

España, de nuevo, en el Consejo de Seguridad: ¿qué cabe esperar?

Juan Antonio Yáñez-Barnuevo | Embajador de España y representante permanente en las Naciones Unidas en 1991-1996 y 2004-2010.

Tema

España ha conseguido acceder por quinta vez a un puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad, para el período 2015-2016.

Resumen

Mediante una intensa campaña llevada a cabo por gobiernos de distinto signo político a lo largo de casi un decenio y tras salvar no pocas dificultades en una apretada contienda, España ha conseguido acceder por quinta vez a un puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad, para el período 2015-2016. Este ARI repasa los factores básicos en presencia: el Consejo en que se va a integrar España, las cuestiones que están sobre la mesa y que podrían plantearse y, finalmente, la España que accede al Consejo y su previsible papel durante este próximo bienio.

Análisis

Mediante una intensa campaña llevada a cabo por gobiernos de distinto signo político a lo largo de casi un decenio y tras salvar no pocas dificultades en una apretada contienda, España ha conseguido acceder por quinta vez a un puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad, para el período 2015-2016. Ello supone indudablemente un éxito para nuestro país, al haber obtenido el respaldo de más de dos tercios de la Asamblea General de la ONU para formar parte del órgano primordialmente encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, conforme a la Carta de San Francisco. Ese mandato constituye, ante todo, un ejercicio de responsabilidad compartida en el escenario global, que habrá de ser asumido adecuadamente si queremos estar a la altura de la confianza recibida. Repasemos, pues, los factores básicos en presencia: el Consejo en que se va a integrar España, las cuestiones que están sobre la mesa y que podrían plantearse y, finalmente, la España que accede al Consejo y su previsible papel durante este próximo bienio.

El Consejo de Seguridad al que llega España

Lo primero que hay que recordar es que el Consejo sigue siendo, en su estructura, el mismo que surgió de la reforma de la Carta que en 1965 amplió el número de sus miembros no permanentes de seis a 10 y, por tanto, su composición plena de 11 a 15, al mantenerse los cinco miembros permanentes (EEUU, el Reino Unido, Rusia, Francia y China). Esa composición ha sido criticada por no corresponder del todo a la comunidad internacional conforme se ha desarrollado en el último medio siglo; pero lo cierto es que, tras más de dos décadas de debates y negociaciones en la Asamblea General, no ha sido posible llegar a un acuerdo tan amplio que permita una ampliación del Consejo mediante una nueva reforma de la Carta, que exigiría la ratificación por dos terceras partes del total de Estados miembros de la ONU, incluidos los cinco miembros permanentes.

Al estar bloqueada, por el momento, la vía de la revisión formal del Consejo, se intensifican las presiones de muchos grupos de países para que el Consejo modifique diversos aspectos de su funcionamiento, de manera que sea más transparente y esté más atento a las preocupaciones del conjunto de los Estados miembros de la ONU. Esta tendencia, sin duda, va a gravitar sobre la actuación del Consejo durante el próximo bienio y España debe ser muy consciente de ello, como se desprende del programa (“España en el Consejo de Seguridad: transparencia y responsabilidad”) con el que ha hecho campaña para su elección. En efecto, los ojos del conjunto de los Estados miembros de la ONU estarán puestos en los no permanentes, quienes han de llevar el peso de la batalla en el Consejo para conseguir mayores niveles de apertura y participación (un movimiento, por cierto, en cuyo arranque participó España hace 20 años dentro del Consejo, junto con países latinoamericanos y también Nueva Zelanda).

Otro dato particularmente relevante es el de la fractura interna del Consejo. Desde que los cinco grandes comenzaron a cooperar en 1987, en plena era Gorbachov, para poner fin a la guerra entre Irán e Irak y esa tendencia se acentuó con el final de la Guerra Fría, la actividad del Consejo ha venido siendo muy intensa, con una clara reducción en el número de vetos por parte de los miembros permanentes y la proliferación de resoluciones acordadas sobre muchos conflictos en diversas partes del mundo, de Centroamérica a Camboya y del África Austral a Timor Oriental. Sin duda, ha habido también discrepancias y dificultades en distintos momentos, en particular respecto de los conflictos en la ex Yugoslavia y de la invasión de Irak en 2003. Pero esas cuestiones acabaron por encauzarse o, en todo caso, no causaron un resquebrajamiento duradero en el seno del Consejo. La situación, ahora, puede ser distinta. Las crisis de Siria y, especialmente, de Ucrania han provocado un profundo distanciamiento entre Occidente y Rusia, así como, en menor grado, con China. Puede que no estemos todavía en una nueva guerra fría como la que prevaleció en las relaciones internacionales durante décadas, pero en todo caso parece que estamos entrando en una fase de turbulencias que podría caracterizarse como de “paz gélida”. De ser así, ello se reflejará inevitablemente en el funcionamiento y la eficacia del Consejo.

