

## UN PROGRAMA DE PAZ<sup>i</sup>

Boutros Boutros-Ghali  
(versión resumida)

### Secretario General de la ONU propone importantes cambios para las funciones de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad

Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, *presentó el* Informe titulado "**Un programa de paz**", el 23 de junio, en respuesta a lo solicitado en la primera Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, celebrada el 31 de enero, de 1992.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los 15 miembros del Consejo de Seguridad, en una declaración de adhesión a la idea de fortalecer las funciones de las Naciones Unidas ante los nuevos problemas y oportunidades sin precedentes que se registraban en las relaciones internacionales, pidieron al Secretario General que, antes del 1º de julio, presentara "un análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz".

En el Informe se analizan los acontecimientos recientes que han afectado la paz y la seguridad internacionales y se presenta un programa integrado y multifacético de propuestas destinadas a aumentar la eficacia de la Organización para dar una alerta temprana respecto de conflictos potenciales, procurar su resolución a corto y largo plazo, y aplicar medidas después de los conflictos a fin de consolidar la paz entre los antiguos adversarios.

El Secretario General considera que uno de los objetivos de las Naciones Unidas después del período de la guerra fría es hacer frente a las causas más profundas de los conflictos, incluidas la desesperanza económica, la injusticia social y la opresión

política. Hace hincapié en que de poco servirá buscar mecanismos y técnicas mejores si el "nuevo espíritu de empresa común no es impulsado por la voluntad de adoptar las difíciles decisiones que exige una oportunidad como la presente".

### Diplomacia preventiva

En la esfera de la diplomacia preventiva, el Secretario General recomienda que aumente la utilización de medidas de consolidación de la confianza entre las partes en controversias potenciales, actuales o pasadas, así como dentro de las organizaciones regionales. Sugiere que se recurra más a la investigación de los hechos, de conformidad con la Carta, ya sea por iniciativa del Secretario General, del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, y que se refuerce la red de sistemas de alerta temprana creada por las Naciones Unidas para determinar si existe o no una amenaza a la paz y analizar qué medidas podrían adoptar las Naciones Unidas para aliviarla.

Asimismo, sugiere que se utilice el "despliegue preventivo" de las Fuerzas de las Naciones Unidas, a solicitud de las partes interesadas, para evitar ataques transfronterizos o para prevenir hostilidades dentro de un país dado. En los casos en que una nación se considerase amenazada, la presencia de las Naciones Unidas sólo a lo largo de su lado de la frontera, con el consentimiento del país solicitante, podría evitar el conflicto.

Las zonas desmilitarizadas, hasta ahora, se han establecido por acuerdo entre las partes al concluir un conflicto. Al respecto, el Secretario General afirma que "debe estudiarse ahora la utilidad de tales zonas como una forma de despliegue preventivo, a ambos lados de una frontera, con el acuerdo de las dos partes. Como otra medida preventiva, recomienda "que el Consejo de Seguridad invite a un Consejo Económico y Social revigorizado y reestructurado a que, de conformidad con el Artículo 65 de la Carta, le informe de los acontecimientos económicos y sociales que, si no se mitigan, pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales".

### **Establecimiento de la paz**

Para que la Organización cumpla una función más activa en el establecimiento de la paz, el Secretario General sugiere que se continúen utilizando los medios previstos en la Carta, a saber, la mediación, la negociación y el arbitraje, e invita no sólo al Consejo de Seguridad, sino también a la Asamblea General, a que participe plenamente en esos esfuerzos. "Si algunos conflictos han quedado sin resolver, no ha sido porque no se conocieran técnicas de arreglo pacífico ni porque tales técnicas fueran inadecuadas", sino que se ha debido, en primer lugar, "a la falta de voluntad política de las partes para buscar una solución a sus controversias por los medios sugeridos en el Capítulo VI de la Carta y, en segundo lugar, a la falta de autoridad de que dispone un tercero si se opta por ese procedimiento. La indiferencia de la comunidad internacional ante un problema también puede menoscabar las posibilidades de solución".

Si bien el apoyo firme del Consejo, de la Asamblea y de los Estados Miembros pertinentes refuerza la eficacia del mediador, a veces los buenos oficios del Secretario General son más eficaces cuando se interponen con independencia de los órganos deliberantes.

