

# NOTAS

## *ESPAÑA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD*

Por JORGE FUENTES

I. El Consejo de Seguridad, órgano político por antonomasia de la Organización de Naciones Unidas, consta, como es bien sabido, de cinco miembros permanentes y de diez no permanentes, la mitad de los cuales son elegidos cada año para un plazo de dos. De las normas que la Carta requiere tenga en cuenta la Asamblea al efectuar la elección, dos son de carácter objetivo—la distribución geográfica equitativa y la no reelección de un miembro saliente—. En principio el tercer requisito dado por la Asamblea, la contribución del candidato a la paz y seguridad, se presta a todo tipo de interpretaciones y de hecho sólo ha operado para autoexcluir a países con notoria insuficiencia de efectivos diplomáticos o a aquellos que coyunturalmente pasaban situaciones de emergencia. Luego se verá cómo, de forma tácita, este requisito funciona en más casos de los imaginables.

Según lo acordado por la Resolución 1991A (XVII), de 17 de diciembre de 1963, la Asamblea General decidió que los diez miembros no permanentes del Consejo fueran elegidos según la siguiente distribución geográfica: cinco puestos para los países africanos y asiáticos, un puesto para Europa oriental, dos para América latina y dos para el grupo de Europa occidental y otros Estados, grupo éste que incluye, aparte de a todos los Estados europeos, a Canadá, Australia, Nueva Zelanda, así como a los Estados Unidos en calidad de observador.

En 1980 concluyen su estancia en el Consejo Portugal y Noruega por Europa occidental, Zambia y Bangla Desh por el grupo afroasiático y Jamaica por el Latinoamericano. Continúan en su puesto, du-

rante el año 1981, la República Democrática Alemana, Méjico, Filipinas, Níger y Túnez.

Sólo el grupo afroasiático había conseguido para antes del 20 de octubre, fecha en que se celebraron las elecciones al Consejo, endosar a Japón y Uganda como candidatos firmes, por lo que la Asamblea iba a proceder automáticamente a su elección sin necesidad de voto. No era éste el caso de los dos grupos restantes. En el latinoamericano iba a rebrotar la polémica aparecida en la 34 Asamblea General en la que Cuba y Colombia, batiendo todas las marcas de la Organización—155 votaciones—retiraban sus candidaturas cediendo paso a Méjico. Quedaban patentes una vez más las dificultades de Cuba para representar a Hispanoamérica en el Consejo, máxime habida cuenta de que el otro país representante era Jamaica.

En el presente año, Cuba modificó su estrategia al competir con Costa Rica tras una primera votación en la que La Habana consiguió el tercio de votos para el bloqueo, retiró su candidatura cediendo paso tácita y sucesivamente a una serie de países—Nicaragua, Guyana, Panamá—que continuaron bloqueando al candidato costarricense pro occidental. Haciendo valer ante el Tercer Mundo su interés por estar presente en el Consejo para poder defender mejor la soberanía del canal tras el cambio de administración norteamericana, Panamá consiguió el 14 de noviembre alcanzar la mayoría suficiente para convertirse en miembro del Consejo.

II. El grupo de Europa occidental y otros Estados conoció igualmente no pocas dificultades antes de que el 20 de octubre se resolvieran sus dudas.

Malta, Irlanda, Grecia, Turquía y España iban a competir por las dos vacantes que se producían. Y cada uno de los candidatos tenía razones sobradas para considerar legítimas sus aspiraciones: Malta había optado ya al Consejo en 1978 habiéndose visto derrotada en aquella ocasión por Portugal; llevaba, pues, tres años preparando su elección a un órgano al que nunca ha pertenecido.

Irlanda, que sólo había participado en el Consejo en 1961 en un mandato dividido con Liberia, alegaba sin ningún fundamento jurídico que la vacante de Noruega debía traspasarse a un candidato del área de Europa septentrional (y el único aspirante por esa región era su país) en tanto que los restantes cuatro países debían competir por la plaza dejada por Portugal. Irlanda quería aplicar en su favor una práctica sobre el reparto de puestos en base a subgrupos regionales que funciona en el ECOSOC pero en modo alguno en el Consejo de Seguridad.

Cada una de las candidaturas de Grecia y Turquía sólo tenían por objeto contrarrestar el progreso de la rival y se sobreentendía que llegado el momento se excluirían mutuamente como de hecho ocurrió.

