

FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ

Por JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

Los problemas económicos de la ONU contrastan con la evolución de los gastos militares nacionales: en el año 1991 los gobiernos del planeta dedicaron 1.877 dólares a gastos militares propios, por cada dólar que gastaron en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) de la ONU (1). Esos problema se traducen en que «la escasez de fondos, en particular para actividades de reconocimiento y planificación, para iniciar las operaciones y contratar el personal, limita considerablemente la capacidad de la Organización para desplegar, con la rapidez deseada, las operaciones que se acaban de aprobar» (2). El problema es de tal magnitud que su secretario general, que expresivamente se denomina a sí mismo como «el supermendigo universal», ha solicitado la apertura de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, aprovechando el cincuenta aniversario de la Organización, para tratar monográficamente la crisis financiera.

Frente al exagerado optimismo que el final de la guerra fría proyectó sobre las ilimitadas capacidades de la ONU para garantizar la paz y la seguridad mundiales (que alcanzó su máxima cota en el año 1988 con la concesión

(1) RENNER, M. y otros, *Critical Juncture: the future of peacekeeping*, Worldwatch Institute, Washington DC, 1993, p. 51.

(2) BOUTROS GALI, B., *Memoria del secretario general sobre la labor de la Organización*, Naciones Unidas, 1995, p. 25.

del Premio Nobel de la Paz a los *cascos azules*), los datos mencionados anteriormente transmiten una imagen de crisis, paralización y recelos sobre el papel que la institución puede y debe jugar en la escena internacional. Junto a las acusaciones más o menos veladas de corrupción e ineficacia se destaca la necesidad de llevar a cabo reformas profundas tanto en su organización (ampliación del Consejo de Seguridad, competencias del secretario general,...) como en su funcionamiento.

Dentro de este segundo apartado las páginas que siguen tienen como objetivo ahondar en el conocimiento del sistema de financiación de las OMPs (3) y analizar las principales vías que se están planteando en la actualidad para su reforma, utilizando la experiencia de UNPROFOR como modelo paradigmático. En primer lugar se analizan sus características y sus limitaciones, para pasar a continuación a un estudio sobre las reformas del sistema, centrado fundamentalmente en los planes impulsados por Estados Unidos, principal contribuyente de la Organización. Como ejemplo de aplicación práctica se incluye la participación de España en UNPROFOR, tanto desde el punto de vista de las contribuciones financieras como desde el de las compensaciones. Por último, se destacan, a modo de conclusiones, aquellos elementos que se consideran más significativos a la hora de orientar el curso de las reformas.

Características del sistema de financiación de las OMPs

«No hay una OMP típica, desde el punto de vista financiero» (4). Sin embargo, es posible identificar una serie de procedimientos y de rutinas comunes a todas las OMPs (en sus dos modalidades de misiones de

(3) No están definidas en la Carta de la ONU, aunque se consideran como medidas provisionales recogidas en su artículo 40. El profesor REMIRO, A., (*Derecho Internacional público. Principios fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 200) las define como «medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial, en una circunstancia de tensión internacional altamente peligrosa para la paz y seguridad internacional, es contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que a través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico los interesados traten de salvar con las palabras, no con las armas, sus diferencias».

(4) DURCH, W. J. «Paying the tab: financial crises» en *The evolution of UN peacekeeping. Case studies and comparative analysis*, DURCH, W. J. (ed.), St. Martin's Press, Nueva York, 1993, p. 39.

observación y de Fuerzas de Mantenimiento de Paz) desde su puesta en marcha en 1948. Esto permitirá determinar el grado de coherencia mantenido por parte de la ONU y de los Estados miembros y, al mismo tiempo, comprobar hasta que punto los problemas y las críticas detectados en la actualidad son nuevos o están asociados a su historia desde el principio.

Las primeras OMP-UNTSO (Palestina) y UNMOGIP (India), como misiones de observación desplegadas en el año 1948 –se financiaron con fondos del presupuesto ordinario. Dado que este presupuesto era aprobado por la Asamblea General se plantearon problemas por parte de algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Francia y la Unión Soviética fundamentalmente), que trataban de evitar verse arrastrados a financiar acciones decididas por una Asamblea con orientación crecientemente «tercermundista» que no podían controlar.

Esta situación llevó a la ruptura del consenso sobre el sistema de financiación con ocasión de la intervención de la ONU en el Congo (1960) (5). La Unión Soviética –que no deseaba ver a la Organización operando en la región– vetó las resoluciones del Consejo, pero el secretario general logró la aprobación de la Asamblea, lo que permitió finalmente la organización de la operación. Aquí aparece ya uno de los elementos de fuerte debate que acompañará a la ONU durante años: la responsabilidad en la aprobación y dirección de las OMPs.

Los condicionantes impuestos por la guerra fría impidieron que la ONU pudiese actuar de manera eficaz en el mantenimiento de la paz y seguridad mundiales con los instrumentos de los que había sido dotada en su Carta Fundacional. El capítulo VI de la Carta hace referencia a los mecanismos de arreglo pacífico de las diferencias, mientras que el VII recoge las acciones de la Organización para responder a las amenazas a la paz (6). Las acciones derivadas del capítulo VII son responsabilidad del Consejo de Seguridad y de ahí derivan los problemas de unas OMPs aprobadas por la Asamblea General. En la Asamblea no existe derecho de veto por

(5) Anteriormente se había inaugurado ya la modalidad de Fuerzas de Mantenimiento de Paz con la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), tras la crisis de Suez en 1956.