A juicio del Secretario General, debería depositarse más confianza en la Corte Internacional de Justicia como recurso para la solución pacífica de las controversias. Destaca, asimismo, que la Carta confiere al Consejo de Seguridad la facultad de recomendar a los Estados que sometan sus controversias a la Corte para su resolución y expresa la esperanza de que los gobiernos reconsideren sus reservas respecto de la competencia de la Corte. A veces, el establecimiento de la paz se facilita con la adopción de medidas internacionales destinadas a mejorar las circunstancias que han contribuido al surgimiento de una controversia o conflicto. Sin embargo, en la actualidad no existe en las Naciones Unidas un mecanismo adecuado mediante el cual los órganos principales o el Secretario General puedan movilizar los recursos necesarios para ejercer una "influencia positiva" y aunar los esfuerzos colectivos del Sistema de las Naciones Unidas a fin de lograr la resolución pacífica de un conflicto. El

Secretario General señala que, conjuntamente con los jefes ejecutivos de los organismos y programas de las Naciones Unidas, está estudiando métodos para que el sistema interorganizacional mejore su contribución al arreglo pacífico de las controversias.

### **Unidades de resguardo de la paz**

En relación con el uso de la fuerza militar por las Naciones Unidas, el Secretario General hace notar que la Carta, en el Capítulo VII, confiere al Consejo de Seguridad la facultad de tomar la acción que sea necesaria, incluido el uso de fuerzas aéreas, navales o terrestres, para restablecer la paz y la seguridad internacionales frente a toda "amenaza a la paz, quebrantamiento de paz o acto de agresión". Señala que, hasta ahora, el Consejo no ha hecho uso de la más coercitiva de esas medidas: la acción mediante una fuerza militar, prevista en el Artículo 42. Aunque esa opción, recalca, "sólo debe iniciarse si han fracasado todos los medios pacíficos, la posibilidad de recurrir a ella es esencial para que se pueda dar crédito a las Naciones Unidas como garantes de la seguridad internacional". A este respecto, con arreglo a los convenios especiales previstos en el Artículo 43, los Estados Miembros podrían fuerzas armadas a disposición del Consejo de Seguridad no sólo para casos determinados, sino de modo permanente.

El Secretario General recomienda que el Consejo inicie negociaciones de conformidad con lo previsto en el Artículo 43, apoyado por el Comité de Estado Mayor, cuyo papel debería considerarse en el contexto del Capítulo VII y no en el de la planificación o la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz. Aunque la misión de las fuerzas previstas en el Artículo 43 consistiría en "reaccionar ante toda agresión abierta, inminente o real", su fácil disposición podría servir, por sí misma, para disuadir a los agresores potenciales.

Tras reconocer que es poco probable que pueda disponerse de esas fuerzas en un futuro cercano y en vista de que en algunos casos la tarea de las Fuerzas de las Naciones Unidas a las que se pide que mantengan una cesación del fuego rebasa la misión de mantenimiento de la paz, el Secretario General

recomienda que el Consejo considere la posibilidad de utilizar una nueva categoría de fuerzas de las Naciones Unidas, a saber, "unidades de resguardo de la paz". El despliegue y funcionamiento de esas unidades requerirían la autorización del Consejo de Seguridad y, como en el caso de las fuerzas de mantenimiento de la paz, se llevarían a cabo bajo el mando del Secretario General. Considera que la creación de esas unidades de resguardo de la paz se justifica como medida provisional en virtud del Artículo 40 de la Carta, en circunstancias claramente definidas y con mandatos especificados de antemano. Las unidades de los Estados Miembros estarían en situación de alerta y se compondrían de efectivos que se hubieran ofrecido voluntariamente para ese servicio y estarían compuestas de tropas adiestradas, mejor armadas que las fuerzas de mantenimiento de la paz.

#### **Mantenimiento de la paz**

"Se podría decir, acertadamente, que el mantenimiento de la paz es un concepto inventado por las Naciones Unidas, que ha permitido llevar una medida de estabilidad a numerosas zonas de tensión en todo el mundo".

Sobre el tema de las operaciones de mantenimiento de la paz, el Secretario General observa que, desde 1987, el número de esas operaciones se ha duplicado y hace referencia a los nuevos problemas que han surgido en materia de logística, equipo, personal y financiación. Hasta enero de 1992, se calculaba que 528.000 personas habían prestado servicios bajo la bandera de las Naciones Unidas en calidad de personal militar, personal de policía y personal civil.

El Secretario General hace un llamamiento a los Estados Miembros para que le proporcionen información respecto de qué tipo de personal militar estarían dispuestos, en principio, a proporcionar. Deberían confirmarse los acuerdos de reserva permanente relativo al tipo de personal calificado y el número de personas correspondientes que los Estados Miembros estarían dispuestos a ofrecer a las Naciones Unidas cuando se planteara la necesidad de nuevas operaciones.