El caso de España era el más complicado. Hacía escasamente seis semanas que Madrid había decidido retirar la candidatura del embajador De Piniés a la presidencia de la Asamblea General. Con ello España hacía en Naciones Unidas un nuevo gesto de buena voluntad hacia la Comunidad Económica Europea—el primero tuvo lugar en 1975 cuando Madrid cedió el mismo puesto en favor de Gaston Thorn de Luxemburgo, quien se convirtió así en presidente de la XXX sesión regular—. A cambio de la retirada actual se obtuvo el servicio inmediato—aunque cualitativamente muy inferior—del apoyo de Bonn en la elección abierta contra Irlanda y Malta, así como la promesa de la RFA de interceder ante los miembros de la CEE, de los restantes países europeos y de sus amigos en el mundo. No fue posible obtener la única contrapartida que hubiera sido proporcionada a la cesión española: el endoso de la candidatura de Madrid en el grupo europeo, lo que hubiera evitado la confrontación abierta. Tal endoso resultó imposible desde el momento en que Malta no aceptaba ninguna compensación alternativa y que Irlanda no estaba dispuesta a retirarse.

El favor mediato por la cesión española para un puesto que significaba mucho a un país recién llegado a la Organización<sup>1</sup> no puede ser otro que el respaldo continuado en el seno comunitario para favorecer la pronta entrada de España en la CEE.

Siendo la incorporación a la Comunidad y la política europea la primera opción del Gobierno español, el gesto hacia el país que se cuenta entre nuestros mejores aliados europeos no carece de lógica en especial si se tiene en cuenta que la candidatura española hubiera prosperado—y es más que probable que hubiera triunfado—, con el apoyo de un gran número de países tercermundistas, socialistas y unos pocos europeos y con la oposición de la mayor parte de los occidentales sin excluir la sorpresa que hubiera podido reservarnos alguno de nuestros supuestos aliados.

Conviene subrayar, sin embargo, que el gesto español sólo tuvo sentido desde la perspectiva de nuestro camino hacia Bruselas y que de cara al futuro únicamente lo tendrá si se logra una entrada temprana en la Comunidad, ya que lo contrario coloca nuestro puesto en Organismos Internacionales en una situación precaria de meritaje permanente que hipoteca nuestros proyectos multilaterales.

<sup>1</sup> La RFA, como la RDA, entró en Naciones Unidas en 1973.

Sobre una mayoría necesaria de 100 votos, España fue elegida en la primera ronda por 109 contra 107 votos de Irlanda y 74 de Malta, país este último que quedó una vez más eliminado. Con posterioridad se ha especulado sobre la significación de los resultados y de las cifras concretas obtenidas. Algunos cálculos previos daban para España un número superior a los 130 votos. Tratándose de una votación secreta, la especulación resulta ya estéril y nunca podrá saberse dónde fueron a parar esos supuestos 20 votos erráticos. Lo más probable es que se tratara de votos no alineados que apoyaron sólo a su correligionario maltés o de algunos Estados africanos que no pudieron resistir el influjo de un miembro de la poderosa Comunidad Europea. En todo caso, el resultado obtenido por España fue más que satisfactorio, cuenta habida que la candidatura fue preparada en poco más de un mes, y no cabe duda que Europa occidental y oriental—luego se verá por qué también esta última—, Hispanoamérica y el mundo Islámico fueron los tres pilares esenciales que propiciaron aquella victoria. La Misión Permanente de España ante Naciones Unidas y el Ministerio de Asuntos Exteriores lucharon con enorme tenacidad por cada voto, orquestando una excelente campaña.

III. En Naciones Unidas no hay rival pequeño. En la especial configuración de la Organización como un foro que pasó desde su fundación como instrumento liquidatorio de la segunda guerra a ser mecanismo de descolonización política y, alcanzada ésta, foro para la independencia económica, la principal línea de causación fluye en el sentido Norte-Sur. Malta es el único país sur dentro del grupo europeo, al ser miembro de pleno derecho del Movimiento de No Alineación. Si la disciplina del Movimiento hubiera funcionado—y el delegado maltés bien que se esforzó por lograr que así fuera—, La Valetta hubiera obtenido más de cien votos, con lo que su entrada en el Consejo hubiera quedado asegurada.

Alternativamente, Irlanda, pese a su mediana envergadura geográfica, demográfica y económica, al ser miembro de la CEE se encuentra adscrita al sector norte, y cuenta con las alianzas naturales en ese grupo—es decir, el mundo occidental más todos sus clientes.