(6) El artículo 41 se refiere a las sanciones económicas y diplomáticas, que no suponen uso de la fuerza armada (bloqueo económico, embargo de armas, sanciones económicas,...), y el artículo 42 se refiere a las medidas coercitivas de tipo militar.

parte de los cinco países miembros permanentes del Consejo y esto ha hecho que tradicionalmente éstos últimos hayan tratado de identificar las OMPs con acciones encuadradas en el citado capítulo. A pesar de que la Corte Internacional de Justicia emitió un dictamen en el año 1962 en el concluía que las OMPs no eran responsabilidad exclusiva del Consejo, en la práctica todas ellas han sido aprobadas finalmente en el restringido núcleo dirigente de la Organización. De esta forma los cinco grandes se han reservado esa competencia, evitando verse envueltos en operaciones no deseadas o contrarias a sus intereses en la región en conflicto.

La referencia básica para la financiación de las OMPs es la resolución de la Asamblea General 3.101 (XXVIII), de 11 de diciembre de 1973, por la que se establecieron los criterios para financiar los costes de la Fuerza de Emergencia ONU encargada de garantizar la separación de las fuerzas egipcias e israelíes en el Sinaí. Aunque nació con carácter provisional el hecho es que su vigencia se ha mantenido hasta el presente, conservándose los mismos principios filosóficos:

- La financiación de las OMPs debía realizarse de modo diferente a lo estipulado para cubrir el presupuesto ordinario de la ONU.
- Los países más débiles económicamente tienen dificultades especiales para contribuir a estos gastos.
- Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen una responsabilidad especial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- Sin perjuicio del principio de responsabilidad colectiva, materializado en el sistema de financiación obligatorio, deben estimularse las contribuciones voluntarias como un elemento muy importante para permitir el desarrollo de las OMPs.

Esto llevó a que la citada resolución estableciera las siguientes categorías de contribuyentes a las OMPs, en función de su capacidad económica y sus responsabilidades internacionales:

- Grupo A. Reúne a los cinco países miembros del Consejo de Seguridad. Por sus especiales circunstancias tienen una cuota mayor a la asignada como contribución al presupuesto ordinario ONU, absorbiendo el remanente de las cuotas de los países de los Grupos C y D (lo que supone una media de un 22% por encima de su cuota regular (7)).

(7) HENRIKSON, A. K. «Liderazgo, cooperación y principio de contribución» en *Revista de la OTAN*, número 6, diciembre, 1995, p. 18.

- Grupo B. Constituido por un conjunto de 23 países económicamente desarrollados (8). Su aportación es igual a la que tienen establecida en el presupuesto ordinario.
- Grupo C. Países en desarrollo (todos los que no estaban incluidos en los demás grupos; entre ellos figuraba España hasta 1989). Únicamente pagan un 20% de la cuota que les corresponde en el presupuesto ordinario.
- Grupo D. Formado por los 25 países menos desarrollados, que únicamente pagan el equivalente al 10% de su cuota en el presupuesto ordinario.

Los frecuentes retrasos en el pago de las cuotas, tanto del presupuesto ordinario como de las OMPs, podrían llevar a la aplicación de sanciones según lo acordado en la propia Carta de la ONU (artículo 19). Los países que acumulen deudas por una cantidad que exceda a la contribución de los dos últimos años pueden ser privados del voto en la Asamblea General (el primer antecedente importante fue la decisión soviética, apoyada por Francia, de no pagar sus cuotas a raíz de la citada operación en el Congo). En esta situación se encontraban 25 Estados miembros en enero de 1995, sin embargo, nunca hasta ahora se ha llegado a la sanción.

Esta acumulación de deudores no es en absoluto la consecuencia de un presupuesto elevado para las OMPs, o de unas cuotas insoportables para la mayoría de los Estados miembros. Cuando se analiza la evolución de dicho presupuesto el primer rasgo a destacar es la modestia de su cuantía: la estimación efectuada para el año 1994 por el secretario general (9), con fecha 16 de diciembre de 1994, era de 3.610 millones de dólares. Ese mismo presupuesto fue de 1.689,6 en el año 1992 y de sólo 230,4 en el año 1988.

Por lo que se refiere a las cuotas, basta con mencionar que Estados Unidos aporta aproximadamente el 31% de las cantidades citadas con

(8) Australia, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, República Federal Alemana, República Democrática Alemana, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Suráfrica, Suecia y Ucrania.

(9) BOUTROS GALHI, B., *op. cit.*, p. 4, 1995.

anterioridad y, para la mayoría de los países miembros, es inmediato comprobar la insignificancia de esas cantidades en comparación con cualquier capítulo de gastos de sus presupuestos nacionales. En la actualidad este reparto de cuotas supone que un total de 125 países (entre los que están los que realizan proporcionalmente los mayores gastos militares nacionales) aportan, en conjunto, un 2% de los costes de financiación de las OMPs.

La puesta en marcha de una OMP desde que ha sido autorizada es un proceso largo, en ocasiones dramáticamente extenso, que implica numerosos pasos previos al despliegue efectivo de los observadores o de las fuerzas designadas. En términos generales es necesario cumplimentar las siguientes etapas:

- Presentación del concepto de la operación al Consejo de Seguridad para su aprobación.
- Directiva del Consejo al secretario general para que éste desarrolle el plan de la OMP (tamaño, estructura, misiones, calendario,...).
- Creación del plan por el Office of Special Political Affairs, con asistencia de la FOD (*Field Operations Division*) en la Oficina de Servicios Generales.
- Aprobación del plan por parte del Consejo.
- Creación del presupuesto para la misión por parte de FOD.
- Revisión de la justificación de los costes por la Special Peacekeeping Unit, en la PPBP (*Office of Planning, Programming, Budgeting and Finance*).
- ACABQ (*Administrative and Budgetary Questions*).
- Recomendaciones de la ACABQ al V Comité (que engloba a todos los Estados miembros).
- Aprobación por consenso del V Comité y paso a la Asamblea General para su aprobación final (por consenso).
- Envío de las comunicaciones particulares a cada Estado miembro, con la cuota que le corresponde pagar.