Paradójicamente, esa situación, aunque no sea bienvenida, puede ofrecer oportunidades a los miembros no permanentes y en concreto a un país como España. En efecto, cuando las cinco grandes potencias están de acuerdo en las cuestiones importantes o, al menos, en los temas fundamentales (ya se sabe que, normalmente, se consultan entre ellas en privado y tratan de concertarse, sobre todo en los temas que afectan al arma nuclear y a medidas coercitivas, como sanciones o el empleo de la fuerza), los demás miembros del Consejo no tienen otra opción, las más de las veces, que la de alinearse con el acuerdo emergente, quizá procurando agregar alguna matización en el texto que vaya a adoptar el Consejo. En cambio, cuando la dinámica es de confrontación entre los permanentes, pueden abrirse espacios para una iniciativa propia por parte de los no permanentes o de algunos de ellos. Así, por ejemplo, el relevante papel desempeñado en los últimos meses en el Consejo por Australia y Luxemburgo, junto con Jordania, en cuanto a los aspectos humanitarios del conflicto sirio (papel que lógicamente debería recaer a partir de enero sobre sus sucesores, España y Nueva Zelanda, siempre con Jordania).

De forma general, no hay que olvidar que las decisiones del Consejo de Seguridad se adoptan sea por consenso o unanimidad, sea por una mayoría de al menos nueve votos (obviamente, sin que se interponga ningún veto). Dicho de otro modo, las abstenciones agregadas de siete no permanentes equivalen funcionalmente a un veto. Por consiguiente, cada voto cuenta y cada miembro no permanente tiene interés en concertarse con otros afines para reforzar su posición negociadora dentro del Consejo. Normalmente, España se coordinará de manera continua con los demás miembros de la UE (Francia, el Reino Unido y, durante 2015, Lituania) y también estará en estrecho contacto con EEUU, pero, lógicamente, también debería mantener un diálogo fluido con otros no permanentes que puedan compartir determinadas posiciones (como debería ser el caso, entre otros, con países como Nueva Zelanda, Chile, Jordania, Nigeria o Angola, durante 2015, o varios de los que previsiblemente ocupen puestos en 2016, como Uruguay, Japón, Ucrania, Senegal o Egipto).

Dentro de ese variado grupo de países, corresponderá probablemente a España y Nueva Zelanda, como ya hicieron en el pasado, el capitanear los esfuerzos para que el Consejo no olvide aspectos fundamentales para la comunidad internacional que a veces los grandes tienden a obviar en función de intereses más inmediatos o ventajas pasajeras: cuestiones como el imperio del Derecho, la defensa de los derechos humanos, el respeto del Derecho internacional humanitario, la lucha contra la impunidad de los responsables de los crímenes más graves de trascendencia internacional, el especial papel de la mujer en las situaciones de conflicto, así como el recurso a la mediación y otros medios pacíficos de arreglo de las controversias. En las diversas ocasiones en que España ha sido miembro no permanente del Consejo se encuentran notables ejemplos de iniciativas, en su día novedosas, que fueron aceptadas por los demás miembros y que supusieron avances significativos en la construcción de una comunidad internacional más justa

(sin ir más lejos, su activa participación en la creación, en 1993 y 1994, de los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda, precursores de la Corte Penal Internacional de carácter permanente y general). Ahora, España debería estar preparada para, si la ocasión se presenta y contando con los necesarios apoyos, lanzar alguna iniciativa relevante en esos ámbitos.

Los temas sobre la mesa del Consejo... y los que podrían venir

España se va a encontrar con una cargada agenda en el Consejo. El año actual se ha caracterizado por una serie de crisis (Siria/Irak, Ucrania, Gaza, Libia, República Centroafricana, epidemia de ébola, por mencionar solo unas cuantas) que se han acumulado a otras ya en curso, de tal manera que se ha puesto a prueba la capacidad del Consejo, y del propio sistema de la ONU, para hacer frente a múltiples situaciones al mismo tiempo, por no hablar de la agudización de las tensiones entre las grandes potencias.

