



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LOS ESFUERZOS DIPLOMÁTICOS DE LOS SECRETARIOS GENERALES
DE LAS NACIONES UNIDAS EN FAVOR DE LA PAZ**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

CECILIA GÓMEZ SOTO

APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA, UNAM
PROGRAMA DE BECAS PARA TESIS DE LICENCIATURA EN PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN (PROBETEL)

ASESORA DE TESIS: LIC. LUCÍA IRENE RUIZ SÁNCHEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, JULIO DE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Vida: Gracias.

Agradezco a mi familia que siempre está presente en mi pensamiento y jugó un papel muy importante en la toma de decisiones: María Bertha, Víctor Manuel, Mónica y Rodrigo.

No puedo dejar de mencionar a las siguientes personas e instituciones que me han brindado su apoyo, tiempo, trabajo y experiencia con el objetivo de ser mejores:

-A la UNAM por la oportunidad que me brinda de crecer en el aspecto profesional y en el personal;

-A los miembros del jurado: Dr. José Antonio Murguía Rosete, Dr. Leopoldo González Aguayo, Dr. Alfonso Francisco Sánchez Mugica y Mto. Jesús Gutiérrez Castro, a quienes les guardo agradecimiento profesional y estima personal sincera;

-A mis profesores y compañeros, especialmente a la gente que aprende profesiones y oficios, lenguas y lenguajes, a bailar, a cambiar, a inventarse la vida, a vivir; entre ellas, de forma destacada Nelson Speers, Mta. Alejandra V. Fernández A. y Didier Pilette F.

A Imix, de quien tengo sus armas.

Por último y más importante, a Lucía Irene Ruiz Sánchez que ha creído en mi y sabe que siempre se debe hacer todo con amor.

Cecilia

Julio de 2005

Índice

Introducción	1
I. La paz y las relaciones internacionales	4
1.1. Concepto de paz	4
1.2. Concepto de diplomacia	17
1.3. El régimen jurídico internacional y la diplomacia	35
1.4. La causa de la diplomacia multilateral en su esfuerzo de paz internacional	39
II. La diplomacia en la organización internacional por la paz	44
A. Paz imperfecta, diplomacia multilateral y organización internacional	44
2.1 Sociedad de Naciones	48
2.2 Organización de Naciones Unidas	59
B. Oficio y funciones del Secretario General	71
2.3 Antecedentes. La Secretaría de la Sociedad de Naciones	74
2.3.1 El Secretario de la SDN	76
2.4 La Secretaría General de la ONU	78
2.4.1 Origen y fundamento como órgano principal de las Naciones Unidas	79
2.4.2 Competencias generales y en materia de paz	80
2.4.3 La estructura de la Secretaría	82
2.5 El Secretario General de la ONU	85
2.5.1 Origen de la figura	86
2.5.2 Funciones del Secretario General: Obligaciones y facultades	89
2.5.3 Medios de influencia	95
2.5.4 Detrimiento de la figura del Secretario General	97
III. La participación diplomática de los Secretarios Generales de Naciones Unidas en materia de paz	99
A. Fin de la guerra mundial y la era bipolar. La idea del reordenamiento internacional	99
3.1. Trygve Halvdan Lie, 1946-1953	99
3.1.1. Labor general	100
3.1.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz	102
3.2. Dag Hjalmar Agne Carl Hammarskjöld, 1953-1961	104

3.2.1. Labor general	105
3.2.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz	106
3.3. Ulises Thant, 1961-1971	110
3.3.1. Labor general	111
3.3.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz	113
3.4. Kurt Waldheim, 1972-1981	118
3.4.1. Labor general	119
3.4.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz	125
B. Aproximaciones a otro orden internacional	137
3.5. Javier Pérez de Cuellar, 1982-1991	137
3.5.1. Labor general	139
3.5.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz	151
3.6. Boutros Boutros-Ghali, 1992-1996	166
3.6.1. Labor general	168
3.6.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz	178
3.7. Koffi Atta Annan, desde 1997 a 2001	215
3.7.1. Labor general	216
3.7.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz	224
Conclusiones y recomendaciones	233
Fuentes de información	238
Bibliografía	238
Hemerografía	242
Mesografía	246

Introducción

El mantenimiento de la paz en el mundo ha sido una preocupación que cobró preeminencia frente a la amenaza de guerra con alcance internacional involucrando al mundo entero desde la primera experiencia datada al inicio del proceso conocido como Primera Guerra Mundial viviéndose en ese lapso la ruina de la primera unión institucional internacional: la Sociedad de Naciones (SDN).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), segunda y última alianza de alcance mundial creada después de la Segunda Guerra Mundial, no aprendió de los errores de la SDN y adoptó una gran parte de su estructura, recibiendo el objetivo de custodiar la paz con el Consejo de Seguridad quien delega su responsabilidad al jefe del organismo menos fortalecido para ello, el Secretario General.

Estudiar la actuación diplomática de los Secretarios Generales de las Naciones Unidas en favor de la paz para determinar la efectividad de su desempeño es una muestra de la falta de éxito de la Organización respecto a la primera parte su objetivo inicial: "Mantener la paz" a lo que se suma, de modo congruente "promover el desarrollo de relaciones amistosas de todo orden entre los Estados, mediante la cooperación internacional en todas sus formas", como lo invoca la Carta que la constituye.

Dicha Carta evoca hechos precisos en la vida internacional de suma trascendencia para el ámbito de la paz. Inauguralmente, con ella se dio lugar al segundogénito organismo internacional con propósitos universalistas de paz tras la extinción de la Sociedad de Naciones, en la frustración de su objetivo en favor de la paz. Tal entrada en vigor representó asimismo la consumación de un proceso diplomático de negociación internacional de manera multilateral y apoyada por instrumentos jurídicos internacionales, signados por los Estados que encabezaban el concierto internacional en ese momento, brindándole vigor; son los argumentos de la Declaración de las Naciones Unidas del 1º de enero de 1942, la Declaración de Moscú del 30 de octubre de 1943, el proyecto de Dumbarton Oaks de 1944, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz de 1945 y la que diera lugar a la Carta: la Conferencia de San Francisco de 1945.

Luego, el desenlace de la Segunda Guerra Mundial fue la conjugación de factores taxativos en la determinación del espíritu, la estructura, la competencia y la contradicción de la ONU.

Es justamente el objetivo del presente trabajo, señalar el papel del Secretario General en el impulso de la diplomacia multilateral a favor de la paz, dado que las

relaciones internacionales han transitado entre la paz, las controversias y la guerra intercedidas, por lo general, por el quehacer diplomático.

La diplomacia es una gestión antiquísima que se ha prolongado del servicio de medios para dirimir controversias a una copiosa transferencia conducción de las relaciones.

Si la voluntad de las Partes en conflicto es un factor imprescindible para cometer los modos de acción de la diplomacia; ésta, en el ámbito internacional, en sí misma revela su importancia frente a la necesidad mundial que en el espacio temporal de las últimas seis décadas ha buscado legitimarse e institucionalizarse como producto de la voluntad mencionada y de la necesidad de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra [...], crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional” para “practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz internacional, asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común”, según postula el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas.

Es como por casi sesenta años, la ONU ha trabajado por cumplir con los propósitos y principios de la Carta mereciendo la figura del Secretario General atribuciones y deberes que le implican actuar a favor del objetivo primordial de la Organización: el mantenimiento de la paz en el mundo. Ésta es una labor ardua por implicar, como primera postulación, las dimensiones geográfica y temporal, aludiendo la participación activa de los actores de las relaciones internacionales, primordialmente de los Estados.

En consecuencia, al Secretario General de la ONU no le resta más que emplear todos los medios posibles para realizar esta titánica labor encomendada. Entre esos medios, la práctica diplomática ha sido escogida para este trabajo por ser uno de los medios más antiguos para, “de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz” como demanda uno de los principios de la Organización, y porque de tal modo se supone asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad como efecto del proceso selectivo del personal de la Secretaría. Y en definitiva, gracias al trabajo diplomático se llegó a engendrar esta Organización de disposición prácticamente mundial.

Son, por lo tanto, la diplomacia y la paz, el medio y el fin afianzados al Secretario

General de Naciones Unidas, sin omitir el contexto que actúa como determinante para la especificidad en cada periodo de la Secretaría.

Este trabajo ha sido realizado prioritariamente con el testimonio de los Secretarios Generales escrito en sus *Memorias anuales*¹; de las cuales es fundamental advertir la falta de disponibilidad íntegra en los principales recintos depositarios dado que la adquisición pública se dificulta respecto a la antigüedad que éstas tengan.

En el primer capítulo se presentan los conceptos rectores del estudio, las nociones de paz y diplomacia; el objetivo es analizar los aspectos vinculados con la condición de paz, las formas de la diplomacia, especialmente la multilateral.

De la misma manera, en el capítulo siguiente, se indican los antecedentes de la Organización como de su Secretaría General, para precisar el desarrollo y la evolución de este órgano, hasta definir su lugar en los planos organizacional, jurídico y ejecutivo; asimismo, la figura del Secretario General, sus atribuciones y restricciones en las materias diplomática y pacífica, con el objetivo de determinar el alcance de poder de acción legitimado de la figura del Secretario, sus fortalezas y sus debilidades el interior de la Organización y frente a los Estados Miembros así como el resto de los actores internacionales que puedan relacionarse con él.

El tercer capítulo está dedicado a la práctica que los siete Secretarios Generales han desarrollado en la esfera diplomática en aras de conseguir la paz, examinando con especial atención el caso de la multilateralidad. El objetivo es determinar la efectividad del desempeño diplomático de los Secretarios en favor de la paz y precisar los obstáculos a sus acciones.

La última parte está dedicada a las conclusiones y recomendaciones a la figura del Secretario General en la Carta de las Naciones Unidas para ampliar sus capacidades, fortalecer y activar su espectro de maniobra en el seno de la Organización otorgándole una amplia efectividad.

¹ Para mayor información sobre el tema *vid. infra* "Fuentes de información" del presente trabajo.

I. LA PAZ Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1.1. Concepto de paz

Al considerar que la vida del mundo está permeada por el conflicto y la contradicción como enuncia Krippendorff: “El hecho de que el sistema internacional se encuentre en una profunda crisis se ha convertido entre tanto en un verdadero lugar común”¹, es entonces como la búsqueda de la paz es una respuesta a ese estado constante.

La preocupación por la paz se ha convertido en un motivo de estudio a lo largo de la historia hasta constituirse en el tema de proclamas y exhortaciones de circunstancias, frecuentes en la retórica de los organismos internacionales, a falta de órdenes idóneos y realistas. En otras palabras, la paz ha sido entendida y ejecutada en diversas maneras a través del tiempo.

Desde una perspectiva más amplia, la paz no se limita a la elemental solución del conflicto, a la ausencia de la guerra o la violencia, ni a la conservación de aquello que se comprende con el orden internacional establecido, el nuevo y el viejo orden (son uno mismo), sino conlleva la creación de condiciones de justicia para todos los hombres suponiéndose una mutua aceptación de los derechos de los otros y una constante voluntad de comprometerse en el proceso de crear unas estructuras realmente justas; y no unas circunstancias donde algunos hombres exploten a otros bajo un presunto orden pero no paz.

Por otra parte, la sustentación del ideal de paz no puede quedar librada, como hasta ahora, a la sola prédica, infortunadamente desarticulada, casi esporádica y circunstancial –en muchas ocasiones estática– o a los enunciados obligados de las entidades internacionales –que suelen diluirse en su carácter excesivamente híbrido–.

Para llegar a construir un concepto de paz que permita entender su significado íntegro debe desarticularse de las demás connotaciones que se desarrollan próximas a ella. Se iniciará por analizar la relación paz y conflicto determinando el grado de dependencia entre ambas concepciones.

El enunciado de carácter más genérico de paz es aquél que significa ausencia (cese, solución,...) de un conflicto.² La paz, bajo una u otra forma, definición o proyecto,

¹ Ekkehart Krippendorff. El sistema internacional como historia, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.161.

² Norberto Bobbio *et al.* Diccionario de Política, México, Siglo XXI Editores, decimosegunda edición, 2000, p. 1163.

ha fungido como el pretexto de la mayor parte de las acciones políticas del ser humano, en su nombre, también se han cometido las mayores atrocidades. No se debe olvidar que el propio concepto de paz, su naturaleza y magnitud ha variado según las distintas culturas y civilizaciones.

Se puede, entonces, observar distintos enfoques explicativos del conflicto, o sea que, su definición depende de múltiples intereses y percepciones, abriendo una gran cantidad de posibilidades en el discurrir de los mismos. De forma general, se afirma que los actores del conflicto poseen intereses distintos y coincidentes, sujetos a las dinámicas de las propias sociedades, por ende, su confrontación o confluencia está sujeta a cambios. Empero, “hay un acuerdo sobre el hecho de que el conflicto es una forma de interacción entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades que implica enfrentamientos por el acceso a recursos escasos y su distribución. Sin embargo, una vez admitido lo anterior, surgen de inmediato diferencias y divergencias respecto a la mayor parte de problemas vinculados al concepto de conflicto y su utilización”.³ Obviamente el conflicto es solo una de las formas de interacción entre actores, otra posible manera de interacción es la paz.

En el análisis de los componentes del conflicto, “se ha dicho que el objetivo es el control de los recursos escasos. Predominantemente dichos recursos se presentan bajo formas de poder, riqueza y prestigio. Por lo tanto, según los tipos y ámbitos de conflicto, se podrán establecer otros recursos o especificarlos mejor; [...] cabe añadir que algunos recursos pueden desearse como fines en sí mismos, otros pueden servir para mejorar las posiciones en vista de nuevos y probables conflictos”⁴, en otras palabras como medios.

Estos elementos en lo concerniente a la paz también se pueden presentar en distintas manifestaciones de poder, riqueza y prestigio, como son el control de cargas de competencia, relaciones de autoridad y de mando.

Respecto a los actores en conflicto, no solamente se contraponen horizontalmente, también lo hacen de modo vertical, es decir, existen diversos niveles en los que pueden situarse los conflictos y de esta forma diversos tipos de conflicto.

Las tipologías de conflicto “pueden distinguirse entre sí por algunas características objetivas: dimensión, intensidad y objetivos. En cuanto a la dimensión, el indicador utilizado está constituido por el número de participantes, ya sea de manera absoluta ya relativamente a la representación de participantes potenciales [...]. La intensidad puede

³ *Ibidem*, p. 298.

⁴ *Ibidem*, pp. 298-299.

medirse según el grado de compromiso de los participantes, según su disposición a mantenerse firmes a ultranza (intentando conseguir los llamados fines no negociables) o a entrar en tratos en cuanto sean posibles”.⁵

El balance final de dichas características permite conocer también a posibilidad de un resultado pacífico como el grado de proximidad a la paz, ya que los conflictos son semillero de cambios y expresión de superaciones, o en modo inverso, hacia la crisis o el fracaso.

El conflicto es fuente de vida y de creación, más que una mera contraposición de intereses y/o percepciones. Asimismo, la “matriz de los conflictos” es creada por los intereses de cada parte, los intereses secundarios o derivados de los primeros, los posibles actores implicados, los que los unen y los separan, y todas las variables y alianzas posibles (incluyendo a los subactores de la contraparte). Allí, las diversas posibilidades pueden ser inicialmente consideradas como potenciales o viables.

Lo verdaderamente importante del conflicto, en todo caso en el espacio temporal del mismo, es superarlo pues “todas las sociedades producen constantemente en sí mismas antagonismos que no brotan casualmente ni pueden ser arbitrariamente eliminados”⁶ y de cualquier perspectiva teórica, “la importancia de las tensiones, de los desequilibrios, de los desfases entre los diversos niveles de la realidad [...] es su historia [...] por ser un elemento ineliminable que lleva al cambio social, político, internacional. Ineliminable a corto, mediano o largo plazo, el conflicto puede sin embargo ser sofocado o desviado. Es en este aspecto que intervienen los instrumentos políticos con los cuales los sistemas contemporáneos buscan atenuar el impacto de los conflictos sobre su misma estructura”.⁷

En una situación de conflicto, los actores se conducen cautelosamente con el fin de resolverlo, reglamentarlo o suprimirlo. Las situaciones extremas de resolución y supresión plenas suelen ser extraordinarias por ir de la eliminación de las causas, de las tensiones, de los contrastes al bloqueo de su expresión con la fuerza, con la coerción. En cambio, la reglamentación es el proceso o el intento más frecuente, o sea, la formulación de reglas aceptadas por los participantes, los cuales establecen límites a los conflictos, pretendiendo que su manifestación sea lo menos destructiva y negativa posible para las partes porque garantiza el respeto de las ganancias adquiridas y la posibilidad para los

⁵ *Ibidem*, p. 299.

⁶ *Ibidem*, p. 301, *apud* Dahrendorf.

⁷ *Idem*.

otros de entrar nuevamente en conflicto.⁸

Como se había hecho mención, el conflicto es susceptible tal como sostiene Bobbio: “las sociedades organizadas intentan enfriarlo, canalizándolo dentro de formas previsibles, sujetándolo a reglas precisas y explícitas, encerrándolo o tal vez dirigiéndolo en el sentido deseado de un cambio potencial”⁹, pretendiendo un resultado positivo que conduzca hacia el ideal de paz o al menos, “indiquen mejoría o produzcan una mayor adhesión a los valores de la libertad, de la justicia y de la igualdad. Y sin embargo, allí donde los conflictos son suprimidos o desviados o no llegan a producirse, la sociedad se estanca y languidece, siendo inevitable su decadencia. [...] Es cierto que las sociedades conflictivas saben poner en movimiento mecanismos de adaptación y de cambio, de los que carecen las llamadas sociedades consensuales (con un consenso conformista o coactivo)”¹⁰.

Hasta ahora se ha observado que el vínculo entre el conflicto y la paz es estrecho, sobre todo en el momento de esperar en efecto positivo de aquél y cuando ésta puede surgir de algún conflicto, modificar o quebrantarse por alguno otro.

No obstante, cuando un conflicto va hacia el lado contrario, el que conduce al ideal de paz, puede llegar a un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, llega a una crisis: “un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo, una vuelta sorpresiva y a veces hasta violenta o esperada en el modelo normal según el cual se desarrollan las interacciones dentro del sistema en examen”.¹¹ De tal modo, una crisis internacional es una situación de conflicto de intensidad extrema donde existen altas expectativas del uso de la violencia y la fuerza donde la paz pretende dar fin a este tipo de conflicto particular que es la guerra. Por otra parte, es este sentido el que predomina en los lenguajes jurídico, filosófico, literario y hasta común, donde paz cobra el sentido contrario de guerra y o, genéricamente de conflicto y mucho menos de violencia¹², se considera que la guerra es siempre la ruptura de la paz.¹³

Considerando lo anterior, reafirma la estrecha relación entre paz y conflicto como su gran dependencia, el siguiente paso consiste en estudiar el vínculo paz y guerra conociendo igualmente hasta qué punto una concepción depende de otra.

Por principio, de dos términos opuestos uno es definido por medio del otro —uno

⁸ *Ibidem*, pp. 301-302.

⁹ *Ibidem*, p. 302.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Ibidem*, p. 393.

¹² *Ibidem*, p. 1163.

¹³ Rodrigo Borja. *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, p. 472.

como reemplazo de un segundo—, en el caso de los opuestos paz-guerra, es siempre el primero que se define por medio del segundo y no viceversa, por ende, mientras guerra es definida positivamente con la lista de particulares caracterizantes, paz se define negativamente como ausencia de guerra, más brevemente como no-guerra. Se dice que de los dos términos en cuestión la guerra es el término fuerte y la paz es el término débil (dado que el término fuerte es aquél que indica el hecho existencialmente más relevante: en las relaciones internacionales es históricamente relevante y preeminente la guerra).

Es entonces como encontramos que la definición de paz como no-guerra depende de la propia definición de guerra; su connotación más frecuente es del conflicto entre grupos políticos independientes o que se consideren tales, cuya solución se asigna a la violencia organizada. Entonces la paz como no-guerra puede definirse como el estado en que se encuentran grupos políticos entre los cuales no existe una relación de conflicto caracterizado por el ejercicio de una violencia durable y organizada, por lo que sólo excluye al conflicto que se conduce mediante el ejercicio de la violencia durable y organizada.¹⁴

Pese a ser numerosas las definiciones de guerra, “entre las más conocidas están las que se inspiran en el derecho. Los internacionalistas han buscado los criterios que pueden servir de base para distinguir exactamente el estado de guerra del estado de paz, con el objeto de poder aplicar las normas llamadas de derecho bélico, siendo definiciones que no se proponen captar la esencia del fenómeno sino evidenciar determinadas circunstancias formales que han desaparecido paulatinamente en la práctica actual. El resultado es que también los juristas deben prestar cada vez mayor atención a la naturaleza sustancial de éste.

La doctrina ha insistido mucho [...] en que la violencia se manifiesta en la guerra a través de la fuerza armada. [...] En la actualidad, [...] la fuerza ya no se manifiesta (o ya no se concibe) únicamente en términos militares sino en términos económicos, psicológicos y de otro tipo. El hecho es, sin embargo, que las normas de derecho bélico sólo pueden aplicarse actualmente al fenómeno de la guerra entendida como contacto violento a través de la fuerza armada. Todos los demás tipos de guerra, que también influyen grandemente en las relaciones internacionales actuales, quedan fuera de esta norma específica.

Todo esto equivale a decir que es muy vago el límite que divide la guerra de la

¹⁴ Norberto Bobbio. *op. cit.*, pp. 1163-1164.

paz”.¹⁵ El análisis de la doctrina conduce a concluir la inexistencia de una definición unívoca de concepto de guerra, como tampoco lo hay de paz. Podría apearse más a la realidad de un concepto que considere el análisis de los hechos históricos concretos que han recibido el nombre de “guerra”. Tales hechos poseen cuatro características: una actividad militar, un elevado grado de tensión en la opinión pública, la entrada en vigor de normas jurídicas típicas respecto de los que rigen en el periodo “de paz” y una progresiva integración política dentro de las estructuras estatales beligerantes. De este modo, la guerra adopta la mismo tiempo la forma de una especie de conflicto, de una especie de violencia, de un fenómeno psicológico-social, de una situación jurídica excepcional y de un proceso de cohesión interna.¹⁶ Así, en las relaciones internacionales es históricamente relevante y preeminente el desorden, la guerra, en consecuencia lógica, una vez definida la paz como no-guerra, la definición de paz depende de la de guerra.¹⁷

Por otro lado, la guerra merece una particular consideración como instrumento político, tanto como lo ha sido la paz. Cuando la guerra es absoluta tiene por objeto la destrucción total del adversario y la guerra limitada es un instrumento para un fin deseado. La política, por su parte, “inteligencia del Estado personificado”, utiliza dos instrumentos: la diplomacia y la guerra; pero si los medios son diversos, el designio que guía la acción es único. La diplomacia se retira cuando sus objetivos sólo pueden alcanzarse a través de la fuerza armada, dispuesta a dejar sentir nuevamente su peso, no bien se considere posible. El fin es la modificación de algunas de sus motivaciones y no la anulación completa del contrincante.¹⁸

No es mi labor en este trabajo realizar un recuento de toda la vasta y muy variada producción del pensamiento humano que a través de la religión, el Derecho, la Filosofía (específicamente de la Ética), la Ciencia Política, la Economía y las Relaciones Internacionales, se ha empeñado en vislumbrar el difícil problema de la tendencia y el propio hecho de las actividades bélicas como elementos inseparables del hombre a lo largo de su historia. Desde cada perspectiva se han querido señalar los más diversos caminos y emplear múltiples recursos para tratar de liquidar con duraderas soluciones el lamentable flagelo bélico, operante sin excepción en todos los grupos humanos, sin duda desde que hubieron de constituirse aun en sus formas más rudimentarias. Baste tan sólo enunciar que por obra de aquellas preocupaciones se concibieron y plantearon medios

¹⁵ *Ibidem*, p. 737. Cfr. Rodrigo Borja, *op. cit.*, pp. 472-477.

¹⁶ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 738.

¹⁷ *Ibidem*, p. 1164.

¹⁸ *Ibidem*, p. 738.

para eliminar la guerra entre las naciones, lo mismo al amparo de quiméricas unificaciones de los Estados del mundo, como por reglamentaciones tendientes a la supresión o limitación de los instrumentos materiales de la matanza y de la destrucción, entre otros varios planteamientos de diverso matiz.

La concepción completa de paz incluye el arreglo no violento de los conflictos mientras sea posible; en consecuencia, se requiere de un concepto de paz menos incipiente que el que la define exclusivamente en términos de la ausencia de guerra. La paz debe ser una propiedad de un sistema social, internacional en el que los actores cooperan, conducen, transforman y resuelven crisis sin recurrir a la violencia, en aras de un resultado ideal.

Para Johan Galtung la paz se define en términos de ausencia de violencia. Así, "la violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales".¹⁹ La definición de violencia indicada tiene la virtud de abarcar un conjunto amplio de fenómenos en que las personas son, o se visualizan, imposibilitadas para realizarse en los diferentes planos del desarrollo de su individualidad por causas visibles (violencia directa) o menos visibles (violencia estructural y violencia cultural) en estrecha relación con el grado de satisfacción de las necesidades humanas básicas.

Además de la caracterización de estos diferentes tipos de violencia, la definición de Galtung posee una virtud adicional: su definición de paz escapa a una concepción lineal y unidimensional de la misma. No se trata de saber si las sociedades se aproximan con mayor o menor grado a un tipo ideal de paz, como una situación final o estado, sino discernir en el presente cómo éstas identifican y resuelven los tipos de violencia que generan o a los que se enfrentan. La paz, por consiguiente, se construye; es un proceso social permanente. El estudio empírico de la paz significa, entonces, abandonar cualquier concepción que suponga un estadio pacífico ideal. Por el contrario, se trata también de identificar cuáles son los espacios presentes de la violencia construidos históricamente por las sociedades.

Regresando a la noción de violencia estructural, inherente a este tema, se ha de señalar que ha sido una de las aportaciones más relevantes de la Investigación de la Paz, porque contribuyó a exponer y analizar las distintas formas de violencia y las interrelaciones que en ellas se producen, los conceptos de la paz han sido deudores

¹⁹ Johan Galtung. Sobre la paz, Barcelona, Fontamara, 1985.

deficitarios de él. Ella podría ser entendida como un tipo de violencia indirecta²⁰ presente en la injusticia social, y otras circunstancias que la apoyan, ha permitido hallar las formas ocultas y estáticas de la violencia, de la violencia de los sistemas (misericordia, dependencia, hambre, desigualdades de género, etcétera).

La violencia estructural, derivada de la propia estructura del sistema, se basa en la desigualdad del poder y consecuentemente en la desigualdad de oportunidades. En última instancia, su fundamento está en la desigualdad en la distribución del poder para decidir sobre el reparto de los recursos, según Galtung.²¹

Se puede concluir que para la comprender la relación de la violencia con la paz, el concepto de violencia estructural está relacionado con la insatisfacción de necesidades y con la injusticia social y, lo que para este trabajo es más importante, desvelando las interacciones entre unos y otros ámbitos de ejercicio de la violencia. Vivimos el momento más violento de la historia de la humanidad. Dos pruebas de ello son la persistencia del armamento que ha patentado su papel de violencia directa con la visualización simbólica, también hasta cierto punto directa, de la necesidad de un poder –vigilante– violento para garantizar la armonía del mundo. Incluso su acción tradicional de primera causa de violencia se ha visto superado por las muertes causadas por el hombre, las enfermedades fácilmente curables, etcétera. La segunda es el reparto desigual y discriminatorio de los recursos del planeta es también causa de la no-satisfacción de recursos de grandes bolsas de población. Las relaciones y dependencia de estas formas y causas terminan por instruirnos sobre el papel destructivo de la violencia estructural en su sentido más amplio.

En tercer lugar con los mismos objetivos que en los casos anteriores, se hará el estudio del enlace paz y poder. En principio, ya he mencionado cómo la política hace de la paz un instrumento.

Para el realismo, la sociedad internacional se caracteriza por su anarquía (ya que no existe ningún orden constitucional, como en el interior de los Estados y el sistema jurídico internacional es incompleto, ineficaz y precario), por lo que las relaciones internacionales son básicamente conflictivas y se reducen a un juego de poder. Por lo tanto, las relaciones internacionales son una constante lucha de poder entre sujetos. Dentro de esta anarquía internacional, el objetivo básico del Estado debe ser la

²⁰ Esta última, clave de toda la concepción de Galtung, supone una ruptura con el planteamiento tradicional en torno al fenómeno de la violencia, por cuanto la mayoría de los estudiosos que se ocupan de la misma suelen centrar su atención exclusivamente en la violencia personal, ignorando esa otra dimensión que es indisociable. Johan Galtung citado por Celestino del Arenal. Introducción a las Relaciones internacionales, México, Red Editorial Iberoamericana, 1996, 2ª reimpresión, p. 350.

²¹ *Idem apud* Galtung.

supervivencia y no la paz, postulado que legitima, dentro de esta perspectiva, el recurso a la fuerza armada, o sea, la guerra, según Clausewitz, como “continuación de la política por otros medios”. El mecanismo regulador de estas relaciones internacionales anárquicas sólo puede ser el equilibrio de poder, mecanismo mediante el cual los intereses contrapuestos de los Estados encuentran un equilibrio común y pueden lograr una armonía.

Dado el pesimismo antropológico que nutre el enfoque realista, según esta teoría la naturaleza agresiva del hombre sólo puede ser refrenada mediante la coacción, en otro término, el poder. Tal es la fuerza latente, que se apoya en dos presupuestos: El hecho de vivir en conjunto y la dotación de fuerza. En otras palabras, la primera raíz del poder es física. La segunda raíz del poder es racional: La interrelación de obediencia y protección, por ejemplo, se sigue a un dirigente de probadas capacidades al considerar que bajo su dirección se vive mejor que aislado. La principal cualidad para la dirección es posiblemente la fuerza de voluntad.

El poder entendido como la capacidad que tiene un individuo o un grupo de modificar las actitudes de otros individuos o grupos implica que toda actividad política se centra en la consecución de éste mismo: Quien lo posee cuenta con la capacidad de tomar decisiones a favor o en perjuicio de los miembros de la comunidad nacional o internacional, sea directamente, determinando lo que deben realizar, sea indirectamente, creando tales condiciones que obliguen a las partes a consumir determinados actos. De tal manera, la cesión de poder de unos miembros de la comunidad a otros queda justificada en tanto asegura la satisfacción de sus necesidades. Poder significa la capacidad de hacer actuar a otros según la voluntad propia. Por tanto, el poder y sus instituciones tienen exclusivamente por razón de ser la satisfacción de las necesidades de todos. La legitimación de él reside en el fundamento histórico-jurídico de su ejercicio.²² Según lo anterior, los medios más idóneos para resolver los conflictos del mundo son “las alianzas, las balanzas de poder, la seguridad colectiva, las instituciones de coacción internacional, la diplomacia, las expectativas del derecho internacional y la amenaza o el uso efectivo del poder militar”²³. Según Burton, el propósito de la balanza de poder no es el mantenimiento de la paz. Por el contrario, uno de sus propósitos es “organizar alianzas a través de las cuales la guerra o la amenaza de la guerra pueda ser utilizada para evitar

²² Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Bilbao, Asuri de ediciones, 1981, pp. 489-491 (Tomo III. Política).

²³ J. W. Burton. Teoría General de las Relaciones Internacionales. México, UNAM, 1986, p. 105.

el crecimiento del poder de otras alianzas”.²⁴

Si bien el concepto de balance de poder hunde sus raíces en la historia, con el advenimiento de las armas nucleares y la carrera armamentística durante la Guerra Fría dicho concepto se sustituirá por el de disuasión o control nuclear. Esta doctrina es la que empleó el poder occidental para evitar la guerra nuclear.

Frente a la teoría realista, han surgido numerosas críticas. Muchos autores han rebatido las propuestas realistas para preservar la paz, estimando que los mecanismos propios de esa perspectiva (balanza de poder, alianzas, disuasión nuclear), no conducen a la paz mundial. De hecho, se argumenta que el equilibrio de poder y la preponderancia de poder pueden estar asociados, más que con la paz, con distintos tipos de guerra y escalada de conflictos.

Se ha observado hasta ahora que el poder y el conflicto son considerados como ingredientes primordiales para la noción de paz. El primero, poder, desde la perspectiva de las teorías autónomas de paz, es concebido como “la capacidad individual, social y pública de transformación de la realidad, hacia condiciones más pacíficas”.²⁵ Para el presente trabajo no se entenderá como la autoridad para mandar, dominar, reprimir sino, en todo caso, para proponer, satisfacer, proteger.

La relación paz y poder es tan peculiar como vigente en las relaciones internacionales y su dependencia como concepciones tal vez no sea tan obvia como la existente entre paz y guerra pero no deja de existir y de convertirse en una relación de fin-medio y medio-fin, respectivamente.

Por último, es preciso indicar la correlación existente entre paz y derecho.

Dentro del lenguaje técnico, especialmente el jurídico-político, el significado positivo que se le da a la paz es como un término específico donde se infiere el fin, la conclusión o la solución, jurídicamente regulada, de una guerra; se considera un estado determinado, previsto y regulado por el Derecho internacional, en otras palabras, un estado que se alcanza *a posteriori* por la celebración de un acuerdo con el cual dos o más Estados cesan las hostilidades y regulan sus futuras relaciones; es pues, el resultado de la conclusión jurídicamente regulada de una guerra y que poco tiene que ver con la noción que se le otorga dentro del discurso filosófico o teológico, donde la paz verdadera es dictada por la justicia, rechazando así la definición negativa de paz como ausencia de guerra.

²⁴ *Ibidem*, p. 139.

²⁵ Francisco A. Muñoz. (editor). *La paz imperfecta*, Granada, Universidad de Granada, 2001, p. 22.

Respecto al sentido negativo, la paz se toma genéricamente respecto a un aspecto de la praxis: Ausencia de la guerra. Hace falta acotar que en la definición técnico-jurídica de paz no hay nada que permita distinguir una paz justa de una injusta, por su parte, desde la perspectiva teológica-filosófica sólo la paz con justicia merece ser llamada propiamente paz y lo demás es una simulación o una paz impropriamente dicha.

En consecuencia, si denotamos a la paz como idea regulativa, entonces es un horizonte inalcanzable; si la vemos como comunidad ideal de comunicación, la anticipamos únicamente contra los hechos, y si la consideramos como síntesis de las contradicciones históricas o idea constitutiva de la totalidad concreta, no es nada que podamos hacer en un determinado momento, aunque sea el resultado que se produce necesariamente en la historia.

Tras el estudio de la paz y sus articulaciones más próximas, se concluye que la concepción de paz no se puede formalizar de modo dislocado, por el contrario, requiere del reconocimiento de tales vínculos para ofrecer una propuesta eficaz. Es momento de indicar la contribución de la Investigación para la paz en esta materia: el concepto de paz imperfecta.

Es interesante notar el grado de ruptura del enfoque de Galtung con los estudios más clásicos sobre la temática de la paz. Para este autor el potencial para la violencia, como para el amor, está en la naturaleza humana, pero las circunstancias condicionan la realización de ese potencial. Para construir la paz es necesario, primero, trazar el mapa de la violencia que Galtung relaciona con un triángulo en cuya cúspide o vértice visible se sitúa la violencia directa, real, ejercida, relacionada proporcionalmente con los otros vértices (base) más ocultos o menos visibles constituidos por la violencia cultural y la violencia estructural. Esto implica que la paz debe construirse en la cultura y en la estructura (y no sólo en la "mente humana" como se expresa en el Preámbulo de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)).²⁶ Y no basta, por otro lado, reconstruir sólo la paz después de un conflicto bélico, porque si bien puede evitarse la violencia directa, la más visible, deben buscarse alternativas para transformar las estructuras y las raíces de las mismas que se encuentran en la propia cultura. Para Galtung la paz definida como la capacidad de manejar los conflictos tiene dos soluciones, mismas que permiten salir del círculo vicioso:

²⁶ "Los gobiernos de los Estados Partes en la presente Constitución, en nombre de sus pueblos, declaran: Que, puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz [...]". *Cfr. Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, Naciones Unidas, Londres, 1945.

la política de la democracia y la política de la no-violencia, retomando la concepción oriental de paz positiva y al principio práctico jainista de *ahimsa* (no matar, no hacer daño a ningún ser viviente) recogido por Gandhi por "no-violencia" con el doble significado de respeto total a la persona y como forma, en el ámbito político, de lograr el cambio social.

La paz se construye, es un proceso social permanente y demanda la renuncia a cualquier concepción que considere un estadio pacífico ideal, porque se acepta la existencia de un cúmulo de situaciones intermedias sujetas a diversas dinámicas.

Al concepto de paz imperfecta se le concede dicha calificación con arreglo al origen etimológico de su adjetivo que la expresa como una paz inacabada. Y así podría facilitarnos una comprensión más amplia de las dinámicas sociales e internacionales a través de las vías seleccionadas para la regulación de los conflictos.

También se denomina como paz imperfecta a todas las experiencias y las situaciones en las que los conflictos se han arreglado pacíficamente, es decir, en las que los individuos y/o las colectividades han optado por facilitar la satisfacción de las necesidades de los otros, sin que ninguna causa ajena a sus voluntades lo haya impedido.

La denominación de paz imperfecta significa algo más que la suma de todas las denominaciones de paz, es la herramienta teórica que nos permite reconocerlas e interrelacionarlas.

La capacidad de movilización de la paz imperfecta crece en la medida en que acepta y conecta con la "imperfeción" de la realidad de partida y, por tanto, puede hacer propuestas de transformación hacia situaciones lo más pacíficas posibles desde tal punto de partida.

La llamada paz imperfecta que conlleva una ruptura con las concepciones ideales y quiméricas de la paz como algo perfecto y no alcanzable en el diario acontecer; se dirige hacia el reconocimiento de las realidades, de las prácticas y de las acciones pacifistas y sus capacidades para actuar y transformar su entorno más cercano como la anticipación y la planificación de los posibles futuros conflictivos.

Si el concepto de paz positiva marcó una ruptura con la noción tradicional estableciendo la relación de paz no con la guerra sino con la violencia, el de la paz imperfecta señala un avance significativo. Si bien reconoce la imperfección de la condición humana, también se percibe que nuestras relaciones están caracterizadas por disposiciones y prácticas guiadas, la mayoría de las veces, por la regulación pacífica o no-violenta de los conflictos lo que permite que los seres humanos en nuestras continuas

tentativas, procesos y ensayos tengamos cotidianamente más momentos de paz que de violencia o de guerra. Para percibir tales momentos es necesaria una actitud positiva abierta y de encuentro con los "otros". Se trata de comenzar a construir la paz desde los espacios más próximos, desde nuestras experiencias personales y sociales, porque como dice Raimundo Panikkar²⁷ si queremos la paz debemos prepararla nosotros mismos (*Si vis pacem, para te ipsum*), porque los paradigmas de paz anteriores han sido inútiles y se precisa "crear un espacio donde la creatividad pueda desarrollarse, un espacio donde las soluciones incluso parciales, relativas, pequeñas e imperfectas, sean posibles". Esto implica una nueva orientación consistente en investigar las características de cada periodo de paz como el proceso que condujo a él y actuar en favor de un establecimiento de redes generadoras de transformaciones y cambios en todos los ámbitos, traduciéndose en un ejercicio a favor de la construcción de la paz.

Para propósitos del presente trabajo la noción de paz imperfecta es la aceptación de un proceso permanente de construcción de la paz por la vía de la regulación por ser un cúmulo de situaciones intermedias sujetas a múltiples dinámicas. Por ende, dicha paz es inacabada tomando la forma de una curva que se desarrolla alrededor de un punto el cual se aleja progresivamente.

²⁷ R. Panikkar. *Cultural disarmament- The Way to Peace*, Westminster EUA, John Knox Press, 1995.

1. 2. Concepto de diplomacia

En la doctrina, como en otras fuentes encontramos múltiples nociones de diplomacia. Satow la define como “la conducción de los negocios entre Estados por medios pacíficos”²⁸ apoyado por la noción de las funciones clásicas de la diplomacia –según Fraga Iribarne– negociar, observar, representar y proteger²⁹ tales cuestiones.

Elevándola y ampliando su sentido, Martens apunta a la diplomacia como “la ciencia de las relaciones y de los intereses respectivos de los Estados o el arte de conciliar los intereses de los pueblos entre sí; y en un sentido más determinado, como la ciencia o el arte de las negociaciones”³⁰.

Pradier-Fodéré, autor del *Cours de droit diplomatique*, obra clásica del Derecho diplomático, apunta “la diplomacia despierta la idea de gestión de los asuntos internacionales, de conducción de las relaciones exteriores, de administración de los intereses nacionales de los pueblos y de sus gobiernos en sus contactos materiales sean pacíficos o sean hostiles. Podría incluso llegar a decirse que es el Derecho de gentes aplicado”³¹.

La anterior, insiste en algunas de las funciones de la diplomacia e indica claramente su carácter instrumental al servicio de las instituciones políticas y sociales, manifestando la potencialidad de divergencia entre ellas, como la necesidad de la diplomacia incluso bajo circunstancias bélicas, es decir, bajo el propio contexto de una paz imperfecta.

En concordancia de las definiciones anteriores, Cahier agrega dos elementos al señalar que “[...] en primer lugar la diplomacia se sitúa en el plano de las relaciones internacionales”.³² Los Estados, ante la necesidad de entrar en contacto los unos con los otros, requieren imprimir coherencia a la dirección de sus asuntos exteriores; la expresión de esta conducta exterior es la diplomacia. De aquí se deduce que la diplomacia no puede tener lugar más que entre sujetos de derecho internacional, y que el derecho diplomático no es sino una rama del Derecho internacional (como lo apunta Moreno Pino³³).

²⁸ E. Satow. *A Guide to Diplomatic Practice*, Londres, 1958, p. 1, citado por Philippe Cahier. *Derecho Diplomático Contemporáneo*, Madrid, RIALP, 1965, p. 16.

²⁹ Fraga Iribarne, *Los fundamentos de la Diplomacia*, Barcelona, Editorial Planeta, p. 37.

³⁰ Charles de Martens. *Le Guide Diplomatique*, Leipzig, 1866, vol. I., p. 2, citado por Philippe Cahier. *Op. cit.*, p. 16.

³¹ P. Pradier-Fodéré. *Cours de droit diplomatique*, París, 1899, vol I., p. 2, citado por *Idem*.

³² Cahier. *Op. cit.*, p. 16.

³³ Ismael Moreno Pino. *La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, SRE, 2001, p. 21.

El segundo elemento reside en la idea de diplomacia como negociación. Los Estados tienen al mismo tiempo intereses divergentes entre sí que no pueden pasarse por alto para mantener una relación adecuada. Y es ahí, en el esfuerzo de conciliación de intereses, que surge la necesidad de negociar. En dicha negociación, en dicho esfuerzo conciliador, es donde se manifiesta la diplomacia de un Estado.³⁴

De modo terminante, Cahier define la diplomacia afirmando que es “la manera de conducir los asuntos exteriores de un sujeto de derecho internacional utilizando medios pacíficos y principalmente la negociación”.³⁵

En derivación de lo ya mencionado, se puede afirmar que la negociación constituye el medio más común y expedito de solución pacífica y se caracteriza por su flexibilidad que implica concesiones mutuas sin coacción, por parte de los Estados que deben participar en ella en un plano de igualdad. Su éxito depende del espíritu con que se lleve a cabo la negociación y del alcance de los fluctuantes intereses políticos en juego.

Desde otro punto de vista, los rasgos definidos de la diplomacia emanan de la necesidad de satisfacción convergente de *cuatro* esferas, la política, la social, la jurídica y *económica*; en ellas, encontramos cinco elementos básicos que la definen.

El primero es la subjetividad jurídica Internacional de los participantes como condición obligatoria, incluyendo la capacidad jurídica internacional. Por lo anterior, los Estados, las organizaciones intergubernamentales y los movimientos de liberación reconocidos como tales por la comunidad internacional, son actores con la capacidad para generar o ser partícipes en las relaciones diplomáticas; no tienen dicha competencia, las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales o cualquier otro tipo de actores no reconocidos internacionalmente con calidad de sujeto.

En segundo lugar el carácter ejecutivo e instrumental. El mencionado en primer lugar se remite a la conducción de los sujetos internacionales hacia el exterior; la segunda, se centra en los instrumentos no diplomáticos alternativos utilizados para la consecución de fines exteriores, tales pueden ser comerciales, bélicos, humanitarios, artísticos, entre otros.

Como tercer elemento se encuentra la representatividad de los agentes u órganos diplomáticos, misma que es necesaria para que cualquier relación diplomática goce de plena validez jurídica y efectividad política. Es menester insistir que la representatividad debe ostentarse respecto del Sujeto al que pertenece el agente u órgano; de igual forma

³⁴ Cahier. *Op. cit.*, p. 17, y Moreno Pino *Op. cit.*, p. 21.

³⁵ Cahier, *Op. cit.*, p. 19.

debe ser admitida por aquel otro Sujeto ante el cual deberá desempeñarse la actividad diplomática.

El cuarto es el desarrollo de negociaciones como elemento materializante de la diplomacia, es decir, que esta actividad se desarrolla mediante la negociación, como medio esencial y peculiar por el que se llevan a cabo todos los contactos pacíficos que constituyen la actividad diplomática.

La naturaleza negociadora de la diplomacia, manifiesta el carácter cooperativo que posee esa relación, pues no puede desarrollarse ningún tipo de negociación si las partes afectadas no se disponen a colaborar, por lo menos en lo que respecta a la búsqueda de algún tipo de compromiso y a su posterior cumplimiento.³⁶

Ciertamente, la negociación es un proceso o una relación que sigue reglas precisas y emplea ciertas técnicas bien conocidas que pueden aprenderse y aplicarse con éxito.³⁷ Cualquier institución puede negociar.

Existen casos de negociaciones no diplomáticas entre aquellas entidades que antes fueron señalados como carentes de la subjetividad jurídica internacional, como son las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales o cualquier otro tipo de actores no reconocidos internacionalmente; estos procesos no constituyen actividad diplomática propiamente dicha pero hay semejanzas.

El último, elemento es su finalidad pacífica; “la importancia de la diplomacia para preservar la paz internacional, es sólo un aspecto particular de esa función general. Una negociación diplomática que ha terminado en la guerra, ha fracasado en su objetivo primario: la promoción de los intereses nacionales por medios pacíficos. Esto siempre ha sido así y particularmente en el caso de las potencialidades destructivas de una guerra total”.³⁸

Estos cinco elementos descritos no solo aclaran el significado del término diplomacia sino esclarecen su alcance.³⁹

En el inmanente arreglo pacífico internacional, el arreglo diplomático, como lo denomina Paz Barnica⁴⁰, es una instancia previa al arreglo jurídico y comprende cinco

³⁶ Rafael Calduch Cervera. Dinámica de la sociedad internacional, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Aceres, 1993, p. 385 (Colección de Información y Comunicación).

³⁷ Cfr. Lucía Irene Ruiz Sánchez (coordinadora). Las negociaciones internacionales, México, SRE-UNAM, 2ª edición, 1995, 197 pp. y Yehezkel Dror. Enfrentando el futuro, México, FCE, primera reimpresión, 1993, pp. 206-216, 244-268.