Hasta ese momento el secretario general, que además ha tenido que concretar la aportación de los diferentes contingentes nacionales a la OMP, no puede contratar equipo, servicios de transporte o cualquier otra necesidad que exceda del límite anual acumulativo de 10 millones de dólares, de los que puede disponer libremente. También se incluye entre las labores a realizar por el secretario, con repercusiones de tipo económico, las negociaciones para la firma con el/los Estado/s receptor/es de un Acuerdo sobre el Estatuto de la Fuerza (SOFA) que garantice la situación de los

cascos azules, especificando la jurisdicción civil y penal competente, el régimen fiscal, la libertad de circulación, el uso de infraestructuras,...

Por último, cabe destacar que la OMP se mueve en una inseguridad financiera permanente, puesto que es necesario renovar cada seis meses la petición de fondos. Esta situación pone en entredicho la capacidad y la decisión de la ONU para organizar operaciones de gran entidad, que supongan la movilización de recursos humanos y materiales considerables, cuando no existe garantía de continuidad del esfuerzo para un horizonte más allá del siguiente semestre.

Este proceso que en el caso de la UNTAG (Namibia, 1989) necesitó seis meses impide evidentemente adelantarse al estallido de la crisis –distintas a las medidas de diplomacia preventiva, que se habrían aplicado con anterioridad y que no encajan en el marco de las OMPs con un despliegue inmediato de misiones de observadores o de fuerzas de pacificación. Se niega así la posibilidad de desactivar los conflictos en sus fases iniciales, permitiendo su escalada, al mismo tiempo que se facilita un incremento de los costes humanos, materiales y financieros que acabará repercutiendo negativamente en los Estados miembros.

Es evidente que siendo Estados Unidos el mayor contribuyente a las cargas financieras de la ONU –tanto al presupuesto ordinario (25% del total) como al de las OMPs (31%)– cualquier cambio en su actitud repercute de manera decisiva en las actividades de la Organización, poniendo incluso en cuestión su viabilidad económica (10). De hecho el estallido de la crisis financiera que actualmente sufren las Naciones Unidas, iniciada en 1985, es debido en gran parte a la enmienda Kassebaum-Solomon, aprobada por el Legislativo norteamericano para controlar sus problemas con el déficit presupuestario. De manera explícita se recogía en dicha enmienda la reducción de las aportaciones norteamericanas a organismos internacionales como la ONU y la necesidad de presionar para aplicar reformas que pusieran fin a algunos aspectos de la resolución 3.101, que no había sido cuestionada desde su puesta en marcha.

Si se tiene en cuenta el sustancial incremento de OMP puestas en marcha por la ONU desde la segunda mitad de la década pasada, con el conse-

(10) El análisis detallado del caso norteamericano será tratado en el siguiente apartado.

cuenta aumento de las necesidades de financiación, es evidente que el clima de recelos y crisis económicas nacionales no ha hecho más que aumentar la gravedad de los problemas. A este respecto es conveniente señalar que mientras que la Asamblea General dedicaba al final de la guerra fría una media anual de 1.000 millones de dólares a la financiación de sus 500 programas (presupuesto ordinario), el Consejo sólo gastaba unos 100 millones para cubrir los gastos de las OMPs. En 1994 la situación había cambiado drásticamente, con unos gastos de la Asamblea en torno a la misma cantidad frente a los casi 4.000 millones del Consejo.

Por lo que se refiere al cumplimiento de los compromisos adquiridos en relación con las OMPs sólo el 25% de los compromisos financieros aprobados para cubrir las OMPs en marcha habían sido efectivamente desembolsados en junio de 1992 (11). Por otra parte, el secretario general denunciaba, con ocasión del discurso de conmemoración del 50 aniversario de la Organización (San Francisco, 25 de junio de 1995), que de los 185 miembros únicamente 48 países estaban al corriente en sus pagos. De acuerdo con los datos de la propia Organización (12), con fecha 15 de agosto de 1994, los Estados miembros tenían pagos pendientes a OMP por un importe de 2.600 millones de dólares (frente a los 360 del año 1989), incluyendo las cantidades impagadas de años anteriores, sobre un presupuesto global para ese año de 3.795 millones de dólares. Esto ha provocado el retraso de los pagos a los Estados con contingentes desplegados, siendo necesario recurrir a anticipos con cargo al Fondo de Reservas para el Mantenimiento de la Paz (13). En consecuencia, se ha ido generando un clima que no facilita la aprobación de nuevas operaciones de paz, como lo demuestra el hecho de que, a pesar de que no puede hablarse de una reducción de la conflictividad internacional, únicamente se ha aprobado una en 1994, UNASOG, frente a las 21 que habían sido puestas en marcha desde 1992.

Esta situación de desequilibrio financiero, que dificulta extraordinariamente el desarrollo eficaz de las OMP y cuestiona la posibilidad de emprender nuevas acciones, se ve agravada además por las limitaciones impuestas

(11) DURCH, WILLIAM J.: *op. cit.*

(12) Recogidos por: Iglesias, «Los nuevos rumbos de la ONU en el mantenimiento de la paz internacional» en *Naciones Unidas*, diciembre 1994, p. 14.

(13) Establecido por la Asamblea General en la resolución 47/217, de 23 de diciembre de 1992.

por los Estados miembros a la Organización (y sobre todo a su secretario general):

1. Incapacidad para endeudarse en los mercados financieros internacionales.
2. Escasez de recursos de libre disposición por parte del secretario (los ya citados 10 millones de dólares).
3. Imposibilidad de exigir intereses de demora a los países que se retrasen en sus pagos.