#### **Financiación**

En cuanto a financiación, el Secretario General afirma que se ha abierto un abismo entre las tareas encomendadas a las Naciones Unidas y los medios financieros que se le proporcionan. Recomienda que se establezca de inmediato un fondo rotatorio de reserva para el mantenimiento de la paz, de 50 millones de dólares, y que la Asamblea General tome medidas para acelerar la financiación de las nuevas operaciones. También pide a la Asamblea General que aliente a los Estados Miembros a que financien sus cuotas para el mantenimiento de la paz con cargo a sus presupuestos de defensa y no a sus presupuestos de relaciones exteriores.

"El contraste entre el costo de las actividades de mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas y el costo de la alternativa, la guerra, al igual que el contraste entre lo que se pide a la Organización que haga y los medios que se le proporcionan para ello, serían risibles si las consecuencias no fueran tan perniciosas para la estabilidad mundial y para el prestigio de la Organización", añade el Secretario General.

Boutros-Ghali señaló que, como la cuestión de velar por la seguridad financiera de la Organización a largo plazo reviste tanta importancia y es tan compleja, ha pedido a un grupo de personas calificadas de gran prestigio internacional que examinen ese asunto en su integridad y le presenten un informe que, junto a sus comentarios, él someterá a la consideración de la Asamblea, que está encargada de las cuestiones financieras y presupuestarias.

#### **Consolidación de la paz después de los conflictos**

El Secretario General prevé diversas medidas posteriores a los conflictos para crear confianza entre las partes en una contienda armada. Esas actividades podrían abarcar el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la repatriación de refugiados, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos y la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales.

## *Programa de Paz*

La "consolidación de la paz" después de los conflictos también pueden asumir la forma de proyectos de cooperación que asocien a dos o más países en una empresa de beneficio mutuo que podrá no sólo contribuir al desarrollo económico y social sino también a aumentar la confianza, elemento fundamental de la paz. Por ejemplo, proyectos en que los Estados trabajen aunadamente para retirar minas, desarrollar la agricultura, mejorar el transporte o utilizar recursos tales como el agua o la electricidad.

"La diplomacia preventiva tiene por objeto evitar las crisis; la consolidación de la paz después de los conflictos tiene por objeto evitar la reanudación de las hostilidades".

### **La seguridad personal**

Sobre el tema de la seguridad del personal militar y civil, el Secretario General señala que "últimamente ha habido un aumento intolerable del número de bajas" y recalca la urgente necesidad de proteger debidamente a todos los que prestan servicios en circunstancias en que sus vidas corren peligro, se trata de actividades de diplomacia preventiva, establecimiento, mantenimiento o consolidación de la paz o actividades humanitarias. Recomienda que el Consejo de Seguridad, a menos que decida retirar de inmediato al personal de las Naciones Unidas a fin de preservar la credibilidad de la Organización, considere necesariamente qué medidas debe adoptar contra quienes amenacen la seguridad de ese personal. Antes de desplegar personal, el Consejo debería reservarse la opción de considerar de antemano las medidas colectivas que hubieran de entrar en vigor si se registraran hostilidades contra el personal de las Naciones Unidas.

### **Cooperación con los mecanismos y las organizaciones regionales**

Otra esfera de transformación de las funciones de las Naciones Unidas en materia de seguridad es la de su cooperación con los esfuerzos regionales de prevención de conflictos y de establecimiento y mantenimiento de la paz. Tras indicar que en los últimos decenios los mecanismos regionales no se han

considerado en esa óptica, el Secretario General subraya que la celebración de consultas entre las Naciones Unidas y dichos mecanismos u organismos podría ser muy útil para lograr sobre índole de un problema dado y las medidas necesarias para resolverlo. Si el Consejo de Seguridad optara por autorizar a un grupo regional a que tomara la iniciativa para hacer frente a una crisis, el prestigio de las Naciones Unidas daría más validez a los esfuerzos regionales. Aplicado en consonancia con el espíritu de la Carta, ese enfoque podría reforzar la tendencia a la democratización en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

### **"Puede ser que nuestro planeta... no tenga una tercera oportunidad"**

En la última sección del informe, el Secretario General hace hincapié en que los Miembros de las Naciones Unidas han "tenido una buena fortuna que no tuvieron los de la Sociedad de las Naciones. Se nos ha dado una segunda oportunidad, que a ellos se les negó, de crear el mundo previsto en nuestra Carta. Con el fin de la guerra fría, nos hemos alejado del borde de un enfrentamiento que amenazaba al mundo y, muchas veces, paralizaba a nuestra Organización".