³⁸ Hans J. Morgenthau. La lucha por el poder y por la paz, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963, pp. 711-712.

³⁹ Respecto a los elementos descritos coincido con Rafael Calduch, quien además hace una exposición más amplia de ellos y ejemplifica de forma histórica. Cfr. Rafael Calduch Cervera. Op. cit., pp. 379-386.

⁴⁰ Edgardo Paz Barnica. Paz internacional: Conflictos y soluciones, Caracas, Editorial Sucre, 1989, p. 35.

modalidades distintas recogiendo las tendencias doctrinales de diversos tratadistas y los testimonios y experiencias de la jurisprudencia y la práctica internacionales. Ellas son la negociación, los buenos oficios, la mediación, la investigación y la conciliación.

La negociación o el arreglo directo es el medio más común de solución pacífica y se caracteriza por su flexibilidad conllevando concesiones mutuas, sin coacción de cada partícipe con motivo de su participación en condición de igualdad. El logro de una negociación depende del espíritu con el cual se realiza, como de la trascendencia de los oscilantes intereses políticos en coyuntura: “Una victoria obtenida en los campos de batalla se puede perder en la mesa de las negociaciones”. Se considera a la negociación internacional como consecuencia de la *comitas gestium*⁴¹.

Salvo en asuntos muy generales, sus mecanismos de acción no están regulados por el Derecho Internacional Público sino deben estar concertados por las Partes. Por lo general, el proceso es culminado elaborando una declaración bilateral o multilateral (según en número de concurrentes) que constate el acuerdo expreso de las partes en conflicto.

Los buenos oficios son una iniciativa voluntaria o contractual, cuya finalidad concreta es aproximar a las partes en controversia para solucionar satisfactoriamente por sí mismas el asunto en cuestión, siendo una vía para solventar el estancamiento de las negociaciones diplomáticas directas o cualquier paralización de ellas en aras de encontrar una solución al conflicto existente entre dos o más partes; como consecuencia de lo anterior, se requiere de una tercera parte, la que puede ser un Estado, una organización internacional o un personaje eminente, interesado en acercar a las partes discrepantes y agilizar la gestión diplomática de manera discreta y amistosa, misma que puede realizarse por escrito o en forma verbal.

La realidad histórica de las relaciones internacionales indica que los buenos oficios tienen como finalidad evitar un conflicto bélico y resolver en forma pacífica una controversia internacional, también, concluir un conflicto armado que haya sido iniciado.⁴²

La mediación consiste en la intervención de un tercero en la solución pacífica de una controversia internacional, al igual que los buenos oficios, pero su peculiaridad respecto a los anteriores, es proponer una fórmula concreta de solución y participar activamente en las negociaciones.

⁴¹ Cortesía internacional.

⁴² Ejemplos de tal experiencia histórica están los casos de litigio del Chaco entre Bolivia y Paraguay en 1932 y 1933; en el segundo, aunque intentados en vano, son el de la reina de los Países Bajos con del soberano de Bélgica, y del rey de Suecia, entre 1939 y 1940 para poner fin a la Segunda Guerra Mundial.

La acción mediadora de acuerdo con la práctica y el Derecho Positivo Internacional, puede ser ejercida por un Estado, una organización internacional o un personaje eminente, desempeñada en forma individual o colectiva, a solicitud de las Partes en conflicto o por la oferta de quien pretenda asumir dicho papel.

La investigación es un medio de solución de conflictos internacionales consistente en el sometimiento de un diferendo a comisiones investigadoras cuya misión es el establecimiento de la materialidad de los hechos, sin pronunciarse de ninguna forma sobre las responsabilidades que, por regla general, surgen de la exposición de aquellos hechos. En consecuencia, las partes interesadas son libres de obtener las conclusiones y de proceder al arreglo de la controversia en forma directa o por medio de otro procedimiento, especialmente, el arbitral.⁴³

La conciliación internacional, considerada como un procedimiento intermedio entre el arbitraje y la investigación, es un medio de agilización del arreglo pacífico de controversias por el que las Partes someten a una comisión la divergencia para que sea objeto de estudio y se les formulen las recomendaciones pertinentes. La postulación de este procedimiento es obligatoria cuando una de las Partes lo pide o cuando se encuentra previsto en un tratado. Una comisión de conciliación es un órgano colegiado integrado por tres o cinco miembros y, habitualmente, de carácter permanente instituida con anterioridad a través del Derecho Convencional.

Las comisiones de conciliación característicamente se circunscriben a la formulación de además de presentar un informe objetivo sobre los hechos sin pronunciarse en lo referente a las responsabilidades, como las comisiones de investigación, y distintivamente a formular recomendaciones y sugerencias para una solución determinada; en otros términos, investigan los hechos, proponen a las Partes una solución “razonable” al conflicto, teniendo su aceptación un carácter facultativo. Éstas para algunos autores, afirma Paz Barnica, se encargan del arreglo de conflictos de interés mediante la aplicación de normas jurídicas.⁴⁴

Calduch Cervera hace una exposición de las cinco principales funciones de acuerdo con lo establecido por el artículo 3 de la Convención de Viena de 1961 sobre

⁴³ Esta modalidad nació en la Segunda Conferencia de La Haya de 1907 con el Asunto del Dogger Bank también nominado el asunto de los pescadores de Hull.

⁴⁴ Paz Barnica, *Op. cit.*, pp. 47-58.

Relaciones Diplomáticas⁴⁵, es decir, representar, proteger, negociar, enterarse y fomentar. Este autor destaca: la representación, la comunicación y la información, la negociación, la protección y el asesoramiento.

La representación con origen político y convertida en una representación administrativa, también. En la evolución histórica, ha constituido la base de la diplomacia. La verdadera importancia del agente diplomático radica en la representación política que desempeña porque los gobiernos de los Estados en relación admiten políticamente que sus respectivas misiones diplomáticas representan a los propios Estados, sus agentes pueden actuar comprometiendo con sus decisiones y actividades la voluntad y la responsabilidad estatal.⁴⁶

La comunicación, la observación y la información son funciones primordiales que sustentan la necesidad del ejercicio tanto de la diplomacia permanente como de las nuevas prácticas diplomáticas, operantes en ambos sentidos entre las autoridades del Estado acreditante hacia las del receptor y viceversa. La comunicación diplomática posee la característica de la *oficialidad*: Garantiza que la información comunicada se corresponda con la posición gubernamental de ambos países.

La diplomacia ofrece canales de comunicación e información privilegiados que facilitan las relaciones internacionales, incluso en las difíciles condiciones que plantean los conflictos armados. La Convención de Viena de 1969 establece dentro de su articulado la protección a los medios de dicha comunicación e información.

⁴⁵ El artículo 3 de dicha Convención señala “1. Las funciones de una misión diplomática consisten principalmente en: a. representar al Estado acreditante ante el Estado receptor; b. proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional; c. negociar con el gobierno del Estado receptor; d. enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante; e. fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor. 2. Ninguna disposición de la presente Convención se interpretará de modo que impida el ejercicio de funciones consulares por la misión diplomática.”

⁴⁶ En otras palabras, el Estado acreditante goza de la capacidad de mantener y participar en una variada como determinante gama de relaciones con el Estado receptor.

La negociación, ya resaltada por su inherencia a la actividad diplomática.

La protección de los intereses estatales como de los nacionales en el Estado receptor es una labor tradicional tanto en tiempo de paz como de guerra, en las esferas política, jurídica y, hasta física de los nacionales. También facilita el ejercicio de los derechos o la gestión de actuaciones jurídico-administrativas ante las autoridades del Estado acreditante.

El asesoramiento de las misiones diplomáticas ante sus propios gobiernos coadyuva a la adopción y la ejecución de opciones de política exterior; es especialmente útil para el desarrollo de las negociaciones que realizan misiones diplomáticas especiales o los propios jefes de Estado o de Gobierno.⁴⁷

Concluimos de lo anterior que es evidente que la diplomacia gracias a sus funciones se torna en un instrumento vital e inherente a las relaciones internacionales en sus diversos ambientes y jerarquías en la interacción de sus actores, estatales y recientemente no estatales. Ahora corresponde examinar el desarrollo de la diplomacia y la aparición de recientes formas de practicarla.

Aquí se considerará a la diplomacia como la actividad gerente de los asuntos internacionales de un sujeto de Derecho internacional frente a otro con la misma calidad, realizada por representantes debidamente acreditados y reconocidos para lograr un arreglo a través de medios pacíficos, preferencial y capitalmente la negociación, donde la substancia del mismo arreglo sea alcanzar, mantener, fortalecer o crear la paz en la comunidad internacional.

Pasando al plano de la vida de la diplomacia, en otros términos, la evolución de la sociedad internacional y las formas de relación política, se encuentran variadas consideraciones respecto a las etapas de la historia diplomática. Las más resuelven una disposición de dos grandes momentos históricos, entre la vieja y la nueva diplomacia, a lo que otros teóricos especialistas advierten periodos concretos circunscritos en aquéllos.

Fraga Iribarne y Rodríguez-Moñino consideran que las funciones tradicionales de la diplomacia se han hecho mucho más difíciles de cumplir en una época de pasiones crispadas y de grandes diferencias ideológicas, en un escenario cada vez más extenso y por ende, complejo. Así, la diplomacia es una institución relativamente reciente por exigir un sistema estatal, por dicha razón plantea una división histórica bipartita.

Contempla una primera etapa denominada Vieja diplomacia desde la formación del sistema de Estados hasta la Primera Guerra Mundial, momento culminante para la

⁴⁷ Calduch, *Op. cit.*, pp. 387-391.

aparición de la segunda etapa, en la que halla a la Nueva diplomacia hasta nuestros días. La vieja y la nueva diplomacias se perfilan cuando dicha labor comenzó a perder influencia como producto de la democratización contemporánea, agravándose con la decadencia del constitucionalismo y la aparición del Estado totalitario.

Se criticó el secreto, la lentitud, el formulismo de las viejas técnicas diplomáticas. Como observa Nicolson, hasta la Primera Guerra Mundial, la política exterior era una cuestión esotérica para la mayoría de los ciudadanos. Suponía que los gobiernos y los diplomáticos defenderían lo mejor posible los intereses del Estado, pero la gran catástrofe permitió comprender que la guerra moderna, además de ser un mal negocio hasta para los vencedores, es una calamidad cuyos efectos alcanzan a todos, y por lo tanto, la política exterior no es algo que únicamente interesara a las Cortes, las Cancillerías y los Estados Mayores, por el contrario, en cuanto que lleva en último término a compromisos que pueden desembocar en una guerra, es el negocio de interés de todos.

Como producto de la desaparición del viejo Estado absoluto desapareció la vieja diplomacia, la diplomacia absoluta y secreta. Y aparece la diplomacia directa, la diplomacia a alto nivel, en la que los gobernantes se reúnen, sin intermediarios, a resolver parlamentariamente, las cuestiones internacionales. Con lo anterior, se comienza una nueva era diplomática. Y no obstante el hito ocurrido, se respeta su aspecto ejecutivo, es decir, que debe seguir reservado a los expertos diplomáticos.

El punto más interesante de la exposición de Fraga es el haber destacado que la crisis de la diplomacia, aquel momento fronterizo, es, en realidad, la crisis europea, ya que después de la Primera Guerra Mundial “lo que había sido el centro del mundo, Europa, pasó a ser solamente la cuestión europea”⁴⁸.

A este respecto Marcel Merle considera una primera etapa diplomática que inicia el cambio en el siglo XIX, hacia las revoluciones de 1830 y 1848, con el movimiento de las nacionalidades en Italia y en Alemania, misma época en la que se confundía la historia diplomática con el estudio de la política exterior de los gobernantes y el de las relaciones internacionales. Una segunda etapa modifica la perspectiva histórica con el conflicto de la Primera Guerra Mundial y sus consecuencias, generando un nuevo enfoque que distinguió las relaciones internacionales de las combinaciones diplomáticas. La aparición de nuevos actores internacionales (asiáticos o americanos) como nuevos tipos de Estado con diferente ideología como la revolucionaria de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la nacional-socialista de Alemania, cambiaron el juego diplomático

⁴⁸ Fraga Iribarne y Rodríguez-Moñino, *Op. cit.*, p. 37.

tradicional. A partir de esta etapa se da el cambio del nombre de historia diplomática a historia de las relaciones internacionales⁴⁹.

Para el caso de la diplomacia clásica, Rohden distingue una composición de dos partes incrustadas en el contexto europeo, reafirmando a Fraga, y cuya diferenciación sale a la luz en la actitud de los diplomáticos frente al fenómeno de la guerra.

La diplomacia del *Ancien Régime* se ocupa en primera línea de la preparación de la guerra, que hasta a los monarcas más ilustrados, les parecía una forma completamente normal de la actuación del Estado. Renunciar a esta última *ratio legis* no tiene sentido para alguien como Kaunitz, el hombre diplomático simbólico de esta primera era, porque no discurre que su mundo de valores políticos pueda ser seriamente sacudido o completamente destruido por una guerra.

La diplomacia de la Restauración, por el contrario, sin retener duda alguna de la justificación de la guerra, en la práctica sirve, preponderadamente, a evitarla. Metternich, el representativo de esta era, no está tan absolutamente convencido como su predecesor de la validez general del orden social aristocrático sino que entraña ya el temor de que un conflicto general europeo destruya a la vieja Europa y termine en el caos social.

En conclusión y respetando la forma expositiva de Rohden respecto a las dos figuras diplomáticas representativas de su disertación, se suma una última tesis: Kaunitz simboliza la fase de conciencia ingenua, y Metternich la reflexiva de la diplomacia clásica. Los dos constituyen el privilegio contra la igualdad, el absolutismo contra la democracia, la guerra parcial contra la guerra total, la diplomacia secreta contra la política exterior nacional, el Estado dinástico contra el Estado nacional.

Phillipe Cahier estimando que la evolución de la diplomacia es aún más compleja, formaliza una formulación en cuatro partes, por observar en cada una de ellas una forma específica de ordenar las relaciones.

La primera fase corre desde la antigüedad hasta el siglo XV, donde sitúa el origen de la diplomacia caracterizada por cuatro rasgos: la práctica de una diplomacia ambulante; inorganizada, en otras palabras, carente de reglas fijas; limitada por las imposiciones geográficas; y, eclesiástica que era la inherente característica al sistema político imperante.

La segunda fase dura desde la última fecha citada hasta el fin del siglo XVIII, específicamente hasta el Congreso de Viena de 1815. Por casi tres y medio siglos la

⁴⁹ Marcel Merle. *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Alianza Editorial-Alianza Universidad, primera reimpresión revisada y ampliada, 1995, pp. 48-57.

diplomacia practicada posee seis manifestaciones específicas. Como primera novedad, radica en su evolución hacia una sintomática estabilidad con la aparición de misiones diplomáticas permanentes, y en dicha medida se contempla la creación de una administración encargada de la política exterior del Estado; por lo anterior, se torna organizada pero sin poder declararse la existencia de una carrera diplomática todavía; y, pese a carecer de reglas fijas (de Derecho diplomático), trata de elaborarlas; por derivación, el diplomático es considerado el representante de su soberano ya que posee una misión de observador en el reino donde está acreditado, de vigilancia para contribuir al equilibrio entre los Estados europeos y de espionaje e intriga.

La tercera fase va de 1815 hasta la primera década del siglo XX. La esencia de esta fase es su estabilidad que abarca hasta la actualidad; dicho fondo se acompañó y fortaleció por siete características.

La diplomacia se efectúa esencialmente entre gobiernos procurando construir algo sólido y persigue primordialmente objetivos políticos y estratégicos; así, las misiones diplomáticas forman parte de la administración estatal; en consecuencia, los diplomáticos son representantes de un Estado como funcionarios estatales; la misión de espionaje y de subversión del embajador desaparece y ocupan sus lugares la misión de facilitar el mutuo conocimiento de los Estados, de contribuir a la mejor cooperación internacional, entre otras; la diplomacia es obrada casi exclusivamente por diplomáticos y éstos gozan en su función de una gran independencia debido a tres razones: la política mundial tenía como campo de acción un espacio relativamente restringido: Europa, entonces el jefe de misión contribuía a la determinación de la política exterior de su gobierno con respecto al Estado donde estaba acreditado; los medios de comunicación y de transporte eran todavía lentos por lo que los diplomáticos eran llamados a tomar decisiones rápidamente y, la diplomacia al ser secreta, estaba reservada a un círculo restringido de personas y la opinión pública tiene un papel irrelevante.

Como dos últimas propiedades están el nacimiento de un verdadero Derecho diplomático como un conjunto de normas obligatorias para los Estados fundado en la costumbre y la notoriedad de una influencia en la solución pacífica de los conflictos internacionales.

La cuarta fase abarca de 1920 a la segunda postguerra mundial, por lo que se trata de una fase de revolución: el cisma de la diplomacia tradicional y la nueva diplomacia.

Respecto a la decadencia de la diplomacia tradicional hay causas innegables de

este proceso que, entre ellas mismas, se afectaron agudizándose y complejizando el asunto y su contexto: la apertura de la diplomacia que tuvo como primera consecuencia la publicación y el registro de los tratados; por ende, la opinión pública aparece como nuevo elemento de doble importancia, en el ámbito del Estado al que se pertenece y en el plano internacional o extranjero, gracias a progresos tecnológicos, por el desarrollo de los medios de comunicación y transporte; se minimizó el papel del diplomático; esta extenuación obedece a que la actual diplomacia persigue la consecución de una multitud de objetivos ya que los problemas mundiales han adquirido paulatinamente una complejidad mayor y porque la lucha política es más una lucha entre ideologías que entre naciones, especialmente en el periodo de la Guerra Fría; lo anterior se explica entonces con la aparición de grandes bloques ideológicos y económicos que chocan entre sí en un cierto periodo, y en uno posterior no definido por el autor pero sí marcado por un matiz de crisis; con ese panorama se perfila la extensión de actores en la diplomacia como de instituciones; así, el desarrollo de las organizaciones internacionales ligado a la aparición de una diplomacia técnica.

Por lo anterior, se manifiesta la decadencia de la diplomacia tradicional en que la nueva goza de una autonomía restringida como el diplomático se ve suplantado por políticos en todas las cuestiones de envergadura (Jefe de Estado o de gobierno, Primer ministro o Ministro de asuntos exteriores) y, finalmente, la diplomacia se desenvuelve mucho en el terreno técnico y, con frecuencia, son los técnicos quienes en dicho campo actúan y no los diplomáticos.

Respecto a la aparición de una nueva diplomacia, se apuntan especialmente dos formas; la primera es la efectuada en las organizaciones internacionales, la segunda es llevada a cabo mediante reuniones de políticos responsables, jefes de estado, ministros, entre otros.

La primera forma citada, la diplomacia a través de las organizaciones internacionales surgida a partir de un hito histórico de alcance mundial, tuvo su momento capital con la creación de la Sociedad de Naciones. Las primeras aportaciones de ella giraron en torno a la solución de conflictos menores y los Estados debieron considerar su existencia. Posteriormente, ha llegado a tal alcance que la Organización de Naciones Unidas, su predecesora, es considerada el organismo político internacional más importante y en el cual se busca obtener la membresía que e consecuencia otorga el reconocimiento mundial.

Dentro de esta primera forma, se permite agregar una consecuencia y nueva

práctica de la actividad diplomática: la diplomacia multilateral (la cual se tratará más adelante en este mismo subcapítulo).

En el seno de éstas y otras organizaciones internacionales existidas, el carácter de la diplomacia tiende a transformarse, se crean nuevas misiones diplomáticas, tiene lugar la diplomacia técnica en la que los delegados no son ya sólo diplomáticos de carrera sino técnicos pertenecientes a las diversas administraciones estatales especializadas.

La segunda forma, la diplomacia a través de las reuniones de jefes de Estado o de ministros, trasciende gracias a los elementos citados en el análisis de las causas de la decadencia de la diplomacia tradicional: rivalidad de bloques, desarrollo de la opinión pública, medios rápidos y eficientes de comunicación y de transporte, importancia creciente de las potencias secundarias⁵⁰; esta forma ha llegado a ser una “diplomacia ambulante” producto de los viajes y las conferencias de los más altos representantes de Estado y gobierno.

De esta evolución histórica presentada por Cahier, hay tres realidades por aludir. La primera es que las misiones diplomáticas conservan su cuádruple función principal (representación, observación, información y negociación) por lo que la diplomacia tradicional se mantiene viva en la nueva diplomacia.

La segunda, que concurrentemente es cardinal para este estudio, es que si se examina la diplomacia que tiene lugar a través de las organizaciones internacionales se observa inmediatamente que los diplomáticos continúan siendo importantes por desempeñar un papel de consejeros⁵¹.

La tercera respecta a la diplomacia ambulante y la multilateral, las cuales evidencian que el papel del diplomático es aún más grande, más decisivo cuanto más importante sea la negociación, pudiendo fructificar y afectar irrevocablemente sobre más de dos partes, como es el caso de sus interacciones.

De todo lo dicho resulta que en la medida en que la diplomacia actual recurre cada vez más a las organizaciones internacionales y multiplica el número de las partes en concurso, las misiones diplomáticas ven acrecentarse notablemente su campo de su trabajo y efecto.

En lo que respecta a la actuación diplomática se hallan entre los especialistas

⁵⁰ Cfr. Carsten Holbraad. Las potencias medias en la política internacional, México, FCE, 1989, 245 pp. (Sección de Obras de Política y derecho).

⁵¹ Además, una delegación permanente cerca de la organización internacional en cuyo seno tiene lugar una reunión debe considerarse como una misión diplomática en el sentido tradicional del vocablo, y permitirá a la delegación técnica mantenerse al corriente de la situación imperante en el seno de la organización internacional en cuestión, como relacionarse con las delegaciones permanentes de los otros Estados. Cahier, Op. cit., pp. 43-44.

diversas propuestas de tipificación de la diplomacia, dichas van desde el número de participantes, el carácter de la comunicación y de las acciones hasta el objetivo de dicho proceder.

Inicialmente, partiendo de la referencia histórica, he aquí la cuestión de los canales privado y público para apreciar a la diplomacia secreta y la pública. De este perfil se observa que aun cuando gran parte de las relaciones diplomáticas se han conducido en forma secreta, también se han abierto a la luz pública tanto los procedimientos como los resultados de las decisiones.

Respecto a este punto queda por establecer si la práctica de la diplomacia abierta produce mejores acuerdos internacionales. Los partidarios de esta última debaten que el carácter secreto de las negociaciones es negativo por privar al público de su derecho a la información y por agregar una cierta sensación de inseguridad y de desconfianza experimentada por todas las naciones en el sistema internacional.

Otra opinión tienen los analistas y doctrinarios que argumentan que la conducción y el desarrollo de la diplomacia abierta produce una atmósfera que atenta contra las discusiones serias tan esenciales en las negociaciones efectivas. Particularmente es el caso de las negociaciones altamente frágiles y aun cuando el resultado final debe ser, en último término, dado a conocer públicamente, debería gozar de legítimas razones para mantener el proceso diplomático alejado del escrutinio público.

A este respecto, Cahier señala que la diplomacia secreta no trata de hacer propaganda ni demagogia sino que procura construir algo sólido y persigue primordialmente objetivos políticos y estratégicos⁵².

También se permite exponer que si la diplomacia es en principio benéfica, puesto que impide abusos y es justo que la nación entera emita su juicio acerca de cuestiones que pueden ser vitales para la paz o la guerra adoptada de una manera sistemática, presenta inconvenientes que superan ampliamente a las ventajas. En efecto, una negociación exige un cierto secreto que facilite las concesiones necesarias para el logro del éxito. Ahora bien, estas concesiones podrán hacerse difícilmente si la opinión pública está constantemente al tanto de todos las fases o los incidentes de la negociación. En tales condiciones, las delegaciones negociadoras se ven obligadas a endurecer sus posiciones y, para satisfacer a sus respectivas opiniones públicas nacionales y a la opinión pública internacional, caen en la demagogia, o rivalizan en promesas, actitudes inconciliables con el deseo de llevar a buen término las negociaciones. Así, lo acertado de

⁵² *Ibidem*, p. 31.

la frase: “Publicidad de las decisiones una vez adoptadas, publicidad de las grandes opciones a escoger, pero secreto acerca de los debates y de las negociaciones”. En relación con esta cuestión de los beneficios que supone el secreto para las negociaciones, por cuanto exigen concesiones recíprocas que pueden verse comprometidas por la publicidad.⁵³

Respecto a la cantidad de las partes en gestión, la diplomacia se puede considerar bilateral o multilateral; esta última resulta medular a los fines de este estudio.

La costumbre en el proceder de la diplomacia consistente en que un par de Estados intercambian embajadores y mantienen entre sí misiones diplomáticas permanentes en su territorio para negociar, refleja la importancia tradicional que los Estados otorgan a la diplomacia bilateral; esta relación entre dos Estados se constituyó durante mucho tiempo como la mejor manera de hacer la diplomacia.

Posteriormente, hacia el fin del siglo XIX, el encuentro de varios diplomáticos llegó a ser común. Antes de esa época la diplomacia multilateral estaba limitada fundamentalmente a las reuniones especiales citadas en momentos de crisis y cuando amenazaba la guerra, o a las conferencias de paz después de las grandes guerras como sucedió en 1815 y, como afirma Pérez de Cuéllar, fue hasta el Congreso de Viena, cuando se reordenó a Europa después de la derrota de Napoleón y en el cual ganadores y perdedores se reunieron, que se inició el concepto de multilateralidad, y agrega un talante tradicional al afirmar que “[...] la diplomacia multilateral tiene casi tantos títulos históricos como la diplomacia bilateral”⁵⁴. Sin embargo, todavía al término del siglo XIX, la diplomacia multilateral no había llegado a ser un fenómeno altamente evolucionado.⁵⁵

No obstante, la diplomacia multilateral ha ganado importancia debido a un conjunto de razones. La primera de ellas es la existencia de muchos problemas que comparten varios Estados y que en sí no se prestan para soluciones estrictamente bilaterales (Ejemplo de tales problemas no se limitan a los relativos al control de armamentos, también a asuntos de índole económica, ambiental y otros relativos al crecimiento de la interdependencia). La segunda razón se especifica en la proliferación de organizaciones intergubernamentales en los niveles regional y mundial, que proporcionan escenarios institucionales para la conducción de la diplomacia multilateral. La tercera es la existencia

⁵³ Cfr. Harold Nicolson. La diplomacia, México, FCE, 1948, pp. 76-77.

⁵⁴ Javier Pérez de Cuéllar. Manual de derecho diplomático, México, FCE, segunda reimpresión, 2003, p. 160.

⁵⁵ No obstante, Pérez de Cuéllar en la misma obra defiende que a partir del Congreso de 1815 se realizaron en el siglo XIX congresos con fines específicos que dieron como resultado las Convenciones Europeas del Rin y del Danubio, la Unión Internacional de Comunicaciones, la Unión Postal Universal y a las conocidas convenciones de La Haya de 1899 y 1907. *Idem*, p. 160.

de Estados menos desarrollados que han tendido a depender de los foros multilaterales más importantes para la mayor parte de sus contactos en la diplomacia oficial.

Incluso cuando las relaciones bilaterales tradicionales continúan jugando un papel muy importante en la diplomacia contemporánea, algunos estudios han establecido que las “[...] organizaciones internacionales son por mucho el método más común de contacto diplomático para la mayor parte de las naciones, mucho más aún que los intercambios tradicionales de tipo bilateral”.⁵⁶

Se considera que las instituciones multilaterales con prácticas de igual índole cumplen una función constructiva en las relaciones internacionales cuando colocan bajo el mismo techo a muchos participantes importantes con el propósito de ayudar colectivamente a decidir sobre normas que sean internacionalmente aceptadas a su vez, no obstante, foros tan grandes –con tantos y tan disímiles objetivos representados y donde es fácil comprobar que el interés de los participantes, en bastantes ocasiones, consiste sólo en pronunciar un discurso que aparezca en el acta, en participar en los procedimientos de voto y en firmar las “declaraciones de principios” como los principales resultados de la reunión– también pueden complicar la solución de los problemas, dificultar la elaboración de los textos y proporcionar poco apoyo para hacer efectivas las soluciones acordadas.

La diplomacia multilateral ha tenido un lugar muy importante en la Organización de las Naciones Unidas empero no sólo es en ella sino en instituciones de alcance regional y a través de la diplomacia o por conferencias *ad hoc*, la cual será tratada posteriormente donde se han obtenido logros.

Otra forma de diplomacia multilateral que ha atraído especial atención en la era de la posguerra fría, consiste en solicitar la solicitud por las Partes involucradas en un determinado asunto, la intermediación de alguna Organización como “tercera parte” en los procesos de solución de los conflictos tal como se ha acostumbrado por largo tiempo en la historia diplomática. Esta figura denominada mediación es un proceso especializado en el cual un tercero, en este caso un representante diplomático neutral, nombrado por una Organización Internacional intenta facilitar la discusión entre dos partes en disputa para ayudar a llegar a un acuerdo mutuo. Es interesante acotar que este término se emplea con frecuencia en forma equivocada en los casos donde una gran potencia participa en la solución de una disputa de la cual las partes intentan sacar promesas del mediador en el

⁵⁶ Patrick J. McGowan y Howard B. Shapiro. *The Comparative Study of Foreign Policy*, California, Sage, 1973, p. 140.

sentido de otorgar algo a cambio, hasta llegar a un punto de conformidad en el arreglo; a esta otra fórmula de diplomacia multilateral se puede distinguir como corretaje del acuerdo. La mediación requiere esfuerzos más sutiles para presentar, a las Partes, alternativas constructivas y sugerir caminos que conduzcan a la solución de los *impasses*, sin que el intermediario participe en el acuerdo final.

La diplomacia parlamentaria, según Calduch, es una categoría de las nuevas formas de diplomacia al igual que la diplomacia *ad hoc* y la diplomacia en la cumbre. La primera, se desarrolla entre Estados Miembros de organismos internacionales gubernamentales y las propias organizaciones; está regulada por la Convención de Viena sobre la representación de Estados en sus relaciones con las organizaciones de carácter universal de 1975. Es decir, este tipo de diplomacia se desarrolla fundamentalmente, en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

La tercera, la diplomacia en la cumbre, es realizada por los máximos órganos estatales de la política exterior. Se considera que esta forma debe poseer un alto grado de efectividad en sus resultados por el peso de sus agentes a la vez que condiciona la actividad diplomática de las representaciones permanentes por ser ellas solo ejecutoras de las decisiones adoptadas. Fue un procedimiento bastante efectivo en sus primeros tiempos y en los intentos de desarme mundial durante la Guerra Fría; en los años posteriores y hasta nuestros días las Cumbres que han proliferado distan mucho de alcanzar soluciones reales y, en numerosos casos, constituyen una manifestación de buenos deseos que no han podido aterrizar en acciones concretas. Fue practicada inicialmente en el siglo XIX en el sistema de congresos periódicos de las potencias europeas, asienta Calduch.⁵⁷

Es preciso subrayar que la diplomacia parlamentaria no es la misma que la interparlamentaria misma que se desarrolla entre los Parlamentos o Congresos –sean éstos el Poder Legislativo– en el ámbito internacional activamente, la cual supone otra forma del entendimiento de los pueblos del mundo.

Respecto al carácter de la comunicación en el oficio diplomático, sea formal o informal, directo o indirecto, se tiene que, si bien suelen emplearse las palabras diplomacia y negociación como sinónimos, se debe considerar que la negociación es una comunicación formal y directa mediante reuniones cara a cara, por cables o con la participación de intermediarios, como es también únicamente una forma de diplomacia.

Además de las negociaciones, existe la diplomacia tácita, es decir, se trata de

⁵⁷ Calduch. *Op. cit.*, pp. 392-395.

comunicaciones informales o indirectas a través de las palabras o las acciones orientadas a mostrar las intenciones o la importancia que el Estado otorga a ciertos asuntos. Por supuesto, en la práctica, los Estados tienden a combinar las dos formas, empleando la diplomacia tácita para “asumir posturas” –antes o durante las sesiones formales de negociaciones– con el propósito de reforzar los mensajes que desea transmitir.

También en uso conjunto con las negociaciones formales, la diplomacia tácita se emplea con alguna frecuencia para influir sobre el comportamiento futuro de otro gobierno, en particular cuando se busca disuadirlo de tomar alguna acción indeseable.

La diplomacia tácita, al lado de la diplomacia formal, ha sido siempre parte del arte de gobernar. Sin embargo, la velocidad de las comunicaciones proporcionada por la tecnología moderna, coloca a los líderes en capacidad de explotar las posibilidades de señalización de la diplomacia tácita, en forma más efectiva que anteriormente. Este tipo de diplomacia permite las comunicaciones entre los gobiernos que sólo por ideología o por otras razones no tienen relaciones diplomáticas oficiales o cuyas relaciones son tan tensas que no quisieran que se les viera conversando formalmente. Esta diplomacia, entonces, puede ser un sustituto útil de la diplomacia formal para el manejo de los conflictos.

Sin embargo, un problema con la diplomacia tácita es que aun cuando puede hablar más fuerte que las palabras también puede ser mal interpretada con mayor facilidad. Debido a que tales señales están orientadas a audiencias muy grandes y de múltiples componentes, incluyendo el público general y los opositores políticos en el contexto interno, pueden perder impacto y claridad.

Es conveniente anotar las diferentes visiones que tenemos los autores sobre lo que comprende la diplomacia *ad hoc*, en su manifestación por una misión especial es la delegación de agentes diplomáticos enviados por un Estado a otro Estado con el acuerdo del último, para el trato de asuntos específicos o para asistir a ceremonias de carácter oficial. La Convención de Nueva York de 1969, concordando define a la misión especial como una misión temporal con carácter representativo del Estado, “enviada por un Estado a otro Estado con el consentimiento de éste último, para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado”⁵⁸.

Por ende, la misión especial tiene como elementos típicos, según la definición, la temporalidad, la representatividad, el vínculo estatal entre las Partes y la especificidad el

⁵⁸ *Cfr.* Artículo 1 de la Convención de Nueva York sobre las Misiones Especiales y Protocolo Facultativo de 1969.

objetivo por cumplir.

En la rutina internacional se practica la diplomacia *ad hoc* con fines diversos, aunque de carácter predominantemente político, técnico y protocolar.

Se puede afirmar que el auge recientemente experimentado por la diplomacia *ad hoc* es un retorno al origen mismo de la diplomacia, ya que hasta mediados del siglo XV la diplomacia se desarrollaba con el doble carácter de transitoriedad y de especificidad y sólo hasta el siglo XVI adquirió carácter permanente, como lo advierte Fraga.

Una vez estudiada y establecida la noción de diplomacia, su historia y su tipología, acentuándose la substancia de la diplomacia multilateral, conviene transitar a su vinculación con la condición jurídica.

1. 3. El régimen jurídico internacional y la diplomacia

De la postura filosófica de Kant se puede descubrir y establecer la existencia de una idea racional de una Sociedad de paz entre todos los pueblos, que se refleja en los principios políticos y los conductos que de alguna manera se aproximan a este ideal.

La sociabilidad internacional es lo que hace posible el poder y la fuerza del Derecho del mismo carácter: Derecho y poder son principios reguladores de la acción política y social, principios que dependen entre sí. El poder sin Derecho sería efímero, el Derecho sin poder ilusorio, aunque el poder es más antiguo que el Derecho.

El Derecho Internacional se incluye en este caso, ya que puede ser calificado como medio promotor de la paz si es entendido como un sistema de normas que prescriben o que permiten a los Estados pertenecientes a la comunidad internacional un desenvolvimiento regido bajo una conducta determinada, misma que invita a una convivencia pacífica entre tales Estados.

A lo que, si se puede incluir un organismo que bajo determinadas condiciones sea competente (con capacidades y facultades) para intervenir en la esfera de intereses de cualquier Estado que se encuentre sometido a este orden jurídico y que haya cometido violación al mismo, entonces podrá procurar sanciones. De la misma forma, el Derecho Internacional al procurar sanciones a este tipo de conducta, busca establecer un ambiente de respeto y de justicia para el conjunto internacional.

También al exigir a los miembros de la comunidad internacional la vigilancia del desarrollo de fenómenos conflictivos y a buscar soluciones a éstos mediante los recursos legales ya establecidos. La aparición de diversos instrumentos para este orden internacional es el resultado de todo un proceso.

El derecho regula la acción interhumana y de esta forma tanto el poder del individuo como el de la humanidad, y con la doble intención de hacer la vida soportable y mantener la comunidad. La misma realidad, por el aumento en el contacto entre una civilización y otra, por el surgimiento de las entidades como Estados nacionales independientes, por el grado de avance de los medios de comunicación e intercambio entre los Estados, obligó a reconocer, tanto entre los individuos como entre dichos Estados, la necesidad de crear y establecer normas que regularan las relaciones en todas sus aristas.⁵⁹ Y que resolviera por medios pacíficos sus diferencias, procurando el

⁵⁹ Ejemplos de las regulaciones pacíficas: negociación, mediación, arbitraje, cooperación, alianza, pacto, acuerdo, hospitalidad, conciliación, entrega, desapego, reconciliación, compasión, caridad, perdón,

equilibrio y una sana convivencia en el contexto mundial.

Transcurriendo por el amplio camino de la diplomacia y acercándose al del régimen jurídico internacional, iniciamos citando dos definiciones. La primera pertenece a Calvo quien dice que “[...] la diplomacia es la ciencia de las relaciones que existen entre los diversos Estados tal como resultan de sus intereses recíprocos, de los principios del derecho internacional y de las estipulaciones de los tratados”⁶⁰.

Por otro lado, Nicolson propone aceptar la definición de diplomacia que da el diccionario de Oxford, como “[...] el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método mediante el cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados; el oficio o el arte del diplomático.” Con ello se evita el descarrío que llevaría a perderse de un lado entre las arenas de la política exterior y del otro, en los pantanos del derecho internacional⁶¹.

Las funciones de la diplomacia concluidas a partir del contenido del artículo 3 de la Convención de Viena de 1961 y la mayoría de la doctrina son medularmente: la representación, la comunicación e información, la negociación, la protección y el asesoramiento.⁶²

Vilaríño con el término diplomacia refiere a “[...] aquella actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional para, por medio de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz; ha de tener como finalidad última hacer posible, con tales medios, la construcción o existencia de una comunidad internacional justa que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos”⁶³.

Con esta noción se pueden sistematizar los principales elementos determinantes de una legítima relación diplomática: la subjetividad jurídica internacional de los actores, el

condescendencia, misericordia, socorro, amistad, amor, ternura, altruismo, filantropía, solidaridad, diálogo.

⁶⁰ Calvo citado por Moreno Pino, *Op. cit.*, p. 22.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 22-23.

⁶² Calduch. *Op. cit.*, pp. 387-391. Las funciones mencionadas por el autor anterior no deben confundirse con la tarea cuádruple de la diplomacia referente al campo de la política exterior que advierte Morgenthau; no obstante, no deja de ser significativa su aportación para el entendimiento de la diplomacia.

Morgenthau la menciona de la siguiente manera: “1) La diplomacia debe determinar sus objetivos a la luz del poder actual y potencialmente disponible para perseguir estos objetivos. 2) La diplomacia debe valorar los objetivos de otras naciones y el poder actual y potencialmente disponible para la persecución de estos objetivos. 3) La diplomacia debe determinar hasta qué punto estos objetivos diferentes son compatibles entre sí. 4) La diplomacia debe utilizar los medios apropiados para la persecución de sus objetivos”. Y advierte: “El fracasar en cualquiera de estas cuatro tareas puede poner en peligro el éxito de la política exterior, y con ella la paz del mundo”. *Cfr.* Morgenthau. *Op. cit.*, p. 712.

⁶³ E. Vilaríño. *Curso de Derecho Diplomático y Consular. Parte general y textos codificados*, Madrid, Editorial Tecnos, 1987, pp. 59-76, citado por Rafael Calduch Cervera. *Op. cit.*, pp. 381-382.

carácter ejecutivo e instrumental (de la actividad diplomática), la representatividad de los agentes u órganos diplomáticos, el desarrollo de la negociación como práctica de la diplomacia, y la finalidad pacífica.

Una manifestación de esta búsqueda constante de paz y normas jurídicas internacionales que la sustenten se refleja en la realización de un sinnúmero de conferencias de carácter internacional en las que se tratan de describir y señalar los primeros principios de convivencia internacional.

De las conferencias con fines de esta naturaleza, destaca la Conferencia de Paz de Westfalia realizada en 1648. Con ella se inició una expresión formal de las relaciones internacionales y donde el móvil principal fue la descripción del concepto de soberanía territorial, elemento distinguido como vital en un orden jurídico.

De igual importancia es el Congreso de Viena de 1815, reunido para inaugurar un Sistema de Concertación y de Consulta Internacional que exigiría a los Estados el apego a una conducta diplomática internacional de acuerdo con la ética. Y las conferencias de La Haya realizadas entre 1899 y 1907, donde se establecieron el Tribunal de Arbitraje y los procedimientos para garantizar el cumplimiento de los tratados sobre diferentes aspectos del Derecho Internacional.

En ellas nacieron los acuerdos que han constituido la base para el inicio del establecimiento de aquellos medios legales planteados para resolver cualquier controversia que pudiera darse entre los Estados nacionales. Resaltan de ello los medios legales de la mediación, la conciliación y el arbitraje.

De una forma muy general, el Derecho Internacional promueve la convivencia pacífica de los Estados y apoya el desarrollo de la cooperación internacional encaminada a mantener la paz y la seguridad internacionales, o sea, da cabida a la actividad diplomática. Mismo que se traduce en los acuerdos que se concluyeron para reglamentar problemas de interés universal. Históricamente se comprueba que entre 1864 y 1914 se contabilizaban alrededor de doscientos veinticinco acuerdos de dicha naturaleza, los ya concluidos tenían el mismo estímulo presente: el deseo de estrechar lazos que permitieran facilitar, aumentar y proteger las relaciones y la cooperación internacionales,... finalmente en aras de un estado de paz.

En derivación, dar una nueva definición del Derecho diplomático resultaría improductivo. Es conveniente, por esta razón, citar algunas de autores que enfatizan su carácter procesal de esta rama del Derecho Internacional.

Primero, en una concepción muy amplia, Pradier-Fodéré afirma que es “el código

de procedimiento del Derecho Internacional”⁶⁴.

Según Genet, el Derecho diplomático es la rama del Derecho público que se ocupa especialmente de la práctica y la reglamentación de las relaciones de los Estados y de las modalidades de su representación en el extranjero, englobando asimismo la administración de los asuntos internacionales y la manera de concluir las negociaciones.⁶⁵

El Derecho diplomático es la rama del Derecho público que se ocupa especialmente de la práctica de las relaciones exteriores de los Estados, de las reglas que presiden la representación nacional en el extranjero y la manera de negociar. En otras palabras, es el Derecho adjetivo que corresponde al Derecho Internacional público, sustantivo, y se encuentra respecto a éste como el procesal ante el Derecho privado, afirma Ferreira de Melo.⁶⁶

Con mayor precisión Lión Depetre lo define como la rama del Derecho Internacional Público que se ocupa de la representación exterior de los Estados y de las negociaciones que dichas representaciones han de llevar a cabo.⁶⁷

Cahier, en el mismo acento, sostiene que es el conjunto de normas jurídicas destinadas a regular las relaciones que se crean entre los diferentes órganos de los sujetos del Derecho Internacional encargados, de manera permanente o temporal, de las relaciones exteriores de tales sujetos.⁶⁸

El vínculo pugnado entre el régimen jurídico internacional y la diplomacia es, en suma, una concurrencia de las relaciones pacíficas internacionales.

En consecuencia, el derecho internacional además de ser un medio protector de las relaciones internacionales y de la paz, es inspirador de la diplomacia, partidaria de la misma paz que el derecho internacional aspira. Son, entonces, dos instituciones internacionales extendidas que se corresponden.

⁶⁴ Pradier-Fodéré citado en Raúl Valdés y Enrique Loaeza Tovar. Terminología usual en las relaciones internacionales. III Derecho Diplomático y Tratados, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976, p. 24.

⁶⁵ Genet citado en *Idem*.

⁶⁶ Ferreira de Melo citado en *Idem*.

⁶⁷ Lión Depetre citado en *Idem*.

⁶⁸ Genet citado *Ibidem*, p. 25.

1. 4. La causa de la diplomacia multilateral en su esfuerzo de paz internacional

La paz ha significado internacionalmente un valor y un estado por conseguir, logrado y caído, constantemente, reflejándose la forma en que este proceso social inacabado se ha tratado en los más variados ámbitos de acción, hasta la esfera internacional.

Una de las principales preocupaciones en el mundo y en todos los ámbitos, es la que ha girado en torno a la problemática de la paz. Concibiendo de manera general en esta palabra, puede asociarse con orden, tranquilidad, equilibrio, quietud, armonía; no obstante, en el plano internacional se ha discutido este punto axial aunado a elementos como poder, guerra, y otros, en torno a los cuales ha girado el devenir de las relaciones internacionales como la propia institucionalización de su estudio, es decir, la conformación de su disciplina.

La guerra, por su parte, ha estado presente a lo largo de la historia humana; en todos espacios temporales y físicos se ha experimentado y sufrido esta manifestación violenta del poder. Realizando una breve recapitulación de las señales explicativas e interpretativas de las manifestaciones de violencia en la experiencia histórica de la humanidad, se puede afirmar que las perturbaciones de la paz resultan históricamente relevantes cuando ascienden desde lo privado al escenario político, donde ya no están en juego las ventajas e inconvenientes de los individuos, sino el Derecho, la diplomacia y el poder como la paz y la garantía internacionales.

Se acepta que, históricamente, los orígenes de la investigación para la paz se encuentran extensamente historiados con el desarrollo de las relaciones internacionales, a manera de disciplina (científica) desde la Primera Guerra Mundial, teniendo como objetivo escudriñar el origen de la guerra y averiguar los medios para evitar la explosión de una nueva guerra.

En la perspectiva disciplinaria de la investigación para la paz se han producido diversas concepciones, su consecuente denominación y terminología específicas, tanto su aplicación para ejecutar estudios de distinta naturaleza y alcance como propuestas ante el proceso bélico y la construcción de la paz. Por ende, se contemplan múltiples corrientes en este ámbito de la investigación para la paz, cabe advertir la existencia de enfoques contrapuestos, cito el estudio de las causas de la guerra y las teorías del conflicto.

Celestino del Arenal realiza una indagación a este respecto para señalar la diferenciación ideológica, esencialmente en lo concerniente a la noción de paz (mantenida) como clave de tal trabajo indagatorio y presenta algunas divisiones

ideológicas.

Para la primera de ellas hace referencia al trabajo de Johan Galtung, quien distingue entre la investigación sobre el conflicto y la investigación para la paz propiamente dicha.

Una segunda es autoría de Ghanshyam Pardesi: indica dos escuelas, la americana y la europea o radical. La americana se caracteriza por considerar a los problemas de la guerra y de la paz divisibles de otros problemas sociales (explotación, colonialismo, imperialismo,...) y se centra en el estudio del sistema internacional; la radical, se concentra en los problemas de explotación y de opresión entre los Estados y dentro de los mismos por ser elementos de determinantes de la paz (ésta es la investigación para la paz propiamente dicha).