Entre los problemas que plantea el retraso de los pagos al sostenimiento de las OMPs se ha mencionado ya el que afecta al sistema de compensaciones (unos 900 millones de dólares a finales de 1994) a los países que contribuyen con medios humanos y materiales a las OMPs. Se genera aquí un círculo vicioso entre los contribuyentes que no pagan con puntualidad y los receptores de los reintegros, que en ocasiones coinciden con los anteriores, que deben esperar incluso años para recibir lo que se les debe. La importancia de las compensaciones (14) es desigual; mientras que para los países desarrollados constituye un factor secundario, para los menos desarrollados –que frecuentemente envían a sus contingentes en condiciones muy precarias– se trata de una forma más o menos encubierta de subvención a sus Fuerzas Armadas, que reciben no sólo ayuda económica sino también equipo y material, por una cuantía superior a su aportación, de indudable importancia para sus maltrechas economías. En el año 1990 los gastos por compensaciones alcanzaban una media del 59% del presupuesto total de cada OMP.

Dentro de las dificultades de pago que pueden adivinarse en una situación como la descrita la máxima prioridad la constituyen los suministradores privados de las fuerzas desplegadas, seguidos por el personal civil y militar de la OMP y, por último, los gobiernos con fuerzas desplegadas en la zona.

(14) En este capítulo se incluyen: 1. Reembolsos. Gastos que se originan sobre el terreno (alimentación, combustible,...), en función de las cifras de personal y material autorizado por ONU. 2. Compensaciones fijas al contingente autorizado. Se estipulan unos baremos fijos por cada componente, con un suplemento para el personal especialista, y por el mantenimiento del armamento individual y la munición. 3. Cartas de crédito. Para la provisión de repuestos de material de comunicaciones y vehículos. 4. Relevos de contingentes. Para financiar las rotaciones del personal, cuando la estancia del contingente supera los seis meses. 5. Compensaciones por material y equipo. Para compensar la depreciación por el uso del equipo y material propiedad del contingente.

Dentro del esquema general descrito hasta aquí UNPROFOR, activada por la resolución 743 (21 de febrero de 1992), no se separa de las pautas ya conocidas, aunque por su envergadura constituye un caso singular que ha funcionado como catalizador del debate que se está produciendo acerca de la necesidad de reformar globalmente el sistema de financiación y dirección de las OMPs. De las 76.612 personas procedentes de 76 países que, según las fuentes oficiales de la ONU, componían las OMPs activadas a finales de agosto de 1994, entre civiles y militares, un total de 36.367 (procedentes de 44 países) estaban encuadradas en UNPROFOR. El presupuesto anual de la operación, con variaciones en la medida en que ha ido ampliando sus efectivos y misiones, se mueve en torno a los 1.900 millones de dólares anuales (15), que equivalen al 52% del presupuesto anual de las OMPs.

En un informe del secretario general a la Asamblea, de 17 de junio de 1993, ya se llamaba la atención sobre los desequilibrios que se estaban produciendo con relación a la aportación de cuotas por parte de los países miembros. A 24 de mayo de 1993 se habían prorrateado cuotas por un total de 716,7 millones de dólares (para cubrir el período del 12 de enero 1992 al 30 de junio 1993) y únicamente se habían recibido efectivamente 469,4 (16). Por otra parte, el volumen de las contribuciones voluntarias requeridas por el secretario general era prácticamente irrelevante, lo mismo que las aportaciones al fondo fiduciario para los gastos comunes del mando de Bosnia-Herzegovina. Esta tendencia al desequilibrio presupuestario se ha ido acrecentando desde entonces como recordaba con amargura la propia Organización el pasado 20 de diciembre de 1994, en referencia a los 600,5 millones de dólares que Estados Unidos acumulaba como pagos pendientes a UNPROFOR.

Tiempos de cambio en Estados Unidos

Como principal contribuyente al presupuesto ordinario y al de OMP de la ONU (cuadro 1) las relaciones entre Estados Unidos y la Organización tie-

(15) *A Report on the Third Annual Peacekeeping Mission*, United Nations Association of the United States of America, Nueva York, febrero 1995, p. 6.

(16) *Financiación de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas*, Informe del secretario general a la Asamblea General, XLVII período de sesiones, 17 de junio de 1993, p. 7.

Cuadro 1.— *Aportación a los presupuestos ordinario y de mantenimiento de la paz de los cinco miembros pertenecientes del Consejo, en porcentaje*.*

Países	Año 1974		Año 1994	
	Presupuesto ordinario	Presupuesto OMPs	Presupuesto ordinario	Presupuesto OMPs
China	5,0	6,35	0,77	0,97
Francia	5,86	6,77	6,00	7,61
Unión Soviética/Rusia	12,97	14,99	6,71	8,51
Gran Bretaña	5,31	6,13	5,02	6,37
Estados Unidos	25,0	28,89	25,00	31,73

* Datos extraídos de: LAURENTI, J. *National Taxpayers, International Organizations. Sharing the Burden of Financing the United Nations*, United Nations Association of USA. Nueva York, 1995, p. 30.

nen una trascendencia vital para la propia viabilidad de las acciones de ésta última.

Esta situación y el hecho de que Estados Unidos sea actualmente el único país con capacidad real para organizar y desplegar fuerzas militares de cierta entidad en cualquier lugar del planeta, otorga a este país un poder significativo a la hora de tratar de imponer sus criterios.

En relación con la ONU, la historia de sus relaciones se ha ido salpicando en las últimas décadas de diversos desencuentros, en los que se adivinaba la tensión entre los intereses generales de la Organización y las pretensiones norteamericanas. Desde los años setenta se detecta una intensificación de las críticas de Estados Unidos contra una maquinaria que no controla plenamente, y a la que acusa de ineficiente y corrupta, y en la que se adoptan decisiones contrarias a sus intereses. Esto se tradujo en una serie de medidas de protesta, con implicaciones presupuestarias evidentes, con las que Estados Unidos trataba de forzar un cambio de rumbo en el proceso de toma de decisiones de las Naciones Unidas. Entre ellas destacan:

1. La decisión, como respuesta a la creación de la Oficina de Protección a los Refugiados Palestinos, de deducir de su aportación global, a partir de 1980, el 25% del presupuesto global de dicha oficina.
2. En el año 1974, cuando la UNESCO rechazó la petición de incluir a Israel en el grupo de países europeos y criticó la política israelí de educación en los Territorios Ocupados, el Congreso norteamericano rechazó pagar al citado organismo hasta 1976.