Es evidente que el mayor reto para la comunidad internacional se presenta hoy en Oriente Medio, donde se yuxtaponen e imbrican diversos conflictos y situaciones de crisis: Siria e Irak (casi un solo campo de batalla hoy en día, tras la explosiva expansión de las operaciones del auto-denominado Estado Islámico o ISIL, con repercusiones en todos los países vecinos en forma de millones de refugiados y tránsito de terroristas y armas de todo tipo); el sempiterno conflicto palestino-israelí (con una ocupación de territorios que se perpetúa, periódicas confrontaciones violentas y un proceso de paz en el limbo); el delicado equilibrio en que se encuentra Líbano (donde, por cierto, España participa con un contingente en la fuerza de la ONU que mantiene la paz en la frontera con Israel); y, planeando sobre todo ello, la inconclusa negociación entre los grandes e Irán sobre el programa nuclear y el régimen de sanciones. España, como toda la UE, se juega mucho en medio de todo este complejo panorama. Tendremos todo interés en favorecer que la comunidad internacional permanezca firme y unida frente a ISIL, en defender la integridad de Irak (así como de Líbano y de la propia Siria), en promover soluciones negociadas en varias de esas situaciones ahora atascadas y en hacer todo lo posible por desbloquear el diálogo palestino-israelí con vistas a la puesta en práctica de la fórmula de dos Estados que convivan en paz y seguridad y al final definitivo de una ocupación de territorios que dura ya casi medio siglo. Todo ello deberá hacerlo España en concertación con sus socios de la UE y también con EEUU, pero, en su caso, deberá estar dispuesta a asumir su propia posición, por ejemplo, en lo que se refiere al Estado palestino, según acaba de aprobar casi por aclamación el Parlamento español.

Otra zona cercana de la que se ocupa activamente el Consejo es la que va a lo ancho del continente africano por la franja sahel-sahariana y zonas circundantes desde el Atlántico hasta el Índico. Son muchos y diversos los temas involucrados: el Sahara Occidental, Mali (y los países vecinos amenazados por grupos terroristas islámicos), Libia, las actividades del grupo Boko Haram en el norte de Nigeria y Camerún, la República Centroafricana, Sudán del Sur, Somalia... En la agenda del

Consejo figuran como cuestiones separadas, pero al mismo tiempo es aconsejable tratar de tener una visión de conjunto ante el incremento de la inestabilidad en la zona y la necesidad de dar una respuesta que no sea solo militar a los riesgos y amenazas implicados, sino que incorpore importantes dimensiones políticas y de desarrollo, en coordinación con las organizaciones regionales competentes. España, como país virtualmente vecino, presente en varias de las operaciones de paz en esa vasta zona (en Mali y en la República Centroafricana), deberá asumir un cierto protagonismo en los debates dentro del Consejo para la búsqueda de soluciones, incluyendo para tratar de superar el persistente bloqueo respecto del Sahara, puesto que España forma parte (junto a cuatro de los cinco miembros permanentes) del grupo de amigos del secretario general para ese tema.

Más difícil lo tiene el Consejo respecto al tercer grupo geográfico de situaciones conflictivas que figuran en su agenda: el que se extiende desde los Balcanes hasta los confines del Asia Central, en una banda que abarca desde Kosovo hasta Nagorno Karabaj. La mayoría de esas situaciones se han calificado de “conflictos congelados”, irresueltos o mal resueltos, y ahora se les ha agregado un conflicto caliente entre Rusia y Ucrania por Crimea y las zonas pro-rusas alzadas en el este de Ucrania. Se enfrentan no sólo países y etnias sino bloques geopolíticos (EEUU y la UE a un lado, Rusia por el otro) y el Consejo, en consecuencia, poco puede hacer, paralizado como está por el veto, en este caso, de Rusia. Mientras no exista un entendimiento al más alto nivel, que por ahora no se vislumbra, el relevo lo tienen que tomar, por el momento, la Asamblea, que ya ha condenado las acciones rusas, y, sobre el terreno, la organización regional OSCE, en la medida en que se lo permita el acuerdo de las partes involucradas.

