a la Fundación tanto por su labor pionera como por su merecido prestigio, ganado en estos años de experiencia en los campos de la docencia y de la investigación.

No he de recordar en este foro de vocación internacionalista, las transformaciones fundamentales que el último lustro ha experimentado el mundo. Lo que Dahrendorf

1. Conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. Don Julián García Vargas, ministro de Defensa de España, el 4 de octubre de 1993 en la Fundació CIDOB, con motivo de la inauguración del curso académico 1993-1994.

calificó acertadamente como “la revolución más masiva y menos sangrienta de la historia” no sólo ha transformado los principales rasgos geopolíticos de la vieja Europa, originado la creación de nuevos Estados u obligado a rediseñar las instituciones surgidas de Yalta. El fin del sistema bipolar ha reabierto cuestiones que tienen carácter fundamental y que afectan a la esencia misma de nuestra forma de convivencia entre naciones y a la manera de entender nuestra propia seguridad.

Hablar hoy de seguridad es hacerlo de un concepto complejo y cambiante, características que se han revelado claramente cuando las radicales transformaciones operadas en el sistema internacional han urgido su replanteamiento. El término seguridad, mal definido e identificado en exceso con la defensa, experimenta en nuestros días una ampliación, que tiende a extender su ámbito de actuación para dar cabida a aspectos tradicionalmente relacionados con la estabilidad social y con el término “bienestar”. La desaparición de un equilibrio mundial representado por los antiguos bloques determina que hoy la seguridad incorpore no sólo los aspectos militares y geoestratégicos o las disputas fronterizas, sino también las amenazas para la paz originadas por la inestabilidad política, económica y social; por las tensiones étnicas y nacionalistas; por los extremismos religiosos; por la presión demográfica y los problemas medioambientales.

Puede afirmarse que éstas constituyen hoy el eje de la actividad de la ONU en su más importante cometido: salvaguardar la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, las operaciones de paz no son un fenómeno surgido de la postguerra fría. Como ustedes bien conocen, constituyen una realidad efectiva desde hace más de cuatro décadas. Permítanme una breve mirada retrospectiva sobre estos años de actividad para ilustrar mejor la metamorfosis que en este período han experimentado.

Las operaciones de mantenimiento de la paz, también conocidas como OMPs, por economía de lenguaje, no estaban previstas inicialmente entre las acciones para asegurar la paz y seguridad internacionales; fueron paulatinamente imponiéndose según la realidad las demandaba. El concepto de acción internacional coercitiva, que pretendió la carta de las Naciones Unidas frente a la ineficacia de su predecesora la Sociedad de Naciones, quedó superada al inaugurarse la guerra termonuclear. La posibilidad de que las potencias medias dispusieran del arma atómica determinó que las coacciones no nucleares se convirtieran en poco eficaces y las que implicaban su uso, en inconcebibles. Sin embargo, después de la intervención de los Estados Unidos en Corea y del fracaso de la *Uniting For Peace Resolution*, la presión de los acontecimientos internacionales motivó la aparición de estas operaciones, como una forma de acción institucionalizada de naturaleza preventiva.

Las OMPs no nacieron con la pretensión de sustituir los medios de solución pacífica y voluntaria de controversias previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. No buscaban tampoco reforzar las acciones coercitivas contempladas en el Capítulo VII para los casos de amenazas a la paz o actos de agresión. Lo que se perseguía más bien con dichas operaciones era rellenar el hueco existente entre ambos capítulos: “el Capítulo VI y medio”, en gráfica expresión del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld.

La peculiaridad de sus orígenes explica en parte que carezcan de definición oficial, de estructura fija o de cierto cuerpo doctrinal, lo que nos obliga referirnos a ellas con cautela. Ni siquiera hay un consenso universal sobre cual fue la primera operación de mantenimiento de la paz auspiciada por Naciones Unidas.

En 1948, un primer grupo de observadores militares con bandera azul, color que simboliza desde entonces la neutralidad internacional, fue enviado a Palestina con el mandato de supervisar el cumplimiento de la tregua tras la primera guerra árabe-israelí. Meses más tarde, un grupo similar de observadores recibió el cometido de supervisar en Cachemira el alto el fuego acordado entre India y Pakistán.

La primera operación de mantenimiento de la paz, como tal, se produjo en 1956 con el envío del primer contingente armado de cascos azules a Egipto, (UNEF), con la misión de asegurar y supervisar el cese de hostilidades y la retirada de Francia, Israel y el Reino Unido de territorio egipcio tras la crisis de Suéz. Esta misión tuvo la virtud de mantener la paz en una agitada frontera durante once años, aunque recibiera la crítica de haber congelado una situación que estalló irremisiblemente en 1967.