3. En 1984 se opuso de igual forma cuando la ONU decidió crear una Oficina de Apoyo a la SWAPO (Namibia).
4. En el año 1984 se retiró de la UNESCO, sin haberse reincorporado todavía hasta la actualidad.
5. Finalmente, en el año 1985, estableció que, a menos que la Asamblea General adoptara un sistema de voto acorde a la contribución económica de cada miembro, Estados Unidos reduciría unilateralmente su aportación al 20% del presupuesto total de la ONU.

Se entiende de esta manera que los actuales planes de reformulación de las relaciones entre Estados Unidos y la ONU no son producto de una decisión de última hora. Responden a un proceso prolongado en el que, junto a la presión ejercida por influyentes círculos de opinión norteamericana tendentes al aislacionismo o al unilateralismo, se ponen de manifiesto diversos factores objetivos de desequilibrio como las escasas aportaciones de China y Rusia dentro del grupo de miembros permanentes o la permanencia en el Grupo C de países como Arabia Saudí, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Corea del Sur.

El debate actual parte de las promesas asumidas en el año 1992 por el actual inquilino de la Casa Blanca durante su campaña electoral centradas en:

1. Creación de una fuerza permanente de despliegue rápido de la ONU (actualmente abandonada).
2. Cancelación de las deudas con la Organización (aunque se ha reducido su cuantía no ha llegado a cumplirse en su totalidad (17)
3. Reducción de la contribución norteamericana al presupuesto de mantenimiento de la paz hasta un techo máximo del 25% del total.

Este último objetivo se mantiene plenamente vigente y fue reiterado posteriormente por el presidente Clinton (18) y concretado en una *Presidential Decision Directive*. Entre los elementos más destacados de dicha directiva cabe citar (19):

-
- (17) El día 26 de agosto de 1994 Estados Unidos enunció su intención de pagar, en concepto de retrasos, un total de 956,2 millones de dólares al presupuesto OMP antes de finalizar el año fiscal. Recogido por el secretario general en su *Memoria* sobre la labor de la organización, *op. cit.*, p. 31.
 - (18) «Confronting the challenges of a broader world», discurso pronunciado en la Asamblea General el 27 de septiembre de 1993.
 - (19) Recogidos en el documento «The Clinton Administration's policy on reforming multilateral peace operations» (*Executive Summary*), publicado en mayo de 1994.

- Una reducción de seis puntos porcentuales (desde el 31,73 %) de la contribución al presupuesto de mantenimiento de la paz, hasta situarlo al mismo nivel de las aportaciones al presupuesto ordinario (25%) para el 1 de enero de 1996.
- Una reforma del sistema de dirección y financiación de las OMPs en las que participe Estados Unidos, con la idea de lograr una mayor coordinación y eficiencia internas. Se establece un concepto de «responsabilidad compartida» dentro de la propia Administración norteamericana, según el cual el Departamento de Defensa será el responsable en labores de dirección y financiación de aquellas OMPs en las que participen fuerzas nacionales y el Departamento de Estado hará lo propio en aquellas sin participación de fuerzas norteamericanas.
- Con la idea de corregir la ineficiencia, fraude y abuso que, según sus análisis caracterizan a la ONU, tratarán de establecer una oficina de inspección general, de carácter permanente e independiente. Al mismo tiempo se persigue la unificación de todos los presupuestos de OMP, así como otras medidas que incluyen: a) designación de expertos permanentes en temas presupuestarios para desarrollar unos planes financieros creíbles (particularmente de los países que más contribuyen a las OMPs); b) ampliación del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz hasta los 500 millones de dólares (con contribuciones voluntarias); c) establecer acuerdos con el/los país/es anfitrión/es para asegurar un apoyo preferencial a las fuerzas desplegadas; d) prohibir la utilización de fondos asignados a OMPs para solucionar problemas financieros en otros capítulos; y e) revisar la escala de contribuciones a OMPs, que permita establecer una base trianual para calcular el promedio de ingresos nacionales y racionalizar la composición del Grupo C.
- Por último, Estados Unidos tratará con su voto en el V Comité de contener los gastos globales de las OMPs.

En el terreno de los hechos la decisión más importante adoptada hasta ahora ha sido el compromiso acordado por las dos Cámaras del Legislativo norteamericano, en 1994, de que a partir del 1 de octubre de 1995 la contribución al presupuesto de mantenimiento de la paz se reducirá al anunciado 25%.

Más recientemente, el 16 de febrero de 1995, el Congreso aprobó la reducción de dicha contribución al 20%, al mismo tiempo que determinaba que debían deducirse de las deudas pendientes con la ONU la cantidad de 1.700 millones de dólares (equivalentes a las aportaciones voluntarias que Estados Unidos había efectuado en períodos anteriores a diversas OMPs).

Dado que la contribución anual de Estados Unidos se eleva a 1.100 millones de dólares anuales, esto significaría que, de aprobarse definitivamente la medida por el Senado, en el presente año fiscal no se produciría ningún ingreso por parte norteamericana a las arcas de la ONU, y que en el siguiente sólo aportaría unos 400 millones. Además del efecto que esto podría tener sobre otros contribuyentes «el efecto de esta medida sería la destrucción de las Fuerzas de Paz como un instrumento de nuestra política exterior» (20).