Otros autores, como Absjorn Eide, Adam Curle y David Dunn, distinguen tres corrientes: minimalista, intermedia y maximalista, coincidiendo que la paz equivale en principio a ausencia de violencia, no obstante, difieren en el tipo de violencia a tratar y respecto a la estrategia de investigación y las acciones por seguir.

La corriente minimalista proporciona una noción más limitada de paz ya que ésta equivale a la ausencia de guerra internacional y por tal motivo, se deben evitar los enfrentamientos militares entre los Estados. Esta tendencia engloba a los autores que estudian las causas de la guerra, predominan las posiciones que buscan el mantenimiento del statu quo, por cuanto consideran que no es cuestión de poner en entredicho el orden existente, dados los costes que ello derivaría.

Desde la corriente intermedia la paz es vista no sólo como la ausencia de la guerra, también la ausencia de un sistema de amenazas, en otras palabras, la ausencia de instrumentos e instituciones de guerra. Algunos de los autores pertenecientes a esta corriente llegan a plantear la noción de paz como ausencia de violencia organizada interna e internacionalmente, considerando partir del análisis del conflicto en general. Caben en esta corriente las investigaciones de la titulada investigación sobre el conflicto.

Para la corriente maximalista o crítica, la paz es la ausencia de todo tipo de violencia, real o virtual, directa o indirecta, exigiendo la reestructuración de la sociedad para conciliar los intereses a todos los niveles, sobre los ámbitos interno e internacional. Algunos autores suman la noción positiva de paz a la noción negativa de la misma. En consecuencia, su objeto de estudio está ampliado (cubre asimismo las causas de la guerra y la investigación sobre el conflicto, con su distintivo planteamiento radical y

crítico).⁶⁹

En este campo, Marcel Merle realiza una conveniente contribución en la obra *Pacifisme et Internationalisme*⁷⁰. En ella señala la, continuando con los aspectos teóricos y cardinalmente con la noción de imperfección en la paz –condición que implica a las relaciones internacionales–, que se puede manifestar la antigua, y para algunos autores aparente rivalidad de los “*frères ennemis*”, como alude Merle, entre los partidarios del pacifismo y los del internacionalismo. Lo cierto es que mientras se tachan entre ellos generalizando que los pacifistas son amables soñadores apasionados de ideal y de la justicia, pero dañados por el abuso del sentimiento y la falta de realismo, y a los internacionalistas como no menos utópicos ni más realistas que aquéllos, se puede concluir que además de obscurecer el verdadero debate, ambos persiguen el mismo objetivo, la paz, y la diferencia es muy sensible al nivel de los medios para lograrlo.

Del lado de los pacifistas se preconiza la reforma de las conductas y por parte de los internacionalistas se enfatiza sobre las reformas de estructura que convendrían realizar a la sociedad internacional. En suma, internacionalismo y pacifismo representan sólo dos escuelas de pensamiento diferente pero sobre todo dos estilos literarios, como señala Merle. En cambio, desde el punto de vista de la historia de las ideas políticas, el internacionalismo no es más que una de las posibles versiones del pacifismo. Si se le quiere atribuir una perspectiva de conjunto de las corrientes de pensamiento que se afrontan en este campo, hace falta tratar de clasificar las ideas a partir de la naturaleza de las soluciones propuestas al problema fundamental de la paz y de la guerra.⁷¹

La idea de paz ha trascendido en la sociedad de tal forma que ésta se ha dotado de instrumentos para regular del modo más eficaz posible los conflictos que han aparecido en su seno, y como se ha reiterado, asimismo evitar los efectos más nocivos de los mismos. Representa mecanismos que permiten combinar las diversas realidades representadas por los actores en el conflicto, desde sus necesidades, deseos y anhelos, a sus convicciones y proyectos. La asimetría y la desigualdad entre los distintos grupos, que por sí mismas podrían arrastrar al caos, son salvadas en gran proporción, posibilitando la supervivencia y la satisfacción de algunas de las expectativas de las partes.

La cooperación, el diálogo, la concordia, el cosmopolitismo, la hospitalidad, la templanza, la conciencia,... y otras actitudes de respeto y colaboración con el resto de la

⁶⁹ Celestino del Arenal. *Op. cit.*, pp. 339-340.

⁷⁰ Marcel Merle. *Pacifisme et Internationalisme, XVIIe-XXe siècles*, Paris, Librairie Armand Colin, 1966, 359 pp. (Colección U, Serie “Idées politiques”).

⁷¹ *Ibidem*, pp. 9-12.

humanidad perviven en la cultura a lo largo de miles de años. A pesar de las embestidas de todas las formas posibles de violencia y de guerra, inventadas por el propio hombre en colectividad, la supervivencia aún es posible gracias a la larga tradición y el bagaje de respeto y reconocimiento de las necesidades de los demás.

En el siglo XX el ingreso de una serie de factores nuevos y condicionantes de las relaciones internacionales, han determinado progresiva y acentuadamente la transferencia de las funciones clásicas del diplomático del siglo XIX al hombre político.

Calduch sostiene que “[...] en toda relación diplomática, y sea cual sea el objetivo inmediato de la acción exterior por el que dicha relación se ha entablado, la finalidad que justifica su existencia y le da pleno significado es la de alcanzar o mantener unas relaciones internacionales pacíficas. La diplomacia se perfila así no sólo como una forma de relación alternativa a la guerra, sino también como una forma de relación destinada a evitarla. Cuando la diplomacia se concibe y ejecuta para incrementar el poder de los actores internacionales, propiciando al desencadenamiento de conflictos armados, termina siendo rehén de la estrategia bélica y, llegado ese punto, acaba por quedar desvirtuada y, con frecuencia, desacreditada ante los gobiernos y organismos internacionales, como ante la opinión pública, nacional e internacional”.⁷² Por lo cual, la acción diplomática pertenece a aquellas formas de actividad sin las que ninguna comunidad humana es posible por ser un instrumento invariable para lograr armonía entre los Estados y paz y justicia para sus pueblos.⁷³ “La institución diplomática satisface esa necesidad esencial de las diferentes comunidades humanas [...]: ordenar sus relaciones”⁷⁴.

Es así como el pilar fuerte de la diplomacia está en ese sistema que busca, a falta de “soluciones” definitivas, “ajustes”, arreglos, a esa imperfección imperante. Es el núcleo de una gran responsabilidad: el manejo de las relaciones internacionales, en las que se deciden, tal vez, siglos de historia, años de paz, guerras y el destino de muchos.

Las relaciones internacionales proyectan más lejos los criterios de los cuales se ocupa la ciencia política –la concepción del poder político, su estructura, la forma de conquistarlo, las maneras de influir en él y los modos para perderlo– para conocer cómo se establecen las vinculaciones entre poderes políticos de naciones diversas, qué forma revisten esas relaciones, cómo se transforman y, cómo se confrontan y desaparecen.

Subsiguientemente, la diplomacia en el escenario internacional puede realizarse

⁷² Rafael Calduch Cervera. *Op. cit.*, pp. 386-387.

⁷³ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.*, p. 9.

⁷⁴ Cahier, *Op. cit.* p. 20.

de modo multilateral ante la urgencia de la paz porque el arquetipo existente de paz es imperfecto. La idea de establecer la diplomacia multilateral perseguidora de la paz ha sido lograda en las organizaciones internacionales.

II. La diplomacia en la organización internacional por la paz

Este capítulo permitirá, en su primera parte, continuar con el análisis de aspectos vinculados con la paz imperfecta y sustancialmente la diplomacia multilateral como un medio de las relaciones internacionales contemporáneas a la vez que examinar a la expresión institucional más grande a nivel casi mundial de éstas, es decir, la Organización de las Naciones Unidas, considerando su antecedente inmediato, la Sociedad de Naciones. En consecuencia, se podrá reconocer la estructura del régimen jurídico-político internacional imperante para las Naciones Unidas, su interés por la paz y la forma en que considera garantizarla.

La segunda parte presenta un estudio del Secretario General de las Naciones Unidas como actor internacional con respecto a la actividad diplomática a favor de la paz dentro de la más grande organización internacional.

A partir del conocimiento del universo propio a la figura del Secretario General, sus precursores, sus atribuciones y sus limitaciones en la Carta de las Naciones Unidas y otros documentos de la Organización, se puntualizará el alcance de su poder de acción legitimado con el cual él debe operar. A este tenor se expondrán los aciertos y las debilidades de la figura del Secretario General, como se determinarán los obstáculos políticos, y de alguna otra índole si existen, para las acciones que les son propias, incisivamente las diplomáticas pro paz.

De tal estudio se obtendrán recomendaciones para modificar la figura del Secretario General en la Carta para ampliar sus capacidades, fortalecer y activar su espectro de maniobra en el seno de la ONU para darle efectividad amplia, aunadas a la propuesta de medidas concretas de su actuar en favor de la paz.

A. Paz *imperfecta*, diplomacia *multilateral* y organización internacional

Lo esencial en este capítulo yace en la concurrencia de la paz y las relaciones internacionales que, con todo, se han vinculado y organizado *de facto* por las vías de la diplomacia.

Se afirmó anteriormente que el vínculo existente entre el régimen jurídico internacional y la diplomacia es, en suma, una concurrencia de las relaciones pacíficas internacionales. Ahora el cometido consiste en examinar la manera como la diplomacia, en

calidad de medio, permite el fin de la paz¹ gracias a las instituciones internacionales; en otras palabras, la diplomacia vista como forma de regulación pacífica. Los intentos por realizar una práctica institucionalizada de tal vínculo en el ámbito internacional ha tenido como frutos algunas experiencias; de tales experiencias, la que ahora rige la investigación es la organización internacional.

Otra perspectiva, por el contrario, muestra la manera en que a través del tiempo algunos Estados han buscado mediante la guerra una forma de poner en vigor un Derecho positivo, análoga a la venganza de sangre o como una medida revolucionaria para cambiar el Derecho y éste les favorezca, sin pensar que cualquier alteración al *status* alcanzado, compromete al equilibrio de la humanidad y origina problemas y conflictos que no siempre se podrán resolver satisfactoriamente.

Entre ambas posturas, Pierre Gerbert y Manuel Medina afirman que las verdaderas organizaciones internacionales surgieron en el siglo XIX con las uniones internacionales, con las que emergió una verdadera administración internacional, facilitando el funcionamiento de la actividad institucional en el contexto de los tratados multilaterales para la cooperación técnica, especialmente en el área de las comunicaciones internacionales. La paz y el progreso se concebían como resultado de la participación igualitaria de los Estados en las organizaciones internacionales.

El surgimiento de potencias como Estados Unidos de América (EUA) y Japón, al final del siglo XIX, extendió el campo de acción de la organización internacional, lo anterior se debe a que los Estados con mayor poder en la conducta de las relaciones internacionales fortalecieron sus estructuras políticas y administrativas y su capacidad militar; por el contrario, existían condiciones desfavorables como la creciente fuerza de los Estados nacionales y el desarrollo del nacionalismo.

En consecuencia, las leyes internacionales codificadas a partir de esta fecha coadyuvaban a la definición de conceptos como jurisdicción territorial, soberanía e independencia, y pese a ello, se mantuvo el movimiento nacionalista (hasta chovinista) que puso a pueblos enteros en contra, creando rivalidades entre los mayores poderes industriales y como consecuencia más lógica: tensiones económicas, además de vulnerar las demás esferas: política, social, diplomática, cultural.

El estilo diplomático impersonal, es decir entre instituciones políticas, y los acuerdos entre ellas no se justificaban por la “atmósfera” que ellos generaban, ni se hacían

¹ Cabe indicar que no se ha abandonado la defensa de la noción de paz imperfecta, simplemente se le abrevia. La paz estudiada es una paz incompleta, no total.

concesiones para mantener en el cargo a algún dirigente, según Henry Kissinger; posteriormente a la Primera Guerra Mundial, “ese estilo de diplomacia se modificó [...], se ha acelerado la tendencia a llevar las relaciones al plano personal”.² De tal acontecer, aquella vieja costumbre facilitó la procreación de una forma satisfactoria de las necesidades permitiendo formalizar la actividad diplomática evolucionada hasta el punto de ser parte activa e inherente de las organizaciones internacionales.

Recordando la estrecha articulación entre la diplomacia y el Derecho, se ha de agregar la referencia sobre la colaboración positiva y constante para alcanzar metas comunes que porta la extensión del Derecho internacional a nuevos campos y objetivos que llevan en sí, reflejada en un crecimiento constante de la organización internacional, como lo atestigua una gran cifra y creciente de organismos internacionales que difieren por mucho entre sí, en sus alcances, funciones y estructura, y que en su gran variedad reflejan los múltiples propósitos y metas de la humanidad.³ Pero no se debe estar satisfecho con lo logrado hasta la fecha por la permanencia de necesidades que parcamente son perceptibles, en tanto que otras son agudísimas; así, hay materias en que la organización está firmemente establecida mientras que en otras comienza y se tambalea.

En el caso de la organización internacional más amplia –en membresía y actividades–, la ONU, la justicia y el derecho son dos piedras angulares de su Carta. Ella es posiblemente la obra más importante hasta la fecha en el campo de la diplomacia multilateral como de la cooperación internacional –en la que se apoya–, por proferir el respeto de las naciones por el régimen del derecho. Así, tiene plena cabida la función política del Derecho: crear, mantener y hacer perdurable la paz entre los individuos y las naciones, como lo menciona Noriega⁴.

Por otra parte, se debe reconocer hasta hace algunos años pocos eran los frutos que en el campo de Derecho habían rendido los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas, y que aun los que se han cosechado son nimios y poco remunerativos; en efecto, el Derecho internacional contemporáneo en ciertos ámbitos todavía no constituye un cuerpo doctrinario completo, rígidamente definido; tampoco existe un Estado mundial “soberano” bien definido para que legisle. Ésto parecería condenar en definitiva ese Derecho a ser ineficaz, pero tal como se ha señalado: Condenar el Derecho internacional como inválido, a causa de la inexistencia de un Estado mundial que lo haga cumplir, “es dañino, puesto que limita al desarrollo a una sola posibilidad, que en la actualidad no es factible de manera

²Henry Kissinger. *La diplomacia*, México, FCE, 1996, p. 273.

³Wolfgang Gaston Friedmann. *La nueva estructura del Derecho Internacional*, México, Trillas, 1967, p. 329.

⁴Raúl Noriega. *La Carta Mundial. Antecedentes, análisis y crítica*, México, Editorial Superación, 1949, p.151.

alguna”.

Diferiendo a esta circunstancia, la Unión Europea (UE) da otra posibilidad. Este derecho sus sistema de fuentes implica las fuentes escritas y no escritas, las decisiones de los Representantes del Gobierno de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo y los Actos de los organismos de la comunidad europea. La cuestión del derecho comunitario europeo está basado en la conformación de una comunidad dividido en originario y derivado. El primero está contenido en los Tratados Constitucionales de la Comunidad, anexos, protocolos, adiciones y reformas propias de tales tratados; el segundo, se encuentra en el derecho creado por los organismos comunitarios y los Acuerdos Internacionales concernientes a la Unión en tanto se considere como sujeto de derecho internacional. A este respecto, la cuestión que se plantea respecto de los Acuerdos Internacionales es definir si son constitutivos del derecho comunitario o del derecho internacional, como se plantea la duda de su inclusión en el seno del ordenamiento jurídico comunitario en forma definitiva.⁵

Concluyendo, la suma de la conducta de la organización internacional, constituida como una institución política, y la fórmula emanada de la diplomacia multilateral, exponente de un método plural, presuponen el logro de la paz imperfecta.

⁵ “Documentos de la Unión Europea” en http://europa.eu.int/documents/index_es.htm, consultado el 20 de junio de 2005.

2.1 Sociedad de Naciones

El enfoque idealista que dominó la política internacional en el periodo de entreguerras y que prevalecía antes de estallar la Primera Guerra Mundial, es el marco en el que se desarrolló la Sociedad de Naciones (SDN). Dentro del mismo enfoque, Woodrow Wilson, el presidente de EUA, exigía la renuncia a la guerra como instrumento de política exterior y el reemplazo de la búsqueda del equilibrio de poder –enfoque predominante durante la existencia del Concierto Europeo– por la adopción de mecanismos de seguridad colectiva y el establecimiento de un orden internacional respaldado en la creación de instituciones multilaterales con facultades para salvaguardarlo. Se inició así una serie de negociaciones en las siguientes presunciones:

La primera consistió en el fortalecimiento de la autodeterminación nacional⁶ conllevando a la eliminación de las causas principales de las guerras, y que se lograría al organizar a los grupos nacionales europeos quienes hasta entonces se habían visto oprimidos dentro de organizaciones políticas mayores, bajo una forma de Estado independiente; de tal manera, en realidad se estaba cumpliendo con uno de los objetivos fundamentales del Tratado de Versalles.

La segunda era otra de las causas de la guerra: la diplomacia secreta, los tratados secretos entre los Estados; para ello, se proponía una mayor participación pública en la conducción de los asuntos internacionales.

La última era la adopción de un sistema internacional de seguridad colectiva en contra de la política del balance de poder, reduciendo el poderío militar de los Estados a su mínima expresión y estableciendo una capacidad militar conjunta de la comunidad internacional como garantía para la seguridad en caso de agresión de alguno de sus Miembros.

Para efectuar estos postulados, se hizo evidente la necesidad de crear un organismo político mundial que cristalizó en la SDN; éste sería el organismo en el que todas las naciones estarían representadas, los problemas se discutirían pública y multilateralmente y se adoptarían medidas para lograr la paz y la seguridad internacionales mediante medidas colectivas en caso de sufrir alguna agresión grave. Poniendo énfasis en el último punto, el organismo mundial debería contar con facultades para determinar el surgimiento de una agresión y para coordinar las medidas para contenerla, aglutinando las voluntades de los

⁶ El concepto de “autodeterminación nacional” ha sido punto de desacuerdo y controversia dentro y fuera de las organizaciones y de la política internacionales.

Estados.⁷ Respecto a lo estipulado en materia de paz en el tratado constitutivo de la nueva organización internacional, o sea el Pacto de la Sociedad de Naciones, todo el sistema de seguridad se hacía responsable, especialmente por la noción de desarme⁸, el trato sobre la solución pacífica de controversias⁹ y la prohibición de la guerra¹⁰.

Con la plena convicción que los conflictos internacionales nunca podrían acabarse, se estableció en los artículos 10, 11, 12 y 13 del Pacto, un sistema de solución pacífica de tales conflictos, dicho procedimiento que sustituyó al método primario de la guerra justa.

Según el artículo 2 “Cualquier guerra o amenaza de guerra, que afecte o no a uno de los Miembros, afecta a la SDN, la cual debe adoptar una acción sabia y eficaz para proteger la paz internacional”. Tal aspecto fue muy importante por ser una innovación del Derecho Internacional, pues con anterioridad se consideraba a la guerra como asunto que incumbía únicamente a los beligerantes.

Cabe hacer notar que en el Pacto no existió la obligación de hacer uso de un método judicial que garantizara la solución pacífica de los conflictos, lo que no representó una situación novedosa. De aquí, se infiere que una de las causas por las que entró en crisis la Sociedad de Naciones fue precisamente, la imposibilidad de hacer coincidir las voluntades políticas de Estados vencedores de la Primera Guerra Mundial para oponerse en forma colectiva a los desafíos que lanzara la Alemania derrotada.

Puesto que mucho se ha escrito y polemizado sobre los orígenes, desarrollo y resultados de la Sociedad, bastará una breve exploración de la realidad en que surgió y finalizó es importantísimo intento de la comunidad mundial para establecer un organismo de vocación planetaria.

La Sociedad de las Naciones fue producto de una coalición de ganadores, respondiendo a una corriente de opinión pública en los países aliados y neutrales durante la guerra, incorporando las ideas tan conocidas de la limitación de armamentos, el desarrollo del arbitraje y la posible aplicación de sanciones y en suma, de una organización al servicio de la paz. Sin embargo, la Sociedad fue como ya se mencionó percibida como la creación de un solo hombre, el presidente Wilson; convencido que el papel de EUA era de moralidad e imparcialidad, concibiendo la idea de una organización piloteada por su Estado quien haría posible terminar el sistema de equilibrio armado en el que se generaban guerras y se forzaba

⁷ Luciano Tomassini. Relaciones Internacionales: Teoría y Práctica, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, PNUD/CEPAL, Documento de Trabajo No. 2, Santiago de Chile, Noviembre 1988, pp. 11-12.

⁸ Artículo 8 del Pacto de la SDN.

⁹ Artículo 11 del anterior.

¹⁰ Artículo 15 del mismo.

a las pequeñas naciones a aceptar la dominación de las más grandes; de más está afirmar que esta situación prevalece todavía inmersa en una realidad donde los Estados con mayor potencial militar como los propios Estados Unidos, siguen las mismas políticas que Wilson, combatió, obligando a los gobiernos a la guerra cuando conviene a sus intereses.

Wilson buscaba la asociación de naciones fundada sobre el principio del derecho de los pueblos a la libre determinación, del derecho al respeto por su independencia y su integridad territorial, garantizados por garantías recíprocas. Los famosos catorce puntos de Wilson emitidos en enero de 1918 consideraban que el establecimiento de una organización mundial sería indispensable para una paz permanente, intención que demostró ser loable pero que no consiguió los fines propuestos al crear una organización cuya efectividad se diluyó en el concierto internacional por su misma naturaleza esencialmente europea.

Su texto constitutivo, el Pacto de la Sociedad de Naciones, se adoptó el 28 de abril de 1919, pero el éxito del presidente Wilson fue efímero, ya que el Congreso no lo apoyó y su Estado quedó fuera de la nueva organización, debilitándola; un cambio en la balanza de poder entre los demócratas wilsonianos y los republicanos aislacionistas representados por los senadores Hughes, Lodge y Borah,¹¹ hizo prevalecer la postura de Estados Unidos que permaneció al margen de la Sociedad siguiendo su práctica de aislacionismo frente a una Europa despótica y belicosa. Fue hasta que logró el nivel del imperialismo y sólo durante la Segunda Guerra Mundial, que se incorporó activamente en el sistema internacional asumiendo la responsabilidad que le confería su situación de gran potencia, cuya esencia se encuentra precisamente, en esa capacidad, para tomar parte activa en la política mundial.¹²

En la intervención de una organización internacional como la SDN en la solución de conflictos internacionales, no hay nada de innovador en lo que a medios se refiere: ésta empleó los métodos diplomáticos... los buenos oficios, la mediación, la conciliación, la investigación, el arbitraje, y el procedimiento judicial. La originalidad nació del uso coordinado y simultáneo, por llamarlo así, de todos estos procedimientos, como de la relevancia que le prestara permanencia de los medios multilaterales y de los efectos particulares que produce.

Sin embargo, y a pesar de todas sus deficiencias, la SDN, constituye un hecho de gran trascendencia en la historia de las relaciones internacionales y por ende, del Derecho Internacional, y su importancia deberá ser siempre reconocida, por haber sido el primer paso de las grandes organizaciones internacionales, y en sentido formal la primera constitución de

¹¹ Manuel Medina. *Op. cit.* P. 43.

¹² Antonio Truyol y Serra. *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, pp. 49, 70, 82 y 120.

la sociedad internacional. Aunque el experimento fracasó legó a la humanidad, nuevos desarrollos del derecho internacional, sus experiencias obtenidas, que deben considerarse como tesoros y que indudablemente fueron aprovechados por su sucesora, la ONU, en la eterna lucha que se sigue por lograr el mantenimiento perenne de la paz.

Con anticipación a la concepción de la Sociedad, se habían logrado algunos adelantos en materia de técnicas de las organizaciones internacionales, gracias a la cooperación que los aliados desplegaron durante la guerra. Un gran número de reuniones entre estadistas y militares se llevaron a cabo por encima de los canales diplomáticos. En 1916 se integró una comisión Interaliados para coordinar los esfuerzos para la guerra. Esta Comisión emitía opiniones que tenían que ser aprobadas por los gobiernos, lo cual sucedía en la mayoría de los casos por estar compuesta por personajes de alto nivel político interesados en que así fuera. El Primer Ministro de Gran Bretaña, Lloyd George, apoyó este sistema y pugnó porque las reuniones entre los dirigentes gubernamentales estuvieran complementadas por un grupo permanente de personal interaliado responsable de desarrollar una estrategia general. Los aliados formaron un Supremo Consejo de Guerra, que contaba con un secretariado permanente y ejercía su autoridad sobre varias organizaciones especializadas interaliadas. En el aspecto militar, se creó un Consejo Naval Interaliado, un Consejo Militar, un Consejo de Transportes, un Consejo de Bloqueo, un Comité de Propaganda y un Consejo Interaliado de Municiones.

En la esfera económica se creó una gran organización, ya que al preverse una larga guerra tenían que tomarse medidas para controlar la economía de mercado, que de no ser vigilada podría conducir a la competencia entre los propios aliados por comprar alimentos y materias primas, para aumentar los precios y los cargos por traslados y hasta por el uso inapropiado de los embarques marítimos ya de por sí reducidos. Se crearon Comisiones Ejecutivas para el trigo, aceites y grasas, carne y azúcar, todas ellas bajo la autoridad del Consejo Interaliado de Aprovisionamiento. Se creó también un Consejo Aliado de Transporte Marítimo. Uniendo esfuerzos y recursos, los aliados, a partir de la primavera de 1918, controlaron los movimientos de alimentos, regulando el flujo de provisiones a fin de conseguir el mayor número de embarcaciones para transportar tropas americanas.

Este Consejo Supremo de Guerra constituyó un verdadero órgano de gobierno internacional, controlando cada esfera de actividad de los Aliados. Los Consejos a escala ministerial podían compararse con un gabinete ministerial y las Comisiones formadas como un departamento ministerial también. La Comisiones tenían la autoridad para negociar cualquier asunto o llevarlo a nivel del ministerio si sobrepasa su rango de acción. En el caso

de problemas de alto nivel político, éstos eran negociados directamente con el Consejo Supremo Interaliado. De esta manera, los aliados lograron unificar su poder en los campos económico y militar.

Una organización como el Consejo Supremo que dominaba todas las esferas, podía dejar de existir en tiempos de paz y de hecho así fue, pero sólo en parte. En el nivel político, la organización creada en tiempos de guerra se convirtió en el núcleo de la Conferencia de Paz. El Consejo Supremo de Guerra cambió su nombre a Consejo de los Diez y bajo esta denominación discutió las cláusulas militares de los tratados con Alemania y Austria. El Secretariado fue transferido de Versalles a París y anexado al Secretariado General de la Conferencia de Paz, lo cual confirmó el carácter multinacional del Secretariado de las conferencias internacionales. Por razones de eficiencia y prudencia, el Consejo de los Diez se convirtió en el Consejo de los Cuatro, como un cuerpo directivo a escala mundial, pero desapareció finalmente después del Tratado de Versalles. Pero a pesar de todo, el Consejo Supremo de Guerra continuó sus reuniones para discutir otros tratados hasta enero de 1920, fecha en que sus sesiones permanentes cesaron para dejar paso a una serie de reuniones ocasionales hasta el mes de noviembre, con el objeto de resolver los problemas que surgieron para hacer efectivos los tratados.

Estas circunstancias favorecieron la organización de la Sociedad de las Naciones en Ginebra Suiza, evitándole la necesidad de tomar decisiones sobre la aplicación de los tratados y únicamente interviniendo en cuestiones menores. A excepción de Estados Unidos, el grupo de grandes potencias victoriosas se unificó en el Consejo de la Sociedad.

Pese a que en un periodo de reconstrucción existía la necesidad de una organización en asuntos económicos, la Sociedad no continuó con los trabajos de la organización interaliada de los tiempos bélicos. Entre agosto y septiembre de 1920, durante una reunión internacional llevada a cabo en Bruselas, Bélgica, el Consejo de la Sociedad decidió crear la Organización Económica y Financiera, que debería regir la cooperación internacional en estas áreas. Todas las comisiones del Consejo habían sido agrupadas al principio de 1919, bajo la autoridad de un Consejo Supremo Económico. En el caso de las materias primas, por ejemplo, que eran distribuidas por una de las comisiones y que además estaba apoyada por el Presidente Wilson, surgió el descontento de los economistas americanos, que habían sido presionados para aceptar controles impuestos durante las hostilidades y se opusieron a un control general de materias primas en tiempo de paz. Optando por el libre comercio, este Consejo Económico dejó de existir en ese mismo año de 1919, pero la experiencia fue fructífera ya que abrió el camino al desarrollo de la cooperación económica y financiera de

manera multilateral valiéndose de los canales diplomáticos.

La Sociedad de las Naciones constituyó un adelanto en materia de organización internacional, sobre todo, por contar con una estructura institucional. Aunque se adoptó la idea del Concierto de Europa respecto al establecimiento de un pequeño Consejo en que las grandes potencias tenían sitios permanentes, las potencias menores contaron también con un lugar como miembros no-permanentes. Cuando su número aumentó, el Consejo en el que todos los Estados tenían un voto cesó de ser un cuerpo directivo. La influencia de las grandes potencias continuó siendo preponderante, con sus grupos de seguidores.

La Asamblea fue la más notable innovación en la nueva organización, constituyendo una garantía de la democratización de la vida internacional; se reunía en otoño en Ginebra y todos sus miembros participaban en pie de igualdad con un voto, proveyendo a todos los países con un foro en el que exponían sus asuntos y se escuchaba la opinión mundial.

Se creó un Secretariado Internacional heredado de la experiencia de los cuerpos interaliados, que se dedicó a los asuntos administrativos, y que por su carácter permanente, las calificaciones de sus Miembros y el hecho de tratar con gobiernos independientes, jugó un papel muy importante. El servicio civil internacional se desarrolló de manera considerable. Respecto a este punto se continuará examinando.

En 1922 se iniciaron los trabajos de una Corte Permanente Internacional de Justicia, con sede en La Haya, compuesta por quince miembros nombrados por el Consejo y la Asamblea de la Sociedad de manera independiente de los Estados. La Corte tuvo una actuación limitada, como la tiene ahora todavía en su forma actual, ya que su papel limitado no le permitía intervenir realmente en los asuntos políticos, que son los trascendentales, ocupándose sólo de disputas legales en las que no se involucraban intereses vitales. Por otra parte, no se le concedió a la Corte una jurisdicción obligatoria.

A esta Sociedad de Naciones se atribuyen algunas deficiencias que seguramente contribuyeron a su desaparición, como es ejemplo, la indefinición de las esferas de competencia de la Asamblea y del Consejo. Además, lejos de respetar la soberanía nacional de los Estados, las decisiones del Consejo se tomaban por unanimidad, a excepción de los casos de cuestiones de procedimientos, lo cual condujo a la parálisis. La organización fue en principio universal, aceptando entre sus filas a todos los Estados y territorios emancipados del sistema colonial; de ser cuarenta y cinco en 1919, el número de Miembros se incrementó a sesenta en 1934. Pero ya que el Pacto preveía la posibilidad de retiro previa notificación, los Estados totalitarios se retiraron más tarde. En 1939 quedaban solamente cuarenta y cuatro Miembros, con la Unión Soviética expulsada por su ataque a Finlandia. Por último, la

ausencia de Estados Unidos en la Sociedad causó un desequilibrio dentro de la institución que no pudo salvarse.

En otras palabras, la propia concepción de la organización fue defectuosa. Desde el principio se dio un enfrentamiento entre Francia e Italia y los ingleses unidos a los americanos. Los primeros defendían una Sociedad fuerte, capaz de controlar a Alemania y asegurar la aplicación de los tratados de paz mediante una fuerza militar que salvaguardara la seguridad colectiva. Los segundos, en contra de un “militarismo internacional” y una Sociedad coercitiva y seguros que Alemania no constituía un peligro, querían una organización de buena voluntad cuyos Miembros utilizaran la mediación internacional sólo en caso de surgir una disputa, como que la Sociedad utilizara la presión moral de la opinión pública internacional para mantener la paz.

“La base de la paz —como la soñaron los idealistas en los años veinte y treinta— fue definida por Herman Hesse como “todo progreso humano” que “tendrá que venir del conocimiento”. El ideal de una cultura mundial pacífica —en su fase de proyecto internacional institucional— se plasmó realmente por primera vez en la Sociedad de Naciones quien, en su accidentada y corta vida, contó con un Comité de Cooperación Intelectual como su creación más tardía, aunque una de las más interesantes, pese a nacer entre el escepticismo general y la carestía de fondos. Este Comité —como la propia Sociedad de Naciones— suele ser el blanco de los ataques realistas, que acreditan la “inutilidad” de las mentes pensantes frente a la eficacia de los políticos encargados de arreglar el mundo, a un coste cifrado en miles de vidas humanas”¹³.

De aquí parte la contradicción de este Pacto en relación con la seguridad colectiva. El uso de la fuerza no se prohibía sino se regía por algunas reglas no muy bien definidas. El Pacto Briand-Kellog de 1928, que condenaba el recurso a la guerra, sólo era un compromiso legal, demasiado vago y carente de garantías de los mecanismos institucionales que le hubiera dado efectividad. Igualmente, el Acta General de Arbitraje, del mismo año, contenía los procedimientos pacíficos que debían utilizarse para no recurrir a la guerra, pero no eran obligatorios. La propia palabra “guerra” no estaba bien definida, con lo que los Estados que cometían una agresión se disculpaban llamándole simplemente “incidente”. El Consejo de la Sociedad debía decidir las sanciones por aplicar, siendo su intervención incierta sin que nadie pudiera intervenir. Por último, el desarme resultó imposible; las numerosas comisiones y conferencias con ese fin no llegaron a nada y el retiro de Alemania de la Sociedad fue la

¹³ Paloma García Picazo. Las Relaciones Internacionales en el siglo XX: La contienda teórica. Hacia una visión reflexiva y crítica, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1998, p. 59.

señal del regreso a la carrera armamentista.

Los defectos estructurales mencionados se vieron complementados por el hecho de que la Sociedad no tuvo la oportunidad de trabajar dentro de un sistema internacional homogéneo. Las naciones vencedores y vencidos, conservadores en busca del mantenimiento del *status quo* y revisionistas que perseguían cambios en los tratados, imperialistas sin respeto por ninguna ley y pacifistas, todos se encontraban en conflicto unos con otros.

El papel político de la Sociedad demostró ser nulo, resolviendo solamente problemas de minorías, pero sin lograr enfrentarse a una gran potencia; no fue capaz de encarar a Italia ante la orden de Mussolini de bombardear Corfú; tampoco pudo penalizar a Japón cuando invadió Manchuria en 1931, aunque al ser moralmente condenado, Japón se retiró de la Sociedad en 1933 y después atacó China en 1937. La Sociedad no fue apta para impedir que Italia conquistara Etiopía en 1935-36, ni aún aplicar sanciones en su contra cuando se declaró como Estado agresor. El fracaso de las sanciones, debido a la complicidad franco-británica para pasar por encima de las penas militares y a la entrega de petróleo americano a Italia, marcó el cambio en la historia de la organización. Muchos Estados abandonaron la Sociedad y la ilusión de la seguridad colectiva se esfumó. Turquía solicitó que se diera término a la desmilitarización de los Estrechos; Suiza regresó a su neutralidad absoluta; Italia dejó la organización en 1927 y atacó a Albania en 1939. La Sociedad fue incapaz de impedir el surgimiento de la Alemania de Hitler, que se había retirado de ella en 1933, procediendo a romper el Tratado de Versalles y cometiendo agresión contra Austria, Checoslovaquia y Polonia. Asimismo, la Sociedad que había admitido a la Unión Soviética en 1934, no pudo impedir que dividiera a Polonia o que atacara a Finlandia en 1939, y para entonces, había explotado ya la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la actuación política de la Sociedad, como actor del propio sistema, fue un reflejo de la política internacional durante los años críticos en que surgió.

Por supuesto que la falta de afinación del sistema interno de la Sociedad constituyó un factor importante en toda esta serie de defectos, pero sobre todo, la falta de firmeza de parte de “las grandes democracias”, incluyendo a Estados Unidos, que por su ausencia, determinó su fin. Sus Miembros principales adoptaron una actitud de debilidad convirtiendo a esta organización internacional en una institución débil y sin poder real.

En contraste con su fracaso en el nivel político, la SDN logró importantes éxitos en otras esferas. Se estableció la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a solicitud de uniones empresariales y cuya constitución, como el Pacto de la Sociedad, se incluyó en los

tratados de paz, considerando a todos los Miembros de la Sociedad. Su estructura fue innovadora, contando con delegados de los trabajadores y de los patrones tanto como de los gobiernos. De esta manera se representaban, además de los Estados, los grupos socialmente interesados, obteniendo importantes logros en el campo de la legislación social.

La propia Sociedad, de la cual la OIT era independiente, se enfocó también hacia acciones económicas, financieras y humanitarias. El General Smuts de la Unión de África del Sur, hablaba de una Sociedad de Naciones que trabajara también en tiempos de paz para coordinar las actividades internacionales y no solamente de un medio para evitar guerras. Concebía a la Sociedad como una institución esencialmente política en la que la cooperación económica y social eran menos importantes que la seguridad colectiva.¹⁴ Además, muchas de las uniones administrativas que continuaron con sus actividades, se negaron a seguir la dirección de la Sociedad pese a su previsión en el Pacto, debido a la oposición de los Estados Unidos y de ciertos gobiernos quienes temían que la organización con sede en Ginebra pudiera convertirse en un súper Estado.

La SDN adquirió órganos especializados para responder a las necesidades de un mundo recién salido de la guerra, a fin de desarrollar la cooperación internacional en los campos de la salud, la economía y las finanzas, las comunicaciones y el transporte, lográndose por la vía diplomática. Proporcionó un ímpetu decisivo a la ayuda en pro de los refugiados y del trabajo para combatir las epidemias. Contribuyó a la recuperación de algunas naciones que habían sido fuertemente golpeadas por la guerra, como el es caso de Austria.

En el aspecto económico, la Sociedad buscó remedios para los desórdenes de la economía mundial y organizó conferencias internacionales con el propósito, aún en contra de la mala disposición de algunos Estados que se oponían a su acción económica y al crecimiento compartido de la economía mundial, en particular después de la crisis de 1929, con prohibitivas tarifas arancelarias, control de cambios y cuotas de inmigración. De hecho, una gran proporción del comercio internacional estaba controlada por corporaciones privadas (*cartels*) y se concluyeron acuerdos internacionales entre Estados productores de materias primas como aluminio o hule, de productos alimenticios como trigo y azúcar, para reducir la producción. A pesar de los obstáculos, los órganos técnicos de la Sociedad realizaron trabajos provechosos apoyando los intentos para que un gran número de Estados se suscribiera a convenciones generales y aumentando el número de estudios sectoriales y regionales dirigidos por expertos independientes.

¹⁴ Pierre Gerbet. *Op cit.*, p. 44.

Como se ha hecho mención, en contraste con el fracaso político de la Sociedad, sus actividades técnicas constituyeron un éxito, fincando sus logros en la condición de universalidad. Esta característica era muy difícil de alcanzar en los niveles políticos, pero en cuanto a la economía y aspectos sociales, existía en la medida que los Estados que la habían abandonado, junto con Estados Unidos, participaban en sus actividades técnicas. El Comité encargado de evaluar a la Sociedad de la Naciones, dirigido por un austriaco, Stanley Bruce, emitió el Informe Bruce, en el que recomendó que se estableciera un comité central sobre cuestiones económicas y sociales, a fin de asumir la responsabilidad del Consejo y la Asamblea de la Sociedad en asuntos económicos y sociales y específicamente en actividades técnicas. El Informe Bruce anticipó la idea de separar las actividades económicas y sociales de manera centralizada y bajo la autoridad de un comité especializado, con la introducción de la mayoría de votos y la presencia de expertos independientes dentro del órgano directivo, siendo estas actividades un fin en sí mismas, separadas de los objetivos políticos. Aunque el Informe Bruce que se publicó en agosto de 1939 fue olvidado ante la guerra que se desencadenó unos días después de su publicación, contribuyó en gran medida a cimentar el camino para la creación del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), actual órgano en ese campo de actividad.¹⁵

Un balance a partir del objetivo prioritario de construir las condiciones necesarias para la paz y su garantía durante la lacónica vida de la Sociedad puede afirmar que ésta fracasó en medida que no pudo evitar el advenimiento de otra guerra mundial ni pudo sobrevivir a ésta¹⁶. La SDN resistió hasta 1946 pero mutilada y erosionada en su espíritu, en su credibilidad, en su funcionamiento y en su estructura, en otras palabras, con vacíos esenciales y existenciales.

La creación y el posterior fracaso de la SDN ilustra las ilusiones y las dificultades de un paso demasiado rápido al universalismo. Su desmoronamiento es atribuido a múltiples causas. El juicio más incisivo es haber cometido el error letal en su construcción: No colocar en su centro al Tribunal Permanente de Justicia Internacional en congruencia con su "idea de un organismo internacional que regulara las relaciones entre los Estados con el fin de preservar la paz"¹⁷ y en dicha posición haber puesto a su Consejo. En otras palabras, la razón de su fracaso radica en que ningún órgano internacional administrativo, como el Consejo de la SDN, ningún parlamento ficticio, como la Asamblea, fueron hábiles para

¹⁵ *Ibidem*, p. 45.

¹⁶ Pese a persistir mediante una razonable y meritoria actividad de cooperación técnica frente a la disolución de su dimensión política en la impotencia en los años previos a la guerra.

¹⁷ José Luis Neila Hernández. La Sociedad de Naciones, Madrid, Arco Libros, 1997, p. 14.

cumplir la tarea principal, que *per natura*, sólo sería cumplida satisfactoriamente por un tribunal internacional.¹⁸

El propio proyecto imperfecto de la Sociedad engendró algunas desventajas a las propuestas e innovaciones, como lo fue la carencia de un método judicial obligatorio que garantizara la propuesta de la solución pacífica de los conflictos como permitir la concurrencia de voluntades políticas para hacer frente a los problemas internacionales; aunado a esto, la indefinición de competencias entre el Consejo –quien tomaba decisiones por unanimidad en un grupo elitista– y la Asamblea.

Ampliando la perspectiva de la evaluación a la SDN, se debe incorporar el panorama histórico, reconociéndosele, como consecuencia, como el fenómeno crucial para entender la sociedad internacional del siglo XX, como afirma Neila Hernández¹⁹, e institucionalmente como una entidad reformista sin precedentes que cuyo conocimiento permite comprender las relaciones internacionales del mundo contemporáneo. Cabe también estimar su influencia en el devenir de la diplomacia como la persistencia y el alcance de sus principios, sus mecanismos y sus procedimientos en la experiencia internacional posterior.

Concluyendo, los requerimientos de la época presocietaria demandaban del reconocimiento de la autodeterminación nacional como respuesta a las organizaciones políticas subordinantes, la exposición de la diplomacia *versus* la práctica secretar de la misma y la adopción de un sistema de seguridad colectiva en oposición a la política del balance de poder. Así la SDN nació como una organización que podría garantizar la tranquilidad y la paz mundiales.

La aportación de la Sociedad fue la aparición de un multilateralismo diplomático reflejado en el uso coordinado y simultáneo de las partes y de los procedimientos, el establecimiento de un sistema de solución pacífica de conflictos sustituyendo al método primario de la guerra justa, la conformación de una estructura institucional y la incursión exitosa en las actividades técnicas gracias a su universalidad.

Finalmente, al desvanecerse paulatinamente este ideal pacífico de la humanidad, se haya una realidad caracterizada por el enfrentamiento de unos contra otros Estados por alcanzar cada vez mayor poder político, económico y social. La SDN se disolvió en abril de 1946, traspasando sus bienes a la ONU y, especialmente, heredando sus bienes más importantes, los Estados Miembros que participaban en ella; *de facto*, dejó de existir como organización efectiva desde 1939

¹⁸ Hans Kelsen. Derecho y paz en las relaciones internacionales, México, FCE, 1986, p. 187.

¹⁹ José Luis Neila Hernández. Op. cit., 95 pp.

2.2 Organización de Naciones Unidas

El fracaso de la SDN demostró la necesidad de una organización internacional más estructurada y eficiente. La coalición victoriosa de la Segunda Guerra Mundial, en la que Estados Unidos con su presidente Franklin Delano Roosevelt participó de manera decisiva, creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del mismo modo que el Concierto de Europa y la Sociedad de Naciones habían sido formados. La diferencia en su principio estriba en que su preparación no se dio como resultado de las negociaciones de una conferencia de paz, sino fue preparado durante el periodo de la guerra, particularmente por la conjunción estadounidense y británica, y la cual se vería aumentada posteriormente con la incorporación soviética y china. Este sentido de solidaridad fue probablemente lo que hizo posible su fecundidad.

Las líneas generales de la Organización fueron determinadas en la Conferencia de Dumbarton Oaks, celebrada de agosto a octubre de 1944²⁰. La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz o Conferencia de Chapultepec, organizada por el gobierno mexicano y celebrada entre febrero y marzo de 1945 dio a los gobiernos americanos la oportunidad de considerar conjuntamente la manera de intensificar su colaboración y la participación de América en la futura organización mundial, dando como resultado el Acta de Chapultepec sobre asistencia recíproca y solidaridad americana.²¹

De abril a junio de 1945 se celebró la Conferencia de San Francisco, allí los grandes y pequeños Estados adaptaron la Carta de las Naciones Unidas, quien es la base de los principios que rigen a la Organización, y que con sede en Nueva York, inició su ejercicio en 1946.

La ONU, siendo una organización internacional con mayor proyección que la SDN, ha buscado sostener un *status* que garantice en forma efectiva la conservación de la paz mundial, que en ocasiones se trata de quebrantar por acciones de Estados que continúan con la idea de recuperar, arrebatar o conquistar territorios aun pese a tener la experiencia de los estragos ásperos de la Segunda Guerra Mundial y su posguerra, como de otras guerras de alcance internacional y mundial.

²⁰ Los fundamentos para establecer un sistema monetario internacional se acordaron en la Conferencia de Bretton Woods en junio de 1945.

²¹ En ella se acordaba "la conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano, preferentemente, según métodos y sistemas interamericanos, en armonía con los de la Organización [...] y conveniencia de dar adecuada representación a América Latina en el Consejo de Seguridad. Estos puntos tenían como principal propósito, reducir el papel predominante de las Grandes Potencias". Cfr. "La Conferencia de Chapultepec" en <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Internacional.15.htm>, consultado el 21 de junio de 2005.

La primera característica de la ONU es su definitiva universalidad, demostrada por la presencia desde su inicio, de EUA y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Como en la membresía de la Organización, el número de Estados ha aumentado de manera considerable, con la independencia de colonias; de un número inicial de cincuenta y un Estados signantes, existe ahora casi dos centenares, incluyendo prácticamente todos los Estados del mundo.²² Hasta la fecha, ningún Estado se ha retirado de la Organización; una de los motivos imputables es que el Sistema de Naciones Unidas ha llegado a ser un foro mundial estructurado por una compleja maquinaria para la conducción de las relaciones internacionales, señaladamente para los Estados más pequeños quienes estarían aislados en caso de no prevalecer la Organización.²³

Una segunda característica es el amplio espectro de actividades que satisface y, pese a haberse contemplado dicha característica en la SDN, no llegó a ser efectiva. Cualquier actividad humana tiene una posición en alguno de los órganos que componen el sistema. A este respecto, se ha producido énfasis en las actividades económicas y sociales con el objetivo de prevenir tensiones que puedan amenazar la preexistencia de paz. El campo de acción de la ONU es enorme y en constante expansión, otorgando un papel preponderante a las acciones de asistencia para el desarrollo.

