La ONU en primera plana

Boutros Ghali

Los trascendentales acontecimientos históricos que hemos presenciado en este fin de siglo, están moldeando un mundo nuevo en todas sus innumerables facetas y, en particular, en lo que hace referencia a los mecanismos ejecutivos de restablecimiento y conservación de la paz. El Consejo de Seguridad es el nuevo e indiscutido centro del poder mundial, reforzado ahora con el ingreso que se anuncia de Alemania y Japón, y con la decidida actuación de su Secretario General, Boutros-Ghali, quien ha puesto toda la fuerza de sus convicciones y de su personalidad en la emocionante e irreversible tarea de consolidar el nuevo orden mundial. Con el correr del tiempo y más pronto que tarde, habrá un solo Ejército Internacional, cada vez con mayores funciones policivas, bajo el mando del Consejo de Seguridad y de su Comandante en Jefe, el Secretario General. Boutros-Ghali no vacila en reafirmarlo en reciente entrevista concedida en El Cairo —“Time Intl.”, enero 18/93—: “Yo necesito, dice, ser capaz de enviar una fuerza de paz de la ONU dentro de tres días, y no tener que esperar tres meses de negociaciones para poder actuar”¹.

* * *

DESPUES DE 1945 MUCHOS CONFLICTOS quedaron sin solución. No es que la ONU no haya contado con los instrumentos necesarios para resolverlos, o que sus medios fueran inadecuados. Sin embargo la persistencia del antagonismo Este-Oeste impidió a la Organización asumir plenamente su rol de garantizar la seguridad internacional. Hoy, con el fin de la guerra fría, el recurso sistemático al veto no tiene razón de ser, y la ONU parece reencontrar su lugar en el centro del sistema de seguridad colectiva. Para demostrarlo sería suficiente con señalar las numerosas y crecientes peticiones de mediación que son sometidas hoy a su consideración.

Estoy convencido que será necesario fortalecer las acciones que emprenda la ONU en dos aspectos fundamentales: el restablecimiento y la conservación de la paz. Evidentemente, la una no es posible sin la otra. Pero la diferencia debe ser clara para el espíritu, lo que no siempre ocurre: el restablecimiento de la paz está dirigido a acercar a los partidos hostiles a través de medios pacíficos; la conservación de la paz apunta a garantizar la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. Mientras el restablecimiento de la paz quiere hacer triunfar la dinámica del diálogo sobre la lógica del enfrentamiento, la conservación de la paz busca estabilizar una situación de hecho.

1 TRIMESTRE 1993

El restablecimiento de la paz

LA CAPACIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD en el manejo de diversos problemas actuales^{1A} permite augurar para el futuro una presencia más activa de la ONU. Las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas que permiten emitir recomendaciones para buscar acuerdos pacíficos de las diferencias deben ser mejor explotadas, no sólo por el Consejo de Seguridad sino también por la Asamblea General, cuyos poderes deben ser aceptados por todos.

Los medios pacíficos

DENTRO DE LOS TÉRMINOS del artículo 99 de la Carta, el Secretario General puede estimular la atención del Consejo de Seguridad sobre todo problema que pudiera atentar contra el mantenimiento de la paz. Por esto, la ONU debe dotarse de un servicio propio de observación susceptible de aportar informaciones confiables expresadas por fuentes independientes. La diplomacia preventiva y la puesta en marcha de los procedimientos de restablecimiento y de conservación de la paz exigen, en efecto, una capacidad de alerta rápida y de información confiable. Lo cual no se presenta actualmente. No ignoro que la puesta en marcha de tal sistema se enfrenta a dificultades de orden práctico y financiero. Hace falta que tengamos acceso a los medios tecnológicos modernos —especialmente, a los sistemas de vigilancia desde el espacio—. ¿Cómo podría el Secretario seguir con toda imparcialidad la evolución de los conflictos o de las crisis?

Todos saben que la Organización de las Naciones Unidas muchas veces ha acudido en el pasado a “personalidades internacionales” —la mayoría de las veces eminentes hombres de Estado— quienes han estado encargadas de facilitar la puesta en marcha de los procesos de negociación o simplemente de hacer contactos más o menos formales con las partes involucradas en los conflictos. Continuaré actuando en este sentido. Lo hice recientemente al pedirle a Cyrus Vance, ex ministro de asuntos exteriores de Estados Unidos, que fuese mi representante personal en África del Sur.