Tras estas controversias y propuestas norteamericanas se adivina un modelo de implicación en las OMPs que —en la medida en que se consolide en el próximo futuro la corriente republicana de recortes de gastos, reequilibrio presupuestario y concentración en los asuntos nacionales en detrimento de los de la agenda internacional— probablemente se plasmará alrededor de los siguientes ejes.

1. No poner Fuerzas Armadas propias bajo mando extranjero.
2. Participar como *cascos azules* cuando no haya otra alternativa.
3. En circunstancias normales, mantener a las fuerzas propias como reserva para enfrentarse a amenazas militares a la paz internacional serias y de entidad considerable, dejando a otros países las labores de mantenimiento de la paz de menor rango (probablemente esto supondría una reducción sustancial de la presencia de tropas norteamericanas en muchas de las 15 operaciones en las que están implicados en la actualidad).

España en UNPROFOR

Desde su ingreso en la ONU, en diciembre de 1955, España se mantuvo al margen de las OMPs prácticamente hasta finales de los años setenta, aunque ya formaba parte del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, desde su creación en 1965. Por lo que respecta al capítulo financiero nuestro país estaba incluido en el Grupo C (20% de la cuota correspondiente al presupuesto ordinario).

(20) En opinión del secretario de Estado Warren Christopher reseñada en *El País*, 17 de febrero de 1995.

La primera oferta de participación no se produjo hasta 1982, cuando se puso en marcha la operación de asistencia a la transición en Namibia (UNTAG) —aunque hasta 1989 no se desplegó efectivamente. A partir de ese momento se sucede la participación de observadores y de fuerzas españolas en diversas OMPs como ONUCA (Centroamérica), UNAVEM I y II (Angola), ONUSAL (El Salvador), ONUMOSZ (Mozambique), UNEM (Nicaragua), UNPROFOR (ex Yugoslavia), UNAMIR (Ruanda), UNAVEM (Haití) y MINUGUA (Guatemala).

La plasmación del cambio operado con relación a la implicación española en las OMPs, en consonancia con el proceso de incorporación a los organismos internacionales y de búsqueda de un mayor protagonismo acorde con el potencial de un país desarrollado (España es el noveno contribuyente a los presupuestos ONU con el 1,95% del total), tiene una fecha concreta: 1989. En ese momento España solicitó voluntariamente su inclusión en el Grupo B (21), al mismo tiempo que un general español fue designado a la cabeza de ONUCA. Esta decisión de incremento de la cuota suponía una elevación escalonada en tres años para llegar a la cota del 1,95% del presupuesto global de las OMPs en 1992 (debido a los recortes presupuestarios de los primeros años de esta década no se han podido cumplir los plazos previstos en su totalidad, acumulando ciertos retrasos en los pagos (22).

Por otra parte, la diplomacia española inicia alrededor de ese año un proceso que se orienta al objetivo de lograr el nombramiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Una meta que se logra finalmente durante el período 1992-1994 y para cuya consecución era importante implicarse más estrechamente en las actividades de la Organización (23). Aquí puede encontrarse, por tanto, una de las principales razones para explicar el salto cualitativo y cuantitativo de la participación española a las OMPs durante estos últimos años.

(21) Confirmada por la resolución 44/192 B 1989.

(22) IGLESIAS, A., *op. cit.*, registra unos retrasos de 2.700 millones de pesetas a finales de 1992, «que se convertirán en 7.700 en 1993», p. 35.

(23) Según el artículo 23 de la Carta uno de los criterios para la designación será «en primer lugar el volumen de la contribución de los miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y otros fines de la Organización, y también la distribución geográfica equitativa».

La experiencia acumulada y el propio desarrollo de la política exterior española, crecientemente ligada a la marcha de los asuntos internacionales desde diversas plataformas, ha permitido fijar una serie de criterios básicos que faciliten la decisión del empleo de personal nacional en las OMPs; entre los que destacan:

- a) La existencia de una solicitud expresa de participación por parte del secretario general.
- b) La certeza de que la intervención no afecte a los imperativos de la seguridad nacional.
- c) El análisis del contexto político y militar en el que se va a desarrollar la operación.
- d) Los intereses de la política exterior española en la zona.
- e) El carácter profesional de los componentes de la misión y la voluntad de su participación.
- f) Otros elementos de juicio como las facilidades de transporte del contingente,... (24).

En este contexto la contribución financiera española a UNPROFOR, desde el año 1992, sigue las pautas de aquellas operaciones que, aunque sean patrocinadas por la ONU, se financian con cargo a los Estados participantes en la misión. De esta forma, es el Ministerio de Defensa, y no el de Exteriores, el que debe correr con la práctica totalidad de los gastos del despliegue y mantenimiento del contingente nacional desplegado en la zona.

El análisis de los gastos y compensaciones derivados de la participación española en UNPROFOR permite comprobar el alto nivel de implicación actual de nuestro país en las labores de mantenimiento de la paz y, al mismo tiempo, confirmar la importancia de esta operación para la propia ONU. Como se decía anteriormente, el volumen de personal y de recursos económicos comprometidos en la ex Yugoslavia representa una prueba de fuego para la capacidad de la ONU en labores de mantenimiento de la paz y un punto de arranque para el debate sobre el futuro papel de la Organización.

(24) Recogidos por: IGLESIAS, A., «Mantenimiento de la Paz» en *Cuadernos Jurídicos*, número 6, p. 30, 1992.

Cuadro 2.— Gastos en UNPROFOR por Ejércitos y por tipo, en millones de pesetas.