La tercera característica, como ya se había aludido, es su enorme maquinaria institucional y su flexibilidad en los procedimientos. El Sistema de las Naciones Unidas posee una estructura que es, igualmente a su constitución institucional, fuerte. Esta extensa organización está armada por un núcleo, la Asamblea General (AG), y circundado por los otros cinco órganos principales, el Consejo Económico y Social (*Economic and Social Council*, ECOSOC), el Consejo de Seguridad (CS), el Consejo de Administración Fiduciaria (CAF), la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y la Secretaría General (SG).

Respecto a la flexibilidad nombrada, es fruto de la importancia relativa de los órganos principales, la cual no siempre ha sido igual gracias a algunas reformas en la Carta de la Organización y por la modificación de las dinámicas internas producidas por la propia actividad internacional; por supuesto, la creación de comisiones especializadas y órganos subsidiarios ha permitido manejar nuevos problemas y adaptarse a las variables necesidades en el mundo, mismo que se relaciona con otra característica.

Como cuarta característica, relacionada a la anterior observación, es su capacidad

²² "Lista de Estados Miembros de las Naciones Unidas" en <http://www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm>, consultado el 23 de marzo de 2004.

²³ En el caso señalado se encuentran Albania, Andorra, Bahrein, Barbados, Bhután, Brunei Darussalam, Comoras, Fiji, Islas Marshall, Islas Salomón, Malawí, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Seychelles, Trinidad y Tobago, Vanuatu, pro mencionar algunas.

para el cambio. La Organización no fue creada para terminar la Segunda Guerra Mundial y su Carta no se incluyó en una conferencia de paz, tampoco pretendió el mantenimiento de la situación general, como fue el caso de la Sociedad quien se creó para mantener el *status quo* y cuyo Pacto estuvo incluido en los tratados de paz. La ONU ha demostrado su capacidad para adaptarse a la mutabilidad y las tendencias mundiales, cambiando su papel durante la Guerra Fría, el periodo de coexistencia pacífica y el del ascenso del Tercer Mundo. Sus actividades han tomado direcciones distintas de acuerdo con las mayorías que sucesivamente han surgido dentro de ella, en otros términos, las mayorías al interior de la Organización no han permanecido.²⁴

La quinta característica alude a los objetivos, especialmente al de la paz y la consecuente seguridad internacionales. Ha permanecido una frustración en cuestiones de paz como producto del fracaso de la seguridad internacional y colectiva, pese a los intentos de las grandes potencias por constituir un instrumento efectivo en este ámbito. El principio de igualdad soberana de los Estados y la regla por mayoría que prevaleció en los otros órganos, llegó a ser inoperante en el Consejo de Seguridad, en el cual las cinco potencias líderes poseen “derecho de veto”. El acuerdo de los grandes Estados era un prerrequisito para la toma de decisiones y su tarea consistía en operar un sistema de intervención militar en caso de agresión. Las decisiones del Consejo de Seguridad debían ser aceptadas por todos los Miembros porque sólo así la paz mundial se mantendría mediante la acción conjunta de ellas. Esta perspectiva constituyó un eco lejano de la SDN y una aproximación al realismo del Concierto de Europa.

Pero el sistema no funcionó debido a las diferencias surgidas entre las grandes potencias; de hecho, la paz mundial se preservó como obra de un balance de terror entre las dos potencias nucleares más importantes, EUA y URSS, empero ello no impidió que se multiplicaran numerosas guerras locales. No se consiguió nada en materia de desarme, a pesar de los esfuerzos en tal sentido. No obstante y en contra de estas condiciones desfavorables, la Organización ha efectuado un gran trabajo, esforzándose por impedir la expansión de los conflictos, operando sus múltiples mecanismos diplomáticos de negociación, buenos oficios y mediación, como enviando observadores y fuerzas de emergencia para intervenir entre beligerantes y para vigilar que las treguas o armisticios sean respetados y aunque no pueda erradicar radicalmente las causas básicas de los conflictos.

²⁴ No por lo anterior, se ha dejado de mencionar la existencia de parcialidad en la composición del Consejo de Seguridad.

Tal actividad de las Naciones Unidas en materia de seguridad colectiva, aunque sea limitada por naturaleza, es una de las razones del desarrollo de las organizaciones regionales. Dichas fueron establecidas después de la Segunda Guerra Mundial, en primer término por razones de seguridad. Las alianzas se multiplicaron y a menudo se institucionalizaron en forma de organizaciones permanentes.²⁵

En nuestros días la ONU está en el centro de una tarea gigantesca para alcanzar la paz y la seguridad internacionales²⁶ que se ha convertido en el centro de las críticas no constructivas ni bien intencionadas de muchos grupos que se limitan a notar meramente sus deficiencias.

Atravesando por una crisis financiera y de credibilidad como luchando por mantener la viabilidad del multilateralismo –base de su universalidad–, la ONU es partícipe de una época en que las tendencias neocolonialistas, la competencia por la hegemonía, la exacerbación de las tensiones políticas entre los Estados más poderosos, la aparición de nuevos Estados líderes en diversas esferas, especialmente en el orden económico, y el estrangulamiento financiero de los Estados infecundos, está obligado a dar un giro para responder al esfuerzo del sistema internacional.

En medio de las crisis política y económica el sistema internacional, la ONU tiene por mandato defender la necesidad universal por encima de los intereses particulares. De ello le sobreviene un entendimiento inherente: la Organización es el escenario universal, en todas las arenas, para la discusión de problemas comunes a todo el mundo, pese a las constantes agresiones que le califican como el ejercicio idealista incapaz de subsanar las realidades de las incapacidades nacionales. Por ende, son criticadas las decisiones de las Naciones Unidas como la Organización no fueran producto de la decisión multilateral de los representantes de los Estados Miembros y, que en ninguna de las instancias donde se comete la toma de decisiones, los órganos principales especialmente, no existiera un representante que no actúe a favor del bienestar común, puesto que la Secretaría es la

²⁵ Surgieron organizaciones económicas que emplearon múltiples métodos de cooperación y/o integración, apareciendo grupos regionales más grandes, estructurados de forma regular, incluyendo Estados de todo el mundo. Este fue un fenómeno relativamente nuevo, excepto para América donde los esfuerzos de la cooperación regional datan del primer tercio del siglo XIX. Después del Concierto de Europa, el arco de referencia normal de una organización internacional y desde el fin del siglo XIX se calificaba de alcance mundial; el regionalismo, apareció como un sistema más efectivo, dada la proximidad geográfica, la comunidad de la civilización y de la ideología y la identidad de estructuras económicas y sociales de los Estados circunvecinos.

Ciertamente los dos sistemas son complementarios uno del otro: algunos problemas pueden ser resueltos sólo dentro de una región en particular y otros ser tratados en el ámbito mundial. En comparación con lo sucedido, esta organización internacional en dos niveles, mundial y regional, es una proyección relativamente reciente.

²⁶ Manuel R. Millor Mauri. "Presentación" en Relaciones Internacionales, número 35, México, CRI-FCPyS-UNAM, 1986, p. 3.

excepción al trabajo estatal en la Organización sin recibir órdenes ni pautas de acción de algún Estado en particular y ello, no es razón legal ni legítima para obrar a favor de alguna parte.

El trabajo de la ONU es patente en todos los ámbitos. La Asamblea General, dispuesta en el capítulo IV del artículo 9 al 22 de la Carta, es un órgano de concertación para la acción común donde tienen cabida plena –voz y voto– todos los Miembros, es el cuerpo que dentro de la Organización habrá de conquistar poderes efectivos a través de las experiencias que tenga en el desenvolvimiento de los futuros acontecimientos históricos, ya que dentro del régimen aceptado por los firmantes de la Carta, sus resoluciones quedan siempre situadas bajo la esfera de la autoridad del Consejo de Seguridad y, de hecho, sus facultades no llegan más allá de las posibilidades contemplativas del estudio y de la recomendación. En resumen, fuera de la facultad de hacer llamadas de atención y de su capacidad para aprobar los convenios de fideicomisos y las cuestiones de financiamiento interno, la Asamblea no representa otra cosa, con su voto, que la expresión de una opinión internacional subrayada por una facultad recomendativa, que tendrá la eficacia que el Consejo de Seguridad crea conveniente otorgarle.

El Consejo de Seguridad que involucra directamente a los Estados preeminentes, y debe superar los debates ideológicos para llegar a decisiones objetivas, a lo que se debe adicionar que poco más de la tercera parte de la Carta está dedicada al Consejo, abarcando sus temas, aunque tenga dedicado específicamente los comprendidos en el capítulo V (del artículo 23 al 32).²⁷

El Consejo correspondiendo a una consecuencia de la sinergia internacional y selectiva fabricada en la Segunda Guerra Mundial, consta de 191 miembros²⁸, de los cuales cinco tienen asientos permanentes: China, Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido de la Gran Bretaña y Rusia.

Esta organización cuenta con una autoridad desproporcionada si se le compara con las posibilidades de la Asamblea General: Debe conservar la paz y la seguridad internacionales como responsabilidad fundamental, conferida por las Naciones Unidas, estimándose que en todas sus actuaciones, para tales fines, procede en nombre de todos los Estados Miembros.

²⁷ Directamente se enuncia al Consejo de Seguridad como organismo líder en los capítulos VI. “Arreglo pacífico de controversias” (Artículos 33 al 38); capítulo VII. “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” (Artículos 39 al 51); capítulo XVII. “Acuerdos transitorios sobre seguridad” (Artículos 106 y 107); y el capítulo XVIII. “Reformas” (Artículos 108 y 109).

²⁸ “Miembros de las Naciones Unidas” tomado de Naciones Unidas Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana en <http://www.cinu.org.mx/onu/miembros.htm>, consultado el 01 de abril de 2004.

Lo anterior, es un caso de delegación de poder sin precedentes en las relaciones internacionales. Con esta norma se realiza una consolidación automática de todas las fuerzas gubernamentales representadas en la Organización y según el artículo 25 “convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”.

En apariencia, el Consejo no es absolutamente soberano, porque debe proceder de conformidad con los propósitos y los principios de la Carta de las Naciones Unidas, mas en su facultad irrestricta de calificar e intervenir en situaciones que estime amenazantes a la paz y la seguridad internacionales, radia una capacidad de poder soberano que no se había contemplado. La Asamblea, por su parte, deberá satisfacerse estudiando los informes anuales y especiales que el Consejo le presente; situación que aporta mayor debilidad para la Asamblea, quien carece por completo de autoridad para revisar, corregir o anular las decisiones del consejo, teniendo solamente la facultad otorgada en el apartado tercero del artículo 11 para llamar la atención al Consejo de Seguridad “hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”; una de estas situaciones puede definirse en algún acuerdo erróneo del Consejo, como afirma Noriega.²⁹

Considerando el sentido de la paz, amplio y progresista, que impera en la concepción de la Carta de las Naciones Unidas se ha agregado, a los aparatos políticos y jurídicos a que da vida para resolver las controversias internacionales, un mecanismo económico-social que pudiera dar origen al centro coordinador de la economía mundial: el Consejo Económico y Social. Él está regulado en el capítulo X de la Carta³⁰ tiene como tareas el fomento de estándares de vida más elevados, plena ocupación y mejores condiciones de progreso y desarrollo económico y social; la búsqueda de la solución a los problemas universales por los derechos humanos y por la libertad fundamental para todas las relaciones en estas cuestiones (económicas, sociales y salubres); la promoción el respeto universal por los derechos humanos y por la libertad fundamental para todos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, y el cumplimiento de esos mismos derechos; y el fomento de la cooperación internacional en los ámbitos de la cultura y la educación. En conclusión, la primera y tercera actividades tienen implicaciones que no son estrictamente internacionales por ser asunto de competencia nacional en su mayoría.

En otras palabras, con lo establecido *de jure*, el ECOSOC solamente puede poner en marcha sus iniciativas a través de convenios con los gobiernos que hayan de aplicarlas, por

²⁹ Raúl Noriega. *Op. cit.*, p. 75.

³⁰ Dicho capítulo se titula “El Consejo Económico y Social” y comprende los artículos del 61 al 72, y se totaliza con el capítulo IX “Cooperación Internacional Económica y Social” y los artículos que van del 55 al 60 y el capítulo VIII concerniente a “Acuerdos Regionales” artículos 52 al 54.

conformidad al séptimo principio enunciado en el artículo 2 de la Carta: “Ninguno de los preceptos ... se arreglen conforme a esta Carta”. El precepto no hace ninguna salvedad a los artículos 51 y sucesivos hasta el 72, que norman las fórmulas y los actos de este Consejo; y justamente los estándares de vida, plena ocupación, progreso social y económico, respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, son asuntos de la más plena competencia jurisdiccional interna, en tanto que para los fines prácticos del consejo de Seguridad, no fueron creadores de situaciones que pusieran en riesgo la paz y la seguridad internacionales.

También está capacitado para efectuar e iniciar estudios e informes o hacer recomendaciones con respecto a los asuntos enumerados y, en forma especial, en o referente a la protección de los derechos humanos y a las libertades fundamentales, como es su atribución preparar proyectos de convenciones para someterlas a la Asamblea sobre asuntos de su competencia y conforme a las reglas que prescriba la ONU, como puede convocar conferencias internacionales para tratar problemas de su competencia. De la misma forma puede crear las comisiones y agencias especializadas requeridas para su correcto y eficiente desarrollo³¹.

El artículo 71 contiene una norma excepcional dentro de la composición jurídica de la Carta, la cual sobreentiende todas las actividades previstas, para ser desarrolladas, exclusivamente en el orden intergubernamental; la excepción consiste en que el ECOSOC está facultado para efectuar arreglos para consultar con las organizaciones no gubernamentales (ONGs) interesadas en asuntos de su competencia, y que podrán ser hechos con las organizaciones internacionales y, cuando se considere apropiado, con las organizaciones nacionales, después de consultar con el Miembro interesado.

En la práctica, el ECOSOC con sus organismos especializados han contribuido al desarrollo y progreso de muchos Estados en desventaja, proporcionando además ayuda insustituible en casos de emergencia; la creación de organismos descentralizados es ejemplo del uso de un instrumento internacional de la cooperación técnica del Sistema de Naciones Unidas, demostrando que es posible trabajar en relación estrecha con los gobiernos beneficiarios, a fin de aprovechar los recursos que a través de estos organismos

³¹ La Carta no precisa nada acerca de la composición de las agencias especializadas, y por tanto, quedó indefinido si estos organismos habrán de formarse con funcionarios de la Organización o con expertos y técnicos de los gobiernos; tampoco se dice si en las agencias especializadas ha de radicarse un representante del ECOSOC, y se omitió el otorgar a éstas representación directa en el propio Consejo, lo cual hubiera sido práctico.

se ponen disposición de la asistencia para el desarrollo.³²

El Consejo de Administración Fiduciaria dispuesto en el capítulo XIII del artículo del 86 al 91³³, tiene como objetivos básicos del sistema internacional de fideicomisos par la administración y la supervisión de los territorios que sean colocados bajo el mismo sistema mediante convenios particulares subsecuentes son cuatro, de los cuales está como primero el fomento de la paz y la seguridad internacionales, luego, el apoyo al adelanto político, económico, social y educativo; el impulso para el respeto de los derechos humanos; y la protección del trato igualitario en cuestiones sociales, económicas y comerciales.

Es necesario destacar que este Consejo tenía por objetivo, como se ha señalado anteriormente, promover el adelanto de los habitantes de los once territorios en fideicomiso originales y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia; empero, todos los territorios en fideicomiso han alcanzado el gobierno propio o la independencia³⁴, fuera como Estados separados o mediante su unión con Estados independientes vecinos.³⁵

Es significativo advertir que ninguno de los artículos contiene previsiones concretas, en cuanto al reconocimiento de la autonomía o de la independencia de los pueblos bajo fideicomiso, cuando pudo haberse señalado un proceso plebiscitario que en el curso de diferentes periodos permitiera conocer a una autoridad con capacidad de gobernar estatalmente, para erradicar esta forma de dominación sobre pueblos víctimas del derecho de conquista o de las viejas leyes de guerra que han hecho de esos pueblos irredentos, primero, un botín de militar y, luego, una manzana de la discordia.³⁶ Resta señalar que en comparación al régimen establecido en el Pacto de la Sociedad respecto a este tema, se encuentran escasos adelantos.

La Corte Internacional de Justicia establecida en los artículos del 92 al 96 contenidos

³² Una coordinación formidable se da en el ámbito del Sistema, pues cuando el organismo no posee los recursos técnicos en alguna de las áreas, el Sistema actúa como planificador, coordinador y fuente financiera de los conocimientos científicos y tecnológicos que otro órgano del Sistema pueda proveer.

Los proyectos desarrollados dentro de los organismos de las Naciones Unidas se han dedicado, históricamente, a la inversión y mejoramiento y al desarrollo de las instituciones de los Estados. Ellos son logros concretos que no pueden ignorarse; sin embargo, también se debe reconocer que en la mayoría de las ocasiones los proyectos son perfectos en la concepción y al intervenir el factor humano, se distorsiona su finalidad y el logro de los objetivos. Los intereses personales y políticos son los factores que impulsan o frenan el desarrollo de las actividades de los proyectos, determinando el nivel del éxito que puedan alcanzar. Lo anterior, me parece que es un tema concreto por estudiar.

³³ Se complementa con el capítulo XII relativo al "Régimen Internacional de Administración Fiduciaria", artículos 75 y sucesivos al 85 y el capítulo XI sobre la "Declaración relativa a Territorios No Autónomos", artículos 73 y 74.

³⁴ El Consejo de Seguridad puso fin al Acuerdo de Administración Fiduciaria del último de los once territorios en fideicomiso originales que figuraban en su programa, es decir, el Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico (Palau), administrado por EUA.

³⁵ "Consejo de Administración Fiduciaria" en <http://www.un.org/spanish/documents/caf.htm>, consultado el 18 de octubre de 2004.

³⁶ Por citar un ejemplo, en los primeros veinticinco años de la Organización, tan sólo tres pueblos habían alcanzado el estatuto de entidades soberanas: Irak, Líbano y Siria; inclusive, firmaron la Carta en san Francisco.

en el capítulo XIV, podrá ser requerida para dar opiniones consejeras sobre cualquier situación legal, tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad. Idéntica posibilidad tienen los otros órganos de las Naciones Unidas y las agencias especializadas, previa autorización de la Asamblea General.

La falta de universalización jurisdiccional del Corte otorga flexibilidad al mecanismo jurídico internacional, pero a la vez lo debilita, porque permite el establecimiento de tribunales regionales permanentes, o arbitrales transitorios, en aptitud de desenvolver las actuaciones con mayor rapidez; y permite, asimismo, a las partes en contienda o a los signatarios de tratados y convenios, escoger los medios jurídicos de solución de los diferentes tipos de conflictos que puedan presentarse.

De este modo, la Corte tendrá una categoría de eficiente órgano oficial cuando su jurisdicción sea forzosa y se haya logrado la codificación del Derecho Internacional y procede fuera del sistema divagante que prestan los precedentes y la jurisdicción.

En lo que respecta a la Secretaría General, se realizarán el análisis y evaluación correspondientes en la segunda parte de este capítulo. Previo a ello cabe expresar que ella se encuentra normada en el capítulo XV de la Carta entre los artículos 97 al 101, la cual está bajo la dirección de un Secretario General que ejerce funciones administrativas y políticas.

Según el artículo 98 “El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos”; en consecuencia, el Secretario ha de conocer y participar de las actividades delegadas, con la posibilidad de ser también mediador en asuntos atendidos en agencias especializadas y organismos autónomos dependientes, órganos subsidiarios, comisiones principales, comisiones y comités permanentes y de procedimiento, comisiones regionales, comisiones orgánicas, comités permanentes especiales y de periodo de sesiones.

En especial, según el mismo artículo, debe rendir “a la Asamblea General un informe anual sobre las actividades de la Organización” y debe asignar “permanentemente personal adecuado al Consejo Económico y Social, al Consejo de Administración Fiduciaria y, según se requiera, a otros órganos de las Naciones Unidas. Este personal formará parte de la Secretaría” según el dictado del artículo 101, por lo que se concluye que la Secretaría debe participar de cualquier asunto, incisivamente en aquéllos que atañan al espíritu de la Organización.

Cierta es la existencia de muchas acciones que la ONU no puede ejecutar en las

actuales condiciones de la sociedad internacional. Esta organización no puede ejercer una coerción física directa contra los Estados más poderosos: Puede hacer llamados a la ética, puede lamentar o condenar; pero no puede tomar medidas colectivas de coerción contra un miembro permanente del Consejo de Seguridad. En efecto, la agresión de los Estados más poderosos debe combatirse por otros medios, o de lo contrario, tolerarse.

Sin embargo, hay muchas amenazas a la paz internacional que no surgen de la confrontación directa de los Estados poderosos, son ejemplo disputas territoriales de carácter local, fricciones producidas por la resistencia a la descolonización o por falta de ésta, revolución y contrarrevolución, liberación y contraliberación, descontento de las minorías, levantamientos secesionistas, inestabilidad política aguda, infiltración y subversión: todo ello puede ocurrir en los puntos geográficamente distantes de los grandes Estados y no obstante, de un modo tal que amenace envolverlas. En algunos casos de esta índole, la ONU ha intentado aislar el problema y evitar la complicación directa de los Estados fuertes, mediante la presencia física de sus representantes en el propio sitio de la dificultad.

Puede uno criticar aspectos particulares de determinados procedimientos de la ONU o quejarse porque los órganos de la misma no han seguido normas consistentes al ejercer sus funciones de mantenimiento de la paz y no obstante, reconocer que la organización ha ejercido una influencia tranquilizadora en muchas situaciones críticas, y ha reducido al mínimo, detenido y evitado intervenciones extranjeras entre tanto se disipaban las pasiones.

La cooperación multilateral, saliendo de un agrave crisis, se constituye como la base del trabajo de la Organización, defendiéndose de ataques y críticas que podrían dirigirse a los propios gobiernos y conformándose como un instrumento de la paz y el desarrollo. En la actualidad se libra una batalla entre la bilateralidad existente y el multilateralismo, quien trata de renovarse persiguiendo encontrar soluciones integrales a los problemas comunes; no así en la diplomacia, quien se mantiene vigente en ambas aristas.

Por otra parte, la situación financiera de la Organización es lamentable y amenaza el nivel de calidad del trabajo desarrollado en su interior, por encima de sus repercusiones políticas. En los hechos, se ha creado, en contra de lo establecido en la Carta de la ONU, o sea, lo legal, un mecanismo que los gobiernos utilizan para otorgar compensaciones a las personas dedicadas a trabajar con los organismos internacionales a fin de mantener y elevar el nivel de los resultados esperados y con el propósito de atraer a los expertos especializados en los múltiples temas.

Es substancial insistir en la inexistencia de un cuerpo específico de funcionarios, aún en el más alto nivel de la Organización, que tome decisiones sin aprobación de los

gobiernos, por lo que las críticas a la eficacia de sus acciones resultan paradójicas. Asimismo, cada asunto debe atravesar el camino de la amplia burocracia internacional que para los servidores civiles internacionales es una fuente de trabajo inagotable y para quienes tratan desde el exterior representa un sinnúmero de requisitos y trámites. Este aspecto tiene una fase positiva en cuanto al nivel de control que existe en la disposición del presupuesto, pero el costo de este aparato burocrático administrativo que no siempre es lógico al entendimiento, es muy costoso en tiempo y esfuerzo.

La interrelación dentro del sistema, demostrada por los mecanismos diplomáticos, en los que se utilizan procedimientos semejantes en los diferentes órganos para transacciones de todo tipo, muestran incuestionablemente que los recursos de los gobiernos no se desaprovechan; ni la más mínima fracción de dinero es gastada sin que al menos cinco funcionarios de distintos niveles intervengan en la operación, cumpliendo con innumerables requisitos y autorizaciones, que si bien debemos reconocer que crean una gran burocracia, permiten el amplio aprovechamiento de los fondos confiados a la Organización. Una administración eficiente garantiza el provecho de los recursos de los Estados donantes y por ello se debe afanarse en la Organización. No obstante, en el nivel práctico, sucede toda clase de situaciones y, como en todas las esferas de poder, la teoría como el *deber ser*, pueden separarse de la práctica al llegar al plano individual.

Respecto a la otra faceta de esta burocracia internacional creada por la ONU, a la que se ha calificado de “máquina de papeles”, incapaz de generar procesos de verdadera concertación al desviar sus esfuerzos hacia la producción de documentos sin fin, se encuentra justo aclarar que de no ser por la existencia de los mecanismos de intercambio que los Miembros aprovechan para coordinar las acciones entre todo el sistema de Naciones Unidas, difícilmente podría lograrse un objetivo común.

Con sus fallas y limitaciones, la ONU es el único escenario político, genuinamente universal y, mientras se practiquen esfuerzos estatales por manifestarse a través de este Sistema, concurrirá una esperanza de paz y de coexistencia mundiales.

Es claro que la ONU, se ha esforzado bastante por lograr la práctica de la diplomacia multilateral obteniendo logros en el ámbito de la cooperación internacional como gracias a ella se han formulado importantes principios de derecho y libertades humanas. El principio de una amplia colaboración y asociación internacional en una vasta gama de cuestiones económicas, financieras, sanitarias, culturales, educacionales, industriales, tecnológicas y científicas, ha sido reconocido y traducido en una acción directa y práctica. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas han contribuido a modificar la configuración política del mundo. Sus

esfuerzos por el avance hacia la libertad política han sido decisivos en la creación de nuevas naciones, cuyo primer acto de independencia ha sido siempre incorporársela sistema de las ONU. Lo anterior, ha impuesto, a su vez, a cada una de esas organizaciones la comprometida responsabilidad de los Estados en desarrollo. El sistema de las Naciones Unidas en su integridad ha participado profundamente en la cooperación técnica y su presencia se hace sentir hasta en los lugares más remotos del mundo.

La ONU dista en su principio de la SDN, por haber sido preparada en el segundo periodo bélico mundial con sentido de solidaridad y por ende, mayor protección que la Sociedad, por lo que se ha investido como la organización mundial central para el alcance de la paz y la discusión de problemas comunes en el mundo.

Para la creación de la Organización de las Naciones Unidas se retomaron dos aprendizajes manifestados en forma de exigencia: estructuración y eficiencia. Partir de la primera, se conformó el sistema de las Naciones Unidas compuesto por seis órganos principales y entre otros, organismos especializados según las necesidades; de la segunda, nace la flexibilidad de procedimientos y capacidad de respuesta ante el devenir, aunque las críticas a su eficacia resultan paradójicas por venir de los propios Estados Miembros quienes son los hacedores reales del proceder de la Organización.

En suma, como aciertos de esta segunda propuesta se tienen su universalidad real, amplia gama de actividades que abarca, enorme maquinaria institucional y flexibilidad de procedimientos, capacidad para el cambio, su especificidad para atender la paz y la seguridad internacionales en su estatuto constitutivo y, el esfuerzo por continuar la práctica de la diplomacia multilateral teniendo resultados en el terreno de la cooperación internacional.

Entre los desaciertos y obstáculos, que han experimentado las Naciones Unidas emergen la crisis financiera, de credibilidad, de la fusión multilateral, la ausencia de poder coercitivo sobre los Estados poderosos, las grandes omisiones respecto a las competencias entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad que crean una disputa por la competitividad y la delegación de actividades sobre otros órganos del sistema de las Naciones Unidas, como recaen frecuentemente en la Secretaría General, y las carencias en la Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Administración Fiduciaria, y la permanencia de amenazas contra la paz mundial que no se circunscriben al ámbito internacional dificultando la labor de la Organización por el dilema originado en el concurso entre lo nacional y lo internacional.

B. Oficio y funciones del Secretario General

Una vez expuesta la Organización, corresponde el análisis de la Secretaría General y en especial de su más alto representante como de la Organización, el Secretario General.

El Secretario General es un funcionario internacional, que a decir de las doctrinas, el término fue introducido en la época contemporánea para designar a la persona encargada de ejercer ciertas funciones de interés internacional bajo el control de varios Estado o de una organización internacional³⁷, también se entiende que es “la persona que ejerce determinadas funciones de interés internacional —en virtud de un acuerdo estatal— por orden de varios Estados o de un organismo que los represente”³⁸

Suzanne Basdevant amplía las nociones anteriores señalando que todo funcionario internacional es aquél “encargado por los representantes de varios Estados o por un organismo que, actuando en su nombre, conforme a un acuerdo interestatal [...]ejerce — estando sometido a reglas jurídicas especiales— de una manera continua y exclusiva funciones de interés del conjunto de Estados”³⁹. En el mismo sentido, Paul Bastid confirma lo anterior, al definir al funcionario internacional como “un individuo que obtiene el poder de acción de una colectividad de Estados, o de una Organización Internacional actuando bajo una colectividad de Estados, pero de una manera continua y exclusiva en el interés del conjunto de Estados agrupados”⁴⁰.

De lo anterior se pueden coleccionar las características generales del Funcionario Internacional:

- No está al servicio de un Estado específico sino de una administración internacional;
- Actúa para cumplir y alcanzar los fines perseguidos por la Organización; y,
- Está obligado a atender de manera exclusiva y continua las funciones propias de la Organización.

Se deduce que el Funcionario Internacional, se encuentra bajo las órdenes de su superior y por tanto, es un ejecutor que debe abstenerse de tomar iniciativas propias y simplemente trabajar de acuerdo al asunto que le sea sometido por sus superiores.⁴¹

George Langrod establece que el Secretario General, además de ser un Funcionario

³⁷ *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*, p. 288.

³⁸ Rubens Ferreira de Mello, *Dizionario de Direito Internacional Público*, p. 188.

³⁹ Claude Colliard. *Instituciones Internacionales*, México, FCE, 1978, p. 565.

⁴⁰ Paul Bastid. *Cours de Droit International*, p. 68.

⁴¹ La Junta Consultiva el Cuerpo de Funcionarios de la ONU declaró: “el más alto ejemplo de Funcionario Internacional es el de aquél que, cualesquiera que sean sus opiniones, puede cumplir sin esfuerzo sus obligaciones internacionales y ayudar al cumplimiento de las decisiones de la organización a la que sirve.” COORD./CIVIL SERVICE/5 párrafo 5.

Internacional, es el jefe de la Secretaría General siempre “que tenga el título oficial de ese puesto en la Organización Internacional considerada”⁴². Definición que permite ubicar al Secretario General como un Funcionario Internacional que jerárquicamente se encuentra a la cabeza de una Secretaría y también es integrante de la misma.

Este Jefe Administrativo de la Organización se encuentra al servicio de una administración internacional, ya que actúa y trata de cumplir —conforme a los principios de un acuerdo convencional— los fines perseguidos por la misma. Gracias a la naturaleza de estos fines y principios, el Secretario General debe consagrarse por completo a las actividades que debe realizar como representante de la misma.

El Secretario General es el Funcionario Internacional de más alto rango de la Secretaría Internacional como el más alto funcionario internacional de la ONU, como lo enuncia la Carta de las Naciones Unidas en el artículo 97.⁴³

En principio, considerando lo enunciado en el Pacto de la Sociedad de Naciones y en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, se puede advertir que ninguno de los dos establece explícitamente cuáles son las funciones y poderes del Secretario General; el Pacto se limita a mencionar a este funcionario únicamente como miembro integrante de la Secretaría, encargado de nombrar al personal de dicho órgano y cuyas funciones se concretan a las actividades que como Secretario del Consejo y de la Asamblea debe desarrollar⁴⁴.

Por su parte, la Carta le otorga un lugar administrativo dentro de la Organización⁴⁵, como recientemente se citó, y aún cuando este instrumento cita al Secretario General en otros artículos, las funciones y los poderes del Secretario son de carácter discrecional, significando con esto, que el titular del cargo deberá considerar los principios de la Organización y los intereses de la sociedad internacional, por encontrarse en condición especial y única para actuar con imparcialidad.

En conclusión, el Secretario General es un símbolo de los ideales de la Organización que representa como portavoz de los intereses de los participantes de la misma. Igualmente tiene a su cargo funciones que le competen inherentemente de forma administrativa, respecto a los demás órganos de la Organización y específicas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; precisamente tales tareas comparten un sentido político, internacional y, sobre todo, diplomático. Sus actividades son políticas e internacionales por

⁴² George Langrod. *La Fonction Publique Internationale*, p. 45.

⁴³ Dicho artículo declara: “El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización”.

⁴⁴ Cfr. Artículo 6 del Pacto de la SDN.

⁴⁵ Cfr. Artículo 97 de la Carta de la ONU.

estar comprometidas con la humanidad, con “los pueblos del mundo”, y no con un Estado; y diplomáticas como procedimiento de labor.

2.3 Antecedentes. La Secretaría de la Sociedad de Naciones

La ausencia de precedentes concisos y tal vez, a la precipitada meditación como señala Sydney Bailey⁴⁶, los estatutos de la Sociedad poco decían acerca de las tareas administrativas, especialmente respecto a las correspondientes a la Secretaría.

De forma precisa podemos encontrar, en tres artículos menciones específicas respecto a la Secretaría y a su titular, el Secretario General, de los que se pueden formular los siguientes asertos:

- Sin el recurso de una Secretaría (permanente), la acción de la SDN (bajo el Pacto) no se llevaría a cabo, requiriéndose también de una Asamblea y un Consejo;
- La Secretaría se compondría por un Secretario General y por los secretarios y personal que se requirieran y quienes estarían a su servicio (Artículos 2 y 6);
- La Secretaría permanente se establecería en la sede de la Sociedad;
- El titular de la Secretaría sería nombrado por el Consejo con previa aprobación mayoritaria de la Asamblea a excepción del primero, quien fuere la persona nombrada en el Anexo del Pacto;
- Existirían para el servicio de la Secretaría General un Secretario General y los secretarios y personal que fueran requeridos (Artículo 6);
- Todos los hombres y mujeres tendrían acceso a los puestos de la propia Secretaría como todos aquéllos dependientes de la Sociedad (Artículo 7).

En la Secretaría, que era de carácter permanente, recaían las funciones administrativas; mientras que las decisiones eran exclusivas de la Asamblea, por ser el órgano representativo de todos los Estados Miembros, y del Consejo, órgano eminentemente político como lo demostraba su forma de integración por miembros permanentes y no permanentes, siendo los primeros las Grandes Potencias. Respecto a su posible responsabilidad diplomática y política no existió ninguna normatividad en el Pacto, aún menos, se concedía facultad a la Secretaría en materia de paz.

Eric Drummond, primer Secretario General, consideraba que la Secretaría debía preparar el terreno para las resoluciones del Consejo y de la Asamblea y llevarlas a cabo, pero no debía resolver por sí misma cuestiones respectivas a las normas por seguir.

Así, la Secretaría debía ser internacional respecto a su composición y a sus responsabilidades, los cuales siempre fueron difíciles de mantener y con mayor rémora tras el auge de las ideas fascistas y nazis, al punto de contar con funcionarios superiores de la

⁴⁶ Sydney D. Bailey. La Secretaría de las Naciones Unidas, México, Editorial Diana, 1966, p. 35.

Secretaría que se consideraron representantes nacionales.

Por otra parte, el conde Bernstorff y M. Gallavresi advirtieron que la Secretaría de la SDN había acrecentado en tamaño e importancia. El carácter político del trabajo de la Secretaría se había acentuado y la ejecución de las resoluciones tomadas por sus órganos requería constantemente interpretaciones y juicios de índole política.

Ellos sostenían que no había una distribución real de responsabilidad entre los funcionarios superiores; la junta de directores que se celebraba casi semanalmente no atendía los asuntos más frágiles.

Las posibles soluciones a este concurso de circunstancias eran dos. La primera consistía en el establecimiento de un sistema de control conjunto por un número limitado de altos funcionarios para discutir en sesión plenaria todos los asuntos generales, de cualquier naturaleza como deliberar sobre la acción que habría de seguirse para llevar a cabo resoluciones del Consejo y de la Asamblea; tomaría medidas para asegurar el enlace con los Estados Miembros; examinaría los borradores de las órdenes del día de la Asamblea, del Consejo y de los Comités; estudiaría los documentos presentados a estos tres órganos; autorizaría a los funcionarios a cumplir las misiones y examinaría los informes presentados por los mismos a la Secretaría al terminar sus misiones en los diferentes Estados.

La segunda, de menor alcance, era nombrar un pequeño comité de subsecretarios generales para ayudar y asesorar al Secretario General. Éste tendría derecho a emitir su opinión antes de que el Secretario General tomara cualquier medida que implicara cuestiones políticas o principios importantes. A su vez, el comité despojaría al Secretario General del control general de los asuntos, si por algún motivo faltaba a su trabajo, asegurando así el carácter internacional de la Secretaría, se arguyó.

Dichas propuestas no se limitaban al ámbito administrativo dado que la Sociedad contaba con existencia independiente a sus elementos constitutivos, específicamente personalidad internacional y capacidad legal. El Pacto se había referido a “la Sociedad” como otro ente distinto al conjunto de sus Miembros y ella había asumido, en la práctica, funciones que exigían que la Secretaría fuese fiel a la Sociedad como entidad y no el mero reflejo de las perspectivas nacionales. Las proposiciones Bernstorff-Gallavresi fueron rechazadas.⁴⁷

La Secretaría de la Sociedad de las Naciones –pese a ser parte de una organización tergiversada y parte del “botín de la Primera Guerra Mundial”– sin contar con antecedentes históricos de los cuales valerse para prevenir erratas, ganó importancia política respecto a su

⁴⁷ Sydney D. Bailey. *Op. cit.*, pp. 38-39.

concepción original; en lo tocante a la actividad diplomática, tanto como la política, adquirió trascendencia y por la parte administrativa ganó importantes experiencias, principalmente el reconocimiento de una ampliación necesaria como efecto de su influencia.

2.3.1 El Secretario de la SDN

Los fundamentos jurídicos de la figura del Secretario de la Sociedad de Naciones se encuentran en el Pacto constitutivo de la misma en los artículos 2, 6 y 7. Así es como se encuentran legitimadas algunas acciones del Secretario General en el artículo 6 del Pacto. De su enunciado se desprende que él debía nombrar a los secretarios y al personal de la Secretaría con previa aprobación del Consejo⁴⁸, la otra, actuar con dicho carácter en todas las juntas de la Asamblea y del Consejo⁴⁹.

Como se ha mencionado, el Secretario de la Sociedad no tenía concesión alguna legitimada en el Pacto en materia de paz ni diplomática. Respecto a la opiniones relativas al papel que el Secretario debía desempeñar para el cumplimiento de los propósitos y alcanzar los fines de la organización, cabe mencionar que en los primeros proyectos británicos al delinear la posible estructura de la SDN, se proponía que el jefe oficial de la futura organización debía estar facultado políticamente y llevar el nombre de canciller. Sin embargo, tal idea no se practicó porque en el Pacto se mencionó únicamente al Secretario General como auxiliar de la Asamblea y del Consejo de Seguridad, quienes eran los principales órganos de la Sociedad.⁵⁰

El primer Secretario, sir Eric Drummond, tuvo la titánica tarea de vivificar las ideas del Pacto. El primer reto era conformar en sí a la propia Secretaría, pues los primeros organismos internacionales habían formado su personal con ciudadanos del Estado anfitrión o con funcionarios apoyados por los gobiernos, por su parte, Drummond pretendía un servicio internacional de carrera, sustentado en la virtud pero no se consiguió.

Entre otras distinciones, se puede recordar que desde el comienzo se presionó para asignar algunos puestos según la nacionalidad, como se consideró requisito imperioso poder hablar y escribir con fluidez uno de los dos idiomas oficiales (el inglés y el francés). En los hechos y considerando lo anterior, sólo se marca que la insolvencia económica dificultó el nombramiento de personal proveniente de Estados distantes de Ginebra, sede de la

⁴⁸ Artículo 6 (3) del Pacto de la Sociedad de Naciones.

⁴⁹ Artículo 6 (4) del Pacto de la Sociedad de Naciones.

⁵⁰ Entre los presentadores del título estuvo lord Cecil, Subsecretario de Asuntos Exteriores, quien lo hizo valorando a un hombre internacional que jugara un papel dominante y activo en el campo político. Jean Siotis. *Essai sur le Secrétariat International*, Ginebra, *Institut Universitaire de Hautes Études Internationales*, 1963, p. 55.

Sociedad.

Se sumaron otras dificultades propias al nacimiento de este órgano y al contexto en que fue motivado: la carrera de la Secretaría dudosamente podía ofrecer a un alto funcionario internacional la seguridad que habría esperado de su propio servicio civil. Lo anterior, se explica porque la adhesión a los ideales de la SDN no erigía *per se* un requisito suficiente, ni contribuyó necesariamente a la creación de un sentido de pertenencia o un espíritu de equipo.

El legado del quehacer de Drummond ha sido importante para el devenir de la figura pues también dio lecciones que parten de la experiencia, especialmente en materia de diplomacia y cooperación multilaterales.

La necesidad de organizar y realizar los trabajos administrativos de las conferencias multilaterales del siglo XIX, empujaron al establecimiento del cargo de Secretario General y puntualizaron su evolución y el aumento de la diversidad y la complejidad de sus tareas.

2.4 La Secretaría General de la ONU

Encargada de la labor cotidiana de las Naciones Unidas, presta servicios a los demás órganos principales de las Naciones Unidas y administra los programas y las principales políticas que éstos elaboran.⁵¹

Los fundadores de las Naciones Unidas pretendieron incorporar a la Carta aquellos adelantos que parecieron necesarios a la luz de la experiencia de la Sociedad. De forma precisa podemos encontrar, en cinco artículos –del 97 al 101 de la Carta– menciones específicas respecto a la Secretaría y a su titular, el Secretario General, de los que se pueden formular los siguientes asertos:

- Se declaró que la Secretaría era uno de los seis “órganos principales” de la Organización, consistente en un Secretario General y el personal nombrado por él.
- Gozar de independencia, al carácter nacional, es decir, ajeno a cualquier manifestación de presión de política exterior alguna, incluyendo la de su Estado de origen; debe velar por los intereses de los pueblos del mundo.
- Contar con la preparación adecuada para desempeñar el cargo, al grado de ser recomendado por el Consejo de Seguridad y nombrado por la Asamblea General.
- La sede de la Secretaría estaría en Nueva York, aunque se han establecido Oficinas auxiliares.⁵²

Los requisitos de la Carta relativos a la independencia de la Secretaría (Artículo 100) se adaptaron del artículo 1 del Reglamento de Personal de la Sociedad. Las estipulaciones relativas al criterio para el nombramiento del personal, contenidas en el artículo 101 (3) de la Carta, se basaron en las proposiciones hechas por Nueva Zelanda y Canadá en San Francisco. Las delegaciones soviética y ucraniana propusieron la omisión de este criterio, fundándose en que los detalles técnicos no deberían figurar en la Carta, no obstante, el texto fue aprobado.⁵³

Los artículos 100 y 101 de la Carta constituyen una base legal para la independencia, la integridad y la imparcialidad exigidas al personal. El juramento o declaración del cargo, aprobado por la Asamblea General y suscrito por todos los miembros el personal, torna explícitas las obligaciones.

⁵¹ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. ABC de las Naciones Unidas, Nueva York, Naciones Unidas, 1998, pp. 15-16.

⁵² “Ubicación de la Secretaría” en <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/secretaria.htm#ubicacion>, consultado el 29 de abril de 2004.

⁵³ La aprobación se realizó por 26 votos a favor contra 6. *Cfr.* Documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Nueva York y Londres, organismo de Información de la ONU, 1945, volumen III, pp. 491, 595; volumen VIII, pp. 175-177, 510, 511.

Antes de 1960, el reparo principal a los principios expresados en los artículos 100 y 101 de la Carta había sido más particular que general. En muchos casos, los gobiernos u otras autoridades públicas habían solicitado derechos especiales para sus propios nacionales. Los gobiernos que se habían quejado ocasionalmente respecto al empleo indefinido de algunos de sus nacionales en la Secretaría como funcionarios internacionalmente, a pesar de haberseles designado cuando un régimen anterior estaba en el poder.⁵⁴ Los Secretarios Generales han hecho caso omiso de estas quejas, porque la capacidad de un funcionario para servir a las Naciones Unidas debe ser independiente de los cambios de autoridades extrañas a la Organización. Indudablemente, los miembros del personal han seguido sirviendo a las Naciones Unidas con el mismo celo, a pesar de los cambios de gobierno, golpes de Estado o revoluciones que ocurrieron en sus respectivos Estados de origen.⁵⁵

2.4.1 Origen y fundamento como órgano principal de las Naciones Unidas

El nacimiento de las ideas democráticas, con cambios de gobierno que dependían en mayor o menor grado de la opinión pública, hizo necesario un elemento de continuidad administrativa: un servicio civil independiente de los cambios políticos.

Es cierto que muchos de los problemas que surgen en las relaciones internacionales son de carácter único: no se debe suponer que las instituciones desarrolladas en la política nacional tienen necesaria pertinencia en las cuestiones internacionales. De cualquier manera, las dos necesidades que en las sociedades nacionales condujeron al nacimiento de los servicios civiles independientes existen hoy en las relaciones entre Estados; primero, la necesidad de unidad, buscada por las diversas naciones armonizando sus actos para la realización de fines comunes y, segundo, la necesidad de continuidad administrativa, independiente de los intereses variables y de las alianzas de los Estados.

La Secretaría General es uno de los órganos principales de las Naciones Unidas. Está al servicio de todos los Miembros y, sin embargo, es independiente de ellos.

Quizá sea la Secretaría General, el órgano que menos influencia haya sufrido por parte de los grandes Estados, y que por tanto, se conserve más imparcial, pese a una transformación radical en su estructura, pues de ser un órgano elementalmente administrativo –como lo fue la Sociedad de Naciones– se ha convertido en una institución

⁵⁴ Cfr. GAOR, decimosexta sesión, Quinto Comité, junta número 872 (6 de noviembre de 1961), párrafo 4; junta número 874 (8 de noviembre de 1961), párrafo 31.

⁵⁵ Cfr. GAOR, séptima sesión, junta plenaria número 413 (10 de marzo de 1953), párrafo 19.

fundamentalmente política.

El procedimiento para nombrar al Secretario General se adaptó del que empleaba la Sociedad; pero los nombramientos del personal de la Sociedad requerían la aprobación formal del Consejo: al Secretario General de la Organización se le facultó plenamente para nombrar al personal, sujeta sólo al “reglamento” que estableciera la Asamblea General.

En adición, en el juramento del cargo se ofrenda: “Solemnemente juro (me comprometo, afirmo, prometo) ejercer con toda lealtad, discreción y escrupulosidad las funciones que se me confíen como servidor civil internacional de las Naciones Unidas, desempeñarlas debidamente, normar mi conducta teniendo sólo presentes los intereses de las Naciones Unidas, y o pedir o aceptar instrucciones de ningún gobierno u otra autoridad extraña a la ONU sobre el desempeño de mis deberes”⁵⁶

Las intenciones de la Carta como el juramento o declaración del cargo, son claras. No se pide a los funcionarios de las Naciones Unidas que abandonen sus creencias, pese a no ser representantes nacionales; son solamente funcionarios internacionales y se espera que laboren en bien de los intereses de la ONU.