España constituye un caso especial en Naciones Unidas. Pese a tener una identificación histórica, geográfica y financiera muy superior a la de sus dos rivales, España sigue siendo un país que cabría deimitar como de un norte meridional, tan pronto emplazado entre los países en vías de desarrollo—como ocurre en la ronda de Tokio del GATT—como alineado con los países más desarrollados, como

es el caso cada vez más notorio en Nueva York. Miembro de la Comisión Económica para América Latina, observador en el Pacto Andino, e invitado a la cumbre de países No Alineados en La Habana, sólo tiene como alternativas «norte» su presencia en la Comisión Económica para Europa, su candidatura a la CEE y sus dudas ante la NATO.

Esa posición independiente subraya el mérito de la entrada en el Consejo de Seguridad y acaso respalda la tesis de quienes defienden la ventaja de esa posición puente en el panorama mundial que aparentemente estaría dando buenos dividendos.

Si no fuera porque los 109 votos de España deben ser puestos en relación con los 74 pobres votos de Malta. He ahí cómo juega la petición de la Carta de Naciones Unidas de que a la hora de la elección se tenga en cuenta la contribución de los miembros a la paz y seguridad. Las posibilidades de Malta en este sentido son, a nivel europeo, muy menores, y a nivel mundial, casi nulas. Con unos efectivos diplomáticos de gran calidad humana, pero reducidísimos en número —la carrera diplomática maltesa se compone de veinte personas—, con un estribillo monocorde en política exterior —«país mediterráneo antes europeo»— y con las dificultades coyunturales respecto a Libia que han cercenado su principal línea de alianzas con los No Alineados, lo que La Valetta intenta superar buscando el reconocimiento y la garantía por los países europeos de un estatuto de neutralidad, los gestos malteses inquietan a gran número de Estados miembros de la Organización y, desde luego, a los cinco permanentes del Consejo de Seguridad.

IV. El Consejo de Seguridad es el órgano con más capacidad de repercusión dentro de las Naciones Unidas. Es difícil que alguna persona, aparte de los rutinarios grupos turísticos, acudan a las sesiones importantes, pero poco amenas, del Consejo Económico y Social. No es raro, por el contrario, que las gradas de visitantes de la sala del Consejo de Seguridad se vean repletas y que en el área de delegados éstos se apiñen en pie en los numerosísimos sábados y domingos en que suelen celebrarse sus sesiones, que en muchas ocasiones son transmitidas en directo por la televisión neoyorquina.

Es también el Consejo un órgano comprometido. Los 154 miembros de Naciones Unidas le confieren la responsabilidad de velar por el mantenimiento de la paz y seguridad en el mundo. Los quince miembros del Consejo actúan (art. 24 de la Carta) en nombre de todo el conjunto de miembros de la ONU.

La publicidad y la representatividad encuentran hoy una doble limitación. Por una parte, las sesiones oficiales públicas del Consejo son sólo la punta del iceberg cuyo cuerpo principal está constituido por los contactos previos y por una etapa deliberante celebrada a puerta cerrada y normalmente en una pequeña sala contigua a la principal y de reciente creación, a la que sólo tienen acceso los quince miembros.

La representatividad se ha visto también recortada al haber sufrido el Consejo en los últimos años una transformación que le hace parecerse a una miniasamblea. Los quince miembros se reservan el voto, pero en modo alguno la voz del conjunto. No sería difícil mencionar sesiones en que el número de oradores ha sobrepasado el medio centenar.

Una tercera limitación del Consejo es la inmovilidad a que se ve sometido en virtud del veto de los cinco grandes, que excluye la adopción de resoluciones contrarias a sus deseos. Cinco vetos a los que habría que añadir un sexto: el que poseen los miembros no permanentes del Consejo si hasta siete de ellos se unen con el objeto de bloquear los nueve votos necesarios para la adopción de decisiones. La resolución «Unidos Pro Paz» obvió esta limitación al permitir que las cuestiones vetadas pudieran pasar a la Asamblea, donde no existe el voto cualificado.

En general, el Consejo se resiente de parecida debilidad a la que afecta a la Organización como un todo y es su distanciamiento de la realidad, de la que no constituye sino un reflejo. Si se produce la invasión de Afganistán o de Kampuchea, si estalla la guerra entre Irán e Irak, si se recrudece el conflicto en Oriente Medio o el problema de Chipre, el Consejo o la Asamblea difícilmente van a poder resolverlos. Lo que sí puede hacer Naciones Unidas —y no es poco— es dar o quitar la razón a una de las partes, y eso en una larga perspectiva decanta las situaciones reales, en especial cuando ninguna de las dos superpotencias está involucrada. Piénsese en los 88 países que han alcanzado la independencia desde 1945 y que constituyen el mayor palmarés de la Organización.