En 1960 Naciones Unidas volvió a enviar una fuerza expedicionaria al Congo para facilitar la retirada de las tropas belgas y restaurar la ley y el orden. Sus interferencias en la política interna y la oposición de la Unión Soviética a su continuidad no resolvió la situación de modo que, cuando concluyó la misión, el país continuaba sumido en la anarquía.

Hubo otras once operaciones durante la división de bloques: Líbano en 1958, Nueva Guinea Occidental en 1962, Yemen en 1963, Chipre en 1964, frontera indo-paquistaní y República Dominicana en 1965, frontera egipcio-israelí en 1973, Golán en 1974, Líbano en 1978, frontera afgano-paquistaní e irano-iraquí en 1988. Cinco de ellas, Palestina, Líbano, Golán, Chipre y Cachemira aún continúan.

Todas tienen unos rasgos característicos que permiten hablar de una primera etapa homogénea en la actividad de las Naciones Unidas en este ámbito. Siguiendo a Sir Brian Urquhart, Adjunto al Secretario General de Naciones Unidas entre 1974 y 1986, considerado padre del *peacekeeping*, puesto que fue quien asumió la responsabilidad de su organización, podemos señalar los siguientes principios básicos de las operaciones de este período: envío de observadores desarmados o fuerzas ligeramente armadas que desarrollan su actividad siguiendo un mandato claro y adecuado, contando con el consentimiento previo de los países receptores. Estas fuerzas pacificadoras, que actúan bajo el mando y control del Secretario General, están autorizadas a ejercer un mínimo uso de la fuerza, normalmente limitado a la autodefensa y siempre como último recurso.

Estas misiones se caracterizan también por la no participación directa de las grandes potencias, salvo en casos extremos aunque su papel fuera, no obstante, decisivo, al prestar el consentimiento previo necesario para su realización. su ejecución recayó normalmente sobre pequeños Estados o países “no alineados” y su éxito fue, en muchas ocasiones, fruto del prestigio y peso moral de la organización a la que representaban, mas que del trabajo efectivo de estos pequeños contingentes, no siempre preparados y equipados de la forma más conveniente.

Si bien es cierto que fueron numerosos los conflictos armados en los que Naciones Unidas no intervino, no es menos cierto que las OMPs de esta época constituyeron un mecanismo nada desdeñable en el aislamiento de las crisis que pudieran poner en peligro la paz mundial.

Cualquier observador atento puede fácilmente comprobar como las actuales operaciones llevadas a cabo en Macedonia, Somalia o Bosnia-Herzegovina, no guardan los rasgos característicos que de forma sucinta acabamos de recordar. En realidad, desde 1988 asistimos a la reactivación del papel de la ONU en su principal cometido de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Vivimos, por tanto, un nuevo período en el que se está imponiendo progresivamente una nueva percepción sobre la respuesta que la comunidad internacional puede dar a la hora de prevenir y controlar conflictos.

Desde hace un lustro, las operaciones de paz no sólo se han multiplicado sino que se vienen experimentando importantes cambios cualitativos que afectan a su propia naturaleza. La reactivación de las operaciones de paz desde el fin de la bipolaridad ha propiciado la puesta en marcha de doce nuevas misiones, casi el mismo número que las llevadas a cabo durante los largos años de antagonismo entre las superpotencias. Son las siguientes: en 1989 Namibia, Angola I, Centroamérica y Haití; en 1991 Angola II, Sáhara Occidental, frontera Irak-Kuwait, El Salvador y Camboya; en 1992 antigua Yugoslavia y Somalia; por último en el curso del presente año la operación de paz y ayuda humanitaria en Mozambique. Mientras que en la primera etapa, como acabamos de ver, puede identificarse una actividad homogénea, hoy se contabilizan diferentes tipos de operaciones. El término anglosajón *peacekeeping operations*, que ganó general aceptación en el decenio de los setenta, está siendo sustituido por el más amplio de “operaciones de paz” atendiendo a estas nuevas realidades, abriéndose camino, dentro de esa denominación genérica un nuevo concepto que es el de “imposición de la paz”.

Un primer tipo de operación de paz tras la guerra fría, y sin duda de enorme trascendencia futura, lo constituye la diplomacia preventiva. Bajo esta denominación se incluyen distintas actuaciones de tipo político así como el despliegue preventivo de fuerzas de Naciones Unidas a requerimiento de una de las partes y sólo y exclusivamente en su propio territorio. La idea, propuesta inicialmente por Mijail Gorbachov, ha sido asumida por el Secretario General de Naciones Unidas y está siendo aplicada por primera vez en Macedonia. Sin duda estamos aquí ante una cierta paradoja. En sus orígenes el concepto de diplomacia preventiva aspiraba a localizar y concluir las confrontaciones peligrosas antes de su inicio, mientras que la seguridad colectiva se dirigía básicamente contra los intentos de agresión. La antigua Unión Soviética nunca admitió que las acciones preventivas así identificadas fueran calificadas como diplomáticas, de ahí que su desacuerdo sobre estas actuaciones en el Congo abocaran a su fracaso. Por eso digo que no deja de ser paradójico que hoy rebrote esta concepción por iniciativa de una antigua personalidad soviética, permitiendo la rectificación de una trayectoria equivocada.