2.4.2 Competencias generales y en materia de paz

Las obligaciones de la Secretaría se derivan de la Carta, del reglamento de Personal aprobado por la Asamblea General, de las normas de procedimiento de los órganos de las Naciones Unidas, y de las resoluciones de estos órganos en determinados casos. La magnitud de estas obligaciones de la Secretaría han tendido a aumentar, en parte por la necesidad de desarrollar mejores instituciones de cooperación internacional, y en parte simplemente por el transcurso del tiempo. Los aspectos internacionales de los problemas que surgen del desarrollo de la energía atómica y de la exploración del espacio exterior, por ejemplo, son asuntos que incumben a las Naciones Unidas; para atender estas situaciones, se crean órganos que se hagan cargo de esas cuestiones y estos órganos deben atenderse por personal especializado. Pero la atención prestada a estas nuevas obligaciones no significa que puedan descuidarse las antiguas.

En otras palabras, las funciones de la Secretaría son tan variadas como los problemas que tratan las Naciones Unidas. Incluyen desde la administración de las operaciones de mantenimiento de la paz y la mediación en controversias internacionales hasta el examen de las tendencias y problemas económicos y sociales y la preparación de

⁵⁶ Regla de Personal 1.9

estudios sobre derechos humanos y desarrollo sostenible.⁵⁷ Las cuales son formas prácticas de la diplomacia que debe ejercer el Secretario General.

Pueden darse muchas explicaciones de este papel cada vez más amplio. Una de ellas es el extraordinario aumento en la membresía de la Organización y consecuente la multiplicación de las tareas administrativas, técnicas y, sobre todo, diplomáticas que al Secretario General le imponen las naciones individuales, los grupos de naciones y los diversos órganos de la ONU, demandándole tareas de naturaleza heterogénea. Otra explicación es la incapacidad del Consejo de Seguridad para hacer que el capítulo VII de la Carta, referente a “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”⁵⁸, dé algún resultado. A falta de un Comité de Estado Mayor efectivo y de unidades militares nacionales a las que el Consejo pueda recurrir en cualquier momento, al Secretario General se le confió la tarea de reclutar y dirigir las *fuerzas de paz* que la ONU ha utilizado hasta ahora. De máxima importancia, seguramente, ha sido el hecho de las rivalidades y los estancamientos tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General, y la incapacidad de ambos órganos para formular instrucciones precisas relacionadas con el papel político de las fuerzas de la paz, han dejado exclusivamente en manos del Secretario General la diaria tarea de dirigir operaciones tan complejas y contenciosas.

A ésto, se debe agregar que en situaciones de peligro —como la crisis de los misiles soviéticos en Cuba— en que las vías y negociaciones diplomáticas tradicionales han amenazado reducirse hasta desaparecer, el Secretario General ha prestado servicios incalculablemente valiosos como mediador neutral, representativo de las inquietudes y anhelos pacíficos de la sociedad mundial. Es preciso observar que la acrecentada importancia del cargo se ha debido a la solvencia y la elevación moral, la competencia y la iniciativa de los hombres que los han ocupado.

Además el aumento de las responsabilidades de la Secretaría no se ha circunscrito al terreno político, ha habido también una notable expansión de los programas sociales y económicos. Originalmente, la tarea principal de la Secretaría en los asuntos sociales y económicos era servir a los órganos encargados de dictar normas. Muy al principio, sin embargo, se pidió a la Secretaría que hiciera estudios y abriera investigaciones⁵⁹, las cuales,

⁵⁷ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. *Op. cit.*, p. 16.

⁵⁸ Artículos 39-51 de la misma Carta.

⁵⁹ Ya en 1950 se le había conferido la responsabilidad de ciertas operaciones esenciales en el exterior, mismas que han aumentado en amplitud e importancia. Sólo con relación a los territorios dependientes es probable que se reduzcan las responsabilidades de las Naciones Unidas. Paralelamente, se ha multiplicado la membresía de la Organización por ende, se ha requerido incrementar los servicios en otros campos.

también son una práctica diplomática.

La extensión de responsabilidades de la Secretaría no fue consecuencia de ideas preconcebidas; no fue una usurpación irregular de autoridad por parte de la burocracia. Se hizo necesaria por los hechos de la vida internacional y la autorizaron los órganos apropiados de las Naciones Unidas. El resultado, empero, fue la exaltación, más que la reducción, de la importancia de los ideales de la Carta con respecto al carácter de la Secretaría.

No puede justificarse la idea, que en ocasiones se ha expresado en las juntas de la Organización, de que los Estados o regiones que tengan un número relativamente grande de nacionales en la Secretaría puedan, por medio de ellos, ejercer una influencia indebida en las Naciones Unidas. Si los miembros del personal se conducen como lo exige la Carta, no hay peligro de que cualquier Estado, como tal, pueda tener influencia directa en la Secretaría por medio de sus ciudadanos.

El personal de la Secretaría también sensibiliza e informa a los medios de comunicación del mundo sobre la labor de las Naciones Unidas, organiza conferencias internacionales sobre asuntos de interés mundial, vigila el grado en que se cumplen las decisiones de los órganos de las Naciones Unidas, e interpreta discursos y traduce documentos a los idiomas oficiales de la Organización.⁶⁰

Invariablemente, debe protegerse al personal contra las presiones políticas, no sólo porque lo dice la Carta, sino también porque una Secretaría compuesta de personas que pretendan representar puntos de vista nacionales y promover políticas nacionales podría llevar rápidamente a las Naciones Unidas a un paro caótico. Las posiciones gubernativas están rectamente expresadas en discursos y votos de los órganos encargados de las normas; una vez alcanzada la decisión, toca a la Secretaría adoptarla y llevarla a cabo.

2.4.3 La estructura de la Secretaría

El artículo 97 de la Carta enuncia que “La Secretaría se compondrá de un Secretario General y del personal que requiera la Organización. El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización”.

La Secretaría de las Naciones Unidas está integrada por los departamentos y demás oficinas que se describen a continuación. La Oficina del Secretario General, en la que

⁶⁰ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. *Op. cit.*, p. 16.

trabajan el Secretario General y sus principales asesores, supervisa la administración de la Organización. La Secretaría tiene su sede en Nueva York y oficinas en todas las regiones del mundo, entre ellas las oficinas de sus comisiones regionales en Addis Abeba, Bangkok, Beirut, Ginebra y Santiago. Tres centros importantes de actividad son la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Viena y Nairobi.⁶¹

Aunque su sede está en Nueva York, las Naciones Unidas mantienen una presencia importante en Ginebra, Viena y Nairobi, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra es un centro diplomático de conferencias y un foro sobre desarme y derechos humanos. La Oficina de las Naciones Unidas en Viena es sede de las actividades de las Naciones Unidas en las esferas de fiscalización internacional del uso indebido de estupefacientes, prevención del delito y justicia penal, utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos y derecho mercantil internacional. La Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi es sede de las actividades de la Organización en las esferas del medio ambiente y los asentamientos humanos.⁶²

La Secretaría tiene una estructura compleja que atiende las necesidades que se le han solicitado satisfacer, a saber⁶³:

Secretaría General:

- Oficina del Secretario General
- Oficina de Servicios de Supervisión Interna
- Oficina de Asuntos Jurídicos
- Departamento de Asuntos Políticos
- Departamento de Asuntos de Desarme
- Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
- Departamento de Asuntos de la Asamblea General y Servicios de Conferencia
- Departamento de Información Pública
- Departamento de Gestión
- Oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad
- Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
- Oficina de las Naciones Unidas en Viena
- Oficina de las Naciones Unidas en Nairobi

Esta estructura, que ha sufrido transformaciones desde su establecimiento en 1946⁶⁴, responde al encargo cotidiano de las tareas de las Naciones Unidas por parte de la Secretaría y presta servicios a los demás órganos principales de las Naciones Unidas,

⁶¹ *Ibidem*, p. 22.

⁶² *Ibidem*, p. 21.

⁶³ Tomado de "Sistema de las Naciones Unidas. Órganos principales de las Naciones Unidas" en *Ibidem*, pp. 24-25.

⁶⁴ Claude-Albert Colliard. *Op. cit.*, pp. 384-386.

además de administrar los programas y las políticas que éstos elaboran. No obstante, el cúmulo y la creciente demanda de servicios hace insuficiente su capacidad de respuesta pues no goza de una amplia capacidad de acción legitimada además de estar en un posición estrecha en la arena mundial.⁶⁵

⁶⁵ La Secretaría tiene funciones muy variadas. Como ejemplo se pueden mencionar solo algunas a continuación: Administrar las operaciones de mantenimiento de la paz, mediar en controversias internacionales, llevar a cabo el examen de las tendencias y problemas económicos y sociales, preparar estudios sobre derechos humanos y desarrollo sostenible, sensibilizar e informar a los medios de comunicación del mundo sobre la labor de las Naciones Unidas, interpreta discursos y traducir documentos a los idiomas oficiales de la Organización. *Cfr.* "Funciones" en <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/secretaria.htm#ubicacion>, consultado el 28 de abril de 2004.

2.5 El Secretario General de la ONU

Se definió al Secretario General como “el principal funcionario administrativo de la ONU”, debiendo “actuar con ese carácter” en todas las juntas de la Asamblea General y de los tres Consejos; asignar el personal de la Secretaría a los diversos órganos según lo requirieran; desempeñar las funciones que se le encomendasen por la Asamblea General y los Consejos; e informar anualmente a la Asamblea General sobre los trabajos de la Organización.

Ciertamente, la Carta dice que el Secretario General es el “más alto funcionario administrativo” de las Naciones Unidas, pero funge también como diplomático y activista, conciliador y proponente, el Secretario General es, para la comunidad internacional, el emblema mismo de las Naciones Unidas y de los valores de la Carta. Para desempeñar este cargo debe tener una gran energía, sensibilidad e imaginación, como un optimismo tenaz enraizado en la convicción de que es posible hacer realidad los ideales de la Carta.⁶⁶

El cargo del Secretario General conlleva una cierta tensión creativa, que es producto de la manera en que la Carta lo define: es a la vez *Secretario*, o sea, jefe ejecutivo de la Secretaría y por tanto, responsable de su administración, y *General*, o sea, vocero de la comunidad internacional y personificación de la voluntad de ésta⁶⁷. El Secretario General debe hablar y actuar en pro de la paz en consideración a los intereses de las Potencias y los grupos regionales de Estados Miembros.

En el desempeño de su labor, el Secretario General ejecuta consultas diariamente con personalidades, asiste a las reuniones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y viaja por el mundo donde se requiera su participación o su investigación. Lo anterior es parte de sus esfuerzos por informarse de todas las cuestiones de interés internacional que tiene ante sí la Organización, así como de las opiniones de todos los Estados Miembros y las preocupaciones de los representantes de la sociedad civil. Cada año, el Secretario General publica una memoria sobre la labor de la Organización, en la que evalúa las actividades de ésta y esboza las prioridades futuras.

Una de las funciones más vitales que desempeña el Secretario General es la utilización de sus “buenos oficios” en interés de la “diplomacia preventiva”. En otras palabras, la utilización de su estatura moral e imparcialidad para tomar medidas, en público y en privado, para evitar que las controversias internacionales surjan, aumenten o se extiendan.

⁶⁶ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. *Op. cit.*, pp.16-17.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 17.

Cada Secretario General define el cargo teniendo en cuenta lo que se le exige a la Organización en ese momento.

2.5.1 Origen de la figura

Los creadores de la Carta de las Naciones Unidas partiendo de la experiencia de la Sociedad de Naciones, concluyeron en la necesidad de tener una cabeza que dirigiera la Organización. Del mismo modo, advirtieron la necesidad de una figura fuerte que le diera prestigio, pensando en la posibilidad de influir en la armonización de las relaciones internacionales. Con base en estas ideas, el presidente Franklin Delano Roosevelt, tomando el modelo estadounidense, quiso crear un estadista internacional que ejerciera al mismo tiempo las funciones de presidente y de secretario, dejando al desarrollo de la práctica “el cuidado de precisar el marco de las funciones, de acuerdo con la personalidad del titular y las circunstancias”.⁶⁸

A partir de la Conferencia de Dumbarton Oaks, cuando se delimitó al estructura de la Secretaría se estableció que el Secretario General es el Jefe Administrativo de la Organización⁶⁹ con la facultad de llamar la atención al Consejo de Seguridad en cualquier asunto que significase un peligro para la paz y la seguridad internacionales.

Posteriormente, en la Conferencia de San Francisco la discusión se centró en el método para el nombramiento de este funcionario y su duración en el cargo, pero no se logró ningún acuerdo; tuvo que entrar en vigor la Carta y actuar la Organización para que la Asamblea General adoptase la Resolución 11(I) en 1946 un periodo de cinco años de duración en el cargo.⁷⁰

Referente al nombramiento, la Carta establece que debe ser por la Asamblea a recomendación del Consejo⁷¹, conservándose el modelo de la Sociedad según lo establecido en el párrafo segundo del artículo 6 del Pacto: “el primer Secretario General será designado en el anexo. En lo sucesivo, el Secretario General será nombrado por el Consejo, con la aprobación de la mayoría de la Asamblea.”

Anexado a lo anterior, se incluyó la delimitación de las actitudes y aptitudes del Secretario General como del personal dedicada al trabajo en la Organización, partiendo de la lealtad internacional. Los elementos fundamentales de ella se estipulan en el Reglamento del

⁶⁸ Georges Langrod. *Op. cit.*, p.326.

⁶⁹ Cfr. Ruth Russell. *A History of the United Nations Charter*. Washington, Brookings Inst., 1958, 1140 pp.

⁷⁰ Documento A/65 1946 primer periodo de sesiones de la Asamblea General, *Lake Success*.

⁷¹ El artículo 97 dicta que “El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.”

Personal las cuales son integridad, independencia e imparcialidad.⁷²

La integridad es cuestión de ética personal y en ninguna circunstancia se relaciona con el origen nacional, religioso ni postura política. Comprende cualidades elementales, tales son la honradez, la veracidad, la fidelidad, la probidad, la independencia de influencias corruptivas.

Es exigencia de la Organización establecida en la Carta (como funcionario público internacional) incluye la absoluta y firme discreción: Nunca debe comunicar información confidencial obtenida en el curso de sus deberes (aun cuando ya no labore en la Secretaría) salvo la autorización del Secretario General.⁷³

La independencia, según los artículos 100 y 105 de la Carta, un funcionario internacional debe ser inmune a presiones o influencias externas. Disfruta de los privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento independiente de sus obligaciones, no debe obedecer órdenes de ninguna autoridad estatal durante su servicio en las Naciones Unidas.

La imparcialidad es la extensión de la neutralidad –celebrada entre los Estados–, referida a actos, no así a convicciones. La manifestación de sus creencias, actos, declaraciones, conducta general,... debe ser congruente con su posición internacional, debiéndose adaptar a los intereses de la Organización, pues a su servicio se ha consagrado.⁷⁴ Particularmente es cuestión de práctica, disciplina y asociación con otras personas; motivo por el que en las Naciones Unidas se ha subrayado adecuadamente el concepto de un servicio de carrera, es decir, el personal empleado con nombramientos fijos. A este respecto los Secretarios Generales han distinguido correctamente entre creencias y actos.

La lealtad internacional significa tener sentido de leal devoción a la cultura, las tradiciones, los sentimientos y las aspiraciones del propio Estado como de su pueblo, que incluye la lealtad al Jefe de la Secretaría. En consecuencia, su manifestación de estas creencias, sus actos, cualquier declaración que haga, su conducta general, todo ello debe estar en consonancia con su posición internacional, y debe adaptarse a los intereses de las Naciones Unidas, a cuyo servicio se ha consagrado.⁷⁵

Respecto a los miembros del Secretariado [...] aunque no se espera que abandonen sus sentimientos patrios o sus convicciones políticas y religiosas, deberán tener siempre

⁷² Reglamento de Personal 1.4.

⁷³ Regla de Personal 1.5.

⁷⁴ Regla de Personal 1.4.

⁷⁵ GAOR, séptima sesión, Anexos, nota número 75 del programa de labores A/2364 (30 de enero de 1953), párrafo 24; *Cfr. Informe sobre normas de conducta del Servicio Civil Internacional*, párrafo 8, y el Informe sobre Preparación para el Servicio Interior de las Naciones Unidas y de los Organismos Especializados, del Consejo Consultivo del Servicio Civil internacional, del SERVICIO CIVIL/COORD/4 (1952), párrafo 7.

presente la reserva y el tacto que deben observar en razón de su posición internacional.⁷⁶

En 1944, un grupo de antiguos funcionarios de la SDN había comentado que era probable que los asuntos internacionales no progresarían importantemente si los funcionarios internacionales no emprendían funciones conciliadoras⁷⁷, y la Comisión Preparatoria previó que de vez en cuando se pediría al Secretario General realizara resoluciones que podrían llamarse "políticas".⁷⁸ Al mismo tiempo, el recurso directo que tiene el Secretario al artículo 99 de la Carta, como forma de resolución, no ha desempeñado un papel importante en la evolución del cargo de Secretario General.

Como se ha mencionado, la lealtad internacional "no es la lealtad desnacionalizada del hombre sin patria".⁷⁹ En una Secretaría Internacional poseer sentido de leal devoción a la cultura, las tradiciones, los sentimientos y las aspiraciones del propio estado de uno y de su pueblo, no es compatible con una idónea lealtad a las Naciones Unidas.

En segundo lugar, a lealtad internacional incluye la lealtad al Jefe de la Secretaría. "Los miembros del personal están sujetos a la autoridad del Secretario General y [...] son responsables ante él del ejercicio de sus funciones".⁸⁰

La imparcialidad, en especial, implica práctica, disciplina y asociación con otras personas. Por lo anterior, en Naciones Unidas se ha subrayado adecuadamente el concepto de un servicio de carrera.

Algunos puestos deben cubrirse forzosamente con nombramientos para un periodo corto. Los Estados y la Secretaría pueden sacar provecho de la adquisición de experiencia de los funcionarios nacionales que puedan obtener de primera mano en los trabajos de un organismo internacional. Los funcionarios de servicio por poco tiempo, pueden aportar a la Secretaría nuevas ideas y la experiencia adquirida en asuntos nacionales; pueden desempeñar un papel especialmente importante en los altos niveles de la Secretaría. No obstante, en contra de estas ventajas se deben señalar tres inconvenientes o desventajas.

La primera, se necesita algún tiempo para que aun los funcionarios altamente calificados se adapten a los requisitos especiales de la Secretaría Internacional. Tienen que aprender nuevos procedimientos administrativos; tienen que establecerse en un Estado extranjero (tal vez con sus familias) teniendo que colisionar con problemas de idioma, clima, alimentación o costumbres sociales. Algunos de los funcionarios "a corto plazo" encontraron

⁷⁶ Regla de Personal 1.4.

⁷⁷ "The International Secretariat of the Future", p. 8, citado por Sydney, *Op. cit.*, p. 57.

⁷⁸ "Informe de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas", PC/20 (23 de diciembre de 1945), capítulo VIII, sección 2, párrafo 16, pp. 86-87, citado por *Idem*.

⁷⁹ *The International Secretariat of the Future*. Londres, Real Instituto de Asuntos Internacionales, 1944, p. 18.

⁸⁰ Regla de Personal 1.2.

estas adaptaciones penosas en las etapas iniciales que nunca lograron contribuir provechosamente al trabajo de la Secretaría.

La segunda desventaja es que algunos funcionarios internacionales sostenidos por los servicios civiles nacionales y que esperan volver a éstos, encuentran mayor dificultad en otorgar toda su lealtad a un organismo internacional, que quienes poseen cargos internacionales permanentes. En realidad, la mayoría de los gobiernos consideran correcto que sus ciudadanos, en apoyo de las Naciones Unidas, deban trabajar exclusivamente por los intereses de la Organización. Mas no todos los gobiernos ni todos los funcionarios apadrinados por ellos pueden adoptar fácilmente una actitud tan desinteresada en todos los casos.

La tercera, se remite a las cualidades de lealtad internacional obtenidas, principalmente, por el contacto continuo con otras personas. El ejemplo personal de funcionarios superiores puede influir sustancialmente, pero son igualmente importantes la diaria confrontación de ideas y de tradiciones diferentes, la tolerancia, el respeto y el enriquecimiento cultural que se obtienen de la constante relación con personas de posturas y culturas diversas, el resultado de llevar a cabo resoluciones que casi siempre contienen elementos de transacción; y el reconocimiento, sobre bases pragmáticas, de que las Naciones Unidas no pueden tener éxito a menos que sus funcionarios obren con rectitud.

2.5.2 Funciones del Secretario General: Obligaciones y facultades

Un Secretario General no puede arriesgarse a perder en un sentido urgente de realismo político. El Secretario General actúa de conformidad con la Carta en un mundo de Estados soberanos independientes, donde siguen dominando los intereses nacionales a pesar de los cambios ideológicos, tecnológicos y científicos, y a pesar de los evidentes peligros del nacionalismo desenfrenado. Él trabaja dentro de la paradoja de que estos Estados soberanos, a medida que en realidad se vuelven más interdependientes, se ven llevados por las fuerzas del nacionalismo, a reafirmar con creciente estridencia sus rivalidades mutuas. Éstos son los dos polos del mundo del Secretario General –a un extremo el idealismo y los objetivos globales de la Carta; al otro, la índole pragmática y, a veces, francamente egoísta, de la soberanía nacional–. Trabajando entre estos dos polos, el Secretario General no puede

perder de vista a ninguno de ellos.⁸¹

Las responsabilidades del Secretario General y de su personal son, como lo indica la Carta, “exclusivamente internacionales”. Ha habido, sin duda, fallas ocasionales en los altos niveles de la Organización, tanto en éste como en otros aspectos. Por consiguiente, se debería preguntar si las prescripciones de la Carta respecto a la Secretaría son apropiadas para las necesidades de las Naciones Unidas tal como ese órgano se ha desarrollado desde 1945. Aunque es debatible si el Secretario General es –o debería tratar de ser– la conciencia de la Humanidad, ciertamente no debe perder nunca un potente sentido personal de justicia, de humanidad y de la importancia de la dignidad humana.

El Centro de Información de Naciones Unidas (CINU) para México, Cuba y República Dominicana, presenta a la Secretaría como encargada de la labor cotidiana de las Naciones Unidas y presta servicios a los demás órganos principales de las Naciones Unidas, además de administrar los programas y las políticas que éstos elaboran.

El CINU agrega que tiene funciones muy variadas, mencionando solo algunas: Administrar las operaciones de mantenimiento de la paz, mediar en controversias internacionales, llevar a cabo el examen de las tendencias y problemas económicos y sociales, preparar estudios sobre derechos humanos y desarrollo sostenible, sensibilizar e informar a los medios de comunicación del mundo sobre la labor de las Naciones Unidas, interpreta discursos y traducir documentos a los idiomas oficiales de la Organización.⁸²

Cada Secretario General trae a la Oficina su propia personalidad, ideas y métodos. Los esfuerzos y experiencias, logros y fracasos, de los Secretarios Generales sucesivos, son la materia prima que ha permitido a la Oficina desarrollarse con el paso de los años sobre la base de la descripción muy general que figura en la Carta. Aunque permanecen los objetivos fundamentales de ésta, las circunstancias cambian, se presentan nuevas oportunidades para el desarrollo [...] y a veces asoman nuevos obstáculos. Lo que fue posible para un Secretario General ya no es posible para su sucesor y viceversa, Hay momentos en que la acción, el dinamismo y la innovación están en demanda, y otros en que los gobiernos los evitan como la plaga. Ha sido menester que la Oficina se desarrollara mediante experimentos, respondiendo a las exigencias y desafíos de los años que transcurren. Cada Secretario General debe construir lo mejor que pueda sobre la base de la Oficina que heredó. No puede esperar la repetición de todos los éxitos de su predecesor ni debe temer un nuevo esfuerzo

⁸¹ Ulises Thant. La función del Secretario General. Discurso pronunciado en el almuerzo ofrecido por el Fondo Conmemorativo de Becas Dag Hammarskjöld, de la Asociación de Corresponsales de las Naciones Unidas, Nueva York, Naciones Unidas, 16 de septiembre de 1971, p. 3.

⁸² “Funciones” en <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/secretaria.htm#ubicacion>, consultado el 28 de abril de 2004.

para aquello en que ellos no salieron bien.⁸³

Ningún Secretario General puede atreverse a perder un sentido de obligación hacia la comunidad humana en su sentido más amplio –la obligación de agotar esfuerzos por convertir en realidad los principios y objetivos de la Carta, y hacer todo lo que pueda mejorar la condición general de la comunidad de naciones–.⁸⁴

Presentando una propuesta para clasificar las obligaciones del Secretario General conforme a las instancias a las cuales se dirige, se encuentran tres agrupaciones:

–Propias de su cargo como funcionario administrativo en jefe de la ONU y Secretario General de la Asamblea General y de los tres Consejos;

–Conferidas por los otros órganos principales (Artículo 98);

–Relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Propias del artículo 99).

Las primeras incluyen deberes administrativos y conexos estipulados en la Carta y las normas de procedimiento de los órganos principales y subsidiarios. Un ejemplo es cuando se confía alguna función al Secretario General como la responsabilidad de nombrar al personal según las reglas establecidas por la Asamblea, la autoridad legal para ejercer esa función le pertenece exclusivamente.

Las segundas incluyen actividades conferidas en términos generales por las normas de procedimiento o por resoluciones en casos particulares, no requieren poseer carácter administrativo únicamente. *De facto*, desde la década de los años cincuenta, los órganos encargados de dictar las normas, cada día han delegado en el Secretario General más funciones diplomáticas y ejecutivas.

Las últimas se apoyan en el artículo citado como fuente principal del poder político del secretario General. La Comisión Preparatoria de la Carta de las Naciones Unidas consideró que tal artículo da al Secretario “un derecho muy especial que supera cualquier poder que antes se haya otorgado al jefe de un organismo internacional”⁸⁵

El artículo 99 de la Carta constituyó una innovación: “El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.” En otras palabras, facultar al Secretario General de presentar a consideración del Consejo de Seguridad cualquier asunto que pueda amenazar el mantenimiento de la paz y la seguridad

⁸³ Ulises Thant. *Op. cit.*, pp. 2-3

⁸⁴ *Ibidem*, p.3

⁸⁵ “Informe de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas”, PC/20 (23 de diciembre de 1945), capítulo VIII, sección 2, párrafo 16, pp. 86-87, citado por Sydney, *Op. cit.*, p. 57.

internacionales es un progreso respecto al tratado de la SDN, donde sencillamente se estipulaba que, en caso de guerra o de amenaza de guerra, el Secretario General debería “a petición de cualquier Miembro de la Sociedad”, citar a junta de Consejo (Artículo 11 del Pacto de la SDN).

Inglaterra propuso que el titular de la Secretaría de la Organización debería tener derecho, por propia iniciativa y sin petición de un Estado Miembro, a dirigir la atención del Consejo (posteriormente llamado Consejo de Seguridad) hacia cualquier disputa o situación que creyera que pudiese amenazar la paz y la seguridad del mundo. Ello fue aprobado en Dumbarton Oaks y después en San Francisco, a la vez que previsto en Chapultepec.

Obviamente, el artículo 99 no se opone a las funciones y facultades del Consejo de Seguridad; el objetivo es asegurarse de que éste tenga oportunidad de considerar cualquier asunto de su competencia, aunque ningún Estado –Miembro o no– solicite formalmente que lo haga.

Retornando a las primeras actividades, el Secretario al nombrar la personal, como en todas sus obligaciones, no debe pedir ni aceptar instrucciones e ningún gobierno ni autoridad alguna extraña a las Naciones Unidas, y debe nombrar únicamente a quienes no soliciten ni acepten esas instrucciones, en congruencia con el carácter y las cualidades propias al Secretario y su personal. Por razones puramente prácticas, los Secretarios Generales, *de facto*, han aceptado la ayuda de los gobiernos para los nombramientos.

Esta práctica tuvo su origen en las dificultades para seleccionar solicitantes y personal en el periodo inicial, de intenso reclutamiento. Mediante consultas, formales e informales, con los gobiernos, se logró obtener a menudo una lista de candidatos y verificar la información positiva suministrada por solicitantes o por miembros del personal. Algunos gobiernos llegaron incluso a opinar sobre la conveniencia de elegir a determinadas personas para emplearlas como funcionarios internacionales; no obstante, dichas consultas no han dado a los gobiernos derecho alguno con respecto a los nombramientos, ni reducen la responsabilidad exclusiva del Secretario General en lo concerniente al nombramiento de personal.

Los Secretarios Generales han hecho caso omiso a las quejas ocasionales de los gobiernos por tener empleados indefinidamente –a pesar de haberseles designado cuando un régimen anterior estaba en el poder– en la Secretaría a algunos de sus nacionales, porque la capacidad de un funcionario para servir a la Organización debe ser independiente de los cambios de autoridades que le son ajenas. Ciertamente, los miembros del personal han seguido sirviendo a las Naciones Unidas con el mismo celo, a pesar de los síntomas

coyunturales como los cambios de gobierno, los golpes de Estado o las revoluciones, que ocurrieron en sus respectivos países de origen.

Ningún Secretario General nombraría a una persona involucrada en actos de subversión contra cualquier estado, bajo conocimiento de causa; considerando que la comisión de actos subversivos es un acto distinto un desacuerdo con la política de algún gobierno en particular. Cualquier funcionario escrupuloso de las Naciones Unidas, probablemente ha objetado o desaprobado alguna vez determinados actos o políticas de su propio gobierno, lo cual no compromete su lealtad a la Organización, a quien está obligado a servir.

Se ha tratado de obligar al Secretario General a pasar sobre lo que exige el artículo 101 párrafo tercero para que se favorezca a las personas, basándose única o principalmente, en la nacionalidad al nombrar o ascender a miembros del personal. No es secreto que algunos gobiernos han intentado de este modo imponer una política personal, en la creencia que sus intereses se verán favorecidos e alguna forma si sus propios nacionales ocupan puestos importantes en la Secretaría.

Es lícito quejarse al Secretario General sobre la falta al deber como funcionarios internacionales de determinados miembros del personal, pero el simple hecho positivo no es prueba de una influencia indebida.

Reanudando el tercer grupo de actividades, “el Secretario General desempeña una función central en el establecimiento de la paz, tanto personalmente como por intermedio de representantes o misiones especiales a los que asigna tareas específicas, tales como negociaciones o investigación. Conforme a la Carta, el Secretario General puede llamar la atención del Consejo de Seguridad respecto e cualquier cuestión que parezca amenazar la paz la seguridad internacionales.

Para ayudar a solucionar conflictos, el Secretario General puede usar sus “buenos oficios” a fin de mediar, o ejercer la “diplomacia preventiva”. La imparcialidad del Secretario General es una de las grandes ventajas de las Naciones Unidas. En muchos casos, el Secretario General ha desempeñado un papel decisivo en prevenir una amenaza a la paz o lograr un acuerdo de paz.

El Secretario General (como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General) desempeña funciones importantes y complementarias en el fomento de la paz y la seguridad. En nombre de las Naciones Unidas realizan actividades en cuatro esferas principales: establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, medidas coercitivas y consolidación de la paz.

La primera esfera se refiere al uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto a que cesen las hostilidades y negocien un arreglo pacífico de su controversia. Las Naciones Unidas tienen varios medios de contener y resolver conflictos y abordar las causas que los provocan. El Consejo de Seguridad puede recomendar maneras de resolver la controversia o puede pedir la mediación del Secretario General. Éste puede emprender gestiones diplomáticas para iniciar negociaciones e impulsarlas.⁸⁶

La segunda esfera expresa que las operaciones de mantenimiento de la paz, que son establecidas y autorizadas por el Consejo de Seguridad y las dirige el Secretario General, a menudo a través de un representante especial.⁸⁷ Dependiendo de la misión, el responsable de los aspectos militares es el Comandante de la Fuerza o el Observador Militar Principal. Tales operaciones son un instrumento esencial con el que cuenta la comunidad internacional para el fomento de la paz y la seguridad internacionales.

La tercera esfera está estrictamente habilitada al Consejo de Seguridad según el Capítulo VII de la Carta, relativo a la “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, donde se establece que él puede tomar medidas coercitivas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Dichas medidas van de la imposición de sanciones económicas a la acción militar internacional.⁸⁸

La cuarta esfera aspira a una paz duradera que exige desarrollo económico, justicia social, protección del medio ambiente, democratización, desarme y respeto de los derechos humanos. Terminados los conflictos, se recurre a menudo al sistema de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, es decir, para realizar actividades de apoyo a las estructuras que habrán de fortalecer y consolidar la paz. Los ámbitos de actividad son la seguridad militar, el orden público, los derechos humanos, las elecciones, el gobierno local, la salud, la educación y la reconstrucción, entre otras. Ciertamente no se encuentra estipulada la

⁸⁶ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. *Op. cit.*, p. 75.

⁸⁷ Las operaciones pueden asumir muchas formas y evolucionan constantemente en función de la evolución de las circunstancias. Entre las tareas desempeñadas por las operaciones de mantenimiento de la paz en el curso de los años se cuentan las siguientes: Mantenimiento de cesaciones del fuego y separación de fuerzas: al crear un “espacio para maniobrar”, una operación basada en un acuerdo limitado entre las partes puede fomentar una atmósfera que conduzca a las negociaciones; despliegue preventivo: si se despliega antes de que estalle el conflicto, la operación contribuirá a una presencia tranquilizadora y un grado de transparencia favorables al progreso político; aplicación de un arreglo amplio: las operaciones complejas y multidimensionales, desplegadas en base a acuerdos de paz amplios, pueden asistir en tareas tan diversas como la vigilancia de los derechos humanos, el suministro de asistencia electoral, la observación de elecciones, el suministro de asistencia humanitaria y la coordinación de apoyo a la reconstrucción económica; protección de las operaciones humanitarias durante el conflicto, solicitando a las fuerzas que protejan y apoyen el suministro de asistencia humanitaria; estas tareas pueden poner en situaciones políticas difíciles al personal de mantenimiento de la paz y conducir a amenazas a su propia seguridad. *Cfr. Ibidem*, pp. 79-81.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 83.

participación prioritaria del Secretario, no obstante, él puede ser parte si así lo requieren el Consejo de Seguridad o la Asamblea General.

2.5.3 Medios de influencia

El Secretario General puede ejercer una influencia extraordinaria en los acontecimientos internacionales mediante sus buenos oficios⁸⁹, también dispone de una variedad de medios por los cuales puede obtener la aprobación de un *consensus* de las políticas que favorezcan a la mayoría de los Miembros de la Organización, que le permitirán a su vez, extender la influencia de su Oficina. Por ejemplo, a través de la justificación de los deseos y acciones que los Estados Miembros quieren emprender, y cuando esas interpretaciones son aceptadas, él ejerce su influencia para ayudar a organizar el consentimiento o aprobación total.

En cada situación crítica, la actividad del Secretario General parecerá exagerada a algunos gobiernos y muy exigua a otros. Tiene que abrirse camino por, una selva de políticas nacionales adversarias, con la Carta como brújula y, si tiene suerte, con una directiva, de uno de los principales órganos deliberativos a manera de guía. Aunque exista tal directiva, es poco probable que ésta lo proteja de las objeciones gubernamentales a sus actos pues la resolución más explícita y más derecha sobre un asunto controvertido contendrá inevitablemente transacciones, silencios y ambigüedades que el órgano pertinente tendrá muy pocas ganas de elucidar. En tales situaciones, hay a menudo una gran diferencia entre lo que algunos gobiernos desean que haga el Secretario General, o que no haga, y lo que otros gobiernos y la opinión pública esperan de él. Aunque tiene la obligación general de actuar de conformidad con los principios de la Carta, para obrar con eficacia debe también trabajar con gobiernos soberanos, o por intermedio de ellos. Al Secretario General le está vedado el lujo de emitir juicios y declaraciones morales, tan libremente expuestos por políticos nacionales y la prensa en horas agitadas, si quiere mantener ese grado de cooperación con los gobiernos que es el único que, con el tiempo, logrará algunos resultados. Y cuando rehúsa hacer juicios morales públicos, muchos le acusarán de insensibilidad o algo peor. La soberanía nacional y el interés nacional, las consideraciones humanitarias, las susceptibilidades de los gobiernos y los principios de la Carta, forman los elementos de una ecuación insoluble que, sin embargo, el Secretario General tiene que

⁸⁹ *Ibidem*, p. 17.

tratar de resolver continuamente, en toda clase de situaciones.⁹⁰

En sus relaciones con los Estados Miembros, puede tratar de influir, y de hecho, influye en la actitud o la conducta de los mismos como consejero técnico de las delegaciones nacionales a quienes puede hacer proposiciones sobre problemas específicos, inclusive logrando que las propuestas de los gobiernos nacionales en las Conferencias de Naciones Unidas, sean preparadas por los funcionarios de la Secretaría, a nombre el Secretario General.

De igual forma, la presencia del Secretario General en las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, ha sido un medio de influencia en el proceso de deliberación.

Para ello existen otros medios por los cuales el Secretario General puede promover la paz a través de la actividad diplomática; como se han mencionado en el capítulo anterior, tales son la negociación (arreglo directo), los buenos oficios, la mediación, la investigación y la conciliación; la representación, la comunicación y la información, la protección y el asesoramiento.

Es parte de la responsabilidad del Secretario General, la preparación de los trabajos de los órganos y la ejecución y aplicación de sus Resoluciones y decisiones como algunos de los aspectos de esa responsabilidad es la presentación de informes y la preparación de estudios, también la coordinación de los programas de trabajo o de actividades del Sistema de Naciones Unidas que es considerada como función técnica, aún cuando la implementación de cualquier Resolución o decisión de los órganos deliberativos, implique con frecuencia varios aspectos de las funciones administrativas, ejecutivas, técnicas o financieras del Secretario General.

La importancia que puede tener un estudio preparado por el Secretario General sobre algún tema en especial, radica en que en muchas ocasiones llegan a ser documentos de trabajo de los diversos Comités *ad hoc*. De esta manera, en la presentación de informes, el Secretario General no se limita exclusivamente a hacer una exposición de hechos, sino que genera ideas y establece sugerencias respecto al tema en cuestión, proporcionando una influencia en la dirección que ha de tomar determinada Resolución o decisión de los órganos.

En el cumplimiento de los mandatos expuestos en las Resoluciones de la Asamblea General, la acción de este Alto Funcionario Internacional ha sido complementaria o fundamental. Complementaria si, por ejemplo, se le encomienda ser el intermediario de una

⁹⁰ Ulises Thant. *Op. cit.*, pp. 3-4.

decisión dirigida especialmente a un gobierno u órgano interesado, o sea diplomática pero en un papel secundario. Fundamental, cuando el Secretario General es requerido para realizar determinadas negociaciones con respecto a algún convenio de carácter político, económico o social, en otras palabras una acción diplomática con un papel primario.

La *diplomacia preventiva* impide que las controversias surjan, las resuelve antes de que degeneren en conflictos y limita el alcance de los conflictos cuando ocurren. Las Naciones Unidas vigilan cuidadosamente la evolución de la situación política en todo el mundo para detectar amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Ello le permite al Consejo de Seguridad aplicar medidas preventivas o fomentar su aplicación. Los enviados y representantes especiales del Secretario General practican la diplomacia preventiva y la mediación en todo el mundo para ayudar a reconciliar a las partes en conflicto. En muchos casos, esta labor se realiza en cooperación estrecha con las organizaciones regionales”.⁹¹

2.5.4 Detrimiento de la figura del Secretario General

El Secretario General de la ONU desempeña un papel muy importante en la política internacional. Algunas veces se ha dicho que es el duodécimo miembro del Consejo de Seguridad. Claro que ello no pasa de ser una expresión puesto que no tiene derecho de voto ni cuenta con el respaldo de las fuerzas de un Estado y aunque encarna a la organización internacional, y las aspiraciones de paz y justicia que ella simboliza, su influencia puede ser muy grande.⁹² Esas constituyen los dos primeros motivos del menoscabo del Secretario.

Conjuntamente, parecen ser tres los terrenos –el político, el económico y el diplomático– donde opera la disminución de las competencias y medios de influencia del Secretario General son menguados. Esos tres terrenos coinciden en ejercer una gran presión sobre la Secretaría y el Secretario General, gracias a ella se ha puesto en inestabilidad la tarea del Secretario, del órgano y de la propia Organización.

La presión política ha sido manifestada por el desacuerdo ocasional de algunos Estados con respecto al actuar del Secretario General, proyectándose en el mismo plano a través de prácticas que sólo han provocado una crisis en la Organización. Insólitamente existe un caso rebatible de presión y sanción política sobre el Secretario General a partir de su desempeño, me refiero a la falta de reelección del pasado Secretario General Boutros Boutros-Ghali, del cual se hará análisis en el apartado correspondiente a su labor del

⁹¹ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. *Op. cit.*, pp. 76-77.

⁹² Claude-Albert Colliard. *Op. cit.*, p. 383.

capítulo próximo.

La presión económica ejecutada por los Estados Miembros se ha hecho patente en el ámbito financiero de las Naciones Unidas. La lamentable situación financiera, referida en el apartado concerniente a la Organización, es menester referir que este problema ha conducido al mayor empleo de otros tipos de diplomacia como la bilateral y la de fuentes externas, lo cual ha redundado en una falta de crédito y confianza en la diplomacia multilateral procedida por el Secretario General y en la propia ONU, desconfianza que es ocasionada por los propios Estados Miembros que aportan los recursos financieros para su ejecución.

Respecto a la presión diplomática, la propia elección del Secretario General depende de los criterios del Consejo de Seguridad, pero no existe una normatividad jurídica que establezca dichos parámetros. De la misma forma, el Secretario puede ser presionado por los Estados Miembros más poderosos o aquéllos que tengan de su parte alguna variable la cual pueda ser determinante.

Además de implicar deterioro al Secretario, es también un obstáculo que la elección del Secretario General por “recomendación” del Consejo de Seguridad, dado que ésta es determinante para la ocupación del puesto. El examen que aquí conviene versa sobre los criterios del Consejo mencionado como fundamento para promover a alguna persona para el cargo, porque si este personaje debe ser ampliamente aceptado y prestigiado por su honestidad, preparación y experiencia, finalmente la opinión del Consejo es la que influye para tal elección. Nuevamente se establece un acuerdo continuo por parte de las Grandes Potencias por introducir una autoridad sobresaliente del Consejo en todos el sistema.

A manera de conclusión, no se debe olvidar al analizar a la ONU, que “sólo constituye una parte de la compleja urdimbre de relaciones políticas en la sociedad internacional”⁹³ y que depende del clima político de esa misma sociedad. La ONU no es más que una porción de la complicada organización internacional en que participan otros actores y fuerzas, y éste es un punto importante para conceder la importancia de la concepción de la Secretaría General y el papel del Secretario General que como juicio sobre la ONU y sus órganos, resultan limitados.

⁹³ Héctor Cuadra. “La Teoría de la Organización Internacional y el Sistema de las Naciones Unidas: el poder y el contrapoder internacionales” en Relaciones Internacionales, número 35, México, Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, 1986, p. 4.

III. La participación diplomática de los Secretarios Generales de Naciones Unidas en materia de paz

*Un hombre es un hombre en cualquier parte del universo si todavía respira.
No importa que le hayan quitado las piernas para que no camine.
No importa que le hayan quitado los brazos para que no trabaje.
No importa que le hayan quitado el corazón para que no cante.
Nada de eso importa, por cuanto,
un hombre es un hombre en cualquier parte del universo si todavía respira.
Y si todavía respira debe inventar unas piernas, unos brazos, un corazón,
para luchar por el mundo.
José María Memet*

A) Fin de la guerra mundial y la era bipolar. La idea del reordenamiento internacional

3.1. Trygve Halvdan Lie, 1946-1953

El Sr. Trygve Halvdan Lie, primer Secretario General; nació en 1896 en Noruega.

Licenciado en Derecho por la Universidad de Oslo.

Fue Miembro del Partido Laborista Noruego y a partir de ello ocupó los cargos de Ministro de Justicia, de Comercio e Industria, de Abastecimiento y Transporte. Como tal, desarrolló las medidas provisionales que salvaron a las tropas noruegas de los Aliados, tras la invasión alemana en abril de 1940. Se convirtió en Ministro de Asuntos Exteriores interino en 1940 y nombrado Ministro de Asuntos Exteriores de Gabinete de la Coalición Provisional que sustituyó al gobierno en ese momento y Ministro de Asuntos Exteriores del nuevo Gobierno del Partido Laborista en octubre de 1945.

Dirigió la delegación noruega en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional, en abril de 1945 en San Francisco, y fue Presidente de la Comisión III por redactar las estipulaciones del Consejo de Seguridad incluidas en la Carta. Fue Presidente de la Delegación noruega en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en enero de 1946 en Londres.

En febrero de 1946, fue nombrado Secretario General de las Naciones Unidas. Tomó posesión formal de su cargo en la reunión 22 de la Asamblea General el 2 de febrero de 1946. En la Asamblea del 1 de noviembre de 1950, se ratificó a Trygve Halvdan Lie en el cargo durante tres años más desde el 1 de febrero de 1951. Dimitió como Secretario General

de las Naciones Unidas el 10 de noviembre de 1952 a causa de la oposición soviética.

Después su marcha de las Naciones Unidas, Trygve Halvdan Lie recibió los siguientes nombramientos: Gobernador de Oslo y Akershus, Presidente de la Junta de Energía de Noruega. Tras una resolución de la Asamblea General de 1958, se pidió al Rey Olav de Noruega que estableciese las bases a raíz de las cuales Etiopía e Italia podrían empezar a establecer una disputa territorial que implicaría a Somalia, antigua colonia italiana, quien nombró como mediador a Trygve Lie en 1959.

3.1.1. Labor general

La tarea del primer Secretario General fue, empero el legado de la SDN, de construcción; así, no fue simplemente un administrador. Se ocupó especialmente de las cuestiones políticas, adoptó posturas definidas cuando consideró que los principios de la Carta estaban en peligro, aunque fuese probable que debiera enfrentarse a una u otra de las grandes Potencias. Fue el caso de la circulación de su *memorandum* sobre algunos aspectos legales del problema de la representación de China comunista, que molestó a Estados Unidos; y su actitud hacia la guerra de Corea condujo a la resolución soviética de no “reconocerlo” como Secretario General.¹

Respecto a los artículos 100 y 101, el Secretario Lie aclaró que ninguna persona a quien se comprobara sin lugar a duda la práctica de actividades subversivas contra su propio estado o contra algún otro, podría trabajar en la Secretaría, pero se suponía, desde luego, que cualquier resolución de las Naciones Unidas en los casos de deslealtad o subversión debería basarse en sus propias investigaciones y evaluaciones. Una vez recibido el informe de Lie sobre el asunto, la Asamblea General expresó su confianza en que el Secretario adoptaría una política personal teniendo en cuenta las prescripciones de la Carta. De cualquier forma, la adopción de esta débil decisión no ocultó la ansiedad –dentro de la Secretaría y generalizada– con respecto a las consecuencias de la investigación nacional pública de funcionarios internacionales, aun considerando cualesquiera derechos particulares del Estado anfitrión.²

Respecto al artículo 99, Lie sostuvo que éste “confería al Secretario General [...] responsabilidades políticas mundiales que ninguna persona, ningún representante de una

¹ Sidney, *Op. cit.*, pp. 56-57.