Es mi responsabilidad, en cuanto Secretario General, tomar parte en los mecanismo de mediación y negociación entre los partidos en disputa. Este es uno de los aspectos esenciales de mi misión, el cual ejerceré con el apoyo del Consejo, de la Asamblea general y de los Estados miembros o, en caso necesario, independientemente de los organismos deliberatorios.

1/ *Politique Internationale* No. 57, otoño de 1992.

1A/ El Consejo de Seguridad ha probado su eficacia en asuntos recientes como el de El Salvador y el de Camboya. Después de años de guerra, gracias a los esfuerzos de las Naciones Unidas, estos países están en vía de la reconciliación nacional y de la democracia. A este respecto, las elecciones generales previstas para 1994 deben restablecer definitivamente la normalidad. En cuanto al caso de Camboya, aunque no todos los problemas estén resueltos, los acuerdos firmados en París bajo la égida de las Naciones Unidas han marcado el principio de una de las más importantes operaciones de restablecimiento y de conservación de la paz que la ONU haya conducido en su historia.

El último elemento clave de los dispositivos de la ONU es la Corte Internacional de Justicia. Estoy convencido de que una creciente apelación a la jurisdicción de la Corte contribuiría a respaldar los esfuerzos de la ONU en favor del restablecimiento de la paz. En esta perspectiva, aspiro a que el Secretario General sea autorizado, conforme al parágrafo 2 del artículo 96 de la Carta, a solicitar dictámenes consultivos a la Corte. En cuanto a los otros organismos de la ONU, deberían consultar con mayor frecuencia la Corte para recibir opiniones sobre los asuntos que le conciernen. Entre todas las medidas que tienden a incrementar el papel de la Corte dos me parecen esenciales:

1. Todos los Estados deben aceptar, antes del fin del decenio, la jurisdicción general de la Corte Internacional, conforme al artículo 36 de su estatuto. Dentro de la hipótesis en la cual las estructuras nacionales no permiten tal reconocimiento, sería conveniente que los Estados elaboren, al menos a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, una lista general de los problemas que están dispuestos a someter a la Corte; y que, dentro de los tratados multilaterales, ellos renuncien a las cláusulas que tienden a restringir la jurisdicción de la Corte en materia de regulación de los diferendos.

2. Con el fin de luchar contra la desigualdad de hecho en el acceso a la Corte Internacional, un fondo de contribución especial ha sido establecido² para ayudar a los países más pobres a pagar los gastos de procedimiento. Los costos que implican los procedimientos de arbitraje —una porción es asumida por las partes— disuaden en ciertos casos a los Estados más desprovistos a recurrir a la Corte. Todavía hace falta que todos los Estados den su contribución, la cual, recordémoslo, es voluntaria.

Los instrumentos pacíficos establecidos para el restablecimiento de la paz no llegan siempre a los resultados esperados. La mediación y la negociación deben algunas veces ser complementadas con otras armas. Entre ellas, el recurso a las sanciones económicas y las medidas de embargo que afectan las relaciones económicas o diplomáticas, pueden revelarse eficaces. No hay que olvidar, sin embargo, que las medidas económicas no tienen por objeto presionar a las poblaciones sino a los gobiernos, esperando de esta manera conducirlos a una situación de compromiso. También el Consejo de Seguridad debe vigilar que las sanciones que se dirigen al Estado no afecten a los civiles. Ciertamente sobre esto hay que reflexionar con prontitud teniendo en cuenta las experiencias recientes. En efecto, se puede temer que las sanciones económicas afecten más, con el tiempo, a las poblaciones que a los gobiernos.

El recurso a la fuerza

CUANDO LOS MEDIOS PACÍFICOS y las sanciones económicas han fracasado, queda el empleo de la fuerza militar. Que este tipo de intervención

2/ Creado en 1989, este Fondo de contribución especial tiene por objeto proveer a ciertos Estados una ayuda financiera para los gastos incurridos en ocasión de un reenvío de un diferendo a la Corte Internacional de Justicia, en virtud de un compromiso o de la ejecución de una detención.

no sea decidida deliberadamente, es una evidencia. Pero hace parte de los instrumentos que dispone la ONU para que, finalmente, la paz se imponga sobre la guerra. Este recurso es esencial para asegurar la credibilidad de las Organización de las Naciones Unidas en cuanto garante de la seguridad colectiva.