A todas sus limitaciones habría que añadir el derivado del maniqueísmo del Consejo de Seguridad. En este órgano nada es ambiguo. Sus quince miembros votan en público, a mano alzada y normalmente no pueden eludir el intervenir sobre cada caso planteado. Ello obliga a determinar sin ambages las líneas precisas de la política exterior de cada país. Estando ausente del Consejo todavía es posible a un miembro de Naciones Unidas mantener un cierto margen de ambi-

güedad dentro de la organización. Los quince del Consejo son los miembros más asediados en Naciones Unidas, y a la hora de la verdad, incluso la abstención o la no participación constituyen una forma de voto.

V. España fue ya miembro del Consejo en el período 1969-1970, y Jaime de Piniés ocupó la presidencia en virtud del principio de rotación mensual según el orden alfabético inglés, en agosto de 1969 y en octubre de 1970.

En especial la primera de dichas presidencias fue rica en actividad, ya que el Consejo hubo de reunirse en no menos de cinco ocasiones: se congregó para instar al Gobierno de Sudáfrica a que retirase su administración de Namibia (resolución adoptada por 11 votos a favor, ninguno en contra y las cuatro abstenciones de Estados Unidos, Francia, Finlandia y Gran Bretaña). Se reunió para condenar el ataque aéreo de Israel contra aldeas del sur del Líbano, operado el 10 de agosto de aquel año (resolución adoptada por consenso). La preparación de un orden del día sobre la cuestión en Irlanda del Norte, el comienzo del estudio del problema surgido con el incendio en la Mezquita de Al Aksa y el establecimiento de un comité de expertos para la creación de una categoría de miembros asociados a Naciones Unidas especialmente válida para los microestados, fueron los otros asuntos tratados durante aquel mes.

El 21 de octubre de 1970, y bajo la presidencia del entonces ministro de Asuntos Exteriores español, Gregorio López Bravo, se celebró —coincidiendo con el XXV aniversario de la Organización— la primera reunión periódica del Consejo, prevista en el artículo 28, párrafo 2, de la Carta, en el que se hizo un interesante repaso a la situación internacional.

Con el paso de casi un decenio, los temas tratados en el Órgano político siguen teniendo parecido tinte. Conviene revisar los asuntos aparecidos en los últimos años intentando establecer la cadencia que es previsible continúe en los años 1981-82 en los que España se encontrará en el Consejo —y en octubre de 1981 nos corresponderá la presidencia—, con miras a planificar políticamente nuestra actuación.

Como temas especialmente conflictivos, entendiéndolo por tales aquellos que no pudieron obtener el consenso, se dieron en 1978 el de la condena del régimen de Smith en Rodesia, por medio de la resolución 423, que se vio adoptada con la abstención de cinco países occidentales (República Federal de Alemania, Estados Unidos, Francia,

Gran Bretaña y Canadá) y cuatro resoluciones sobre la aprobación de la continuación de fuerzas de Naciones Unidas en Libano, que contaron todas ellas con la abstención de la Unión Soviética y Checoslovaquia.

El año 1979 conoció la declaración de la invalidez jurídica de los asentamientos de Israel en territorio palestino (resolución 446, en la que se abstuvieron los Estados Unidos, el Reino Unido y Noruega. Conviene subrayar que el grupo occidental estuvo desunido, ya que Francia y Portugal votaron a favor de dicha resolución).

La Resolución 445 condenó la invasión de Rodesia del Sur contra Angola, Mozambique y Zambia, cuestión en la que los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia se abstuvieron. La 448 criticó, con iguales abstenciones que la anterior, las elecciones libres de Rodesia del Sur efectuadas en abril de 1979 por suponer un freno a la independencia de Zimbabwe.

Se adoptan en aquel mismo año dos resoluciones, siempre con la abstención de los tres países occidentales arriba mencionados, condenando las invasiones de Sudáfrica a Angola.

Por unanimidad se aprueba la Resolución 457, pidiendo la liberación de los rehenes norteamericanos en Teherán. Sin embargo, se producen cuatro abstenciones—las de la Unión Soviética, Checoslovaquia, Bangla Desh y Kuwait—cuando semanas más tarde la Resolución 461 pide se aplicaran las sanciones previstas en el artículo 41 de la Carta.