² *Ibidem*, p. 46.

sola nación, hubiera antes tenido”.³

Referente al nombramiento de personal, Lie aclaró que, aunque se reservaba la decisión final con base en todos los hechos, había pedido ayuda a los gobiernos para verificar el carácter y los expedientes de los solicitantes y de los miembros del personal. Sostenía que las Naciones Unidas no tenían ni, evidentemente, podían tener, las facultades de que disponían los gobiernos nacionales para una selección de personal. La asistencia de los gobiernos con su aportación de datos le parecía esencial y no dañaba en nada su autoridad exclusiva.⁴

El Secretario de las Naciones Unidas contaba con un personal que sumaba cerca de doscientos personas organizadas de acuerdo con las recomendaciones de la Asamblea General para cubrir cada fase de las actividades de la organización⁵

Por otra parte, con la ayuda de las autoridades federales y municipales norteamericanas se encontraron sitios para establecer la Secretaría (físicamente) y sus principales órganos de manera temporal (producto del cambio de Londres a Nueva York).⁶ En suma, uno de los más serios problemas fue el alojamiento de la Secretaría y las delegaciones como su composición.

De conducta invariable, el periodo del Sr. Lie fue altamente petionario para los órganos principales, pero el Secretario General debió intervenir por motivo de remisión⁷ en el trabajo de los otros cinco órganos, en ocasiones sin pagar el tiempo extra del personal que colaboró en el asunto.

El Secretario General trabajó en un gran mosaico de temas, por citar algunos se menciona “educar” a la opinión pública para que aprecie completamente el trabajo realizado por las Naciones Unidas⁸, telecomunicaciones y transportes⁹, problemas alimentarios

³ Trygve Lie. *In the Cause of Peace*, p. 39, citado por Sidney, *Op. cit.*, p. 56. El Departamento de Relaciones del Consejo de Seguridad en cumplimiento de sus continuas funciones según la Carta, asiste al Secretario General en la ejecución de sus responsabilidades según el artículo 99 de la Carta; proporciona documentación para la Asamblea General cuando el Secretario General considera cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad; obtiene información y prepara reportes con referencia tratados del mantenimiento internacional de la paz y la seguridad, y con referencia a la solución pacífica de disputas; proporciona consultores expertos al Consejo de Seguridad sobre reglas de procedimiento; obtiene información y prepara estudios sobre aspectos políticos de acuerdos militares y asiste en la negociación de tales acuerdos en cooperación con el Secretario del Comité de Personal Militar; recolecta datos del tamaño de los armamentos y el tráfico de armas; participa en las investigaciones y consultoría sobre aspectos de seguridad de acuerdos de custodia de áreas estratégicas; formula planes con referencia a medidas de acción no militar; participa con el Secretario del Comité de Personal Militar en la elaboración y aplicación de medidas de acciones militares. Trygve Lie. *Report of the Secretary-General ...*, junio de 1946, Nueva York, Naciones Unidas, p. 51.

⁴ Sidney, *Op. cit.*, pp. 43-44.

⁵ Trygve Lie, *Op. cit.*, pp. IV, 50.

⁶ *Ibidem*, p. 41.

⁷ *Ibidem*, pp. 21-24, 54, 56.

⁸ *Ibidem*, p. V.

⁹ *Ibidem*, pp. 16-17.

urgentes¹⁰, territorios no autónomos personas no autogobernadas y refugiados¹¹, negociar acuerdos en relación con la transferencia de ciertas posesiones de la SDN en Ginebra, y en relación con las premisas en el Palacio de la Paz en La Haya, primeramente la sede de la Corte Permanente Internacional de Justicia como la transferencia de funciones, personal y otros edificios de la SDN¹², afrontar los aspectos sustantivos y constitucionales de la relación entre las Naciones Unidas y las agencias especializadas¹³, nucleares¹⁴, sobre la condición de la mujer¹⁵, estadísticos¹⁶, legales¹⁷, y resolver urgentes problemas e imprevistos, los cuales eran el *panem 'vestrum' quotidianum*.

3.1.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz

Las actividades políticas y diplomáticas de Lie fueron acordes con las ideas que imperaban cuando se fundó la Organización.¹⁸

La Oficina Ejecutiva de la Secretaría General asiste al Secretario General en el mantenimientos de las relaciones con los Estados Miembros y con los órganos de las Naciones Unidas, con agencias especializadas y organizaciones no gubernamentales, y en la coordinación de las actividades de los Departamentos de la Secretaría que afectan tales relaciones.

Esta oficina tiene la responsabilidad de los asuntos de protocolo, enlace con representantes diplomáticos, relaciones formales con organizaciones no gubernamentales, y para escudriñar la correspondencia los gobiernos Miembros, agencias especializadas preparadas por oficiales departamentales para que sean firmadas por la Secretaría General.

Es responsable de la administración de la agenda de la Asamblea General, de la preparación, en cooperación con los Departamentos y Servicios, de los reportes anuales y especiales del Secretario General, y de la canalización apropiada a los Departamentos y Servicios de varias de las responsabilidades encargadas a la Secretaría por las resoluciones de la Asamblea General.¹⁹

La intervención de Lie en el Consejo de Seguridad después de estallar la guerra de

¹⁰ *Ibidem*, pp. 30-31.

¹¹ *Ibidem*, pp. 29-34, 52.

¹² *Ibidem*, pp. 29-34, 52.

¹³ *Ibidem*, p. 53.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 15-18.

¹⁵ *Ibidem*, p. 19.

¹⁶ *Ibidem*, p. 18.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 29-37.

¹⁸ Sidney, *Op. cit.*, p. 57.

¹⁹ Trygve Lie, *Op. cit.*, p. 51.

Corea reforzó una iniciativa ya tomada, y fue sólo después cuando aseguró que en esa ocasión había actuado con el artículo 99 de la Carta.²⁰ Así, tuvo que hacer frente a la puesta en funcionamiento de Naciones Unidas, adquiriendo un gran protagonismo en la organización de las fuerzas armadas que bajo el pabellón de la Organización participaron en la guerra de Corea, lo que provocó que la URSS le considerase un aliado de Occidente y no un hombre neutral.

Su “Programa de veinte años para alcanzar la paz por medio de las Naciones Unidas” fue un proyecto importante, pero no se le otorgó la atención que merecía.

El 19 de junio, el representante de EUA al Consejo de Seguridad le escribió al Secretario General de las Naciones Unidas para informarle que su gobierno lo invitaba, como Secretario General a atestiguar la prueba de la bomba atómica conocida como “Operación Crucero”²¹ que fuera realizada en el Océano Pacífico durante julio y agosto de ese año. El Secretario General en su carta del 24 de junio de 1946, expresó su apreciación profunda hacia tal invitación, la cual tuvo que rechazar en virtud del fuerte programa de trabajo de la Secretaría.²² Seguramente la decisión también fue una forma de asentar sus ideas políticas pacíficas por medios diplomáticos.

²⁰ Sidney, *Op. cit.*, p. 57.

²¹ *Operation Crossroads*.

²² Trygve Lie, *Op. cit.*, p. 12.

3.2. Dag Hjalmar Agne Carl Hammarskjöld, 1953-1961

El sueco Dag Hjalmar Agne Carl Hammarskjöld, nacido en 1905. Murió en accidente de aviación cuando volaba desde el Congo Belga (actual Zaire) en una delicada misión pacificadora.

Hijo de Hjalmar Hammarskjöld, Primer Ministro de Suecia durante los años de la Primera Guerra Mundial, se crió en la ciudad universitaria de Uppsala, donde residía su padre como Gobernador del país de Uplandia.

Bachiller en Humanidades, licenciado en Derecho, doctorado en Economía Política, diplomático y Miembro de la Academia sueca. Recibió el doctorado *honoris causa* por la Univ. de Oxford, Inglaterra; en Estados Unidos, por la Univ. de Harvard, Yale, Princeton, Columbia, Pensilvania, Amherst, John Hopkins, la Univ. de California, Uppsala College y la Univ. de Ohio; y en Canadá por el Carlton College y por la Univ. McGill.

Dag Hammarskjöld nunca se enroló en ningún partido político, pues políticamente se consideraba independiente.

Ocupó múltiples cargos en su país, entre ellos: Secretario de un comité gubernamental sobre empleo (1930-1934); Consejero del Gabinete en asuntos financieros y económicos, organizando y coordinando, entre otras cosas, distintos proyectos gubernamentales para los problemas económicos que surgían a consecuencia de la guerra y del período de posguerra, dirigió una serie de negociaciones comerciales y financieras con otros países, entre ellas Estados Unidos y Reino Unido; Subsecretario de los asuntos económicos de la Oficina de Asuntos Exteriores; Secretario General de la Oficina de Asuntos Exteriores; Ministro sin cartera del Gabinete; Ministro de Asuntos Exteriores ocupándose sobre todo de problemas económicos y de proyectos para una estrecha cooperación económica; Delegado en la Conferencia de París de 1947, cuando se creó la maquinaria del Plan Marshall; Delegado de su país en la Conferencia de París de 1948 para la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE); Presidente de la Delegación de Suecia en la UNISCAN, creada para promover la cooperación económica entre el Reino Unido y los países escandinavos; Miembro de la junta consejera del Instituto para la Investigación económica; Vicepresidente de la Delegación sueca en el Sexto Período de Sesiones Regular de la Asamblea de las Naciones Unidas en París; y, Presidente de la delegación de su país

en la Séptima Asamblea General en Nueva York.

Por su activa contribución a la solución de la crisis del Congo recibió de forma póstuma el premio Nóbel de la paz de 1961.

Hammarskjöld fue nombrado unánimemente Secretario General de las Naciones Unidas por la Asamblea General en abril de 1953 bajo recomendación del Consejo de Seguridad. Reelegido unánimemente por cinco años más en septiembre de 1957, pero murió antes de terminar su período en un accidente aéreo, el 12 de septiembre de 1961, cuando le faltaba un año y cuatro meses para finalizar su segundo mandato como Secretario General. En su memoria se bautizó con su nombre a la biblioteca central de las Naciones Unidas.

En otros campos de trabajo, Dag Hammarskjöld se ocupó en 1955 y 1958 de la organización de la Primera y Segunda Conferencias Internacionales de las Naciones Unidas sobre los Fines Pacíficos de la Energía Atómica, en Ginebra, y también de programar una conferencia de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la ciencia y de la tecnología en beneficio de las zonas menos desarrolladas del mundo, que tuvo lugar en 1962.²³

3.2.1. Labor general

Respecto a sus propias cualidades afirmó “No soy neutral en lo que respecta a la Carta, no soy neutral en lo que respecta a los hechos”. El hombre debe tener ideas e ideales. “Pero lo que yo proclamo es que incluso un hombre que no es neutral en tal sentido puede muy bien emprender y llevar a cabo actos neutrales, porque ello constituye un acto de integridad”.²⁴

En relación con los artículos 100 y 101, la amenaza más evidente a los principios de tales artículos, a la cual se refirió Hammarskjöld, se había presentado en el apogeo de la época del presidente estadounidense McCarthy: En Estados Unidos se había denunciado que un número indeterminado de ciudadanos norteamericanos empleados en la Secretaría se había consagrado a actividades subversivas, y un Gran Jurado Federal y el Comité de Seguridad Interna del Comité Jurídico del Senado dirigieron las investigaciones del caso. Algunos de esos ciudadanos empleados en la Secretaría invocaron sus derechos constitucionales –nacionales– y se negaron a contestar ciertas preguntas, lo cual enardeció a algunos sectores de opinión estadounidense contra las Naciones Unidas.²⁵

Este segundo Secretario General consideró que las recomendaciones del Asamblea

²³ <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/sg2bio.html> consultado el 20 de octubre de 2004.

²⁴ Conferencia de prensa en la Oficina Central de la ONU, 12 de junio de 1961; nota de correspondencia, número 2347, página 11, citado por Sidney. *Op.cit.*, p. 49.

²⁵ *Ibidem*, pp. 45-46.

General podían propender cada vez más a ser reconocidas como recomendaciones de peso y de efecto obligatorio, particularmente cuando implican la aplicación de los principios de la Carta y de la ley internacional. sostuvo que si la ONU llegaba a ser un instrumento cada vez más eficaz, sería porque los Miembros no sólo aceptaban completamente la obligación impuesta por la Carta de llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad, sino porque acordaban también respetar cada vez más las recomendaciones de la Asamblea.²⁶

Cuando en 1956 ocurrió la invasión de Suez, Hammarskjöld declaró al Consejo de Seguridad que él había hecho uso de su derecho a convocarlo a una junta inmediata, si el gobierno de EU no hubiese tomado antes la iniciativa.²⁷

En el caso de la petición de Laos al Secretario General, en 1959, de una fuerza armada de emergencia de las Naciones Unidas para detener la agresión, el Secretario pidió al Presidente del Consejo de Seguridad convocarlo a fin de estudiar su informe sobre la petición hecha por dicho Estado, pero aclaró que su solicitud no se “basaba en los derechos explícitos otorgados al Secretario General por el artículo 99”. Haber invocado tal artículo dijo, habría necesariamente implicado un juicio de los hechos, para lo cual, en la situación prevaleciente, no tenía suficiente base.²⁸

3.2.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz

El legado de Hammarskjöld ciertamente demostró mayor interés por las actividades administrativas, lo cual no le impidió una serie de éxitos en el área diplomática para favorecer la paz en el mundo.

Entre los objetivos de Oriente Medio estaban continuar la actividad diplomática multilateral en apoyo a los Acuerdos del Armisticio entre Israel y los Estados Árabes para promover el progreso hacia unas condiciones mejores y más pacíficas en la zona, especialmente con Egipto. El Jefe de Estado Mayor del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua y el Secretario General²⁹ trataron de llevar a cabo propuestas como puestos de observación próximos a la zona de Gaza, colocación de señales para fijar la línea de demarcación, retiro de fuerzas a quinientos metros de la línea de demarcación, la zona desmilitarizada de *El Auja*. Desde el 21 de septiembre de 1955 (cuando Israel ocupó la zona) el Secretario General y el Jefe de Estado Mayor trataban de lograr que Egipto

²⁶ *Ibidem*, p. 24.

²⁷ SCOR, undécimo año, junta número 751, 31 de octubre de 1956, párrafo 1, citado *Ibidem*, p. 57.

²⁸ SCOR, decimocuarto año, junta número 847, 07 de septiembre de 1959, párrafo 26, citado por *Ibidem*, p. 58.

²⁹ Éste en virtud del mandato del 14 de abril y 4 de junio conferido por el Consejo de Seguridad.

abandonara posiciones prohibidas y que Israel retirara sus fuerzas armadas. El gobierno de Israel aseguró que en principio aceptaba el programa de tres puntos del 3 de noviembre de 1956 hecho por el Secretario General y el Jefe de Estado Mayor para hacer un retiro de fuerzas equilibrado. Sin embargo, ésto nunca se realizó.

En su informe del 27 de septiembre de 1956³⁰, el Secretario General comentó el argumento israelí de que cada punto de acuerdo del Armisticio constituía una unidad indivisible. Por ello, cualquier incumplimiento de las Partes (interpretado así por la otra Parte), especialmente del artículo I fundamental, de los Acuerdos del Armisticio podría justificar que la otra parte quedara desligada del cumplimiento del acuerdo. Pese a que los acuerdos eran bilaterales, el Secretario General señaló que éstos fueron confirmados por el Consejo de Seguridad y que se consideraban un compromiso internacional. Por ello, la teoría de la indivisibilidad de los Acuerdos se vio sujeta a serias limitaciones.

A raíz de que un camión israelí y un vehículo particular fueron volados por minas y un autobús y un *jeep* israelí fueron atacados por los árabes, el Secretario General hizo una declaración³¹ en la que recordó a los Gobiernos de Egipto e Israel su deber de observar estrictamente la cesación del fuego.

En septiembre, el Secretario General presentó su informe³² sobre los acontecimientos desarrollados el 4 de junio de 1956. En él señalaba la importancia de restablecer la obligación de hacer cesar el fuego de forma general e independiente.³³

Otro propósito logrado la organización en 1956 de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) y su gestión, donde Egipto y el Secretario General trabajaron conjuntamente para detallar los aspectos del funcionamiento de la Fuerza; sobre estas medidas y tres informes sobre problemas de la FENU el Secretario General informó a la Asamblea General.³⁴

Además de la FENU, los acuerdos para despejar el canal de Suez, o de la limpieza del canal, en 1957 con la implícita ayuda en la solución de paz en la disputa sobre el Canal de Suez. El Consejo de Seguridad recibió información del Secretario General sobre las conversaciones preliminares entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Egipto y el Reino Unido para solucionar el problema del Canal de Suez. El Secretario General celebró

³⁰ Informe S/3659.

³¹ S/3638.

³² S/3659.

³³ Dag Hammarskjöld. *Memoria del Secretario General ... 16 de junio de 1956 – 15 de junio de 1957*, agosto de 1957, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 1-22.

³⁴ Entre los múltiples informes, el relativo a las medidas preliminares data del 20 de noviembre de 1956 (A/3375); un segundo informe está fechado el 21 de noviembre, otro más el 8 de febrero del año posterior (A/3526). *Cfr. Ibidem*, pp. 17-21.

conversaciones privadas con el Ministro de Relaciones Exteriores de Egipto y el 24 de octubre le expuso en carta confidencial sus conclusiones, el Secretario General manifestó que no se presentarían dificultades en cuanto a la reafirmación jurídica de las obligaciones del Convenio de 1888 y su ampliación para que abarcaran derechos máximos de tránsito; conservación y desarrollo y comunicación de informes a las Naciones Unidas; el código y el reglamento del canal de Suez con revisiones sujetas a consulta; derechos de tránsito y gravámenes y la reserva de una proporción de éstos para fines de desarrollo; la cuestión de controversias entre la Compañía del canal y el Gobierno de Egipto (tomada en cuenta en el sexto principio); el *principio* de una cooperación organizada entre una autoridad egipcia y los usuarios (reuniones entre representantes del gobierno egipcio y los usuarios. De tal modo, en noviembre el Secretario General recibió respuesta a su carta del 24 de octubre, en la que el Ministro de Relaciones Exteriores de Egipto declaraba que compartía el criterio del Secretario General de que la estructura del proyecto de resolución sobre el Canal de Suez, salvo la parte relativa al derecho de actuar en defensa propia.³⁵

La organización y gestión del Grupo de Observaciones de las Naciones Unidas en el Líbano (UNOGIL) fue otro de sus logros.

Participó de la creación de una oficina del representante especial del Secretario General en Jordania en 1958.

El Secretario General terminó la misión de la operación de paz en Palestina que se le encomendó en la resolución aprobada por el Consejo de Seguridad³⁶ presentando un informe³⁷ para aclarar los problemas fundamentales que existían en la cuestión de Palestina, e indicar líneas de conducta para observar totalmente los acuerdos del Armisticio. En opinión del Secretario General dicha observancia era un requisito para avanzar en las cuestiones principales. En el informe se describían ciertos arreglos locales, entre ellos figuraban recomendaciones propuestas anteriormente por el Jefe de Estado Mayor y que el Consejo de Seguridad había hecho suyas (aún no puestas en práctica), así como propuestas adicionales originadas en las consultas del Secretario General y el y los gobiernos interesados de ciertas zonas críticas.

El Consejo, por su resolución de 4 de junio, hizo suya la opinión del Secretario General sobre el restablecimiento del armisticio. Instó a las partes a implantar rápidamente las medidas convenidas con el Secretario General y colaboraran con él y con el Jefe de Estado Mayor del Organismo, para hacer efectivas nuevas propuestas prácticas. El Consejo

³⁵ *Ibidem*, pp. 8-10.

³⁶ Fechada el 14 de abril de 1956.

³⁷ El 9 de mayo de 1956 (S/3569).

pidió al Secretario General que siguiera ejerciendo sus buenos oficios cerca de las partes para el total cumplimiento de los Acuerdos de Armisticio General.³⁸

Visitó veintiún países y territorios de África, un viaje que más tarde describiría como "un viaje estrictamente profesional para investigar y recabar información", de la que había extraído "una especie de muestra característica de la opinión política en el África de hoy".

En el caso del Congo, estaba convencido de que era una amenaza –al menos potencial– a la paz y la seguridad internacionales y actuó, en consecuencia, de acuerdo con el artículo 99.³⁹

Cuando el Presidente Joseph Kasa-Vubu y el Primer Ministro Patrice Lumumba de la República del Congo, en 1960, enviaron un cablegrama el 12 de julio pidiendo un "envío urgente" de la ayuda militar de las Naciones Unidas al Congo, el Secretario General dirigió el Consejo de Seguridad en una reunión nocturna el 13 de julio y pidió al Consejo que atendieran la petición con "la mayor brevedad posible". Siguiendo las medidas del Consejo de Seguridad, las Fuerzas de las Naciones Unidas se establecieron en Congo y el propio Secretario General viajó en cuatro ocasiones al país con relación a las operaciones de las Naciones Unidas; los dos primeros viajes se realizaron en julio y agosto de 1960, posteriormente, en enero del mismo año, el Secretario General se detuvo en África cuando se dirigía a la Unión de Sudáfrica en otra misión por cuestiones de problemas raciales en el país; el cuarto viaje a Congo empezó el 12 de septiembre y terminó con el mortal accidente aéreo.

Siguiendo las medidas del Consejo de Seguridad, las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas se establecieron en el Congo a inicios de la década de los años sesenta. El propio Secretario General viajó a ese país en cuatro ocasiones, entre 1960 y 1961, para conocer de primera mano el trabajo de campo de los "Casco Azules". El cuarto viaje, el 12 de septiembre de 1961, fue el último de su vida; el avión que transportaba a la misión de trabajo de la ONU que él presidía se estrelló en el continente africano muriendo todos sus ocupantes.

Logró la liberación de quince pilotos detenidos mientras servían a las Naciones Unidas en China.

También viajó a varios países de África, Asia, Europa, América y Oriente Medio, bien por misión especial o para fortalecer las relaciones con los funcionarios de los Estados Miembros y conocer los problemas de la zona.

³⁸ Dag Hammarskjöld, *Op. cit.*, p. 1.

³⁹ Sidney. *Op. cit.*, p. 58.

3.3. Ulises Thant, 1961-1971

*"Me doy cuenta de que la lectura del presente documento debe resultar lúgubre"*⁴⁰

El tercer Secretario General, el Sr. S'lthu Ulises Thant, nació en 1909 en Birmania (hoy Myanmar). U Thant falleció en 1974, tras una larga enfermedad.

Profesor por la Universidad de Rangún, y político. U Thant recibió el doctorado *honoris causa* en Derecho en las siguientes Universidades: Carleton, Ottawa, Canadá; Williams College, Williamstown, Massachusetts; Princeton, Princeton, Nueva Jersey; Mount Holyoke College, South Hadley, Massachusetts; Harvard, Cambridge, Massachusetts; Dartmouth College, Hanover, New Hampshire; California en Berkeley, California; Denver, Colorado; Swarthmore College, Swarthmore, Pensilvania; Nueva York; Moscú, Unión Soviética; Queen's, Kingston, Ontario; Colby College, Waterville, Maine; Yale, New Haven, Connecticut; Windsor, Ontario, Canadá; Hamilton College, Clinton, Nueva York; Fordham, Bronx, Nueva York; Manhattan College, Nueva York; Michigan, Ann Arbor, Michigan; Delhi, Nueva Delhi, India; Leeds, Inglaterra; Lovaina, Bruselas, Bélgica; Alberta, Edmonton, Canadá; Boston, Massachusetts; Rutgers, New Brunswick, Nueva Jersey; Dublín (Trinity College), Dublín, Irlanda; Laval University, Quebec, Canadá; Columbia, Nueva York; Filipinas; Siracusa, Italia. También recibió los siguientes doctorados *honoris causa*: Doctor de Divinidad, La Primera Iglesia Universal; Doctor en Derecho Internacional, Universidad Internacional de Florida, Miami, Florida; Doctor en Derecho, Universidad de Hartford, Hartford, Connecticut; Doctor de Derecho Civil, *honoris causa*, Universidad Colgate, Hamilton, Nueva York; Doctor en Humanidades, Universidad Duke, Durham, Carolina del Norte.

Ocupó cargos en su país como miembro del Consejo de Educación Nacional de Burma; Secretario del Comité de Reorganización Educativa de Burma Secretario de Comunicación del gobierno; Director de Prensa del Gobierno de Burma; Presidente de la Radiodifusión; Secretario del Gobierno de Burma en el Ministerio de Información; Secretario de Proyectos en la Oficina del Primer Ministro; Secretario Ejecutivo de la Junta Económica y Social de Burma. Su trabajo en la esfera diplomática se inició en 1957 cuando su gobierno lo nombró como Representante Permanente de Burma de las Naciones Unidas, con el rango de Embajador; ante las Naciones Unidas y siete años más tarde, vicepresidente de su

⁴⁰ Ulises Thant. Introducción a la Memoria del Secretario General ... 16 de junio de 1967 – 15 de junio de 1968, octubre de 1968, México, Naciones Unidas, p. 48.

Asamblea General.

En 1962, a la muerte de Dag Hammarskjöld y tras varias disputas entre Estados Unidos y la Unión Soviética para encontrar a un candidato de consenso, fue elegido Secretario General, cargo que desempeñó, tras ser sucesivamente reelegido, hasta 1971, cuando se retiró.

Durante su mandato apostó por una política neutralista entre los dos bloques, a los que amonestó repetidamente por poner en peligro la paz mundial.

Visitó Estados Unidos y Cuba en octubre de 1962 con relación a la crisis del Caribe, participó en pláticas, de paz con Pakistán y la India y consideró la situación de África.

En su honor, la Universidad de las Naciones Unidas, con sede en Tokio, creó un ciclo periódico de conferencias bianuales sobre temas cruciales de interés global a las que denominó “Serie de Conferencias Distinguidas U Thant”.⁴¹

3.3.1. Labor general

Con el incremento de Miembros y temas incluidos en el programa de los últimos periodos de sesiones de la Asamblea, el Presidente de ésta en una carta fechada el 25 de abril de 1962, pidió al Secretario General distribuir a las delegaciones un *memorandum* con sugerencias sobre ciertas modificaciones para la organización de los trabajos de tal Asamblea a fin de asegurar la eficacia y la rapidez de los mismos.⁴²

Se refirió en repetidas ocasiones a la “crisis de confianza” en las Naciones Unidas donde se reflejaba el trastorno del equilibrio inicial de fuerzas a la interior de la Organización, al grado de existir la sugerencia de reconsiderar el principio de un voto por Miembro. No obstante, el Secretario General creía que tal “crisis de confianza”, “[...] si en realidad existe tal crisis, es una etapa transitoria. Tengo fe en que las Naciones Unidas sobrevivirán a esta ‘crisis’ y resurgirán más fuertes que antes como una fuerza a favor de la paz”.⁴³

Para el Sr. Thant, la Organización ha desempañado una función vital, “son un instrumento de diplomacia multilateral que cuenta con algunas ventajas particulares para ocuparse de los problemas que implican la reconciliación y armonización de los intereses de los diversos Estados Miembros”,⁴⁴ como “pararrayos internacional” mientras crece la

⁴¹ <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/sg3bio.html> consultado el día 20 de octubre de 2004.

⁴² Ulises Thant. *Introducción a la Memoria del Secretario General ... 16 de junio de 1961 – 15 de junio de 1962*, octubre de 1962, Nueva York, Naciones Unidas, p. 12.

⁴³ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁴ Ulises Thant. *Introducción a la Memoria del Secretario General ... 16 de junio de 1966 a 15 de junio de 1967*, noviembre de 1967, Nueva York, Naciones Unidas., p. 44.

tendencia a adoptar un enfoque global de los problemas del desarrollo.⁴⁵

En torno a las relaciones interinstitucionales, se creó el cargo de Subsecretario de Asuntos entre Organismos en 1967 para ayudar en las cuestiones relativas a la cooperación y la coordinación entre los miembros del sistema de las Naciones Unidas, en aras del fortalecer y eficientar al sistema.

Ante las dificultades financieras, en un esfuerzo por aliviar el problema monetario y preservar la solvencia de la Organización, se autorizó al Secretario General a emitir bonos de las Naciones Unidas en 1962 y 1963 hasta doscientos millones de dólares al interés del dos por ciento anual, con el principal reembolsable durante un periodo de veinticinco años. Por supuesto, tal medida no fue suficiente para resolver el problema financiera de la Organización.⁴⁶ De hecho, la situación continuó durante su periodo considerándola como “de empeoramiento gradual pero constante”.⁴⁷

Informó sobre la lentitud en la esfera del desarme, a lo que consideró pertinente “que un órgano apropiado de las Naciones Unidas investigara y sopesara las repercusiones e implicaciones de todos los aspectos de las armas nucleares”.⁴⁸

Dentro de la Asamblea General se acordó que el Secretario General nombrara en grupo de consultores para preparar un informe sobre los efectos y consecuencias de las armas nucleares en 1966. En 1968, designó un grupo de expertos para estudiar os efectos del posible uso de los medios de guerra químicos y bacteriológicos.

En cuanto a la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, se estableció en la Secretaría General un registro público de los datos proporcionados por los Estados sobre los lanzamientos orbitales y una sección de Asuntos Relativos al Espacio Ultraterrestre.⁴⁹ En consecuencia, desde este momento se ha inaugurado una nueva tarea para el Secretario General una nueva labor.

La Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos aprobó unánimemente la recomendación hecha por su grupo de trabajo, de celebrar en 1967 una conferencia internacional que examinara los beneficios prácticos que derivarían de la investigación y exploración espaciales y la medida en que los países “no espaciales” se beneficiaran y participaran en la cooperación internacional en las actividades espaciales.⁵⁰

Tras una recomendación de la Comisión, la Secretaría compiló y publicó en 1967 la

⁴⁵ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁶ Ulises Thant. Introducción a la Memoria del Secretario General ... 1962, p. 6; 1966, p. 2.

⁴⁷ Ulises Thant. Op. cit. (1967), p. 35.

⁴⁸ Ulises Thant. Op. cit. (1966), pp. 4-8.

⁴⁹ Ulises Thant. Op. cit. (1962), pp. 7-8.

⁵⁰ Ulises Thant. Op. cit. (1966) p. 8.

International Space Bibliography, destinada a promover la comprensión de los objetivos y las posibilidades latentes de las actividades espaciales.

Y en lo referente al uso pacífico de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de la actual jurisdicción nacional de los Estados, la Asamblea General pidió al Secretario General, en 1969, efectuar un estudio de la cuestión de crear a su debido tiempo un mecanismo internacional adecuado, para el fomento de la exploración y explotación de los recursos de esa zona y el empleo de esos recursos en beneficio de la Humanidad, independientemente de la situación geográfica de los Estados, y considerando especialmente los intereses y necesidades de los países en desarrollo.

El Organismo de Vigilancia de la Tregua en Palestina conservó sus funciones.⁵¹

En República Dominicana, la Misión de las Naciones Unidas se mantuvo laborando.⁵²

3.3.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz

“¿Cómo puedo armonizar los actos y actitudes de los Estados Miembros, en particular de los Estados en pugna, con la mira de alcanzar los objetivos comunes?”⁵³

El inicio de la labor interina de este Secretario General fue marcado por el problema de la secesión de Katanga, Congo, el cual desencadenó en la aprehensión de mercenarios y los graves incidentes que se produjeron a continuación en septiembre de 1961, culminando con la trágica muerte del Secretario General, el Sr. Hammarskjöld; de tal modo se vio obligado a realizar un nuevo esfuerzo encaminado al logro de la reconciliación en dicha región.

Desde el inicio del cargo, mantuvo como convicción que el trabajo de la *creación* de la paz de las Naciones Unidas, por medio de actividades que promueven el progreso económico y social, no es menos importante ni apremiante que las actividades diplomáticas, políticas y de vigilancia orientadas al *mantenimiento* de la paz.⁵⁴

De tal modo, “el Secretario General ha actuado respecto a los servicios de mantenimiento de la paz hasta donde le ha sido posible, dentro de lo correcto, sin que mediase una autorización concreta”.⁵⁵ La Secretaría no posee facultades ni presupuesto para emprender amplias actividades en cuanto a la planificación y a la labor, la contratación o la capacitación de personal como lo pueden realizar las instituciones militares nacionales.

⁵¹ *Ibidem*, p. 9.

⁵² *Ibidem*, pp. 9-10.

⁵³ Ulises Thant. *Documentos para la Paz ..., 1961-1970*, 1970, Nueva York, Naciones Unidas, p. 14.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵⁵ Existen “[...] divergencias fundamentales [...] cuando se trata de interpretar la Carta en lo que respecta a la acción de las Naciones Unidas en pro de la paz”. 1967, *Op. cit.*, p. 9.

En adición, “la función de pacificador no será probablemente nunca bien vista durante mucho tiempo por las Partes en conflictos. Debido a la naturaleza misma de su condición y de su función moderadora, una operación de mantenimiento de paz nunca puede alentar la causa de ninguna de las Partes. Por ello, tiende a existir un elemento subyacente, de desagrado y frustración en las relaciones entre las Naciones Unidas y las Partes en conflicto”.⁵⁶ En consecuencia, el Secretario General trabaja privadamente con las Partes en un empeño por resolver una situación delicada, se le critica públicamente por su inactividad e incluso falta de interés.⁵⁷

El ECOSOC solicitó al Secretario General buscar los medios y arbitrios a fin de obtener para el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social tanto de fuente gubernamentales como privadas. La petición fue alcanzada alrededor del sesenta por ciento.⁵⁸

La guerra de Vietnam se volvió paulatinamente más peligrosa con su casi cuarto de siglo de vida. El Secretario General procuró llevar a la mesa de conferencias la búsqueda de una solución para el problema.⁵⁹

En busca de una solución, el Secretario General, consideraba que el único camino para alcanzar la paz en la región era la negociación a través de gestiones diplomáticas discretas. Igualmente, el Secretario General manifestó su posición respecto al problema, sugiriendo tres pasos para terminar la guerra, en febrero de 1966. El primero consistía en la cuestión del cese de los bombardeos a Vietnam del Norte; el segundo, la desescalación por todas las Partes de todas las actividades militares de Vietnam del Sur; y, la cuestión de la participación del Frente de Liberación Nacional en cualquier discusión o negociación relativa a un arreglo pacífico en Vietnam.⁶⁰

Continuaron los trabajos de la Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre. El Secretario General criticó frecuente y enérgicamente lo inadecuado de la financiación para la operación de mantenimiento de paz en la región mediante las contribuciones voluntarias por ser una forma incierta de financiación.⁶¹

La reanudación del diálogo entre Grecia y Turquía se debe al Representante Especial del Secretario General en 1967, pero sin ningún otro progreso, solamente reiterando la disposición de los buenos oficios del Secretario General.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 16.

⁵⁷ Ulises Thant. *Op. cit.* (1961-1970), p. 4.

⁵⁸ Ulises Thant.. *Op. cit.* (1966), p. 18.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 9-10, 27.

⁶⁰ Ulises Thant. *Op. cit.* (1961-1970), pp. 90, 92-94.

⁶¹ Ulises Thant.. *Op. cit.* (1966), p. 9.

Respecto a la cuestión de Oriente Medio y su conflagración en 1967, la tercera guerra entre árabes e israelíes en veinte años, el Secretario General consideraba necesario que se le otorgara la autorización necesaria a fin de nombrar un Representante Especial para tal zona. Éste podría ser un canal necesario de comunicación que informaría de los sucesos y de las opiniones al Secretario General, con su interpretación de los mismos, y seleccionaría y armonizaría las ideas en la región.⁶²

Fue reforzado el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para India y Pakistán respecto a la pugna por el territorio de Cachemira⁶³ mientras que hacia 1965 el Consejo de Seguridad autorizó al Secretario General a poner en práctica las resoluciones 209 (1965) y 210 (1965) en las que se exige la cesación inmediata de las hostilidades, y fue respaldado por dirigentes de todo el mundo.⁶⁴

En la grave situación de Sudáfrica generada por la violación masiva de derechos humanos y libertades fundamentales como la aplicación de la política del *apartheid*, la Asamblea General pidió al Secretario General que adoptara medidas adecuadas para la mayor difusión de las informaciones relativas a la situación y a los esfuerzos que las Naciones Unidas hacían para resolverla, y pidiera a todos los Estados Miembros, a los organismos especializados y a las organizaciones son gubernamentales, que cooperasen a ese efecto con él y el Comité Especial.⁶⁵

En congruencia con la anterior y cumplimiento de la resolución 2144 (XXI), se estableció en la Secretaría una dependencia para el *apartheid*, para dar mayor publicidad a los males de tal política.

En el conflicto civil de Nigeria, el Sr. Thant se entrevistó con numerosos Jefes de Estado y de Gobierno, buscando no sólo la paz para la zona sino el cumplimiento de las normas establecida en la Carta de la Organización de la Unidad Africana. Fatalmente, el gobierno nigeriano no solicitó la ayuda de la Organización ni del Secretario General, lo que, aunado a la indiferencia de la prensa internacional y de los órganos de información de Europa, permitió que el conflicto perviviera sin el auspicio del Secretario General, quien, actuó de manera tibia ante tal acontecimiento, pues no sólo era de importancia regional como lo demostró la OUA sino que pudo llamar la atención del Consejo de Seguridad o, en el menosprecio del caso, de la Asamblea General.

Los problemas en Rodesia del Sur, los Territorios bajo administración portuguesa y

⁶² Ulises Thant.. *Op. cit.* (1967), p. 14.

⁶³ Ulises Thant.. *Op. cit.* (1966), p. 9.

⁶⁴ Ulises Thant.. *Op. cit.* (1961-1970), pp. 74-75.

⁶⁵ Ulises Thant.. *Op. cit.* (1966), pp. 22-23.

África Suroccidental continuaron pese a los esfuerzos de la Organización respecto a los principales problemas coloniales. El Consejo de Seguridad pidió al Secretario General asegurar la aplicación de la resolución del 23 de noviembre de 1965 por la independencia de los territorios mencionados y que ayudara en lo que considerara necesario.

En agosto de 1962 se firmó un acuerdo entre los representantes de Indonesia y Países Bajos relativo a Nueva Guinea (Irián Occidental) como producto del trabajo de negociación de casi cinco meses, iniciados con los auspicios del Secretario General reprensado por del Excmo. Emb. Ellsworth Bunker. Así, ambas Partes han aceptado cumplir permitir la libre determinación de Nueva Guinea en 1969.⁶⁶

Respecto a la descolonización de Adén, Yemen, antiguo protectorado británico que abarcaba varios principados de Arabia meridional, la resolución del 15 de junio de 1966 del Comité Especial de Descolonización pidió al Secretario General designar una misión especial para visitar la zona y recomendar las medidas prácticas necesarias para la plena aplicación de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y en especial, determinar el alcance de la participación de las Naciones Unidas en la preparación y supervisión de las elecciones, presentando un informe para transmitirlo al Comité Especial. En consecuencia el Secretario General mantuvo conversaciones con la Potencia administradora, el Reino Unido, quien con algunas salvedades aceptó las cláusulas dispositivas de las resoluciones 1949 (XVIII) y 2023 (XX) de la Asamblea General.⁶⁷

La alteración de las relaciones entre la URSS y Checoslovaquia, fue un tema de especial actividad para el Secretario General en 1968, debiendo ejercer sus buenos oficios con los jefes de las misiones directamente interesadas y con el Presidente del Consejo de Seguridad,⁶⁸ previendo la acción de los aliados de la URSS en el Pacto de Varsovia.

En repetidas ocasiones, el Secretario General fue solicitado para ayudar en la solución de problemas pendientes entre gobiernos con sus buenos oficios, aunque tales no se plantearan oficialmente a ningún órgano principal aparte de la Secretaría General. Uno de ellos fue el suscitado en 1963 entre Camboya y Tailandia, donde el Secretario designó un Representante Especial para que ayudase a buscar solución a sus dificultades.

Otro surgió e 1967 entre Guinea y Costa de Marfil, a consecuencia de la detención en el último país del ministro de Relaciones Exteriores de Guinea y del Representante Permanente de Guinea en las Naciones Unidas, cuando regresaban a Conakry después de asistir al quinto periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Ante ello,

⁶⁶ Ulises Thant.. *Op. cit.* (1967), p. 9.

⁶⁷ Ulises Thant.. *Op. cit.* (1966), pp. 25-26.

⁶⁸ Ulises Thant.. *Op. cit.* (1961-1970), pp. 108-111.

consideró un deber informar acerca de ella y del empleo de sus buenos oficios para obtener la liberación de ciertos nacionales y residentes de Costa de Marfil detenidos por el Gobierno de Guinea, al Consejo de Seguridad y a todos los Estados Miembros.⁶⁹

Un caso más fue el de la captura de una aeronave civil israelí llevada a Argel el 23 de julio de 1967; de ello, logró la liberación de los pasajeros y tripulantes como la devolución de la aeronave.

⁶⁹ Ulises Thant.. *Op. cit.* (1967), p. 40.

3.4. Kurt Waldheim, 1972-1981

El austriaco Kurt Waldheim, nacido en 1918, nacido en una familia de clase media de origen checo.

Doctor en Derecho de Jurisprudencia por la Universidad de Viena y licenciado por la Academia Consular de Viena.

Ingresó en el servicio diplomático de la República de Austria al final de la Segunda Guerra Mundial (1945). Al ser admitido su país en la Organización de las Naciones Unidas, Waldheim fue designado para representarlo como embajador (1955); y a ese cargo volvió en 1968, tras haber servido en otros destinos diplomáticos y haber sido ministro de Asuntos Exteriores de Austria (1962-64).

Kurt Waldheim se unió al cuerpo diplomático de Austria en 1945, y desde 1948 ocupó cargos como Primer Secretario de la Delegación en París, Director del Departamento de Personal del Ministerio de Asuntos Exteriores de Viena; Observador Permanente de Austria en las Naciones Unidas; Director de la Misión de Austria Representante de Austria en Canadá, como Ministro Plenipotenciario y como Embajador; Director del Departamento Político (Occidental) del Ministerio Austriaco de Asuntos Exteriores; Director General de Asuntos Políticos; Representante Permanente de Austria en las Naciones Unidas; Presidente de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos; Presidente de la Primera conferencia de las Naciones Unidas sobre la Exploración y Fines Pacíficos del Espacio Ultraterrestre; Ministro Federal de Asuntos Exteriores de Austria; y, Presidente del Comité de Salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica. En 1971 fue uno de los dos candidatos a la Presidencia Federal de Austria.

Autor de un trabajo sobre la política exterior de Austria, *The Austrian Example*, publicado en alemán, inglés y francés.

Ocupó el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas el 1 de enero de 1972 por recomendación hecha por el Consejo de Seguridad el 21 de diciembre de 1971 en atención a su competencia, capacidad de trabajo y pertenencia a un país neutral, misma que fue aprobada esta el día siguiente. Dejó de ocupar el cargo en diciembre de 1981.

Durante su mandato la Organización se deterioró y perdió influencia internacional, a pesar de los esfuerzos por detener conflictos como los de Namibia, Oriente Medio, Pakistán o Chipre.

Después de retirarse regresó a la política austriaca y se presentó en 1986 como

candidato del Partido Populista (conservador) a las elecciones a la presidencia de la República, en las que había fracasado en 1971. Fue entonces cuando, acusado de haber participado en el exterminio nazi de los judíos de los Balcanes como oficial del ejército alemán durante la Segunda Guerra Mundial (en 1942-43), Waldheim mintió para ocultar a la opinión pública unos hechos que podían perjudicar a su campaña. Ganó las elecciones, poniendo fin a un largo periodo de hegemonía socialdemócrata; pero quedó demostrado que había mentido y que había sido oficial del ejército de ocupación (aunque no se encontraron pruebas concretas de su implicación en crímenes de guerra). En consecuencia, muchos países le declararon *persona non grata*, provocando el aislamiento internacional de Austria. Waldheim, apoyado por el orgullo nacionalista de gran parte de la opinión austriaca, se negó a dimitir y sólo se retiró de la política al concluir su mandato en 1992.

3.4.1. Labor general

*Los procedimientos de las Naciones Unidas se prestan fácilmente a crítica, pero es difícil mejorarlos.*⁷⁰

*"[...] Ahora tenemos la ventaja de saber con exactitud qué es lo que podemos hacer y qué es lo que puede suceder si no elaboramos métodos para dirigir mejor el mundo. Éste es el verdadero desafío que enfrentan las Naciones Unidas".*⁷¹

Para comenzar su mandato, el Secretario Waldheim presentó en 1972 su primer informe un balance de la escena internacional. En él consideraba la existencia de tres procesos peculiares. El primero era el proceso de la *détente* entre las Grandes Potencias; el segundo, la persistencia de conflicto entre zonas clave del mundo como el fracaso para encontrar soluciones aceptables a los principales problemas no resueltos; el tercero, concierne a la serie de esfuerzos de la comunidad internacional para cooperar conjuntamente por conducto del sistema de las Naciones Unidas.

Del informe se desglosa el papel prioritario que otorgó a la cooperación mundial bajo el auspicio del sistema de la Organización, la que paulatinamente adquiría un alcance universal.⁷² Por ende, alcanzó la capacidad para trabajar con las organizaciones regionales tanto de la Organización como del propio Secretario General.⁷³

⁷⁰ Kurt Waldheim. *Memoria del Secretario General ...1977*, septiembre de 1977, Nueva York, Naciones Unidas, 1977, p.19.

⁷¹ Kurt Waldheim. *Introducción a la Memoria del Secretario General ... 1976*, agosto de 1976, Nueva York, Naciones Unidas, 1976, p. 28.

⁷² Kurt Waldheim. *Introduction to the Report of the Secretary-General ... 1972*, agosto 1972, Nueva York, Naciones Unidas, sección IV, p. 5.

⁷³ Son los casos de su trabajo con la OUA y la OEA. "Since I assumed my present office, I have attended meetings of the Organization of African Unity and the Organization of American States. My discussions and contacts with members of those two regional organizations have strengthened my conviction that regional

En 1973 acepta la flexibilidad y la capacidad de adaptarse a nuevos problemas y nuevas circunstancias; de hecho, en la Introducción a la Memoria de 1974, identifica su capacidad de respuesta a las situaciones difíciles y a los cambios como prueba inexcusable a esta institución política.⁷⁴

En 1973, el origen de la Carta implica al sistema internacional del final de la Segunda Guerra Mundial que al inicio de su secretariado se enfrentaba con la Guerra Fría, como condición imperante; en tal sentido dudaba de la eficacia de la Organización por relegar cuestiones de paz y seguridad dado que la idea generalizada era la exclusiva resolución de los problemas internacionales por medios lógicos de procedimientos institucionales establecidos.⁷⁵

Conforme al sistema de Naciones Unidas admitía el valor de la diversidad, la descentralización y la libertad de iniciativa en las diferentes partes del propio sistema [...] como la necesidad de formular una política general para que tal sistema no se convirtiera en una empresa cada vez más desunida y carente de guía.⁷⁶ A lo anterior, señalaba, es conveniente apuntar el concepto de administración pública internacional como una necesidad que satisfaga la demanda de equilibrio eficaz entre la soberanía y el interés nacionales y la responsabilidad internacional,⁷⁷ de la cual la Secretaría y su más alto representante absorben una serie de demandas que no sólo a ellos competen, pero de los cuales nadie más se responsabiliza.⁷⁸

De la misma manera, el programa de actividades de la ONU era una lista de males crónicos de la comunidad internacional. “Para una institución mundial como las Naciones Unidas son pocos los atajos y los éxitos fáciles; en cambio, son muchos los obstáculos y los celadas que se le tienden”.⁷⁹

De hecho, Waldheim señala con perspicacia la frecuencia en las conversaciones

organizations have a vital role to play in any workable world order. The United Nations and regional organizations have common goals, and the efforts of the two systems should be complementary. A closer relationship between regional organizations and the United Nations would be helpful in this respect”. Ibidem, sección V, p. 5.