Teniendo en cuenta la situación política que prevalece hoy sobre la escena internacional, nada se opone en este momento a la firma de los acuerdos previstos por el artículo 43 de la Carta³. En estos acuerdos, los Estados se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, en caso de ser necesario, sus fuerzas armadas, asistencia técnica y las facilidades requeridas, no solamente de manera puntual sino también a título permanente. Lo cual no dejará de reforzar los medios de presión de la Organización: la posibilidad de movilizar inmediatamente sobre el terreno fuerzas militares disponibles podrá disuadir a un agresor potencial a lanzarse a una aventura guerrera. Esta es la razón por la cual espero que el Consejo, con el apoyo del Comité del Estado Mayor, entable lo más rápidamente posible las negociaciones mencionadas en el artículo 43 de la Carta, conforme al párrafo 2 del artículo 47 de la misma⁴.

Estas fuerzas tendrán por misión intervenir en caso de agresión caracterizada, en curso o inminente. Paralelamente, en ciertas circunstancias claramente determinadas, por ejemplo la violación de un cese al fuego, soy partidario del envío de unidades de "imposición de la paz". Estas fuerzas de imposición de la paz deberán recibir órdenes definidas con anterioridad y estar dotadas de un equipo más pesado que aquel del cual disponen actualmente las fuerzas de conservación de la paz, los *cascos azules*. Al incrementarse, ellas deberán someterse a un entrenamiento profundo y mejor adaptado a la especificidad de su tarea. Así se extiendan y funcionen bajo la cobertura de la autoridad del Consejo de Seguridad, **propongo que ellas estén bajo el comando en jefe del Secretario General**⁵.

El mantenimiento de la paz

EL PROCESO DE "REESTABLECIMIENTO DE LA PAZ" está relacionado con el de "conservación de la paz". Las operaciones de conservación de la paz presentan

3/ El artículo 43 de la Carta estipula que "todos los miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir a la conservación de la paz y de la seguridad internacional, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, bajo su convocatoria y de conformidad a un acuerdo especial o a acuerdos especiales, fuerzas armadas, asistencia y facilidades, lo cual implica el derecho de tránsito, necesarios para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional". El artículo 43 prevé también que estos acuerdos "serán concluyentes entre el Consejo y los miembros de la Organización".

4/ El artículo 47 de la Carta de las Naciones Unidas estipula que "el Comité del Estado Mayor se compone de los jefes de estado mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o de sus representantes. El convoca a todo miembro de las Naciones Unidas que no esté representado en el Consejo al Comité de una manera permanente a asociarse a él, cuando la participación de este miembro le es necesaria para el buen ejercicio de su tarea".

5/ Sobre este tema, hay que precisar que las fuerzas francesas desplegadas en la ex Yugoslavia están dentro del marco de la misión de conservación de la paz organizado por la ONU, la FORPRONU. En su origen, las fuerzas francesas contaban con dos batallones de infantería, un batallón de logística, cinco observadores militares y veinte policías civiles, lo cual significa 2.715 personas. Sus efectivos fueron aumentados con el fin de proteger el transporte de las ayudas humanitarias.

sin embargo características específicas que los comentaristas no siempre tienen en cuenta y que convendría señalar.