Las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz integrarían un segundo tipo en esta clasificación, tipología que no tiene mayor pretensión que la de contribuir a la claridad de esta exposición y no debe ser tomada más que como tal. Con la puesta en

marcha de una OMP se pretende contribuir a la creación de las condiciones de paz necesarias en las que pueda desarrollarse una negociación política entre las partes en conflicto. Una OMP puede incluir contingentes armados de fuerzas multinacionales en los que puede participar también personal militar desarmado así como personal civil. Su misión es la de impedir la continuación de las hostilidades, restaurar y mantener el orden y vigilar el retorno a la normalidad. Con estos fines, podrán establecer zonas de seguridad, supervisar elecciones o favorecer los procesos de pacificación interna, actuando siempre dentro de la más absoluta imparcialidad. En esta categoría encontramos múltiples operaciones, entre las que podríamos citar las llevadas a cabo en Chipre (UNFICYP), Cachemira (UNMOGIP), Sahára Occidental (MINURSO) o en Croacia.

Un tercer tipo estaría compuesto por aquellas operaciones destinadas a garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz alcanzados entre las partes en conflicto. Esta modalidad ha sido la de más rápido auge desde 1988, a consecuencia del fin de la guerra fría y del renovado papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Entre sus cometidos figuran la desmovilización de tropas, la destrucción de armamento y el adiestramiento y organización de nuevos ejércitos y cuerpos de policía, como en el caso de El Salvador (ONUSAL), la supervisión de elecciones, llevada a cabo en Angola (UNAVEM), o Haití (ONUVEH) o el control de la Administración, en Camboya (UNTAC).

El cuarto grupo son las operaciones de carácter humanitario, de muy reciente aparición, que persiguen la protección del suministro de ayuda humanitaria a poblaciones civiles víctimas de conflictos armados. Su desarrollo es una clara muestra de que la comunidad internacional no está dispuesta a permitir los padecimientos y atrocidades originados en conflictos donde no se respetan los más elementales principios del derecho internacional humanitario. La primera actividad de este tipo llevada a cabo fue la desarrollada en el Kurdistán iraquí tras la guerra del Golfo. UNPROFOR, que desarrolla su mandato en Bosnia-Herzegovina es, sin duda, el ejemplo más paradigmático de este tipo de operación.

El despliegue de una fuerza de Naciones Unidas en un país cuyas instituciones estatales hayan quedado desmanteladas, lo que el Secretario General Butros Gali ha denominado “construcción de la paz después de un conflicto”, constituye el quinto y último tipo de operaciones de esta relación. Requiere un programa integrado que incluya ayuda humanitaria, alto el fuego y desmovilización de tropas, así como el apoyo al restablecimiento de las estructuras políticas y económicas del país. Este ambicioso proyecto es el inspirador de la actual intervención de Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM) y en él no se descartan actuaciones de peace making, o imposición de la paz, haciendo uso selectivo de la fuerza contra los grupos que dificultan la reconstrucción nacional.

A pesar de las peculiaridades de cada caso, podemos hablar de ciertos rasgos característicos de las operaciones de paz de esta nueva etapa. Así, es evidente que el carácter multifuncional que adquieren las misiones, cuyo componente civil es cada vez más importante, trabajando en estrecha coordinación los contingentes militares y las organizaciones civiles. Por otra parte, los trabajos políticos previos están más elaborados y consensuados. “Pintar un país

de azul”, como calificó el ministro de Asuntos Exteriores británico Douglas Hurd al complejo proceso de reconstrucción de un país por parte de Naciones Unidas, requiere algo más que el envío de las fuerzas pacificadoras nacionales. Al mismo tiempo, y como consecuencia de los nuevos compromisos de la ONU atendiendo las numerosas demandas de actuación en conflictos de media y alta intensidad, el volumen y calidad de medios militares necesarios para desarrollar adecuadamente los cometidos ha experimentado importantes cambios.

Las operaciones de paz contemporáneas requieren desplazar efectivos altamente preparados y entrenados, a la vez que su cuantía numérica supera con amplitud la de la etapa anterior. Otro rasgo definidor es el de la necesaria presencia de organizaciones civiles, ya sean internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, imprescindibles para que la ayuda humanitaria sea eficaz, se reparen servicios básicos o pueda devolverse refugiados a su país de origen.

Este es un matiz esencial: en las misiones de paz no debe contemplarse sólo el componente militar, sino también el civil y la coordinación de ambos.