⁷⁴ Kurt Waldheim. Introducción a la Memoria del Secretario General ... 1974, agosto de 1974, Nueva York, Naciones Unidas, 1974, p. 1.

⁷⁵ Kurt Waldheim. Introducción a la Memoria del Secretario General ... 1973, agosto de 1973, Nueva York, Naciones Unidas pp. 2-4.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el sistema de la paz y la seguridad internacionales previsto en la Carta se apoyó en la hipótesis de que las naciones del mundo debían encomendar su seguridad y la responsabilidad del mantenimiento de la paz internacional *principalmente* al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Cfr. Kurt Waldheim. Memoria del Secretario General ... 1980, septiembre de 1980, Nueva York, Naciones Unidas, p. 6.

⁷⁶ Kurt Waldheim. Op. cit. (1973), p. 14.

⁷⁷ Kurt Waldheim. Memoria del Secretario General ... 1978, septiembre de 1978, Nueva York, Naciones Unidas p. 23.

⁷⁸ Kurt Waldheim. Op. cit. (1980), pp. 25-26.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 29.

diplomáticas la afirmación de que el orden del día internacional estaba excesivamente recargado sin que alguien solucionara el problema [...] y teniendo que abordar constantemente el tema en sus Informes, apuntaba nuevamente que las raíces y las causas de este problema eran numerosas y diversas (un mundo más complejo que el pasado, la existencia de más Estados soberanos, más organizaciones, más preocupaciones y una conciencia más general de los problemas y de las opciones para solucionarlos) con la tendencia a emplear modelos y procedimientos de trabajo del pasado, no siempre óptimos a los problemas del presente. Por lo que sería necesario encontrar nuevos procedimientos adecuados a la velocidad, la diversidad y la complejidad de la vida moderna, empleando eficientemente los conocimientos y las técnicas recientes, conviniendo empezar con un esfuerzo para mejorar y agilizar el funcionamiento de la Asamblea General aumentando su eficacia e influencia, su propuesta consistía en la examinación de los temas en la sesión plenaria sólo para tomar la decisión final sobre ellos, después de un debate exhaustivo en las comisiones.⁸⁰

Realizó una propuesta para mejorar la eficacia de la Organización donde restituía el papel de los Estados Miembros en torno al respeto las decisiones y conclusiones de los órganos principales, a la disposición a ejercer su influencia para la ejecución de tales disposiciones, a alcanzar objetivos internacionales a largo plazo orientando los esfuerzos correspondientes –que en utilizar a la Naciones Unidas para alcanzar objetivos imitados y proteger intereses nacionales inmediatos– y a reconocer la exigencia de la cooperación internacional actuando en coherencia con ello.⁸¹

Respecto a la Secretaría, propiamente dicha, relató su crecimiento en cuanto a la membresía y el alcance de la Organización. Lo anterior, implicó el robustecimiento de antiguos retos como la procreación de nuevos.

Desde su perspectiva particular, en su informe de 1972, argumentaba que el Secretario General debe atender lo mencionado en el artículo 2 párrafo 7 de la Carta.

La constitución de un personal internacional caracterizado por la eficiencia, la competencia, la integridad y la responsabilidad, como atender a la prescripción de la distribución de puestos y participación geográfica⁸², no era una tarea fácil, considerando la exposición a las presiones ejercidas por los Estados Miembros –misma que se contraponen con lo estipulado en el artículo 100 (2) de la Carta–. En efecto, lo conveniente para este

⁸⁰ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1978), p. 21-23.

⁸¹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1973), pp. 9-10.

⁸² Lo que incluía también el estancamiento con relación al empleo de la mujer, especialmente en los niveles más altos de la Secretaría. *Cfr.* Kurt Waldheim. *Introducción a la Memoria del Secretario General ... 1975*, agosto de 1975, Nueva York, Naciones Unidas, 1975, p. 24.

órgano como para los Estados Miembros sería constituirse como una Secretaría objetiva e independiente, dado que “[...] tiene poca libertad de acción respecto del contenido del programa (de obligaciones)”.⁸³ Retornando a la administración pública internacional, el Secretario se empeñaba en apoyar la idea de que fuese de carrera permanente como base indispensable para lograr el funcionamiento eficaz, el desarrollo y la continuidad de la propia Secretaría, previendo que ella se tornara en una forma internacional de los servicios de relaciones exteriores de los Miembros.⁸⁴

Dentro de un planteamiento de reestructuración de la Organización, es la organización de la propia Secretaría. “Las deficiencias son, en cierta medida, un reflejo de la forma en que ha evolucionado el sistema en el plano intergubernamental [...] donde tal vez sea necesario introducir cambios en la organización, la estructura y los procedimientos”.⁸⁵

En el plano administrativo y financiero, sucedió la importante introducción de la presupuestación por programas y del ciclo presupuestario bienal –reemplazando al anual– para conseguir mayor eficacia en materia de gestión. Siguió una política decidida de limitación presupuestaria reflejada en la significativa reducción de la tasa de crecimiento real de su proyecto de presupuesto ordinario; haciendo también un llamamiento a todo los gobiernos para que dieran a las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización todo el apoyo financiero posible, en particular, a los Estados Miembros que no pagaban sus cuotas para que reconsideraran su posición.⁸⁶

En el informe de 1977, se comprometió a conceder prioridad a la atención de la burocracia internacional, la cual requiere una revisión continua para racionalizar y afianzar sus mecanismos administrativos.⁸⁷ Continuó tal tarea hasta el final de su gestión.

Igualmente, para la solución de problemas financieros se implantó una política de austeridad, la congelación temporal de la contratación, evitó el crecimiento del endeudamiento de la Organización, pero no dejó de ser un motivo de preocupación.

En 1974, la Asamblea General le confió una operación de emergencia para encontrar formas prácticas de ayuda a los países con economías al borde de la quiebra.⁸⁸

Satisfactoriamente se logró un método de financiación para la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas convenido por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

Otra demostración de los problemas financieros despuntó en 1975 ante la limitada

⁸³ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), p. 17. Cfr. Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 23.

⁸⁴ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1978), pp. 24-25.

⁸⁵ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), p. 22.

⁸⁶ Kurt Waldheim. *Memoria del Secretario General ... 1979*, septiembre de 1979, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 23-24.

⁸⁷ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1977), p. 22.

⁸⁸ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), p.7.

financiación destinada a la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, especialmente para atender su participación en Chipre.

El planteamiento realizado por Waldheim para resolver este problema fue la creación de un nuevo criterio para enfocar los problemas financieros para su viabilidad futura y reforzar la capacidad para desempeñar con eficacia las tareas exigidas, incluía la creación de un fondo de reservas y la persecución de esfuerzos por eliminar el déficit aún acumulado.⁸⁹ En definitiva, las negociaciones multilaterales en marcha no pudieron lograr resultados que guardasen proporción con la magnitud de las necesidades, especialmente sobre el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional.⁹⁰

Visitó en 1974 la Corte Internacional de Justicia por su trascendencia de órgano judicial de las Naciones Unidas. En ese tenor, Waldheim hizo un ferviente llamamiento a los Estados Miembros para que examinaran seriamente la posibilidad de someter a la Corte las controversias jurídicas en que pudieran ser partes, como aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte y retirar las grandes y contraproducentes reservas que figuran en muchas declaraciones.⁹¹

Respecto al Consejo Económico y Social recomendó una revitalización de sus actividades y el retorno a su actuar considerando en los primeros años, debiéndose concentrar en los grandes problemas del momento en lugar de perderse en tareas rutinarias y dar prioridad al examen de los principales problemas económicos y sociales.⁹²

A éste mismo, le sugirió considerar seriamente la decisión adoptada por la Asamblea General respecto al posible establecimiento de un instituto de energía.⁹³

En materia de derechos humanos, la Organización de modo general y en particular, el Secretario no pudieron actuar por los problemas de jurisdicción.

Los intentos de paliar determinados problemas de esta cuestión por diversos medios, normalmente de carácter discreto y reservado, constituían una tarea importante y permanente del Secretario General y su personal.⁹⁴

Respecto a esta labor, Waldheim comprobó que sus gestiones resultaban más eficaces cuando eran de carácter confidencial, si bien no había vacilado en manifestarse públicamente cuando lo considerara necesario y de interés general.⁹⁵ En el ejercicio de sus

⁸⁹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 25.

⁹⁰ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1979), p. 11-13.

⁹¹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), p. 18.

⁹² Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), pp. 21-23.

⁹³ Tal decisión se adoptó en el séptimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General. 1977. *Op. cit.*, p. 18.

⁹⁴ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), *Op. cit.*, p. 23.

⁹⁵ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1977), pp. 14-16.

buenos oficios veló especialmente en materia de casos humanitarios.⁹⁶

Hacia 1978 fue celebrado el trigésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mientras que exhortaba a todos los Estados Miembros a que se esforzaran por erradicar el *apartheid* y promovieran la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Asistió al acontecimiento jurídico más importante de 1974, es decir, la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebrada el 20 de junio en Caracas, Venezuela, por la concertación de una convención única que abarcara todos los aspectos del derecho del mar.⁹⁷ Ya para 1979 pudo informar que en tal Conferencia se aprobó un programa de trabajo que preveía la aprobación de una convención sobre el derecho del mar para 1980.

Ya para 1975 se habían celebrado Conferencias de las Naciones Unidas sobre problemas mundiales, entre las temáticas más destacadas: población, alimentación, Derecho del mar, industrialización y el Año Internacional de la Mujer.⁹⁸

Entre otros acontecimientos, recibió al Papa Juan Pablo II en la sede en 1979, para 1980 lamentó la muerte del presidente Tito, considerándolo un gran estadista y uno de los fundadores del movimiento de los países no alineados. También pudo conocer de a conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer celebrada en Copenhague, Dinamarca.

En el lado administrativo y financiero, el Secretario General trató detener problemas inmediatos y formular un programa mediante el cual se incrementara la eficiencia y la solvencia de las Naciones Unidas en el futuro.⁹⁹

Hacia 1973 consideraba que los obstáculos por superar eran la falta de voluntad política para resolver problemas como la tentación de abordarlos asiladamente, acompañados por un estudio del encauzamiento y la organización de esfuerzos internacionales, para lo cual consideraba importante responder a la cooperación internacional¹⁰⁰, la cual requiere definitivamente del estado de las relaciones internacionales¹⁰¹: “Ninguna función, salvo el mantenimiento de la paz mundial y la reducción del enorme peligro que constituyen actualmente los armamentos, puede ser más importante

⁹⁶ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1978), p. 18.

⁹⁷ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), p. 19.

⁹⁸ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 21.

⁹⁹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1972) cap. XII, pp. 11-112.

¹⁰⁰ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), pp. 12-13.

¹⁰¹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), p. 2.

que el hacer posible los cambios pacíficos y constructivos”.¹⁰²

3.4.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz

*“Quizá la mejor manera de medir la eficacia histórica de las Naciones Unidas sea examinar, con este criterio, los problemas que tienen planteados y ver en qué medida la Organización ha sido capaz de mantener, o contribuir a mantener, el equilibrio vital”.*¹⁰³

Voceaba las posibilidades de la Organización en el campo político como una organización de mantenimiento y establecimiento de la paz y como factor fundamental en las relaciones de poder entre las naciones y en los campos económico, social y humanitaria como agente de transformación pacífica.¹⁰⁴ Ejemplificando las necesidades básicas que le eran contemporáneas en el ámbito diplomático, aludía la acción complementaria de la diplomacia bilateral a la multilateral y las técnicas multilaterales en el mantenimiento de la paz, pues tal combinación ha resultado eficiente.¹⁰⁵ En congruencia, reiteró lo anterior hasta su último informe.¹⁰⁶ Igualmente fue una contribución el aumento de reuniones internacionales cada año.¹⁰⁷

El Secretario General declaraba en 1972 que durante sus primeros meses había tenido que aprender acerca de las posibilidades y potencialidades como de los defectos de la Organización. En el aspecto político, trató de realizar acciones e iniciativas donde pudiera, a través de sus buenos oficios, colaborar al progreso de situaciones obstaculizadas siempre guiado bajo algunas proposiciones simples:¹⁰⁸

- que todo vaya tan lejos de la mejor manera posible para prevenir una crisis que tener que resolverla;
- que sean empleados todos los medios posibles para resolver pacíficamente las disputas;
- que, cualesquiera que sean las dificultades, no hay excusa para no buscar ayudar;
- que, el Secretario General debe siempre estar listo para ayudar en cualquier situación donde los órganos de las Naciones Unidas o los Miembros interesados deseen pedirselo¹⁰⁹.

En 1973 reconocía la incapacidad institucional de la Organización para asegurar un

¹⁰² Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 26.

¹⁰³ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1977), p. 2.

¹⁰⁴ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), pp. 1-2.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. 3-4.

¹⁰⁶ Kurt Waldheim. *Report of the Secretary-General ... 1981*, septiembre de 1981, Nueva York, Naciones Unidas, cap. IX, pp. 22-23. “I hardly need to emphasize once more the effect that the outcome of this Conference will have on the perceptions of Governments regarding the capacity of the United Nations to serve as an instrument for finding multilaterally negotiated solutions for global problems [...]”.

¹⁰⁷ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1980), p. 27.

¹⁰⁸ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1972) sección VII, pp. 6-7.

¹⁰⁹ *Ibidem*, sección VIII, p. 8.

orden pacífico¹¹⁰, pese a distinguirla como el órgano de mediación y conciliación, [...] de negociación de los problemas más difíciles¹¹¹, en conclusión, advirtió el estancamiento en la solución diplomática pacífica de los problemas.¹¹² Por ende, “la savia vital del sistema para la paz y la seguridad internacionales es el respeto de los Estados Miembros a las decisiones de los órganos principales, especialmente del Consejo de Seguridad”¹¹³, pero convenientemente a cada particular –especialmente si no se trata de un Estado fuerte– del Secretario General. En congruencia con la preeminencia del Consejo de Seguridad, Waldheim enfatizaba su juicio sobre la eficacia futura de las Naciones Unidas estableciendo una relación dependiente del respeto al Consejo de Seguridad y la cooperación con los instrumentos que este estableciera.¹¹⁴

Con el mismo fin de resolver los problemas y asegurar la paz, considera como los pilares de su actuar al desarme, el desarme, el respeto a las decisiones de los órganos principales de las Naciones Unidas, el desarrollo de las técnicas del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas¹¹⁵ y la expansión de su capacidad pacificadora.¹¹⁶

No obstante, confiaba en la potencialidad de los conductos multilaterales institucionalizados para resolver los problemas mundiales y aliviar las tensiones internacionales, implicando en ello la búsqueda general de la paz en el mundo como el porvenir de la ONU¹¹⁷ como confesaba que “la diplomacia discreta a través de la Naciones

¹¹⁰ Un año más tarde planteó la relación entre el mantenimiento de paz de las Naciones Unidas y el proceso de pacificación. Exponía que las operaciones para el mantenimiento de la paz no resuelven el problema político pero sí son un medio para mantener bajo control un problema; en adición, el éxito de éstas se ve determinado por la voluntad política para llegar a una solución –ausente la mayor de las veces–. 1974. *Op. cit.*, p. 9. Cfr. 1976. *Op. cit.*, p. 11: “El concepto de orden mundial en la Carta se basa en el respeto de las decisiones de los principales órganos de las Naciones Unidas y del derecho, los principios y los procedimientos internacionales.”

¹¹¹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1973), p. 6.

¹¹² *Ibidem*, p. 8.

¹¹³ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), p. 10.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 10.

¹¹⁵ El Secretario Waldheim advertía que “[...] el mantenimiento de la paz es una de las creaciones originales de las Naciones Unidas y constituye un instrumento valioso de los esfuerzos del Consejo de Seguridad por controlar los conflictos y mantener la paz y la seguridad internacionales. Es un mecanismo delicado y complejo, que sólo puede funcionar adecuadamente si existen ciertas condiciones básicas y si todos los interesados están dispuestos a aportar plenamente su apoyo y su cooperación. En caso contrario, las operaciones de mantenimiento de la paz pueden llegar a ser polémicas e incluso contraproducentes, con la consiguiente disminución de la confianza de los Estados Miembros en esa técnica tan útil e innovadora, las operaciones de mantenimiento de la paz tienden a establecerse en el calor del momento para desactivar una crisis y contener un conflicto que, de otro modo, podría extenderse o afectar gravemente al frágil equilibrio de la paz mundial. [...] Un requisito previo fundamental para el éxito de esta operación es la cooperación de las Partes interesadas [...] surgiendo el problema de determinar si el valor real de la operación justifica su continuación frente a la oposición”. Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1979), pp. 8-9.

¹¹⁶ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 9.

¹¹⁷ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1973), pp. 2-5. Cfr. Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 15. “En todo los esfuerzos en pro del mantenimiento de la paz nos ocupamos al mismo tiempo de problemas inmediatos y de tratar, con base en procedimientos y en la práctica, de desarrollo, de conformidad con las disposiciones de la Carta, un orden internacional más seguro y un sistema más eficaz para el futuro” y p. 25: “La diplomacia unilateral y bilateral ya no

Unidas puede a veces evitar peligros importantes e inmediatos, contribuyendo así a la búsqueda de soluciones duraderas”.¹¹⁸

Para 1977, agregaba que “[...] la diplomacia parlamentaria puede, ocasionalmente, tanto exacerbar los conflictos como moderarlos o resolverlos. Para que den resultados positivos el proceso de negociación y de adopción de decisiones se requiere la aplicación consciente de una voluntad política, acompañada de la moderación y del sentido político”.¹¹⁹

Proponía la ejecución de la diplomacia preventiva multilateral y de los buenos oficios, especialmente en los problemas regionales que se le presentaban, es decir, los relativos a Oriente Medio, África y Asia, al lento proceso de descolonización causante de tensión internacional y de recomposición geopolítica del mundo.¹²⁰ En otras palabras, los asuntos referidos tienen consecuencias que se extienden más allá de las zonas inmediatamente afectadas e incluyen el delicado equilibrio de las relaciones entre varios otros Estados, involucrando factores geopolíticos y geoestratégicos de gran importancia.

La principal amenaza potencial a la paz mundial en el momento vigente le parecía ser la posibilidad de que algún conflicto regional pudiera, en forma inesperada, vincularse estrechamente con la compleja relación de las grandes Potencias nucleares y sobrecargar esa relación hasta el punto de ruptura.¹²¹ De allí sobreviene la importancia de su trabajo diplomático en las regiones y a la cual siempre reafirmó estar a disposición de las Partes.

La política de trabajo que implantó fue ir a las zonas de especial interés para las Naciones Unidas.¹²² En el informe de 1975, *exhortaba* a las Partes interesadas en las diferentes regiones a consultarse mutuamente con miras al establecimiento de nuevas zonas desnuclearizadas en sus respectivos territorios. De la misma forma esperaba que las Potencias nucleares consideraran la adopción de las medidas necesarias para facilitar y promover el éxito de dichas zonas y, que los Estados Miembros renovaran su atención a este antiguo problema.¹²³

Durante sus tres primeros años como Secretario General, Kurt Waldheim convirtió en costumbre la visita a zonas de especial preocupación para las Naciones Unidas. En marzo de 1972 viajó hasta Sudáfrica y Namibia en cumplimiento de una orden del Consejo de

son suficientes, y deben ser apoyadas por la acción conjunta y la diplomacia multilateral. Todo esto lo han reconocido en principio los Gobiernos de los Estados Miembros mediante su adhesión a la Carta”.

¹¹⁸ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), p. 11.

¹¹⁹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1977), p. 3.

¹²⁰ La persistencia de problemas entre el Este y el Oeste, la creciente relación entre el Norte y el Sur. *Cfr.* Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), pp. 7-9.

¹²¹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), p. 6.

¹²² Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1973), p. 8.

¹²³ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 12.

Seguridad para ayudar en la búsqueda de una solución satisfactoria al problema de Namibia. Igualmente brindó especial énfasis a los temas de Oriente, los países en desarrollo y el proceso de paz en Chipre. También atendió el problema humanitario y de paz en Bangladesh y Vietnam; incluyó el tema de 'terrorismo' por primera vez en la agenda de la Asamblea General en 1972.

En la cuestión de Chipre, donde se involucraban estatalmente Grecia y Turquía, y al interior de la Organización el Consejo de Seguridad, Kurt instó y ayudó en las conversaciones para obtener una solución a un problema con más de nueve años de antigüedad.¹²⁴

Para 1974, cuando aún actuaba la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, aconteció el golpe de Estado del 15 de julio. En derivación, el Consejo de Seguridad y el Secretario General trabajaron en conjunto: El Consejo apoyó al Secretario para dar instrucciones apropiadas a la Fuerza, sin desaparecer el problema de credibilidad al que se ha enfrentado la ONU desde su nacimiento.¹²⁵ En precisión, practicó la diplomacia multilateral logrando conciliar algunos intereses contrarios tras un proceso de transacción conjunta.

Ante la obvia necesidad de un acuerdo, en 1975, este Secretario auspició la examinación de cuestiones humanitarias urgentes; posteriormente, el Consejo de Seguridad le pidió emprender una misión de buenos oficios y la reanudación de las negociaciones esperando un avance significativo inmediatamente.¹²⁶ Situación que se extendió junto con el quehacer realizado por su Representante Especial en Chipre. En consecuencia, en 1978, convocó a una reunión de alto nivel en Nicosia, Chipre, con auspicios personales donde se llegó a un acuerdo de diez puntos solicitando la reanudación de las conversaciones entre la comunidades y el establecimiento de las bases y prioridades para ellas; tal esfuerzo se vio arrollado por dos dificultades principales, la primera es respecto a las posiciones de negociación manifestadas por las Partes, la segunda, a los problemas políticos con que se enfrentan para abordar las transacciones indispensables para que las conversaciones tuvieran algún significado.¹²⁷

El Secretario General visitó Chipre en tres ocasiones: en junio de 1972, agosto de 1973 y agosto de 1974, para debatir con los líderes del gobierno y para inspeccionar en la

¹²⁴ Kurt Waldheim. *Op. cit. (1972)* cap VII, p. 7 y 1973, p. 7.

¹²⁵ Kurt Waldheim. *Op. cit. (1974)*, pp. 3-4.

¹²⁶ Kurt Waldheim. *Op. cit. (1975)*, p. 16.

¹²⁷ Kurt Waldheim. *Op. cit. (1979)*, pp. 7-8.

Cabe mencionar que la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) estuvo estacionada en la isla desde 1964 prestando inapreciables servicios para el mantenimiento de la paz en esta zona sumamente agitada. *Cfr. Ibidem*, p. 10.

isla las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Durante su visita en agosto de 1974, a raíz de las hostilidades, Kurt Waldheim organizó un encuentro entre el Presidente interino, Glafcos Clerides, y Rauf Denktash.

Hacia 1972, aceptó que respecto a Oriente Medio no pudo reportar progresos significativos, pese a continuar sus esfuerzos con el Excmo. Emb. Jarring, y establecer sus propios contactos con las Partes procurando obtener algún progreso con ello. Pese a lo anterior, trató, junto con el sistema de la Organización, de asistir a los gobiernos en disputa a disminuir sus tensiones y la proliferación de incidentes usando observadores en las zonas de tensión y a través de otros medios.¹²⁸

En 1973 el Secretario Waldheim atestiguaba el nuevo esfuerzo del Consejo de Seguridad para resolver los problemas de la región en su totalidad a través de la formulación de un acuerdo de paz¹²⁹; para tal efecto, se encontraba en plena disposición de colaborar en lo que aquél le exigiera, además de trabajar con el Representante Especial y la disposición a considerar posibilidades y enfoques nuevos que pudiesen ofrecer alguna perspectiva de éxito, como ya lo había efectuado su predecesor.

Hacia 1974, insistió en el uso y el apoyo de la diplomacia multilateral para obtener efectos benéficos de la distensión en dicha región; sin embargo, la crisis no pereció en ese año, aunque él fungió como mediador y la Organización como mantenedora de paz, conducto de comunicaciones y agente humanitario, implicando análogamente al Consejo de Seguridad aplicando la diplomacia bilateral. Inútilmente, el Secretario insta a asir decididamente las oportunidades de avanzar hacia una solución.¹³⁰

En 1975, se ocupó de establecer contactos personales obedeciendo a su preocupación del potencial escenario de guerra.

Sólo hasta 1976, Waldheim se refirió al pueblo palestino, considerándolo como “[...] el objeto de creciente atención en los esfuerzos para lograr una paz justa y duradera en esa región”¹³¹, esta negligencia no sólo ha sido responsabilidad del Secretario sino del Consejo de Seguridad quien había examinado por primera vez el asunto de Oriente Medio en todos sus aspectos.

En aras de convocar a la Conferencia de Paz de Ginebra sobre el Oriente Medio congregando a otros interesados en ayudar a las Partes a avanzar hacia una solución justa y

¹²⁸ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1972), VII, p. 7. A este respecto cabe recordar que desde 1948 las Naciones Unidas han trabajado para tratar de controlar el conflicto. *Cfr. Ibidem*, cap IV, pp. 8-9.

¹²⁹ A este respecto, el Secretario General creía que las Naciones Unidas debían realizar su máximo esfuerzo posible para enfrentar la situación como sostenía que la Fuerza demostraba dedicación y habilidad. *Cfr.* Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1973), p. 6.

¹³⁰ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), p. 5.

¹³¹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), p. 10.

pacífica, realizó diversas visitas para conversar con todos los interesados. La conclusión a la que llegó tras vislumbrarse un panorama positivo, fue que si bien todos los interesados deseaban realmente avanzar hacia una solución negociada, la falta de confianza y los temores y suspicacias mutuas de todas las Partes constituían un enorme obstáculo para el progreso.¹³²

Todavía hacia 1978 mantenía estrecho contacto con los dirigentes de la región y con los Copresidentes de la Conferencia de Ginebra.

El asunto de Palestina aún no fue tratado con mayor trascendencia por el Secretario aunque los observadores militares del Organismo de la Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (ONUVT) permanecieron en la zona en cumplimiento de las decisiones existentes del Consejo de Seguridad.¹³³

La guerra civil en Líbano fue motivo para que el Secretario realizara una serie de llamamientos al pueblo ya las autoridades libanesas como llamar la atención a los miembros del Consejo de Seguridad, pues ante aquella situación solamente la Liga de los Estados Árabes había actuado con intensos esfuerzos para conseguir una cesación del fuego y la reconciliación de los adversarios.

En 1978, este proceso recibió la colaboración de los miembros del Consejo de Seguridad para el mandato que este mismo le impuso con el establecimiento de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), del cual su desempeño exigía una cuidadosa interpretación por parte del Secretario General y un manejo hábil de la situación por parte de los comandantes en el terreno.

De lo anterior, destaca la presentación de informes detallados ante el Consejo de Seguridad donde juzga a la negociación y la persuasión como el principal método utilizado en el logro de los objetivos. En el mismo asunto, subraya a la técnica del mantenimiento de la paz como una de las verdaderas innovaciones de las Naciones Unidas.¹³⁴

A fines de 1979 se presentó una crisis nueva e imprevista en Afganistán, planteando problemas fundamentales en relación con los principios de la Carta. Por su parte, el secretario Waldheim actuó conforme a su calidad y alcances como diplomático por ayudar a encontrar una solución. Trató la situación con la Primer Ministro y el Ministro de relaciones Exteriores de India y con el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores de Pakistán en

¹³² Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1977), p.8.

¹³³ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1979), p. 10.

¹³⁴ La *técnica del mantenimiento de la paz* es “un procedimiento complejo y no convencional en que se utiliza personal militar para fines a los cuales no está normalmente acostumbrado. Es esencialmente una empresa que se basa en la cooperación voluntaria, la moderación y e interés mutuo en restablecer la paz y la normalidad”. Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1978), pp. 11-12.

Nueva Delhi, India; continuó esos contactos y como trató la cuestión con el Ministro de Relaciones Exteriores de Afganistán y el Secretario General de la Conferencia Islámica; igualmente con los miembros del Consejo de Seguridad, especialmente con los representantes de la Unión Soviética y Estados Unidos.¹³⁵

Después de los esfuerzos hechos para facilitar las negociaciones entre las Partes en conflicto, el Sr. Waldheim buscó concertar una solución política con la que se pudiera asegurar que el pueblo afgano fuere capaz de determinar su propio destino libre de cualquier intervención exterior e interferencia designando a su Representante Personal, el Sr. Javier Pérez de Cuéllar, quien visitó la región en dos ocasiones y ejerció diplomáticamente en todas las posibilidades de resolución pacífica de este problema.¹³⁶

En el mismo tono que la crisis en Afganistán, el conflicto en las relaciones entre Estados Unidos e Irán y la captura de personal diplomático estadounidense en Irán como rehenes perturbó la confianza internacional. En lo anterior, permaneció en contacto con las autoridades de ambos gobiernos y ejecutando sus capacidades diplomáticas en aras de una solución satisfactoria de todos los aspectos de tan grave problema.¹³⁷

En India y Pakistán, el trato bilateral fue enriquecido por la labor de la Organización, principalmente en el ámbito de asistencia humanitaria.¹³⁸

Desde la guerra civil de 1975 en Líbano, las Naciones Unidas tomaron mayor participación pero fue hasta 1978 cuando se creó la Fuerza Interina de las Naciones Unidas para Líbano (UNIFIL) quien intervino después de los acontecimientos violentos militares en esta área y que culminaran con la acción militar israelí en el sur libanés.

El Secretario General también realizó varios viajes a Oriente Medio, siempre con el objetivo de establecer la paz en la zona. En agosto de 1973 visitó Siria, el Líbano, Israel, Egipto y Jordania; en junio de 1974 se reunió con los líderes de Líbano, Siria, Israel, Jordania y Egipto, en noviembre de 1974 viajó a Siria, Israel y Egipto bajo la extensión del mandato de la Fuerza de Separación y Observación de las Naciones Unidas (UNDOF). Durante estas visitas también inspeccionó las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas de Supervisión de la Tregua (UNTSO), las Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF) y UNDOF.

El Secretario participó también del cambio de la política de nuevo gobierno de

¹³⁵ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1980), pp. 7-8.

¹³⁶ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1981), IV, p. 10.

¹³⁷ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1980), p. 8. En su calidad de mediador en el ámbito de la diplomacia bilateral, el Secretario General hizo un esfuerzo por resolver por vías pacíficas la disputa entre Irán e Iraq, ofreciendo sus buenos oficios a través de su Representante Especial. Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1981), IV, p. 9.

¹³⁸ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1972), VII, p. 7.

Portugal respecto a los territorios de ultramar, aumentándose las posibilidades de descolonización africana, como lo fueron el caso de Mozambique, la liberación de Angola y el difícil proceso político que demandaba la atención del régimen ilegal de Rhodesia del Sur. En otras palabras, África Meridional reclamaba hacia 1973 un proceso legítimo de descolonización, especialmente lusófona; igualmente la asistencia para Zambia, mientras que en los problemas políticos de Namibia entablaba los primeros contactos en aras de una conciliación.

Respecto a Angola, fue informador y Parte del proceso de 1975.

Para África Central y Occidental, se pretendió una disponibilidad de alimentos y evitar la desertificación.

En Sudán, atendió la petición del nuevo gobierno para ayudar al reasentamiento y la rehabilitación de la región sur del país.¹³⁹

Para la zona sudano-saheliana, Kurt recomendó un plan de una estrategia global internacional, el cual fue aprobado por el Consejo Económico y Social, para una estrategia global internacional de coordinación a la asistencia para los países damnificados a plazo medio y largo, la cual no tuvo mayor trascendencia.¹⁴⁰

En febrero y marzo de 1974, el Secretario General visitó una serie de países en la zona Sudano-saheliana de África, donde las Naciones Unidas ha desarrollado un gran operación de Socorro para ayudar a las víctimas de una sequía prolongada.

En 1975, el Secretario fungió como mediador con España, Mauritania y Marruecos en la cuestión del Sahara Occidental.¹⁴¹

En Burundi se emprendieron una misión humanitaria y otro técnica para auxiliar en la regeneración tras los eventos desastrosos acontecidos en ese país.¹⁴²

En Namibia, pese a conocer la difícil tarea que se le confió, sobretodo, considerando la resistencia presentada ante todos los esfuerzos de la comunidad internacional para llegar a una solución acorde con la Carta y las resoluciones de las Naciones Unidas. De hecho, el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario continuar con su quehacer como Sudáfrica le expresó su deseo de continuar negociando.¹⁴³

Entre 1973 y 1974 visitó varios países africanos, conversó con dirigentes de dicho continente en la Cumbre de la Organización de la Unidad Africana (OUA) que tuvo lugar en Mogadiscio, Somalia. Medió acuerdos de cooperación entre Estados africanos en niveles

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1973), p. 9.

¹⁴¹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 17.

¹⁴² Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1972), VII, p. 7.

¹⁴³ *Idem.*

subregional y regional y en favor del apoyo al combate de la sequía, especialmente en la región saheliana.¹⁴⁴

Fue en este continente, donde experimentó los problemas generados por el *apartheid* y la discriminación racial, especialmente en Sudáfrica.

Dirigió y estuvo presente en las reuniones de la Organización de la Unidad Africana (OUA), en Rabat (junio de 1972) con ocasión del décimo aniversario de la OUA, en Addis Abeba (mayo de 1973) y en Mogadiscio (junio de 1974).

En suma, hasta 1978, en lo respectivo al continente africano ofreció sus buenos oficios en caso de ser necesarios en cualquier momento.

En el subcontinente surasiático, se organizó una operación de socorro y ayuda multilateral a Bangladesh –particularmente a raíz de los acontecimientos de 1971– donde estaban involucrados India y Pakistán en la lucha por el control de Cachemira ¹⁴⁵ también actividades humanitarias y de observación dirigidas por él.¹⁴⁶

En febrero de 1973, durante un viaje oficial al continente, el Secretario General debatió con los gobiernos de la India, Pakistán y Bangladesh los problemas creados por la guerra entre la India y Pakistán y los medios y arbitrios para superar sus consecuencias. Asimismo, inspeccionó las Operaciones de Socorro de las Naciones Unidas en Bangladesh, la mayor operación de desahogo llevada a cabo bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Concurrió la esperanza que en el Acuerdo de París de febrero de 1973 permitiera un proceso de normalización y reconciliación en Asia Oriental donde se involucraban importantemente Viet-Nam, Camboya y Laos. Lo que no ocurrió en los arreglos tendientes a la paz entre los países de la península de Indochina.¹⁴⁷

Justamente al finalizar la guerra en Indochina, recomendaba repensar los conceptos de seguridad y responsabilidad colectivas para el mantenimiento de paz por medio de las Naciones Unidas. Al respecto, aludía: “Debemos desarrollar la capacidad y la fuerza de las Naciones Unidas en este sector primordial de la actividad internacional: si conseguimos avanzar hasta lograr un sistema más confiable y eficaz para mantener la paz, habremos dado el primer paso para alcanzar el objetivo principal que los fundadores tanto de la Sociedad de Naciones como de las Naciones Unidas tan justificadamente se propusieron. Si fracasamos seguiremos viviendo a la sombra de una tercera guerra mundial” ¹⁴⁸

Insistiendo en su preocupación por Indochina, ya para 1975 había establecido una

¹⁴⁴ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), p. 12.

¹⁴⁵ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1973), p. 8.

¹⁴⁶ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), p. 14.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 14-15.

¹⁴⁸ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 9.

Oficina coordinadora en la sede para atender las demandas de asistencia humanitaria, conservando sus contactos con la misma región, la república Democrática de Viet-Nam y el Gobierno Revolucionario Provisional de la República de Viet-Nam del Sur.¹⁴⁹

Paradójicamente, en este reto emprendido por Waldheim y Thant, su predecesor, las Naciones Unidas nunca participaron oficialmente en la búsqueda de una solución.¹⁵⁰

Para la cuestión del ejercicio del derecho de libre determinación por el pueblo de Timor Oriental, su representante Especial celebró consultas con las Partes interesadas (aunque no visitó todo el territorio); de la misma manera, el Secretario informó al Consejo de Seguridad acerca de tales acontecimientos.

“Cabe preguntarse qué medidas han de adoptar el Secretario General y los Estados Miembros cuando en dos resoluciones aprobada –sobre el Sahara Occidental y Corea– se dicen cosas enteramente diferentes”,¹⁵¹ fue el juicio que emitiera ante las disímiles conclusiones adoptadas en el seno de la Asamblea General y que, inevitablemente éstas podrían acarrear un debilitamiento de la esencial función negociadora de las Naciones Unidas como llegar a constituir un sistema para eludir responsabilidades, igualmente, estrechar su prestigio, la autoridad y/o la credibilidad tanto de la Asamblea como de la Secretaría, los demás órganos principales y el sistema, en general, de la Organización.

Otros países que experimentaron el proceso de descolonización y de operación por parte del Secretario fueron Cabo Verde, las Comoras, Papua Nueva Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Surinam y Zimbabwe; Chad y la Jamahiriya Árabe Libia.

Invitado por sus respectivos gobiernos, el Secretario general visitó oficialmente una serie de países en África, Asia, Latinoamérica, Oriente Medio y Europa.¹⁵²

El Secretario General también abrió y dirigió una serie de importantes conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Entre ellas se incluyen el tercer Período de Sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio y Desarrollo (Santiago, abril de 1972), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, junio de 1972), la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar (Caracas, junio de 1974), la Conferencia Mundial de Población (Bucarest, agosto de 1974) y la Conferencia sobre la Alimentación Mundial (Roma, noviembre de 1974).

Respecto al tema del armamento, consideraba que tales encarnaban el peligro a la

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 22 y Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1981), I, p. 5.

¹⁵⁰ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), p. 7.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 17.

¹⁵² <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/sg4bio.html> consultado el 29 de abril de 2004.

paz mundial, para lo que proponía un proceso de desarme¹⁵³ frente al amplio apoyo político que gozó el establecimiento de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz establecido por la Asamblea General, en 1974;¹⁵⁴ también realizó negociaciones directas respecto a problemas de las armas estratégicas¹⁵⁵ y planteó la examinación internacional de la cuestión de las explosiones nucleares con fines pacíficos en todos sus aspectos.¹⁵⁶

Hacia 1975, ante el panorama infecundo de las relaciones internacionales, hizo un urgente llamamiento a todas las naciones [...] para que individualmente dieran pruebas de moderación y ampliaran el ritmo de sus esfuerzos, por negociar arreglos verdaderamente eficaces de control de armamentos y desarme, como sugirió a la Asamblea General considerar la posibilidad de una revisión básica de las funciones de las Naciones Unidas en materia de desarme.¹⁵⁷

Para el Informe de 1978, pudo comunicar que en el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General, ésta adoptó como suya la propuesta que para el establecimiento de una Junta consultiva de personas eminentes para que asesoraran al Secretario acerca de los diversos aspectos de los estudios que se hubieren de realizar bajo los auspicios de las Naciones Unidas en materia de desarme y limitación de armamentos.

En materia de terrorismo, instó a la Asamblea General tomar medidas en aras de evitar el empeoramiento del clima de temor; en atención a ello, la Asamblea como el Consejo de Seguridad destacaron la necesidad de elaborar medidas para poner fin a los actos de terrorismo internacional.¹⁵⁸ Por iniciativa del Secretario fue como la Asamblea tuvo ocasión de examinar el problema más amplio del terrorismo internacional y sus causas subyacentes.¹⁵⁹

El Secretario General ha podido interponer sus buenos oficios en ciertas situaciones humanitarias, como en cuestiones de derechos humanos, manteniendo la convicción de prestar su asistencia en todas las formas que estuvieren a su alcance.¹⁶⁰

En su último reporte anual, aceptaba que los buenos oficios del Secretario General han llegado a tener un esencial y valioso complemento a los órganos y productores de la

¹⁵³ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1973), p. 6.

¹⁵⁴ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1974), p. 11.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 15.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 16.

¹⁵⁷ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 11; Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1976), p. 12.

¹⁵⁸ Resolución 3034 (XXVII). *Cfr. Ibidem*, p. 14.

¹⁵⁹ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1980), p. 19.

¹⁶⁰ Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1973), p. 10; Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1980), p. 23; Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1981), VIII, p. 20.

promoción y protección de los derechos humanos.¹⁶¹

Hacia 1975, reconocía y concluía que el sistema establecido en la Carta para mantener la paz y la seguridad internacionales no había resultado aplicable en la práctica, mientras que el Consejo de Seguridad había desarrollado un procedimiento de decisión por consulta y consenso, como varias técnicas al servicio del mantenimiento de la paz, las misiones de buenos oficios y distinto usos a cargo del Secretario General,¹⁶² éste no podía hacer más. En el mismo sentido, increpaba el cuidado que se debía tener respecto a la estructura y a los procedimientos del mecanismo de negociación de las Naciones Unidas en aras de estudiarlos y definirlos claramente.¹⁶³

Igualmente mantenía como reto el robustecimiento del papel de la Organización en el mantenimiento de la paz con respecto a las decisiones de los principales órganos, especialmente del Secretario, con estricta adhesión a las disposiciones de la Carta¹⁶⁴ e insistir en el desarrollo del proceso de consultas y *serena* diplomacia, por los cuales puede llegarse a decisiones constructivas y aceptables incluso en las situaciones más críticas.¹⁶⁵

Dos verdades de aplicación universal: La paz, incluso cuando se logra, no es segura sin los esfuerzos constantes de todos los interesados; no puede garantizarse la paz mediante el equilibrio militar.¹⁶⁶

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 6.

¹⁶² Kurt Waldheim. *Op. cit.* (1975), p. 5.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 11.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 12.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 13.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 19.

B) Aproximaciones a otro orden internacional

La importancia adquirida por la Naciones Unidas con el fin de la Guerra Fría y la perspectiva de la elección de un nuevo Secretario General de la organización dieron lugar a que se multiplicaran los ejercicios de reflexión sobre el futuro de la Organización y los cambios que sería conveniente adoptar para adecuarla a las exigencias del momento actual.

En este contexto, desde principios de 1990 se creó un grupo informal de discusión, en el que participaron a título personal representantes permanentes ante las Naciones Unidas, académicos, funcionarios y antiguos funcionarios de alto nivel de la ONU, quienes se abocaron al examen de la estructura y el funcionamiento del secretariado con miras a identificar algunas de sus deficiencias y a contribuir con sugerencias para superarlas.¹⁶⁷

El vuelco trascendental de la escala y el ámbito de acción de las actividades de las Naciones Unidas se perfiló después de 1987. Por primera vez en muchos años fue posible lograr acuerdos sobre una amplia gama de cuestiones, lo que marcó de manera tajante la finalización de la Guerra Fría. Sin embargo, también puede considerarse que esa fase provocó el comienzo de las ondas de choque creadas por el resurgimiento de viejos conflictos y la aparición de nuevas rivalidades. A partir de 1987 pudo observarse claramente el consiguiente aumento de las actividades de las Naciones Unidas.¹⁶⁸

3.5. Javier Pérez de Cuellar, 1982-1991

“¿Sigue teniendo el Secretario General suficiente autoridad para cumplir eficazmente las responsabilidades que le son propias en su calidad de más alto funcionario administrativo de las Naciones Unidas?”¹⁶⁹

“Los problemas que enfrentan las Naciones Unidas para cumplir con su misión obedecen en gran medida a las dificultades que parecen enfrentar los gobiernos para aceptar las duras realidades de los tiempos en que vivimos.

Esta cuestión es muy pertinente en relación con el uso, el mal uso o el no uso de las Naciones Unidas como instrumento de paz y cambio nacional. Creo que potencialmente tenemos ahora mejores medios que nunca para resolver la mayoría de los grandes problemas que enfrenta la humanidad.”¹⁷⁰

¹⁶⁷ Jorge Montaña. Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992, México, FCE, primera reimpression, 1995, pp. 57-58.

¹⁶⁸ Boutros Boutros-Ghali. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1992, Nueva York, Naciones Unidas, 1992, p. 6, párr. 14.

¹⁶⁹ Javier Pérez de Cuellar. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1983, Nueva York, Naciones Unidas, p. 15.

¹⁷⁰ Javier Pérez de Cuellar. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1982, Nueva York, Naciones Unidas página 3.

El quinto Secretario General, el Sr. Javier Pérez de Cuéllar, nacido en Perú en 1920.

Es profesor, abogado por la Universidad Católica de Lima y diplomático de carrera retirado.

Es autor del Manual de Derecho Diplomático, 1964.

Se unió al Ministerio de Asuntos Exteriores de su país en 1940 y al cuerpo diplomático en 1944, trabajando poco después como secretario en las embajadas de Perú en Francia, Reino Unido, Bolivia y Brasil, y de Consejero y Ministro Consejero en la Embajada en Brasil. Fue ascendido al rango de Embajador y desarrolló sucesivamente las labores de Director del Departamento Jurídico, Director de Administración, Director de Protocolo y Director de Asuntos Políticos. Fue nombrado Secretario General (Viceministro) de Asuntos Exteriores; Consejero Jurídico en el Ministerio de Asuntos Exteriores; Embajador de Perú en Suiza, en la Unión Soviética, Polonia y Venezuela; Miembro de la delegación peruana de la Asamblea General en su primer período de sesiones en 1946 y miembro de las delegaciones del vigésimo quinto y trigésimo periodo de sesiones de la Asamblea; Representante Permanente de Perú en las Naciones Unidas; y, Jefe de la delegación peruana en todos los períodos de sesiones de la Asamblea hasta 1975; Representante ante el Consejo de Seguridad y Presidente del Consejo durante los acontecimientos de Chipre en julio de 1974; Representante especial del Secretario General en Chipre. En abril de 1995 fue el candidato de la oposición en las elecciones presidenciales de Perú, en las que resultó derrotado por el presidente saliente, Alberto Fujimori.

El Sr. Pérez de Cuéllar recibió el Doctorado *Honoris Causa* en las siguientes Universidades: Niza; Jagiellonian de Cracovia; Charles de Praga; Sofía, Bulgaria; San Marcos en Lima; Libre de Bruselas; Carleton de Ottawa, Canadá; París (La Sorbona); Visva-Bharati en Bengala Occidental, India; Michigan; Osnabruck en la República Federal de Alemania; Coimbra, Portugal; Nacional de Mongolia en Ulan Bator; Humboldt de Berlín; Estatal de Moscú; Malta; Leyden en los Países Bajos; La Salle en Filadelfia; Tufts en Medford, Massachusetts; Johns Hopkins en Baltimore, Maryland y Cambridge en el Reino Unido.

A lo largo de su carrera, Javier Pérez de Cuéllar fue condecorado en cerca de veinticinco países y recibió el Premio Príncipe de Asturias por promover la cooperación Iberoamericana, el premio Olaf Palme de Entendimiento Internacional y de Seguridad Común de manos del Fondo Conmemorativo Olaf Palme y el premio Jawaharlal Nehru de

entendimiento Internacional.¹⁷¹

En 1979 fue nombrado Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Políticos concretos y desempeñó las funciones del Representante Personal del Subsecretario General en la situación concerniente a Afganistán. Bajo esta condición viajó hasta Pakistán y Afganistán en abril y en agosto del mismo año para continuar con las negociaciones iniciadas por el subsecretario General unos meses antes.