Es necesario asegurarse de que se hayan aprendido las lecciones de los últimos cuatro decenios y de que no se repitan los errores de entonces. "Puede ser que nuestro planeta, que hoy por diferentes razones sigue estando en peligro, no tenga una tercera oportunidad".

El Secretario General hace notar que las tareas ante sí la Organización deben ser objeto de la energía y la atención de todos los componentes del Sistema de las Naciones Unidas, es decir, de la Asamblea General, los demás órganos principales, los organismos y los programas. Los empeños de las Naciones Unidas "exigirán que todos sus Miembros, grandes y pequeños, intervengan de la forma más activa posible para aprovechar la renovada oportunidad que ofrece el momento actual". Para que las Naciones Unidas tengan éxito, dice el Secretario General, los poderosos deberán resistir la atracción doble, pero de sentido opuesto, del unilateralismo y el

aislacionismo, dos tendencias que pueden "debilitar" la acción mundial.

En lo que se refiere a la labor del Consejo de Seguridad, el Secretario General exhorta a que ésta se rijan "por un genuino sentido de consenso derivado de intereses compartidos y no por la amenaza del veto ni por el poder de un grupo dado de naciones". En vista del foro sin igual que constituyó la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, celebrada el 31 de enero de este año, recomienda que los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros del Consejo se reúnan cada dos años, inmediatamente antes del debate general de la Asamblea General, a fin de estimular las transformaciones hacia derroteros de paz". Propone, además, que el Consejo continúe reuniéndose a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores cada vez que la situación lo haga necesario. El Secretario General enfatiza la necesidad de promover la participación de los no organizados, los pobres y los marginados en la adopción de decisiones con el objeto de estimular la estabilidad social en el mundo. Con ese fin, recomienda que las Naciones Unidas se centren en "el terreno", es decir, en los lugares en que se apliquen las decisiones económicas, sociales y políticas. Para lograrlo, anuncia que ha tomado medidas para integrar diversos programas en determinados países. El funcionario de las Naciones Unidas de más alta categoría en cada país deberá estar dispuesto, cuando sea necesario y con el consentimiento de las autoridades nacionales, a ser el representante del Secretario General respecto de los asuntos de particular interés.

Tras destacar la necesidad de que haya democracia en todos los niveles para lograr la paz, el Secretario General afirma que, a menos que los principios de la Carta se apliquen con uniformidad y no de forma selectiva, se debilitará la confianza y, con ello, la autoridad moral de ese instrumento. Para que haya confianza, añade, es indispensable que se pueda tener fe en que la Organización Mundial reaccionará con rapidez, firmeza e imparcialidad y que no será debilitada por el oportunismo político ni por deficiencias administrativas o financieras. Ello presupone una administración pública internacional vigorosa, eficiente e independiente, y de una integridad intachable, así como una base financiera segura que

rescate a la Organización, de una vez por todas, de su actual estado de mendicidad.

"La reforma no es un proceso continuo y las posibilidades de mejoramiento son ilimitadas. No obstante, existe la expectativa, que deseo ver cumplida, de que la actual etapa de renovación de la Organización finalice antes de 1995, año de su quincuagésimo aniversario. Por consiguiente, es preciso avivar el paso para que las Naciones Unidas no se dejen sobrepasar por el ritmo acelerado de la historia que caracteriza a esta época. Debemos guiarnos no sólo por los precedentes, por sensatos que sean, sino también por las necesidades del futuro y por la forma y el contenido que queramos darle".

Finalmente, Boutros Boutros-Ghali expresa en su informe que está decidido a lograr un diálogo amplio entre los Estados Miembros y el Secretario General, y a promover una acción recíproca plena y abierta entre todas las instituciones y los elementos de la Organización para no sólo cumplir mejor los objetivos de la Carta sino también para que la Organización sea mayor que la suma de sus partes. "Las Naciones Unidas se crearon en respuesta a un ideal noble y valeroso. Ha llegado el momento de que todas las naciones y todos los pueblos de la Organización, así como los hombres y mujeres que prestan servicios en ella, se valgan de esta oportunidad en aras del futuro".

1. Versión resumida extractada del Boletín **Micronoticias** preparado por los servicios de información de las Naciones Unidas en Santiago, CEPAL. 6 de julio 1992.