Una nueva e importante característica de este período es la contribución de organizaciones internacionales de ámbito regional a los esfuerzos de la ONU en sus tareas pacificadoras. Dada la magnitud de los nuevos cometidos, su colaboración se presenta como pieza fundamental a la hora de alcanzar el esperado éxito. Las más importantes organizaciones regionales han adoptado ya líneas generales de actuación en este campo y algunas de ellas vienen desempeñando sobre el terreno una labor esencial. La participación de las organizaciones regionales, cada vez más activa, sobre la base de los artículos 52 y 53 de la Carta de Naciones Unidas supondrá un cambio decisivo en lo que tradicionalmente se ha concebido como una operación de paz. Estas organizaciones, aportando un mayor conocimiento de una región concreta, promoviendo la descentralización y la delegación de facultades, podrán no sólo aligerar la carga de las Naciones Unidas, sino también fomentar un mayor grado de cooperación en los asuntos internacionales.

Quisiera detenerme brevemente en este punto, tanto por su importancia en el presente y futuro de las operaciones de paz, como por las implicaciones que estas actuaciones representan para España, miembro de las organizaciones a las que a continuación haré referencia.

La CSCE, único foro sobre seguridad en el que participan todos los Estados europeos sin excepción, además de Estados Unidos y Canadá, adoptó en la cumbre de Helsinki del 10 de julio de 1992 una Declaración en la que se enuncian los principios sobre los que descansará la organización en un futuro. En dicho documento se recoge explícitamente su intención de colaborar con las Naciones Unidas en la prevención de conflictos. En virtud de lo acordado en la capital finlandesa, la CSCE, además de contribuir al establecimiento del marco adecuado para el arreglo negociado de controversias, puede participar en misiones de mantenimiento de la paz como complemento al proceso político para la solución de una crisis. Su misión será la de supervisar y ayudar al mantenimiento de alto el fuego, supervisión de retirada de tropas, apoyar el orden público, prestar ayuda humanitaria y médica y asistir a refugiados.

La participación de la Organización del Atlántico Norte en apoyo a la labor efectuada por Naciones Unidas, por su parte, ha superado ya el marco de formulación de objetivos, si bien la organización prepara en la actualidad una serie de documentos con el fin de establecer el marco y doctrina adecuados en materia de operaciones de paz. Fuerzas navales de la OTAN, a las que España contribuye, cooperan en la actualidad en la realización del embargo marítimo en aguas del Adriático. Al mismo tiempo, la Alianza presta cobertura aérea a UNPROFOR en la consecución de sus objetivos de carácter humanitario, así como en el control de la prohibición de vuelos militares sobre la zona en conflicto, establecida por resolución de Naciones Unidas.

Entre las actuaciones de la Alianza en futuras operaciones merece destacarse la que pueda desempeñar como apoyo a la ONU proporcionando asesoramiento y asumiendo labores de coordinación. Estas actuaciones supondrán aprovechar al importante experiencia de estas décadas de trabajo conjunto y coordinado entre los países miembros de la OTAN. Este acervo, sin duda alguna, no puede ser olvidado.

Aunque el papel de la Unión Europea Occidental en el campo de las operaciones de paz se remonta a su participación en el conflicto Irán-Irak, la reciente crisis yugoslava ha urgido nuevos planteamiento en el seno de la organización. La UEO, único organismo específicamente europeo con competencias en materia de defensa, pilar europeo de la Alianza, ha incluido en la Declaración de Petersberg de 1992 su postura oficial de cara a su participación en las operaciones de paz, en las que podrá actuar atendiendo a requerimientos de la CSCE o del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En la actualidad, la UEO desempeña con éxito la vigilancia de los embargos decretados por sendas resoluciones del Consejo de Seguridad tanto en aguas del Danubio como en el Adriático, contando para ambos cometidos con participación española. La UEO y la OTAN han unido sus fuerzas para que esta vigilancia en el Adriático sea conjunta en aplicación de la Resolución 757 del Consejo de Seguridad.

La lectura final de esta cooperación es, necesariamente, la eficacia de la suma de esfuerzos. La creciente confianza en las relaciones de estas instituciones regionales permitirá disminuir la inseguridad en sus ámbitos de actuación. Se han escuchado muchas críticas hacia el papel desempeñado por la Comunidad Europea, la OTAN y la UEO en el conflicto de la antigua Yugoslavia. Yo no quiero sumarme a ellas, aunque la capacidad demostrada no haya sido la que pudiéramos haber esperado. No estamos ante una situación que requiera el empleo masivo de potenciales militares, sino ante un caso emblemático de seguridad colectiva, en el que es preciso hacer convergentes visiones políticas, sociales e incluso históricas, que no han sido fáciles de conciliar en estos primeros pasos hacia una Europa unida políticamente. Sin embargo, todas las instituciones han estado implicadas en una solución, interviniendo activamente y planificando medidas para incorporar las propias capacidades a las de Naciones Unidas. La voluntad ha quedado ampliamente demostrada pero su instrumentación ha resultado insuficiente. Todos esperamos que las acciones emprendidas nos enseñen como enfrentar mejor en el futuro la solución de estos conflictos a través de una cooperación más ágil.