Ejércitos	Personal	Vida y funcionamiento	Operativos	TOTAL
Tierra	7.769,8	1.135,8	7.587,0	16.492,7
Armada	2.213,8	37,1	3.617,8	5.868,8
Aire	766,8	6,6	1.747,8	2.521,3
Órgano Central	95,4	—	—	95,4
EMAD	78,5	—	0,5	79,1
<i>TOTAL</i>	<i>10.924,3</i>	<i>1.179,5</i>	<i>13.153,1</i>	<i>25.057,3</i>

En el caso español las cifras que se reseñan a continuación, que reflejan la situación a 31 de octubre de 1994, han sido dadas a conocer por el Ministerio de Defensa, con ocasión de la respuesta de su titular a una pregunta planteada en el Congreso de Diputados. En la citada fecha los gastos totales de España en UNPROFOR se elevaban a 25.057,5 millones de pesetas (2.332,2 en 1992, 9.504 en 1993 y 13.221,1 en 1994), lo que representa un 88,282% del total de gastos derivados de la participación en todas las OMPs con presencia española (28.383,5 millones de pesetas).

Por Ejércitos (cuadro 2) destaca la partida del Ejército de Tierra con 16.492,7 millones de pesetas, lo que supone un 65,8% del total.

En cuanto a las compensaciones recibidas por los diferentes conceptos que se han señalado anteriormente, para todas las OMPs con presencia española, la cantidad percibida hasta la fecha se elevaba a 6.867,7 millones de pesetas, a los que habría que añadir 661,3 pendientes de cobro. En total, de los 7.529 millones resultantes la parte correspondiente a UNPROFOR alcanzaba los 6.135,6. Esto supone que en términos globales las compensaciones equivalen al 26,52% de los gastos efectuados en esas mismas OMPs, o al 35% una vez que se reciban los retornos pendientes. Su desglose por capítulos ofrece el resultado siguiente:

- Reembolsos, 627,7 millones de pesetas correspondientes a gastos efectuados sobre el terreno y sufragados en principio con fondos nacionales.
- Compensaciones fijas en función del contingente autorizado, un total de 3.110,9 millones recibidos automática y directamente de ONU, a través de la misión permanente española.
- Cartas de crédito, 513,9 millones de créditos disponibles en el Cuartel General de Naciones Unidas en Zagreb, para provisión de repuestos realmente consumidos de material de comunicaciones y vehículos

(hasta ahora sólo se han justificado documentalmente 364,1 millones de pesetas).

- Relevos de contingentes, 178,5 millones por gastos realizados inicialmente por España para el transporte de los contingentes a la zona.
- Compensaciones por material y equipo, se han recibido 1.704,6 millones por desgaste y amortización de material (siguiendo un plan de amortización de cuatro años con plazos de depreciación anuales del 30%, 30%, 20% y 20%).

En definitiva, se trata de un esfuerzo considerable concentrado en un corto período de tiempo, que ha permitido situar a España entre el grupo de países más activos en el ámbito de las ONPs. Una vez consolidado este nivel, que se corresponde con nuestro potencial militar y económico, no caben esperar incrementos sustanciales de la participación nacional a las OMPs, por lo que la tarea deberá concentrarse en la contribución al actual debate sobre el futuro de la ONU y su labor en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Conclusiones

La situación de crisis financiera de la ONU, tanto para atender a los gastos derivados de su presupuesto ordinario como del correspondiente a las OMPs, tiene un carácter estructural como reflejo de la indefinición y falta de determinación sobre su configuración y misiones futuras.

La decisión manifestada por Estados Unidos de reducir su contribución financiera no sólo responde a un intento por reformar ciertos aspectos, manifiestamente mejorables, de la dirección y gestión de la Organización, sino que conecta con una tendencia creciente entre su opinión pública y significativos segmentos de la clase política norteamericana por concentrarse prioritariamente en sus asuntos internos. Aún en el caso de que el resultado del debate actualmente en marcha no se incline radicalmente por el aislacionismo, cabe esperar un mayor unilateralismo en decisiones que afecten a sus intereses nacionales, todo en detrimento del protagonismo de la ONU.

Cuando se compara el nivel de gastos militares nacionales con las aportaciones a las OMPs (cuadro 3) se comprueba como las diferencias no sólo son enormes, sino que el discurso por el cual se trata de enfatizar el papel de la ONU como el mejor garante de la paz y la seguridad mundiales se queda en poco más que un mero pronunciamiento formal. No se pretende

Cuadro 3.— Comparación entre gastos militares nacionales y aportaciones al presupuesto para mantenimiento de la paz, en millones de dólares, año 1991*.

<i>Países</i>	<i>Gastos militares nacionales</i>	<i>Aportaciones al presupuesto para mantenimiento de la paz</i>	<i>Ratio</i>
Checoslovaquia	723	3,2	223:1
Japón	32.100	55,9	574:1
Francia	41.400	37,8	1.096:1
Gran Bretaña	42.300	29,4	1.441:1
Estados Unidos	304.500	151,0	2.016:1

* RENNER, M. *op. cit.*, p. 50, 1993.

como objetivo inmediato la transferencia automática de partidas presupuestarias nacionales hacia la ONU, reforzando su capacidad para actuar a nivel mundial con eficacia en las labores que tiene reconocidas por la comunidad internacional. Previamente será necesario reformas muchos aspectos que afectan a sus imperfecciones actuales y clarificar su papel en el nuevo orden mundial, pero sí podría pensarse, al menos, en ir dando los primeros pasos en esa dirección.

Entre las reformas concretas a plantear de manera inmediata, si se decide apostar finalmente por una ONU capaz y eficaz, cabe mencionar:

- La necesidad de aumentar la autonomía del secretario general para iniciar una OMP cuando ya ha sido autorizada, simultáneamente a la discusión sobre el presupuesto final de la operación. Esto supone también aumentar el volumen de recursos financieros de libre disposición en manos del secretario.
- Dotar a las OMPs de una seguridad financiera que vaya más allá de los seis meses actuales. Esto implica una mayor dotación del Fondo de Reserva. En caso contrario será muy difícil en el futuro organizar OMP de entidad considerable y suficiente a los retos que se planteen.