Para comprender la importancia de estas operaciones de conservación de la paz, es suficiente recordar que trece operaciones de este tipo fueron llevadas a cabo en el transcurso de los últimos cinco años, el mismo número que entre 1945 y 1987⁶. El aumento de solicitudes de este género hace más agudo el problema de financiamiento. Si queremos salvaguardar este aspecto innovador y productivo de la función de la ONU, es urgente encontrar soluciones. En estos días, los montos que la Organización debe a los países que suministran los contingentes se eleva a más de 800 millones de dólares. Consciente de que el volumen actual de cuotas-parte destinadas a la conservación de la paz pone en dificultades a ciertos Estados, solicitaré inmediatamente a la Asamblea General reformar el sistema: las contribuciones relativas a la conservación de la paz deberán ser contempladas no en el presupuesto de asuntos extranjeros, sino en el de la defensa. De una manera general, las condiciones a las cuales obedece el éxito de las operaciones de conservación de la paz no han cambiado: un mandato claro y realista, la estabilidad del Consejo de Seguridad, la voluntad de los Estados miembros de contribuir con el personal necesario, un comando eficaz por parte de las Naciones Unidas, tanto en su sede como en el terreno, y el apoyo financiero y logístico adecuado. Entretanto nuevas necesidades han aparecido recientemente en materia logística y de personal. Sobre este punto, desearía que los Estados miembros procedan a establecer los arreglos provisionales y hagan conocer al Secretariado General el tipo y el número de tropas especiales que ellos esperan poner a disposición de la Organización. Francia ya ha hecho saber, en la reunión del Consejo de Seguridad realizado en enero de 1992, que está dispuesta a ofrecer a las misiones de conservación de la paz un contingente de 1.000 hombres, "operativos" en 48 horas. Esta cifra podría ser doblada en una semana. El contingente desplegado participará en las actividades llevadas a cabo por el Comité del Estado Mayor, tal como lo establece la Carta.

El cuadro que acabo de construir no es evidentemente exhaustivo. Sólo muestra una vista parcial del conjunto de acciones que son el resorte de la Organización para facilitar la instalación de la paz. Pues los mecanismos de establecimiento y de conservación de la paz encuentran su extensión natural —para no decir necesaria— en la puesta en marcha de medidas de consolidación que quieren restablecer las relaciones de confianza mutua y de cooperación en el seno de los Estados o entre los Estados. Desde este punto de vista, se trata tanto de desarmar los antiguos conflictos como de aportar asistencia técnica en distintas áreas tales como las comunicaciones y la for-

6/ Trece operaciones de mantenimiento de la paz fueron llevadas a cabo en el curso de los últimos cinco años: Afganistán y Pakistán (abril 1988-marzo 1990); Irán e Irak (agosto 1988-febrero 1991); Angola (enero 1989-junio 1991); Namibia (abril 1989-marzo 1990); América Central (noviembre 1989-enero 1992); Irak y Kuwait (desde abril de 1991); Angola (desde junio de 1991); El Salvador (desde julio de 1991); El Sahara occidental (desde septiembre de 1991); Camboya (octubre 1991-marzo 1992); ex Yugoslavia (desde marzo de 1992); Camboya (desde marzo de 1992); Somalia (desde abril de 1992).

mación de cuadros, ciertamente acompañadas del proceso de construcción de nuevas instituciones democráticas.

La inestabilidad que se prevé a nivel mundial oculta las múltiples fuentes de los conflictos. El fin de la lógica de bloques es positiva pero aumenta los peligros de tensión. Situaciones políticamente estables ayer todavía hoy se pueden transformar en enfrentamientos violentos. Si no se tiene cuidado y vigilancia, estas tensiones y estos conflictos, terribles para las poblaciones que están directamente afectadas en su vida cotidiana, pondrán en peligro no solamente el equilibrio de la región en la cual se desarrollan sino también la seguridad del mundo entero. El despertar de los nacionalismos al cual asistimos actualmente en los territorios de la antigua Unión Soviética deben ser, en este aspecto, objeto de atención constante.

Teniendo en cuenta esta situación, el papel de la Organización de las Naciones Unidas es crucial. Ella posee hoy una importancia que nunca había conocido desde su creación. Es, más que nunca, el centro del sistema internacional, no sólo en cuanto a derecho y discurso sino también en los hechos. En la medida en que se beneficie del apoyo de todos sus miembros, puede contribuir a establecer el fin de los enfrentamientos. Hay que decir que la ONU no puede aportar soluciones a todos los problemas. Entre las dificultades financieras a las cuales no escapa, la ONU actúa en un marco jurídico delimitado con precisión. Sea como sea, a pesar de los obstáculos y no satisfecha con utilizar plenamente los medios propios con los que cuenta para restablecer y mantener la paz, es esencial que se muestre capaz de hacer los ajustes necesarios para que su acción sea siempre más eficaz en el futuro. Es en lo que trabajo actualmente con toda la fuerza de mis convicciones.