En este sentido, la sesión conjunta del Consejo de la Unión Europea Occidental y del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Bruselas el 8 de junio, permitió evaluar los resultados de esta cooperación en el control del embargo en el Adriático y elaborar disposiciones para garantizar las operaciones unificadas que puedan realizarse en el futuro bajo mandato de Naciones Unidas y de la CSCE.

El 23 de diciembre de 1988 puede considerarse la fecha histórica de la presencia española en este tipo de operaciones, mediante nuestra contribución a la misión de verificación de Angola (UNAVEM). Tras el mandato recibido de Naciones Unidas en la antigua colonia portuguesa, España ha participado en otras ya finalizadas: UNTAG, en Namibia; ONUCA, en Centroamérica y en la Misión de Verificación del Proceso Electoral en Haití (ONUVEH). Asimismo, estuvo presente en el embargo a Irak durante la crisis del Golfo y prestando su ayuda a poblaciones desplazadas de origen kurdo tras dicho conflicto.

En la actualidad, miembros de las Fuerzas Armadas españolas desarrollan sus cometidos como parte de las fuerzas internacionales de Naciones Unidas en la Segunda Misión de Verificación en Angola (UNAVEM II); en El Salvador (ONUSAL) y en Mozambique (ONUMOZ), así como en la antigua Yugoslavia, misión esta última que, por su interés, abordaré con mayor profundidad más adelante.

En estas operaciones, así como en las que España pueda participar en el futuro, nuestro país ha observado y observa los siguientes criterios de actuación: la operación ha de realizarse bajo mandato claro y adecuado de las Naciones Unidas y contar con el consentimiento de las partes en conflicto, tanto en lo que se refiere a la operación en sí como en la participación de nuestro país, participación que, por nuestra parte, será estudiada caso por caso. La operación debe tener, asimismo, un plazo de duración prefijado antes de iniciarse -normalmente seis meses que podrán ser prorrogables- y el personal participante en ella será siempre profesional o voluntario.

Por azares históricos, África Austral fue el escenario de las dos primeras operaciones de Naciones Unidas con participación española. En Angola, la misión de los militares españoles integrados en UNAVEM se concentró en la supervisión de la retirada de tropas cubanas, así como en la posterior vigilancia del cumplimiento del alto el fuego. En la actualidad, un reducido grupo de oficiales contribuye a las labores de reconstrucción de las estructuras democráticas del país llevadas a cabo por UNAVEM II. Desafortunadamente, aunque las perspectivas de normalización de la vida política llegaron a verse cercanas, hoy Angola atraviesa una situación de mayor incertidumbre.

España fue asimismo testigo y partícipe del proceso de independencia de la última colonia africana: Namibia. En apoyo de una compleja operación política que requería componentes civiles, militares y policiales, España participó con un destacamento aéreo y más de doscientos miembros de nuestras Fuerzas Armadas. 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 desmovilización de tropas paramilitares y la contribución a la celebración de unas elecciones libres y democráticas. Nuestra labor cosechó elogios, tanto por parte de Naciones Unidas como por parte de las autoridades del recién creado país.

La profesionalidad y buen hacer de nuestros cascos azules recibió igualmente el reconocimiento internacional con motivo de nuestra participación en la misión de pacificación de América Central, ONUCA, una de las misiones de mayor envergadura y más fructíferas de las llevadas a cabo por Naciones Unidas hasta el momento. España desempeñó un papel predominante en la desmovilización de guerrilleros y fuerzas paramilitares implicados en la guerra civil en Nicaragua y así fue reconocido por los cinco países centroamericanos en los que se desarrolló la operación. Nuestro contingente fue el más numeroso de cuantos participaron en la misión, cuya jefatura ostentó al mismo tiempo un general de nuestras Fuerzas Armadas.

ONUSAL, la misión en El Salvador, presenta perfiles muy similares a los de la operación ONUCA y concluida prácticamente en sus aspectos militares (si bien continúan allí más de un centenar de miembros de los cuerpos de seguridad del Estado organizando la nueva policía salvadoreña), su balance es igualmente muy positivo. Gracias a la presencia de cascos azules, cuyo grueso y mando era español, no sólo se consiguió la pacificación y desmovilización, sino también la puesta en práctica de reformas políticas y sociales de gran alcance.