El veto de la Unión Soviética (era el 114 que ejercitaba en la Organización) cortó las posibilidades de avance al encrespado problema de Kampuchea.

La invasión de Afganistán conoció un largo debate en el Consejo que se zanjó el 7 de enero de 1980 con el nuevo veto soviético, lo que originó la movilización de la Resolución Unidos Pro Paz, la convocatoria de una sesión de urgencia de la Asamblea que dio como resultado la petición de retirada de las fuerzas soviéticas por 104 votos a favor, 14 en contra, 14 abstenciones y 14 no participaciones. Diez meses más tarde, una nueva resolución de la Asamblea vio todavía crecer el número de votos condenando la injerencia extranjera en Afganistán.

La capitalidad de Jerusalén, decidida unilateralmente por Israel, y la guerra de Irán e Irak, son las cuestiones de que el Consejo ha venido ocupándose en los últimos meses.

Aunque el curso de la historia es imprevisible y nunca cabe descartar el elemento inesperado, no resulta imposible extraer de la re-

lación apuntada las constantes que pueden rebrotar en los dos próximos años. Resuelto el problema de Rodesia con la creación del Estado independiente de Zimbabwe, y decidida la reanudación de las conversaciones intercomunitarias sobre Chipre, es de prever que ambas cuestiones se mantengan fuera del área problemática de la Organización.

Cuenta habida que el veto soviético sobre Afganistán haría inoperante el estudio de ese tema en el Consejo, parece más probable que en el futuro se continúe la tendencia iniciada en enero pasado de revertirlo a la Asamblea General. Lo mismo está ocurriendo con Kampuchea, cuestión que queda concentrada en sesiones de la Conferencia de ayuda humanitaria al pueblo kampucheano y votaciones derivadas del comité de credenciales para decidir cuál de los dos regímenes debe tener puesto en la Organización.

Tres grandes áreas de problemas—aparte de las nuevas que puedan aparecer—rebrotarán sin duda en el Consejo:

- En primer lugar la cuestión de Oriente Medio, con sus numerosas ramificaciones que incluyen los asentamientos israelíes en zona palestina; las fricciones en Líbano; la capitalidad de Jerusalén; las aspiraciones nacionales del pueblo palestino y de la OLP, asuntos todos ellos que componen el núcleo de mayor virulencia de la Organización, que está colocando a los países occidentales ante una situación de creciente dificultad por la presión política ejercitada con el alza del precio de los crudos, y que en el caso de los Estados Unidos ha conocido vacilaciones e inconsistencias, una de las cuales costó el puesto de jefe de la Misión norteamericana ante Naciones Unidas, Andrew Young.
- Se encuentran a continuación los temas de África meridional, que envuelven tanto el sistema de *apartheid* practicado por Sudáfrica como el conflicto de Namibia, pendiente de progreso desde que en 1976 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 385, que preveía la supervisión por Naciones Unidas de elecciones para una asamblea constituyente que decidiría las bases legales para una solución del conflicto aceptable internacionalmente.
- La toma de rehenes en Irán, acrecido con la subsiguiente guerra irano-irakí, constituye un tercer vértice de conflicto que refleja las contradicciones del Tercer Mundo y que se produce

en un área especialmente sensible para España por ser los países en liza buenos amigos de España y fuertes suministradores de crudos.

VI. La conclusión debe desprenderse por sí sola. ¿Hubiese tenido España graves dificultades de actuación en los pasados años? ¿Las tendrá, por consiguiente, en el próximo bienio? La respuesta sería moderadamente negativa en ambos casos; Oriente Medio seguirá siendo el área en la que se produzca una mayor divergencia de posiciones entre España y nuestros aliados europeos, divergencia que, por lo demás, se va suavizando con el tiempo. En las restantes cuestiones no va a hacer falta forzar las posiciones para mantener la coherencia a nivel mundial.

Porque lo que el Consejo nos presentará como ineludible es el hecho de la indivisibilidad de la política exterior. Para un país de las características de España puede haber áreas en que se cargue el énfasis —y las nuestras no necesitan reiterarse—, pero no puede haber rupturas donde se produzca un vacío de interés. El Consejo de Seguridad es un foro que, junto a otros —la CSCE, el Consejo de Europa, las Naciones Unidas como un todo—, deben permitir a España completar el cuadro de acción multilateral para mejor trabar a la vez nuestra diplomacia bilateral.