Una alternativa a la inseguridad financiera del modelo actual de OMP pasa por la plasmación práctica de alguna de las sugerencias planteadas por el secretario general en su documento programático «Un Programa para la Paz» (documento S/24.111, 17 de junio de 1992): 1. Una fuerza permanente ONU (ha sido rechazada por última vez en el Consejo de Seguridad en febrero de 1995). 2. Fuerzas nacionales perma-

nentes a disposición de ONU (cada país pondría un número determinado de personal y equipo bajo esa categoría, comprometiéndose a instruir, financiar y mantener su capacidad de empleo). Respecto a esta segunda opción el propio secretario general se ha embarcado en un proyecto de comprometer a unos 20 países que «prestarían» unos 2.000 hombres cada uno, para poder ser empleados por ONU en un plazo de 48 horas.

En esta misma línea se defiende la creación de un presupuesto unificado de mantenimiento de la paz, financiado mediante un solo prorrateo anual de cuotas.

- La reforma de los criterios de contribución a las OMPs con el objetivo de modificar al alza la situación de ciertos países del Grupo A (China) y del Grupo C, Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Corea del Sur,...

Por otra parte, la reducción norteamericana obligará a un aumento en las cuotas de otros países (especialmente de la Unión Europea), que debe ser aceptado y fijado simultáneamente para evitar mayores desequilibrios. Por último, si el Consejo de Seguridad modifica su estructura, admitiendo nuevos miembros permanentes (Alemania, Japón,...), será necesario igualmente determinar sus compromisos financieros a un nivel superior al actual.

Resulta chocante, por otra parte, comprobar como en los Grupos C y D figuran muchos de los países que porcentualmente más dedican a gastos militares nacionales. Quizás la existencia de una ONU fuerte y creíble, con capacidad de acción y disuasión, permitiría la disminución de esos gastos y su reorientación hacia el presupuesto de mantenimiento de la paz de la Organización.

La utilización del sistema actual de compensaciones a los países que participan con personal y medios en las OMPs, como un medio de subvenciones encubiertas a ciertos países menos desarrollados, no redundaría en beneficio de la eficacia de la propia operación y detrae recursos que podrían ser mejor empleados para cumplir las misiones encomendadas a los *cascos azules*.

Este sistema permite que un país mal equipado envíe contingentes a una OMP con la idea de recibir equipo, material y fondos financieros que le permitirán aumentar la capacidad de combate de esa fuerza, repitiendo la operación en la próxima OMP en la que participe (a la que enviará otro

contingente distinto e igualmente mal equipado). En definitiva, la ONU no se aprovecha de ese incremento de capacidad militar de los contingentes nacionales (como ocurriría si esas tropas estuvieran previamente «asignadas» a ONU) y se ve obligada a mantener un gasto que, de manera indirecta, contribuye al rearme de unos países que en el futuro pueden crear problemas que exijan la creación de una OMP.

En el debate actual sobre el futuro de la Organización se aprecia una tendencia clara a congelar, e incluso a disminuir, los gastos dedicados a OMPs. No se contempla la idea de volver a organizar operaciones de largo alcance, que impliquen una gran cantidad de efectivos y medios de muchos países. La opción será, dentro de una política de austeridad generalizada, reorientar los escasos fondos hacia la «diplomacia preventiva» (apoyo a la democratización, desarrollo económico sostenible, educación, labores de mediación,...).

Entre las alternativas abiertas se contempla el aumento de la cooperación entre la ONU y algunos organismos regionales Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Organización para la Unidad Africana (OUA),... El desarrollo de este modelo de relaciones permitiría dar cuerpo a la idea de recrear el concepto de «preposicionamiento de material y equipo» que la OTAN ya desarrolló en el ámbito de la guerra fría. La existencia de instalaciones permanentes en territorio africano, en las que se almacenaría y mantendría pertrechos y armamento, a disposición de contingentes bajo el mando de la OUA para la realización de OMPs es un proyecto a considerar desde el punto de vista del ahorro, la rapidez y la eficacia.

Dada la indefinición sobre el modelo de ONU que se va a configurar en el próximo futuro es difícil pronosticar cual de las tendencias señaladas acabará plasmándose en una realidad. Mientras tanto, sólo cabe apuntar las limitaciones del modelo actual, sistematizar las alternativas planteadas y configurar diversas hipótesis sobre la conveniencia de cada escenario resultante. En este sentido, los elementos a retener, desde el punto de vista económico-financiero, se centran en la consecución de una seguridad presupuestaria que garantice el sostenimiento de las OMPs y que no disuadan a la Organización de emprender una acción por falta de recursos.

En esa misma línea, la existencia de fuerzas militares puestas a disposición de ONU por parte de un conjunto de Estados miembros (reservándose la decisión final sobre su asignación concreta a cada OMP) sería un

instrumento eficaz para lograr una respuesta rápida, que evitara la escalada del conflicto y, por tanto, mayores pérdidas y costes. Al mismo tiempo garantizaría una mayor eficacia de la misión, como resultado de la aplicación de planes de instrucción coordinados de manera permanente, y podría reducir los costes financieros en la medida en que los Estados miembros se corresponsabilizaran de su sostenimiento.

Lo que será de todo punto imposible es realizar una labor diplomática y de pacificación sin recursos financieros acordes con las tareas encomendadas. En ese sentido, no basta con que la ONU tenga la voluntad, que sólo podrá serle conferida por los Estados miembros, y la legitimidad para actuar en aras de la paz y la seguridad mundiales, necesita estar dotada además de los suficientes recursos económicos y materiales. Mientras no se cumplan esas condiciones el análisis de la eficacia de los *cascos azules* en UNPROFOR, o en cualquier otra operación, estará afectado por las limitaciones y la incapacidad del organismo que ha creado y dirigido la misión.