Por su trascendencia en el ámbito nacional e internacional así como por motivos de interés para todos, quisiera hacer una mención especial a la participación española en el conflicto de Bosnia-Herzegovina. Esta participación se ha concentrado en la ejecución del embargo y posterior bloqueo naval y fluvial de los países beligerantes, en el apoyo y el transporte aéreo de las fuerzas destacadas, en el transporte marítimo y en la escolta de convoyes de ayuda humanitaria. A ello se ha sumado el transporte de refugiados y su acogida en territorio español.

La primera aportación del Ministerio de Defensa al conflicto en la antigua Yugoslavia fue el envío de observadores de la ONU, que se complementarían posteriormente con un equipo más de observadores de la CE, en virtud de los acuerdos de Brioni firmados con las repúblicas ex-yugoslavas.

Creada la misión de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, España recibió la petición de participar y el Gobierno autorizó el envío de una agrupación táctica del Ejército de Tierra para contribuir a la escolta de convoyes, organizados fundamentalmente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). A mediados de septiembre de 1992 quedó constituida la Agrupación táctica "Málaga", que el 18 de noviembre dio escolta al primer convoy de ACNUR.

La misión principal desarrollada por la Agrupación "Málaga" consistió en la escolta de convoyes entre Metkovic y Kiseljak, o incluso a Sarajevo. Además, su presencia en el valle del Neretva y sus contactos con los beligerantes y la población hicieron posibles misiones de evacuación de refugiados y heridos, de intercambio de prisioneros y especialmente de mediación entre los bandos contendientes, consiguiéndose resultados notables.

En sus seis meses de permanencia en la zona de conflicto, los boinas azules de la Agrupación "Málaga" prestaron escolta a 675 convoyes que transportaron 25.000 toneladas de combustible, alimentos y medicinas a través de la ruta de su responsabilidad, que durante cuatro meses fue la principal fuente de alimentación de la zona de Bosnia central.

La Agrupación táctica “Canarias”, que sustituyó a la anterior, inició sus misiones a mediados de abril de este año. Su presencia en el área de Mostar, en unas circunstancias de fuertes enfrentamientos, causó la primera de las diez bajas mortales que han sufrido las tropas españolas aportando medicamentos a los hospitales croata y musulmán. A pesar de todo y considerando las dolorosas experiencias sufridas por esta Agrupación, estos seis meses han sido muy fructíferos. Así, se ha dado escolta terrestre a cerca de setecientos convoyes, lo que ha supuesto realizar el veinte por ciento del total de las escoltas realizadas por unidades de UNPROFOR. Nuestra participación ha propiciado la entrega de más de 29.000 toneladas de material y víveres de ayuda humanitaria, fundamental para la población civil asolada por el conflicto. Al mismo tiempo, la Agrupación “Canarias” ha desempeñado otras misiones de diverso carácter, entre las que cabe destacar la mediación entre los contendientes, la apertura de corredores, el apoyo a operaciones de intercambio de prisioneros y evacuación de heridos y la colaboración con organizaciones humanitarias civiles.

El pasado 17 de septiembre, los primeros miembros de la Agrupación “Madrid” partieron para Bosnia-Herzegovina con el objetivo de relevar a los efectivos de la Agrupación “Canarias”. Junto a ella, las fragatas “Asturias” y “Numancia” continúan en este momento cumpliendo sus misiones en aguas del Adriático y un grupo de fuerzas de la Guardia Civil vigila el cumplimiento del embargo en el Danubio, embargo dirigido por la UEO.

Todo ello está suponiendo un esfuerzo importante para nuestras Fuerzas Armadas, que han demostrado su capacidad para realizar operaciones lejos de nuestras fronteras, además de un alto grado de operatividad reconocido por las distintas organizaciones a las que presta sus servicios en bien de la paz y de los Derechos Humanos. Como ministro de Defensa, y como ciudadano, no oculto mi orgullo por la actuación de nuestros boinas y cascos azules, sentimiento que, estoy seguro, es compartido por nuestra sociedad.

Es un hecho evidente que, en muy poco tiempo, el buen hacer de nuestros militares en las operaciones de paz se ha convertido en un importantísimo activo de la política exterior de España, haciendo que ésta gane protagonismo en la comunidad internacional. Nuestros cascos azules son en estos instantes uno de los más efectivos argumentos de nuestra diplomacia. Si ésta puede participar con voz propia en ciertos foros es porque previamente hay militares españoles en misiones de paz con resultados prácticos.

Nuestra participación en las misiones de paz de Naciones Unidas, como ya he señalado en otras ocasiones, subraya el aspecto internacional y solidario de la defensa. Recogida por la Directiva de Defensa Nacional 1/92 como uno de los principales objetivos de la política de paz y seguridad, la participación de nuestras Fuerzas Armadas en misiones de pacificación y ayuda humanitaria es también uno de los elementos considerados a la hora de diseñar el plan de modernización y profesionalización de nuestros Ejércitos.