Además, no hay que olvidar que siempre pueden surgir crisis no previstas o que se agudizan bruscamente. En anteriores mandatos, España tuvo que lidiar con sorpresas como la guerra de las Malvinas en 1982 o el genocidio en Ruanda en 1994, por no hablar de la guerra de Irak en 2003, de triste recuerdo. ¿De dónde podrán venir esta vez las sorpresas? Problemas y tensiones no faltan en el mundo, como lo muestran, por ejemplo, las fricciones que periódicamente se viven en Asia oriental, entre la división y nuclearización de la península coreana y las controversias de límites marítimos entre China y sus vecinos, o en Asia meridional, donde nunca se ha resuelto el conflicto por Cachemira y persiste la rivalidad entre la India y Pakistán, en la siempre agitada vecindad de Afganistán.

Además de las crisis y situaciones geográficamente localizadas, el Consejo se ocupa continuamente de cuestiones transversales (como la lucha contra el terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva, la protección de los civiles en los conflictos armados, especialmente mujeres y niños, la promoción de la consolidación de la paz tras los conflictos y la lucha contra la impunidad) o instrumentales (en particular, la supervisión de las numerosas operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas desplegadas por la ONU en diferentes escenarios, la promoción de la mediación y otras formas de solución pacífica de

conflictos, etc.). España, que ha sido especialmente activa en muchas de estas cuestiones, habrá de plantearse la conveniencia y oportunidad de asumir, junto con otros países afines, alguna iniciativa de calado en estos campos.

Por último, hay que recordar que durante el mandato de España, concretamente en 2016, el Consejo habrá de efectuar la selección de la persona que haya de suceder a Ban Ki-moon como secretario general de la ONU, con su posterior aclamación por la Asamblea. Será la segunda vez que le quepa a España esa responsabilidad, puesto que ya tuvo oportunidad en 1981 de promover la elección, por vez primera (y única, por ahora) de un latinoamericano, el peruano Javier Pérez de Cuellar. Para la próxima etapa, y con arreglo a los entendimientos no escritos dentro de la ONU, le corresponderá el turno a un europeo, en principio alguien de Europa Oriental, región que nunca ha tenido un secretario general. Es de suponer que distintos nombres empiecen a surgir a partir de ahora. Lo que se puede afirmar, siguiendo los antecedentes, es que la persona elegida provendrá muy probablemente de un país pequeño o mediano y que, al final, será aquella que pueda obtener la anuencia tanto de EEUU como de Rusia. Cabe esperar, además, que sea un nacional de un país de la UE, aunque de antemano no haya ninguna garantía de que así ocurra.

La España que accede al Consejo

Tras siete años de crisis económica y financiera y en medio de tensiones sociales y territoriales, España atraviesa un período de encogimiento demográfico y productivo y de introspección y descreimiento en el plano político, lo que a lo largo de su historia se ha traducido frecuentemente en una tendencia al retraimiento respecto del mundo exterior. En esta ocasión no ha sido del todo así, por nuestra participación en las instituciones europeas y en diversos foros multilaterales y por la necesidad de contar con los mercados exteriores para la reactivación de nuestra economía y mejorar las perspectivas de empleo. Sin embargo, tras un período de intensa actividad internacional, los últimos años han conocido una mayor concentración en el prioritario marco europeo y una relativa menor atención a ámbitos más amplios de actuación. De prolongarse esa tendencia, ello resultaría, a la larga, incompatible con nuestra plena participación en la gobernanza de la globalización, tanto a través de la UE como con nuestros propios medios de acción.

Por esa razón, la pertenencia de España al Consejo de Seguridad durante el próximo bienio nos brinda a la vez la oportunidad y la exigencia de una política más proactiva, de mayor presencia y con un perfil más acusado en la búsqueda de soluciones compartidas a los grandes retos de la paz y seguridad mundiales, ante todo en los escenarios que más directamente nos afectan, en la periferia de Europa y en torno al Mediterráneo, del norte de África y el Sahel hasta Oriente Medio en sentido amplio. Dentro del Consejo no basta simplemente con estar ni tampoco con seguir fielmente consignas marcadas desde centros de decisión ajenos. Es preciso, siempre dentro de nuestras fundamentales opciones europeas y occidentales, desarrollar una acción propia, comprometida y dispuesta a efectuar aportaciones

útiles a las decisiones colectivas que hagan frente a las amenazas y riesgos para la paz y contribuyan a reforzar la seguridad internacional.