La contribución española a estos objetivos debe seguir el principio de estar preparados para actuar en una amplia gama de actividades de mantenimiento o imposición de la paz. Las fuerzas españolas se pondrán a disposición de la ONU y de las iniciativas de cooperación internacional que cuenten con el respaldo de aquélla.

Ello supone que todas las unidades integradas en nuestras Fuerzas de Acción Rápida, así como los profesionales y voluntarios de las Fuerzas de Reacción pueden ser utilizados en las operaciones internacionales. Igualmente lo podrán ser los cuadros de mando de las unidades que tendrán como misión la defensa del territorio.

Todas estas unidades estarán preparadas para hacerlo con las de otros países y con organizaciones civiles humanitarias españolas o internacionales.

Estudiamos también la incorporación voluntaria de reservistas, dentro de los tres años posteriores de la prestación de su servicio militar, de modo que su experiencia pueda ser útil en cometidos específicos. Esta incorporación se efectuaría mediante un contrato de militares profesionales definido por el tiempo de la misión.

Los principios que acabo de identificar tienen en cuenta nuestra realidad económica. En España, al igual que en otros países, se han reducido los gastos de defensa y en el presente decenio los previsibles y graves problemas de déficit público no facilitarán su aumento. Sin embargo, nuestro país gasta muy poco en defensa y debe equilibrar su capacidad militar con la de nuestros aliados, incrementando el esfuerzo en medios militares si deseamos mantener el peso actual de nuestra política exterior, que se ha beneficiado notablemente de la actuación de los militares españoles en las organizaciones de seguridad y misiones internacionales.

Es voluntad del Gobierno sostener la contribución española a este tipo de misiones en el futuro y en aquellas áreas de particular interés para España o de especial importancia para la seguridad mundial. España actuará en este tipo de misiones, como digo, conforme a unas disponibilidades de efectivos militares que ya estén fijadas en términos generales, en coordinación con nuestros aliados y siempre dentro del marco que señale la ONU para el cumplimiento de sus resoluciones.

Eso significa que España afronta, sin ningún reflejo del aislacionismo mantenido durante casi todo el siglo XX, la parte que le corresponde de los compromisos y nuevos retos que ha traído el mundo de la posguerra fría. Un mundo que, disipada la posibilidad de confrontación nuclear entre las superpotencias, se ha vuelto más seguro, al tiempo que ha visto aumentados sus focos de inestabilidad, lo que parece explicar “la dramática expansión de la demanda de los servicios de la ONU”, como ha reconocido su Secretario General.

Como hemos visto, esta demanda de las operaciones evoluciona no sólo en su aspecto numérico, sino también y sobre todo, en la variedad y complejidad de las funciones que reflejan los nuevos mandatos. La profunda metamorfosis, en la que nos hallamos, ha planteado en el seno de la ONU cuestiones de enorme trascendencia. El debate, que cuestionará principios básicos de la convivencia entre los pueblos y de su modo de organización, no ha hecho más que comenzar.

La nueva y ambiciosa concepción de las operaciones de paz plantea, de forma general, tres tipos de cuestiones que deberán ser objeto de oportuno debate. Son cuestiones de carácter político, de carácter económico y de naturaleza más puramente militar.

Así han sido implícitamente reconocidas por el Secretario General de Naciones Unidas, en su formulación de propuestas conocida como “Agenda por la paz”, sobre cuyo grado de aceptación por los principales Estados es hoy todavía prematuro hablar.

En primer lugar, las nuevas modalidades de actuación de la Organización en sus intentos de preservar la paz y seguridad internacional, conllevan un mayor grado de intervención en los asuntos internos de los Estados. Si bien la soberanía e integridad de cada Estado sigue siendo uno de los principios básicos sobre los que se asienta la sociedad internacional contemporánea, es indudable, como sostiene Butros Gali, “que la vieja soberanía absoluta y exclusiva no se sostiene”. Aunque estemos todavía lejos de un derecho de intervención de carácter humanitario, cuestión recientemente abierta en el derecho internacional público, la comunidad internacional ha dado ya muestras de no querer permitir violaciones masivas y flagrantes de los más elementales Derechos del Hombre. La asistencia a poblaciones especialmente castigadas, como en el Kurdistán iraquí o Somalia, han sobrepasado ya el marco formal de una nueva declaración de intenciones sobre la necesidad del respeto a los Derechos Humanos.

Cabe preguntarse si estas actuaciones del Consejo de Seguridad crean un precedente o costumbre internacional o si, por el contrario, estamos ante una aplicación práctica de la acción humanitaria por Naciones Unidas, que se fundamenta en la competencia del Consejo de Seguridad para declarar que una determinada situación pone en peligro la paz y seguridad internacionales. Hoy los expertos se inclinan por esta segunda interpretación, porque este incipiente deber o derecho de intervención debe ser todavía ampliamente matizado, pues toda desviación de estos principios, por pequeña que sea, planteará problemas de difícil solución.

Las cuestiones de carácter económico son, sin duda, de menor trascendencia pero, no por ello, de más fácil solución. El despliegue de nuevas operaciones de carácter preventivo, de consolidación de la paz o de reconstrucción de la paz son mucho más costosas que el tradicional peacekeeping. Según diversas estimaciones no oficiales, el coste anual de estas operaciones sobrepasa los 2.800 millones de dólares, cifra nada desdeñable para una organización que viene arrastrando crónicos problemas financieros. Como ha admitido su Secretario General, el no cumplimiento por parte de muchos Estados miembros de sus compromisos económicos con la ONU, pone en peligro “la viabilidad de estas misiones al tiempo que amenaza la credibilidad de la propia Organización”.

Quisiera, por último, hacer una breve referencia sobre las fuerzas a emplear para conseguir el éxito en las nuevas operaciones. Las fuerzas pacificadoras de Naciones Unidas son aportadas de forma voluntaria por los países miembros. Esto plantea grandes problemas de organización y calendarios.

Se discute en la actualidad en el seno de las Naciones Unidas la propuesta del Secretario General de establecer en un futuro las llamadas Stand-by forces, concepto no suficientemente matizado por el momento, pero que contempla la posibilidad de desarrollar un sistema de fuerzas de despliegue rápido a disposición del Secretario General. Se trataría así de tener identificadas las unidades y los apoyos que los países miembros quisieran voluntariamente proporcionar a las Naciones Unidas para el cumplimiento de las misiones.

Mientras no sea necesario su empleo, estas fuerzas permanecerían bajo control nacional, en su país de procedencia. Una vez establecido el mandato del Consejo de Seguridad para desarrollar una operación de paz, el Secretario General, tras analizar las condiciones particulares de cada misión, seleccionaría entre estos efectivos, los elementos más apropiados para conformar la Fuerza a desplegar y así lo solicitaría a los Estados Miembros que contribuyen con este tipo de fuerzas.

Los Estados podrían responder a la petición de Naciones Unidas sumando fuerzas a través de las organizaciones ya existentes, como la OTAN, la UEO u otras similares.

Sea cual sea la futura evolución de esta propuesta, hoy difícil de predecir, las fuerzas pacificadoras contemporáneas deben estar entrenadas, armadas y equipadas en consonancia con las nuevas tareas encomendadas, lo que implica una mejora sustancial en estos tres aspectos. Así lo han asumido los principales países occidentales que dedican fuerzas altamente especializadas para atender los renovados compromisos en materia de seguridad internacional que asume la ONU. En España, la Fuerza de Acción Rápida nació con este posible cometido, entre otros, y viene demostrando desde su reciente creación su utilidad profesionalidad y buen hacer.

En esta línea de acción y con el horizonte de finales de esta década, las Fuerzas Armadas españolas deben ser capaces de mantener en tiempo de paz unos efectivos desplegados de forma inmediata equivalentes a una brigada mixta mecanizada, además del Tercio de la Armada, un grupo operativo naval y tres escuadrones de aviones de combate.

Esta sería la capacidad de respuesta en una crisis concreta. Todas estas unidades podrán ser reforzadas tanto en misiones dentro como fuera de España según los casos. Ya tenemos experiencia en ello: en Bosnia ha habido siempre un refuerzo de ingenieros (zapadores y transmisiones) y Caballería; en Nicaragua y El Salvador hubo oficiales de todo tipo de unidades; la aviación de transporte es siempre imprescindible. No sólo las fuerzas de élite actuarán en misiones internacionales.

Considerando que un batallón terrestre equivale a dos fragatas o a un escuadrón de aviones, la capacidad de participación en operaciones internacionales respaldadas por Naciones Unidas debe llevarse a cabo con el equivalente de cuatro batallones a la vez. Piénsese que en la actualidad España mantiene algo más del equivalente de dos batallones en la ex-Yugoslavia, sumando al contingente terrestre, los buques y el apoyo aéreo. Esta norma requiere tener un mínimo de dos unidades disponibles por cada una que se envía fuera, siempre por períodos de seis meses.

Por último, España debe mantener la capacidad logística y de infraestructura para garantizar el esfuerzo descrito en el punto anterior y generar fuerzas para la defensa aliada en caso de una amenaza a los países de la UEO y la OTAN, en virtud de los acuerdos de coordinación.

Termino, señoras y señores. Asistiremos en un futuro inmediato a cambios sustanciales en la Organización de Naciones Unidas y en la percepción de un modelo eficaz de seguridad colectiva. España, que es un país moderno con evidentes responsabilidades internacionales, debe afrontar este reto sin complejos ni temores. En esta encrucijada la Historia nos exige, más que nunca, comprometernos con las ideas de nuestro tiempo.