La campaña desarrollada a lo largo de una década ha obligado a multiplicar los contactos con diversos grupos de países y a elaborar un esbozo de programa para nuestra participación en el seno del Consejo. Pero ello no basta. Ahora se precisa articular más detalladamente esa partitura y allegar los medios para que se pueda ejecutar con solvencia y eficacia. La iniciativa, lógicamente, corresponde al gobierno, que conforme a la Constitución tiene la facultad y el deber de dirigir la política exterior del Estado. Tal vez aproveche para ello la ocasión que se le presenta, además, con la anunciada aprobación de una Estrategia de Acción Exterior, que por ahora no acaba de ver la luz. Al propio tiempo, la experiencia enseña que esa acción tendrá mejores perspectivas de realizarse de forma continuada y sostenida en el tiempo en la medida en que cuente con el respaldo de las fuerzas políticas más representativas y especialmente del principal partido de la oposición.

Es de esperar que el ministro García-Margallo –quien, en su primera declaración tras la elección de España, ya resaltó la contribución que a ese resultado habían aportado gobiernos sucesivos y otras fuerzas políticas– presente próximamente en el Parlamento las prioridades y propuestas que tenga España en cartera para su desempeño en el Consejo y que periódicamente informe acerca de los principales retos y opciones con que se enfrente España en su labor dentro del organismo. Solo así se podrá contar con el necesario apoyo de la opinión pública española para un ejercicio que habrá de ser comprometido y, en ocasiones, podrá implicar, a la vez que ventajas, costes de diverso tipo.

No hay que olvidar que el bienio 2015-2016 estará partido en dos por las elecciones generales que habrán de celebrarse, a más tardar, a finales del próximo año. Según los sondeos de opinión, en esa ocasión ningún partido obtendrá una mayoría absoluta de escaños en el Congreso, lo que obligará, para gobernar con estabilidad, a pactos cuyo alcance, en este momento, no se puede aquilatar. Lo que es evidente es que, a fin de asegurar una conveniente continuidad en la acción internacional de España en los aspectos esenciales de nuestra política exterior, habrá de articularse un diálogo sostenido entre las principales fuerzas políticas, especialmente por parte de aquéllas que, por su representatividad y su trayectoria, tengan mayores perspectivas de asumir la gobernación del país. Y ello concierne, en lugar destacado, a la acción que vaya a desarrollar España en el Consejo de Seguridad a lo largo del próximo bienio.

Conclusiones

Al acceder España por quinta vez a un puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad, para el período 2015-2016, le corresponderá enfrentarse a un buen número de retos.

España se va a encontrar con una cargada agenda: el año actual se ha caracterizado por una serie de crisis (Siria/Irak, Ucrania, Gaza, Libia, República Centroafricana, epidemia de ébola, por mencionar solo unas cuantas) que se han acumulado a otras ya en curso, de tal manera que se ha puesto a prueba la capacidad del Consejo –y del propio sistema de la ONU– para hacer frente a múltiples situaciones al mismo tiempo, por no hablar de la agudización de las tensiones entre las grandes potencias. Asimismo, en 2016, tocará elegir al sucesor del actual secretario general.

Al margen de estos retos inmediatos, España deberá esforzarse, como ya ha hecho en el pasado, en capitanear los esfuerzos para que el Consejo no olvide aspectos fundamentales para la comunidad internacional que a veces los grandes tienden a obviar en función de intereses más inmediatos o ventajas pasajeras –cuestiones como el imperio del Derecho, la defensa de los derechos humanos, el respeto del Derecho internacional humanitario, la lucha contra la impunidad de los responsables de los crímenes más graves de trascendencia internacional, el especial papel de la mujer en la situaciones de conflicto, así como el recurso a la mediación y otros medios pacíficos de arreglo de las controversias–.

Por último, es importante que –tras siete años de crisis económica y financiera y en medio de tensiones sociales y territoriales– el hecho de que España atraviese un período de encogimiento demográfico y productivo y de introspección y descreimiento en el plano político no lleve, como en ocasiones anteriores, a una tendencia al retraimiento respecto del mundo exterior. La pertenencia de España al Consejo de Seguridad durante el próximo bienio brinda a la vez la oportunidad y la exigencia de una política más proactiva, de mayor presencia y con un perfil más acusado en la búsqueda de soluciones compartidas a los grandes retos de la paz y seguridad mundiales, ante todo en los escenarios que más directamente le afectan, en la periferia de Europa y en torno al Mediterráneo.