En mayo de 1981 volvió a unirse al Ministerio de Asuntos Exteriores de su país pero siguió representando al Subsecretario General en el contexto de la situación de Afganistán hasta su nombramiento como Secretario general de las Naciones Unidas en diciembre del mismo año.

Asumió el cargo el 1 de enero de 1982 y su mandato fue renovado para un segundo período de cinco años.

Logró la firma del acuerdo de Paz para El Salvador y del Acta de Nueva York; gestionó para lograr la paz entre Irak e Irán y en Camboya, como la independencia de Namibia de Sudáfrica.

En 1988 negoció el alto el fuego en la guerra Irán-Irak.

3.5.1. Labor general

“Instituciones como ésta no se erigen en un día. Requieren una constante labor constructiva y fidelidad a los principios en que se basan.”¹⁷²

Me apartaré para concentrarme en el problema central de la capacidad de la Organización para mantener la paz y servir de foro para las negociaciones: Trataré de analizar las evidentes dificultades con que tropieza para hacerlo, dificultades relacionadas con los conflictos entre los objetivos nacionales y las metas de la Carta y con la tendencia actual a recurrir a la confrontación, la violencia e incluso la guerra en pos de los que se perciben como intereses, reivindicaciones o aspiraciones vitales.

Al considerar el propósito y la necesidad del multilateralismo, no se debía olvidar que los intereses nacionales generalmente ocupan el primer puesto en las prioridades de los gobiernos.

Repitió su llamamiento para que se diera un enfoque multilateral y racional a los problemas de la paz y el desarrollo internacionales convencido de que ese era el deseo de los Estados Miembros pese a las dificultades y contratiempos con que tropiezan los gobiernos al tratar de conseguir que funcione un sistema multilateral. El debilitar el enfoque multilateral constituye una actitud irresponsable.

¹⁷¹ <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/sg5bio.html> consultado el 29 de abril de 2004.

¹⁷² Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1982), p. 10.

En sus primeras memorias anuales trató de sugerir medidas para que las Naciones Unidas puedan hacer frente con más eficacia a la amenaza y también a la realidad de los conflictos armados. “En esencia debe cumplirse dos condiciones. La primera indicó que era preciso que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en particular los dos miembros más poderosos, se den cuenta de que, pese a las diferencias y a la desconfianza bilaterales, conviene a sus intereses nacionales cooperar con el Consejo de Seguridad y, dentro de este marco, ejercer una influencia colectiva para resolver las controversias regionales; la segunda, que hacía falta que todos los Estados Miembros reconozcan más cabalmente que la existencia de un órgano internacional representativo y dotado de autoridad, capaz de mantener la paz y la seguridad, beneficia sus intereses individuales, así como el interés común, y que, por tanto, las decisiones de tal órgano deben ser acatadas”.¹⁷³

Estos dos objetivos se lograrían si las disposiciones y el espíritu de la Carta fueran respetados universalmente. Un afortunado resultado se obtuvo cuando dos Estados Miembros –Francia y Nueva Zelandia– ateniéndose fielmente al Capítulo VI de la Carta, recurrieron a la asistencia del Secretario General de las Naciones Unidas para resolver una controversia que había deteriorado considerablemente sus relaciones.

El objetivo proyectado hacia 1985 era “[...] examinar las premisas básica de nuestra actividad en las Naciones Unidas, encarnación práctica del concepto del multilateralismo.

Lamentablemente, la historia de las relaciones internacionales de postguerra nos ha mostrado hasta hora que el interés común por la paz y la seguridad tiende a evidenciarse únicamente cuando los casos llegan a una etapa peligrosamente crítica”.¹⁷⁴

En la memoria de 1986 apuntó al porvenir y examinó la actuación y las potencialidades de las Naciones Unidas respecto de aquellos problemas actuales que probablemente perduren y de las nuevas exigencias que imponga el futuro; revisó las situaciones de conflicto en 1986 donde se preocupó por la situación de Oriente Medio, en especial de Palestina y Líbano.

En la memoria de 1986 describió su propuesta para contribuir las Naciones Unidas a resolver los problemas que, presumía, enfrentaríamos al pasar al próximo milenio.

En la séptima memoria se ocupó de las consecuencias de la experiencia y de las perspectivas que se perfilaban en las Naciones Unidas por considerar bastante repentino el renacimiento del interés del público

¹⁷³ Javier Pérez de Cuellar. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1986, Nueva York, Naciones Unidas, 1986, p. 8.

¹⁷⁴ Javier Pérez de Cuellar. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1984, Nueva York, Naciones Unidas p. 3.

El crecimiento de la Secretaría no fue resultado de un proceso interno sino una respuesta a las exigencias de una estructura intergubernamental más vasta a la cual la Secretaría debe prestar servicio. El Secretario General no pudo menos que alegrarse ante esa renovada confianza en el multilateralismo y sus agentes, quienes se encuentran en distintos puntos del globo dedicados a las tareas de la paz. Para la paz es muy importante que esas expectativas se cumplan y no sean defraudadas.

La estructura de la Secretaría está determinada por el presupuesto, lo cual impone restricciones muy considerables a la libertad de acción del Secretario General. En particular cabe mencionar la tendencia de establecer dependencias más o menos autónomas, sobre las que el Secretario General no tiene control. Para que cumplan determinadas funciones. Esta tendencia plantea serias cuestiones de responsabilidad y autoridad en materia de organización, y quizás no sea siempre compatible con el concepto de una Secretaría unificada que trabaje con espíritu de grupo bajo un solo mando.

Estableció un grupo asesor de alto nivel sobre reformas administrativas para que individualice cuestiones y esferas en que pudieran introducirse modificaciones o reformas.

Una de sus prioridades fue mejorar el funcionamiento eficiente de la Secretaría de manera que le fuera posible convencer a los Estados Miembros de que todos los recursos humanos y de otra índole que fueran requeridos –pero no más de lo necesario– estaban disponibles y se usarían eficazmente.

Ordenó la suspensión temporal de la contratación de personal: El éxito de todo programa de mejora administrativa exige la cooperación activa no sólo de todos los miembros de la Secretaría sino también de los propios Estados Miembros. Con este objeto tuvo intención de obtener las opiniones de los Estados Miembros sobre una serie de enfoques que a su parecer, podrían explorarse ventajosamente.

El fortalecimiento y la revitalización de la actual estructura de instituciones multilaterales reviste importancia decisiva para la solución de los problemas que afronta la comunidad internacional en lo que se refiere a la paz, la seguridad y el desarrollo.

Es evidente la existencia de una tendencia al unilateralismo que, por ende, se aparta del criterio característico de la posguerra de resolver los problemas multilateralmente.

No obstante, en un mundo en que es casi absolutamente cierto que el destino de cada país estará cada vez más ligado al de los demás, no hay nada que pueda sustituir a un sistema multilateral eficaz en lo que se refiere a mantener la paz y la seguridad internacionales y a resolver los problemas mundiales con espíritu de cooperación.

Consideraba que el contexto imperante era propicio para renovar y revitalizar el sistema internacional.

Los elementos que testificaron el fortalecimiento de las instituciones constitutivas de la Organización fueron: el ejercicio de la autoridad del Consejo de Seguridad en la forma prevista en la Carta, los casos en que la Asamblea General y el Consejo refuerzan recíprocamente su quehacer, la estrecha cooperación entre todo el Consejo y el Secretario General, el papel más importante que cobra la Secretaría, representada por el Secretario General, en la realización de misiones de paz cada vez más diversas y la reactivación del Consejo Económico y Social que se prevé.¹⁷⁵

Conforme con el programa de reforma instituido por la Asamblea General en su resolución 41/213, la Secretaría fue reestructurada internamente y se redujo considerablemente el número de sus funcionarios. Al mismo tiempo, los nuevos procedimientos adoptados cimentaron la confianza mutua entre los Estados Miembros y la Secretaría en cuestiones administrativas y financieras.

Las reformas efectuadas permitieron a los Estados Miembros y a la propia Secretaría comprender con mayor cabalidad la forma en que las Naciones Unidas utilizan sus recursos y fomentar un uso más prudente.

El proceso de reforma y renovación de la Naciones Unidas fue una de sus principales preocupaciones. Como Secretario General, tuvo como otros, la impresión de que las acreciones de cuatro decenios y cierto grado de inflación de las actividades habían creado una resistencia burocrática al autoanálisis, y también de que se requería una estructura más racional y más eficaz. Algunos de los principales puntos:

- El proceso de reforma es una responsabilidad conjunta de los Estados Miembros y de la Secretaría.
- Se reformaron ampliamente los sectores político y administrativo de la Secretaría.
- Se evaluaron detalladamente los sistemas de información sobre gestión teniendo en cuenta la nueva tecnología disponible.
- Las economías que pueden hacerse en la Secretaría tienen un límite.
- La reforma es un medio de mejorar los servicios que la Organización presta a los Estados Miembros.

Hacia 1991 se eliminaban restricciones impuestas por la Guerra Fría, que en años anteriores habrían hecho imposible reorganizar y modernizar la Secretaría. Además la carga

¹⁷⁵ Javier Pérez de Cuellar. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1990, Nueva York, Naciones Unidas, p. 4.

de trabajo ha aumentado y se ha diversificado enormemente y sus responsabilidades se incrementan cada año. Por ello se deben crear nuevas reformas para que la Secretaría responda a la evolución de las circunstancias.

A través de la reestructuración de la función política de la Secretaría, procuró robustecer su capacidad de alerta temprana.

Ninguna organización puede lograr sus fines si su sistema administrativo carece de coherencia o es incapaz de responder a sus verdaderas exigencias. La administración de las Naciones Unidas difiere considerablemente de la administración pública de un país.

También ocasiona dificultades y tensiones el hecho de que a menudo, frente a una cuestión administrativa o presupuestaria, un número relativamente pequeño de Estado Miembros que aporta la mayor parte de los fondos al presupuesto de la Organización adopta determinada posición, y una mayoría de la Asamblea General que no se encuentra en dicha situación, adopta la posición contraria. Este factor y otros análogos hacen que la tarea del Secretario General, como el más alto funcionario administrativo, sea compleja y a veces exasperante, pues si bien todos proclaman su adhesión a los principios de una administración internacional independiente y objetiva, son pocos los que se abstienen de ejercer presión a favor de sus propios intereses particulares. Esto ocurre especialmente en la esfera del personal.¹⁷⁶

Aunque las causas básicas del problema presupuestario de las Naciones Unidas son políticas, es indudable que la eficiencia estructural y administrativa de las Naciones Unidas

¹⁷⁶ En el artículo 97 de la Carta se estipula que el Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la Organización, pero no se da indicación expresa de las funciones que ello entraña ni de cómo han de deslindarse esas funciones de las encomendadas a otros órganos principales, en particular a la Asamblea General.

Naturalmente, la Asamblea General tiene preeminencia: es ella la que nombra al Secretario General en virtud del Artículo 97, controla el presupuesto (Artículo 17) y está facultada para discutir "cualesquiera asuntos... que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos" (Artículo 10) y para establecer reglas para el funcionamiento de la Secretaría (Artículo 101). Dicho de otra forma, la Asamblea establece el marco legislativo general dentro del cual el Secretario General cumple las funciones ejecutivas que le encomienda la Carta. El problema radica en que no hay ningún límite claramente definido entre la rama legislativa y la ejecutiva, lo que a veces hace difícil para el Secretario General formular y ejecutar políticas coherentes, con arreglo a la Carta, para contratar personal y para administrar y supervisar la Secretaría y la administración.

Así, por ejemplo, en cuestiones de personal, podría parecer que se desdibuja la demarcación de funciones prevista en la Carta cuando la facultad de tomar decisiones sobre funcionarios, o de contratar a un grupo de funcionarios, se asigna a una autoridad que no sea el Secretario General. Lo mismo ocurre con diversas directrices cada vez más detalladas que ha formulado en los últimos años la Asamblea General sobre diversos aspectos de la contratación, aunque sólo se deban a su frustración al ver que la administración no ha alcanzado, o tarda mucho en alcanzar, objetivos establecidos en directrices anteriores, más generales, sobre distribución del personal por origen geográfico, sexo, idioma y edad. Aunque no es mi intención oponer objeciones constitucionales o jurídicas a esas directrices detalladas, queda en pie el hecho de que dictar directrices rígidas puede ser contraproducente en lo político y lo administrativo y no siempre ser conducente al funcionamiento sin tropiezos o la administración eficiente de la Organización. Un ejemplo que viene al caso es la reciente decisión por la cual se ha limitado la autoridad del Secretario General, hasta ese momento no cuestionada, de promulgar reglas del Reglamento del Personal, instrumento distinto del Estatuto del Personal, que es de incumbencia de la Asamblea General.

constituye también un factor importante. Por su parte, creo que en estos momentos, cuando es tan evidente que el futuro de las Naciones Unidas depende de un mayor apoyo, dedicación y utilización de todos los Estados Miembros, es necesario recalcar ciertos puntos.

En 1988 celebró la decisión de lo Estados Unidos de adoptar medidas encaminadas al pleno cumplimiento de su obligación jurídica internacional de pagar sus cuotas a las Naciones Unidas.

En la memoria de 1989, la situación administrativa y financiera de la Organización era distinta de la de años anteriores, debido al efecto de la reforma administrativa, a la incorporación de nuevas responsabilidades importantes en cuanto al mantenimiento de la paz y a la continuación de la crisis financiera.

A este aspecto, se ejecutó en gran parte el programa de reformas administrativas iniciado en 1986 con base en las recomendaciones del Grupo de Expertos Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de la Naciones Unidas.¹⁷⁷

Esperó el rendimiento más alto del personal de la Secretaría y, que la eficiencia y el mérito fueran los criterios esenciales para el progreso profesional. Definió como una de sus más altas prioridades el logro de una mayor eficiencia en la Secretaría, dedicando todo su empeño a la empresa de lograr una administración mejor, unificada y coherente.

Un programa de carrera para el personal, a su juicio era indispensable para la capacidad futura de la Secretaría, así como para dar estímulo al personal actual y mantener alta su moral, presupone considerable flexibilidad en la aplicación de una política activa de personal. La tendencia imperante parecía conducir en la dirección opuesta. Para tal efecto, era indispensable que el Secretario General conservara el grado de autoridad necesario para mantener la integridad financiera de la Organización y salvaguardar el concepto de una Secretaría unificada. Ello es completamente normal, y nada hay que objetar a un proceso en el cual el Secretario General justifica sus propuestas detalladamente y luego aplica fielmente cualquier decisión de la Asamblea respecto de dichas propuestas.

Para atender la necesidad de mejorar la gestión de la Secretaría en todos los niveles, una de las principales tareas del Secretario General en los años venideros sería la de agrupar que se dé alta prioridad en la contratación y en la capacitación a la competencia administrativa. Por ende, una buena gestión exigiría una mayor movilidad del personal y un

¹⁷⁷ "Lamentablemente, en varias esferas la capacidad de la Secretaría para desempeñar sus tareas se ve sometida a considerables presiones, entre ellas las responsabilidades adicionales que se le han encomendado. Los sistemas de información sobre gestión y la introducción de nuevas tecnologías han sido provechosos para los servicios sustantivos, de conferencias y administrativos." Javier Pérez de Cuellar. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1989, Nueva York, Naciones Unidas, p. 36.

sistema eficaz de promoción de las perspectivas de carrera. Lo que debía ir acompañado de mejores perspectivas para la mujer en la Secretaría.¹⁷⁸

La revisión de la estructura, del personal y de los procedimientos que se está llevando a cabo debe realizarse teniendo presentes estos puntos. Si así se hace, hay buenas perspectivas de lograr una Secretaría más ajustada y menos costosa en los próximos años.

Concluyó la memoria de 1986 con algunas observaciones personales sobre el papel del Secretario General de las Naciones Unidas y sobre la propia Organización.¹⁷⁹

En su calidad de Secretario General, trató de fomentar constantemente tal respeto y de velar por que la Secretaría desempeñara con cabal eficacia sus importantes funciones en esa esfera. A pesar de las restricciones financieras, las actividades de la Organización encaminadas a obtener el mayor cumplimiento posible de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás instrumentos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos cobraron aún mayor impulso durante 1986.

El Consejo de Seguridad, órgano principal de las Naciones Unidas en lo tocante al mantenimiento de la paz y la seguridad, se encuentra con frecuencia imposibilitado de adoptar medidas decisivas para resolver conflictos internacionales, y quienes se sienten lo suficientemente fuertes para hacerlo, desobedecen o desconocen sus resoluciones. Muchas veces el Consejo parece impotente para generar el apoyo y la influencia necesarios para que se respeten sus decisiones, incluso las aprobadas por unanimidad.

¹⁷⁸ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1986), p. 21.

¹⁷⁹ Es obligación del Secretario General proporcionar toda la orientación y asistencia que pueda en todas las esferas analizadas en esta memoria. Debe tratar de presentar conceptos y enfoques que den pie a una convergencia de opiniones entre los Estados Miembros sobre cuestiones políticas y buscar activamente, mediante diversas formas de buenos oficios, la manera de prevenir conflictos y de resolver controversias. En el amplio campo de los problemas económicos y sociales mundiales el Secretario General debe proyectar una visión del futuro e indicar las prioridades mediante las cuales esa visión podría convertirse en realidad. Debe esforzarse para lograr la aplicación de las decisiones pertinentes de los diversos órganos intergubernamentales. En su carácter de más alto funcionario administrativo, debe guiar y controlar la Secretaría a fin de que ésta preste el mejor servicio posible a la Organización y a sus Estados Miembros.

Es necesario que el Secretario General no solamente se guíe por los principios de la Carta sino también que los sostenga públicamente como vocero del concepto de un mundo justo y pacífico que encarnan las Naciones Unidas. El Secretario General tiene que hablar públicamente o que actuar a través de la diplomacia callada, según lo juzgue de más utilidad, con respecto a las cuestiones que puedan perjudicar las metas establecidas por los fundadores de las Naciones Unidas. En toda situación, el Secretario General debe actuar con los Estados Miembros y por su intermedio pues solamente ellos pueden proporcionarle el apoyo político y la autoridad que necesita para actuar con eficacia [...].

Me veo obligado, sin embargo, a expresar cierta preocupación por una tendencia a considerar al Secretario General en algunas circunstancias como un tanto separado y distinto del resto de la Organización. El expresar plena confianza en el Secretario General y el negar al mismo tiempo el apoyo necesario al Consejo de Seguridad o el no trabajar constructivamente en la Asamblea General para lograr una mayor convergencia de posiciones encontradas, constituye una contradicción fundamental. Semejante dicotomía no puede conducir a la realización de todo el potencial de la posición del Secretario General y, pero todavía, a la de la Organización en su conjunto. Estoy convencido de que la eficacia permanente y robustecida de las Naciones Unidas depende ante todo de la disposición de los Estados Miembros a considerar el conjunto de las Naciones Unidas como la estructura necesaria para tratar los problemas trascendentales de un modo interdependiente. Cfr. *Ibidem*, pp. 22-23.

Para el Secretario Pérez los gobiernos podrían ayudar activamente a fortalecer el sistema prescrito en la Carta de muchas maneras. Uno de los medios para hacerlo sería el uso más sistemático del Consejo de Seguridad-Estados Miembros-Secretario General.

Hubo una tendencia a evitar presentar problemas críticos al Consejo de Seguridad, o hacerlo demasiado tarde para que el Consejo pueda tener influencia apreciable en su evolución.

En los últimos años el Consejo de Seguridad ha recurrido cada vez más al procedimiento de las consulta oficiosas. Existe a veces el riesgo de que este procedimiento se convierta en un sustituto de la acción por el Consejo o incluso en una excusa para la inacción.

Hizo un llamamiento a los miembros del Consejo, especialmente a los miembros permanentes, para que ponderaran sus obligaciones a ese respecto y las desempeñaran con el alto nivel de responsabilidad previsto en la Carta.

Con frecuencia se encomienda al Secretario General la función de supervisar la aplicación de una resolución. Sin el apoyo permanente, diplomático y de otra índole de los Estado Miembros, los esfuerzos del Secretario General tienen menos probabilidades de resultar fructíferos. La acción diplomática concertada es complemento indispensable de la aplicación de las resoluciones. Estimó que al examinar uno de los mayores problemas de las Naciones Unidas –la falta de respeto de sus decisiones por aquellos a quienes van dirigidas– se deben estudiar nuevas maneras de conseguir que los Miembros ejerzan su influencia colectiva sobre el problema que se aborda.

La Carta de las Naciones Unidas da clara prioridad a la tarea de hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y al compromiso de todas las naciones, especialmente los miembros permanentes de Consejo de Seguridad, de cooperar, dentro del marco de las Naciones Unidas, para alcanzar ese fin.

Los Estados y otras Partes en las controversias internacionales tienen en todo momento la obligación fundamental de cooperar con el Consejo de Seguridad y el Secretario General en la búsqueda de formas adecuadas de control de conflictos.

El Consejo de Seguridad, con la cooperación del Secretario General, ha proporcionado toda clase de mecanismos de conciliación, mediación, de buenos oficios, determinación de los hechos, observación de treguas y diplomacia discreta. Ha proporcionado frecuentemente el marco para importantes combinaciones de esfuerzos bilaterales y multilaterales.

Los sucesivos Secretarios Generales han participado activamente en todos estos esfuerzos y la función del Secretario General en los asuntos relacionados con la paz y la seguridad ha evolucionado en consecuencia. Más adelante me ocuparé de este tema al referirme al futuro.

Sostuvo que el Consejo de Seguridad ha desempeñado una función indispensable y a menudo definitoria, al proporcionar estabilidad y limitar los conflictos.

Se limitó a formular un conjunto más sencillo de sugerencias: “En primer término, quisiera sugerir a los miembros del Consejo de Seguridad y, en particular, a los miembros permanentes que, en su calidad de tales, hicieran un esfuerzo decidido y consciente a fin de que el Consejo actuara más como guardián de la paz —su función original— y menos como campo de batalla para dirimir diferencias políticas e ideológicas que carecen de relación directa con la materia en cuestión. En otras palabras, que, por encima de las diferencias bilaterales, asignaran prioridad a las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad internacionales.

En segundo término, sugirió que en el futuro próximo, el Consejo de Seguridad haga un esfuerzo reflexionado y concertado por resolver uno o dos de los problemas más importantes que tiene ante sí aplicando plenamente las medidas de que dispone de conformidad con la Carta.

En tercer término, todos los Estados Miembros podrían reafirmar las obligaciones que han contraído en virtud de la Carta, en particular las relativas a abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, a optar por el arreglo pacífico de las controversias, a utilizar el mecanismo de previsto en la Carta para el arreglo de controversias y a respetar las decisiones del Consejo de Seguridad”.¹⁸⁰

La función de la Organización y, por ende, del Secretario General, es armonizar, alentar y tomar la iniciativa.¹⁸¹ El año 1986 fue designado Año Internacional de la Paz. Tratemos que ello constituya un llamado a la reflexión y a la acción.

Aparte de ésto, creo que la capacidad de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz se fortalecería considerablemente si el Consejo de Seguridad tuviera al respecto un programa que no se limitara a los temas incluidos oficialmente a solicitud de los Estados Miembros y celebrara reuniones periódicas para examinar el panorama político y determinar situaciones de peligro que harían necesario recurrir a la

¹⁸⁰ Javier Pérez de Cuellar. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1985, Nueva York, Naciones Unidas, p. 10.

¹⁸¹ Javier Pérez de Cuellar. Op. cit. (1985), p. 11.

diplomacia preventiva o de anticipación. Tampoco los informes que el Secretario General presentara a estas reuniones constituirían una invocación del Artículo 99 de la Carta.

En este contexto, es preciso insistir en que el Secretario General no dispone actualmente de medios adecuados para reunir a tiempo la información exacta y objetiva que se necesita para evitar el estallido de conflictos violentos. Hizo sugerencias al respecto en su memoria anterior y exhortó a los Estados Miembros a que considerase nuevamente medios para que la Secretaría pudiera vigilar posibles situaciones de conflicto de forma imparcial. Desde ese momento la estrategia para la paz debió aprovechar mejor los momentos oportunos. La capacidad de mediación o investigación de las Naciones Unidas no debe reservarse hasta que ya sea muy tarde para evitar hostilidades.

En 1982 sugirió varios medios para lograr que el Consejo de Seguridad y el Secretario General contribuyeran en mayor medida al mantenimiento de la paz.

Se inició una empresa de gran tamaño, aunque por su propio carácter incompleta, con el objeto de adaptar la Secretaría a las necesidades del período que se avecinaba.

En enero de 1987, insté al Consejo de Seguridad a buscar los medios de trabajar colectivamente para resolver cuestiones que se venían incluyendo hace años en la orden del día. Los resultados son ahora del conocimiento público. Se estableció una coordinación notable entre la labor del Consejo de Seguridad y el Secretario General.

Ninguno de esos logros se debió exclusivamente a la habilidad diplomática: todos necesitaron o necesitarán complejas operaciones sobre el terreno, debidamente autorizadas por lo órganos competentes, que trascienden el concepto anterior –innovador y muy útil- del mandamiento de la paz por las Naciones Unidas. De cualquier forma, todas esas operaciones guardan relación con la aplicación de planes negociados en detalle con las Partes interesadas y con la participación activa del Secretario General.

La acción y no el debate ha respondido a dos preguntas que preocuparon al mundo durante prácticamente toda la vida de la Organización:

1. Si la Organización podía reunir las facultades necesarias para reparar los quebrantamientos de la paz y anular las agresiones.
2. Si la Secretaría podía ejecutar proyectos de paz que requerían cada vez más versatilidad.

En ambos casos la respuesta es afirmativa. Ya no cabe duda sobre la eficacia de las Naciones Unidas. Es un hecho importante que los dirigentes mundiales reunidos en tres conferencias de la cumbre celebradas en Londres, Abuja y Guadalajara han emitido declaraciones en que han reconocido que corresponde a las Naciones Unidas un lugar

central en el sistema internacional y han afirmado solemnemente su confianza en éste. Y en planos totalmente distintos de la vida internacional, las Naciones Unidas se consideran una vez más un intermediario confiable.

El Secretario General Pérez reportó que los progresos económicos logrados después de la Segunda Guerra Mundial se debían en gran medida a la cooperación multilateral que las Naciones Unidas han contribuido a establecer y desarrollar. Sin embargo, diversas tendencias y acontecimientos recientes, lejos de fortalecer esa cooperación, indicaban un claro retroceso en los esfuerzos en esa dirección. Todo ello hace más imperiosa la necesidad de contar con mecanismos internacionales que permitan armonizar mejor las políticas de los distintos países, esfuerzos que debían ser apoyados por la acción concertada de las naciones y la asistencia de las instituciones multilaterales.

La Organización ha logrado prever e individualizar cuestiones de importancia, movilizar la opinión pública, investigar y analizar problemas críticos, proporcionar asistencia directa dentro de sus posibilidades y negociar acuerdos constructivos en diversos campos de actividad.

El historial de logros y triunfos del sistema de las Naciones Unidas en materia económica y social es variado y sólido.

En 1987 formuló algunas sugerencias para fortalecer al Consejo Económico y Social y así cumplir las responsabilidades que la Carta le encomienda.¹⁸²

Destacó muchas oportunidades cuán apremiante era reexaminar el problema de los productos básicos, para determinar otras líneas de acción, en forma práctica, para aliviar las dificultades de los países dependientes de los productos básicos; lo anterior, pudo lograrse en colaboración con los organismos especializados.

Hizo un llamamiento a los gobiernos para que, en la medida de lo posible, adoptaran la práctica de remitir los casos que requieran un fallo judicial a la Corte Internacional de Justicia.¹⁸³

¹⁸² “Dos elementos pertinentes a ese proceso son, primero, la eficacia del Consejo depende de su capacidad para dar una orientación autorizada con miras a una clara definición de prioridades, por lo que si el Consejo se reúne a un nivel político suficientemente elevado, preferiblemente ministerial, para examinar cuestiones de gran importancia para la comunidad internacional. Esas reuniones podrían realzar la condición, credibilidad y efectividad del Consejo, y segundo, estrechamente relacionado con el anterior, los Estados Miembros deberían considerar medidas prácticas para identificar los problemas relativamente más importantes que sean aptos para su examen a nivel intergubernamental, lo cual implica dar plena consideración a la circunstancia de que las cuestiones financieras, monetarias, comerciales y de desarrollo están relacionadas entre sí y tienen profundas consecuencias políticas y sociales. En este contexto tiene pertinencia el concepto de desarrollo sostenible en su acepción más amplia”. Cfr. Javier Pérez de Cuellar Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1988, Nueva York, Naciones Unidas, p. 24.

¹⁸³ El principio de que los tratados deben respetarse y cumplirse de buena fe, expresado por lo común en la máxima *pacta sunt servanda*, es básico para la Carta. El respeto de los convenios internacionales no es sólo uno

La Carta, en el Artículo 96, autoriza a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad que soliciten a la Corte Internacional de Justicia opiniones consultivas. Debido a que estas opiniones pueden desactivar una posible crisis internacional, sugirió nuevamente que la extensión por la Asamblea General de esa autoridad al Secretario General estaría en perfecta armonía con la relación complementaria entre los tres órganos interesados de las Naciones Unidas, relación que se ha desarrollado fructíferamente a lo largo de los años. Así, se fortalecería además la función del Secretario General, objetivo al que apuntaban frecuentemente los Estados Miembros como lo indican las declaraciones al más alto nivel. Tal medida sería una forma importante de desarrollo del derecho internacional y de normas jurídicas que constituyeran la base de las actividades de las Naciones Unidas y de las relaciones internacionales.

El cuadragésimo aniversario de la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos se cumplió en momentos en que la evolución de la situación mundial confiere nueva proyección y urgencia a las ideas de dignidad humana y libertad más amplia enunciadas en la Carta.

Una característica deplorable del actual contexto internacional son la frecuencia y magnitud de las violaciones de los derechos humanos fundamentalmente en distintos países y regiones. Los mecanismos pacientemente elaborados para vigilar las violaciones de los derechos humanos y señalarlas a la atención de los gobiernos interesados, con interesados, con frecuencia en forma confidencial por parte del Secretario General, y el funcionamiento de los órganos de las Naciones Unidas como centros de coordinación de la expresión de las inquietudes de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales están probando su inapreciable valor en la gran campaña encaminada a universalizar el disfrute de los derechos humanos.

Respecto a la preocupación en el ámbito de la promoción del respeto a los derechos humanos, el Secretario General realizó gestiones confidenciales.

Los instrumentos jurídicos sólo proporcionan los cimientos en que puede basarse la estructura de los derechos humanos. Para que se apliquen hacen falta iniciativa, tacto, oportunidad y cooperación. Por ejemplo, frecuentemente el Secretario General debe ejercer sus buenos oficios a este respecto en condiciones de suma confidencialidad para que no sean contraproducentes. No obstante, hay poca duda en la fe y esperanza que ponen los

de los principios fundamentales del derecho internacional, sino también la base de cualquier comunidad internacional organizada. De abandonarse ese principio, se desmoronaría toda la superestructura del derecho y la organización internacionales contemporáneas, incluido el funcionamiento de las Naciones Unidas, el efecto de las decisiones de sus órganos competente y el recurso al arbitraje internacional o a la solución judicial de las controversias juzgables.

pueblos en los esfuerzos de las Naciones Unidas por restablecer los derechos humanos en los lugares en que son devengados o violados.

En el contexto de las actividades de socorro internacional y a raíz de la experiencia adquirida en la emergencia humanitaria ocasionada por la resolución 688(1991) del Consejo de Seguridad, se debe recordar que el Secretario General no puede hacer uso de atribuciones que no tiene y desplegar recursos de los que nos dispone. Para operaciones a gran escala sobre el terreno, la Secretaría necesita mandatos claros con financiación asegurada, conforme a las disposiciones de la Carta y con los procedimientos establecidos.¹⁸⁴ A partir de lo anterior se menciona que las Naciones Unidas emprenden actividades de naturaleza distinta a la prevista en su concepción original y por ello conviene hacer un examen de su órgano ejecutivo, esto es, la Secretaría.

Para el Secretario, el problema de los refugiados sólo podrá resolverse solucionando las profundas causas políticas a que obedece.

Teniendo presentes el carácter de su cargo y la manera como deben encararse los problemas para obtener resultados tangibles, se mantuvo en contacto con diversos gobiernos respecto de determinadas situaciones y casos concretos de derechos humanos.¹⁸⁵

3.5.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz

“En la mayoría de las situaciones de conflicto, la voluntad de conciliar diferencias es débil o brilla por su ausencia y, en el otro extremo del espectro, el concepto de las relaciones mundiales dominadas por preocupaciones de seguridad nacional o enfocadas como una lucha de evolución impredecible entre grandes fuerzas ideológicas parece haber desplazado al de la nueva y esclarecida comunidad internacional prevista en la Carta.”

“Las perspectivas de guerra o paz, regional o mundial, serán siempre la preocupación mayor de la comunidad internacional”¹⁸⁶

“Ya cerca del fin de su mandato como Secretario General, se me perdonará que comparta con los Estados Miembros algunos pensamientos sobre esta experiencia. He participado en la labor de la Organización, en diversas funciones en prácticamente dos decenios. He sido Secretario General en años en que, a juicio de la mayoría, han sido de los más productivos. Me he sentido más llamado a mediar sobre los problemas por resolver que por contemplar los logros. El optimismo de Pangloss ciertamente no tiene cabida en las Naciones Unidas.

También en esta memoria se proponen iniciativas para superar dificultades graves que nos impiden evitar conflictos, erradicar la pobreza y proteger los derechos humanos.”¹⁸⁷

La escasa actividad preventiva de la Organización, ha sido objeto de permanente atención y

¹⁸⁴ Javier Pérez de Cuellar. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1991, Nueva York, Naciones Unidas, p. 22.

¹⁸⁵ Javier Pérez de Cuellar. Op. cit. (1983), p. 9.

¹⁸⁶ Javier Pérez de Cuellar. Op. cit. (1989), p. 27.

¹⁸⁷ Javier Pérez de Cuellar. Op. cit. (1991), p. 29.

denuncia por parte de diferentes Secretarios Generales de la misma. En 1982, el cuarto Secretario General, ya solicitaba en su memoria anual el desarrollo de una capacidad mayor y más sistemática para investigar directamente las áreas potencialmente más conflictivas. En 1989, señalaba que “de cara a activar el potencial de la Organización para evitar las guerras, es necesario plantearse claramente desde el comienzo la necesidad de una discusión sobre situaciones que se prevé puedan estallar. Un requisito previo para este objetivo es la información oportuna, precisa e imparcial”¹⁸⁸

A pesar de los esfuerzos de muchos, 1983 fue un año desalentador en cuanto a la búsqueda de la paz. Estimó preciso detener y contrarrestar la erosión del multilateralismo y el internacionalismo. En la memoria de dicho año, se concentró en ciertos enfoques que podrían aumentar la efectividad de la Organización como institución política.

En tales circunstancias es paradójico que, mientras que las realidades contemporáneas han acrecentado la necesidad del uso de medios multilaterales para abordar nuestros problemas y han ampliado las posibilidades de crecimiento y desarrollo mediante el multilateralismo, cada vez más se pongan en tela de juicio las normas, los instrumentos y las modalidades de la cooperación multilateral. A veces también suele manifestarse una cierta renuencia a hacer el esfuerzo necesario para utilizar a las organizaciones internacionales.

“¿Por qué se ha producido este retroceso del internacionalismo y multilateralismo en un momento en que los acontecimientos reales, en relación tanto con la paz mundial como con la economía mundial, parecerían exigir su fortalecimiento?”¹⁸⁹

Después de la Segunda Guerra Mundial hubo un cierto exceso de confianza en la capacidad de las instituciones internacionales. Pese a ello, en algunas situaciones las Naciones Unidas o su Secretario General siguen siendo esenciales para la comunicación entre las Partes.

En 1986 las Naciones Unidas se han encontrado sujetas a una grave crisis que pone a prueba su solvencia y su viabilidad. La labor de las Naciones Unidas se ha visto ensombrecida por dificultades financieras, debido, en fundamentalmente, a que determinados Estados Miembros no cumplen las obligaciones que emanan de la Carta.

La solución pacífica de los problemas depende más que nada de una convergencia de intereses. A su juicio, en 1987 el concepto cobró claridad.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1989), p. 8.

¹⁸⁹ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1984), p. 4.

¹⁹⁰ Javier Pérez de Cuellar. *Memoria del Secretario General ...*, septiembre de 1987, Nueva York, Naciones Unidas, 1987, p. 26.

Los acontecimientos hacia 1988 fueron resultado de una actividad diplomática sostenida por las Naciones Unidas a lo largo de los años e intensificada recientemente. La paz y la seguridad internacionales, los órganos principales de las Naciones Unidas han venido funcionando cada vez más con arreglo a lo previsto en la Carta. La relación de trabajo entre el Consejo de Seguridad y el Secretario General pocas veces ha sido más estrecha.

El multilateralismo ha demostrado ser capaz de inspirar más confianza y de lograr mejores resultados que cualesquiera otras opciones.

El proceso de arreglo pacífico de las controversias prescrito en la Carta suele dejarse de lado. En el Capítulo VII de la Carta, se prevén medidas severas en pro de la paz mundial, pero la perspectiva de que se adopten tales medidas se considera prácticamente imposible en nuestra comunidad internacional dividida.

En su periodo, el camino era sumamente peligroso, síntoma de lo cual es la crisis del enfoque multilateral de los asuntos internacionales y la erosión concomitante de la autoridad y el prestigio de las instituciones intergubernamentales mundiales y regionales.

A pesar de las intensas negociaciones que llevó a cabo con el apoyo total y el estímulo del Consejo de Seguridad, resultó al final imposible contener un conflicto de grandes proporciones.

En todos esos casos las partes habrían ganado, a la larga, muchísimo de haber existido un sistema eficaz de arreglo pacífico de controversias.

La consideración de que los Miembros ejerzan su influencia colectiva se aplica a los buenos oficios y las negociaciones de distinto tipo que se emprenden a instancias del Consejo de Seguridad.¹⁹¹

El Secretario General podría desempeñar un papel más directo en el marco general del Artículo 99 de la Carta. Consideró que sus predecesores así lo hacían en varias ocasiones, pero se preguntaba si había llegado la hora de aplicar un enfoque más sistemático. El Secretario General trató tradicionalmente, si bien en forma oficiosa, de mantenerse atento a los problemas susceptibles de desembocar en conflicto y de hacer lo que estaba a su alcance para prevenirlos mediante discretas medidas diplomáticas. Los medios diplomáticos de que dispone el Secretario General son sumamente limitados en sí mismos. Se propuso hacer más amplia y más sistemática la capacidad de investigar los hechos en las zonas de posible conflicto en estrecha coordinación con el Consejo.

¹⁹¹ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1982), p. 8.

En 1983, el Secretario evaluaba un periodo en que se pone en tela de juicio el valor de la diplomacia multilateral y las instituciones internacionales no funcionaba como era debido. Y tampoco había indicios de que, en la mayoría de los casos, la diplomacia bilateral o determinadas acciones unilaterales llenaran ese vacío dando lugar a la armonización de políticas nacionales que es indispensable para la estabilidad futura y para el bien común internacional.

En esa coyuntura crítica de las relaciones humanas era alentador que el movimiento de países no alineados haya asumido un papel de protagonista a favor del enfoque multilateral y de los propósitos y principios de la Carta. Al mismo tiempo, esa visión de las cosas no estaba limitada por cierto al movimiento no alineado: En sus entrevistas con gobernantes de todo el mundo observó un deseo evidente de que las Naciones Unidas funcionaran como se había previsto originalmente.

Consideró imprescindible invertir el sentido de tal tendencia y fortalecer nuestras instituciones internacionales, no sólo para hacer frente a los conflictos inmediatos sino también para crear una estructura adecuada para la vida de las generaciones venideras en nuestro tan poblado planeta.

Además de sentirse complacido por observar que se estaba tratando de controlar la inflación retórica en los debates de la Asamblea General, de promover la cortesía en el diálogo y, de hecho, de establecer, aunque fuera gradualmente, un equilibrio entre el debate y la negociación, los elementos parlamentario y diplomático, que forman parte por igual de las Naciones Unidas.

“Un hecho primordial de la situación que impera actualmente en el mundo es que, aunque el poder para destruir la Tierra está concentrado en unos pocos, el poder para imponer y consolidar la paz es compartido por muchos.

Algunas de estas conclusiones son: la obligación consagrada en la Carta de resolver las controversias internacionales por medios pacíficos y de conformidad con los principios de justicia y el derecho internacional significaría que esas controversias debieran ser objeto de un examen constante por el Consejo de Seguridad; y, cuando estalla un conflicto armado, mientras éste dure, las demás Potencias, sean mundiales o regionales, deben obrar con la mayor cautela para no incrementar el volumen ni la intensidad del conflicto.”¹⁹²

Creía que “aún más, [...] se podrían concretar mejores posibilidades de paz empleando una diplomacia más directa. No olvidemos que la paz se logra con acuerdo y no con la ilusión de que los hay. Cuando se prevén negociaciones, la aprobación de una

¹⁹² Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1988), p. 13.

resolución por el Consejo de Seguridad sienta las bases del proceso diplomático necesario, pero no lo lleva forzosamente a término. Las negociaciones basadas en tal resolución se hacen más difíciles si los que la han preparado dan distintas interpretaciones a sus disposiciones.”¹⁹³

Para el Secretario Pérez de Cuéllar la única fuente de información para evitar las guerras que el Secretario General tiene es la que proporcionan los representantes de los gobiernos, suplementada por la recopilación y el análisis de la prensa y otras publicaciones. Lo que no es suficiente para los casos en que no basta la diplomacia de anticipación. Para adoptar medidas tales como establecer puestos de observación o enviar equipos de investigación, por no hablar del nombramiento de misiones de observadores militares en casos donde la lucha parece inminente, el Secretario General necesita información fidedigna aún cuando ésta pueda investigarse o verificarse nuevamente. Sólo así podrá determinar si una situación debe señalarse o no a la atención del Consejo de Seguridad en virtud de Artículo 99 de la Carta y en qué momento conviene hacerlo.

Podría buscarse la forma de recibir información de sistemas con base en el espacio u otros de vigilancia técnica, lo que permitiría a la Secretaría seguir de cerca situaciones conflictivas de forma claramente imparcial. Falta determinar si el potencial tecnológico actual puede ponerse al servicio de la paz.

Cuando hubiera probabilidades de fricción internacional, el Consejo de Seguridad podría obrar por cuenta propia o pedir al Secretario General que hiciera uso de sus buenos oficios directamente o mediante un representante especial. Cuando procediera, el Consejo podría recabar la cooperación de la organización regional interesada para conjurar una crisis.¹⁹⁴

Cabe señalar también que, en los últimos años, las Naciones Unidas han recurrido cada vez más, en las consultas del Consejo de Seguridad y en la interposición de buenos oficios por el Secretario General, a métodos que permiten evitar las discusiones improductivas y discernir las vías por las que pueden buscarse soluciones justas. Debería resultar evidente a esta altura que las Naciones Unidas son más que un foro de debates; son también un lugar y un medio para celebrar negociaciones serias.

Creía que, de hacerse extensiva esta facultad al Secretario General se ampliarían considerablemente los medios de resolver pacíficamente las crisis internacionales. Esta sugerencia se funda en la relación complementaria entre el Consejo de Seguridad y el

¹⁹³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁹⁴ Javier Pérez de Cuéllar. *Op. cit.* (1985), p. 16.

Secretario General y en consideración de que casi todas las situaciones que afectan a la paz y la seguridad internacionales exigen un esfuerzo especial del Secretario General en la interposición de sus buenos oficios.¹⁹⁵

La paz no significa el término de todo conflicto, sino la posibilidad de resolverlos mediante distintos medios al de la fuerza o intimidación. Como dijo Emmanuel Kant, uno de los padres intelectuales de las Naciones Unidas, la paz significa equilibrio en dinámica competencia. Las Naciones Unidas tratan de orientar nuestra visión hacia la consecución de ese objetivo.

En las primeras memorias indicó los requisitos de una diplomacia preventiva encomendada a las Naciones Unidas. Nuevamente, el principal problema es la falta de medios de que disponen las Naciones Unidas para supervisar efectiva e imparcialmente las situaciones de conflicto potencial o incipiente. La diplomacia preventiva supone una capacidad de alerta temprana, la cual, exige disponer de una base de datos fidedigna procedente de fuentes independientes. El acervo actual del Secretario General es totalmente insuficiente. Al no tener acceso a los medios tecnológicos correspondientes, por ejemplo, sistemas basados en la tecnología espacial y otros sistemas técnicos de vigilancia, y al carecer de una representación en el terreno que responda a las necesidades, es difícil imaginar de qué modo la Secretaría podría seguir de cerca los potenciales conflictos internacionales de forma imparcial. A este respecto se ha registrado un modesto comienzo con el establecimiento, en los últimos cuatro años, de unas oficinas políticas del Secretario General en Kabul e Islamabad y, más recientemente, en Teherán y Bagdad. Una labor así parece indispensable si queremos desarrollar la capacidad preventiva a que pueda recurrir el Secretario General. La falta de esa capacidad entorpece la aplicación del Artículo 99 de la Carta, sobre todo en su aspecto de anticipación. En la Carta no se prevé que las Naciones Unidas deban esperar a que se desencadenen las hostilidades, se produzca una agresión o sean desproporcionadas las violaciones a los derechos humanos antes de tomar medidas para solucionar la situación. Son demasiados los casos en que, en situaciones de amenaza de conflictos en gran escala, se ha mantenido en reserva la capacidad de mediación o de investigación de la Organización, en tanto que se desencadenaban guerras y se enconaban las controversias. Son situaciones complementarias que el Secretario General disponga de todos los medios enunciados en el artículo 99 de la Carta y el Consejo de Seguridad (conforme el artículo 34) mantenga un temario de no limitado únicamente a los temas inscritos oficialmente a solicitud del Estado o los Estados interesados. A mi juicio esta

¹⁹⁵ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1990), p. 21.

complementariedad puede hacer que la diplomacia preventiva pase de ser una frase a ser una realidad práctica.

Las operaciones de mantenimiento de la paz han extendido la influencia del Consejo de Seguridad en ese campo en forma única.

Las limitaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz son aún menos comprendidas. No siempre se comprende que las operaciones de mantenimiento de la paz son la parte más visible de una compleja red de esfuerzos políticos y diplomáticos.

Las operaciones de mantenimiento de la paz sólo pueden funcionar adecuadamente si cuentan con la cooperación de las Partes y con un mandato claramente definido del Consejo de Seguridad. Su fuerza principal radica en la voluntad de la comunidad internacional que ellas simbolizan.

Recomendó que los Estados Miembros, y especialmente los miembros del Consejo de Seguridad, volvieran a estudiar urgentemente los medios que permitan fortalecer nuestras operaciones de mantenimiento de la paz.

Debiendo examinar con la mayor franqueza las razones de la renuencia de las Partes en algunos conflictos a recurrir al Consejo de Seguridad o a utilizar el mecanismo de las Naciones Unidas.

El establecimiento de cuatro nuevas operaciones de mantenimiento de la paz en 1988-1989, en circunstancias en que en los cuarenta años anteriores sólo se organizaron trece, y la planificación de otras llevaron los recursos humanos y financieros de la Organización al límite de sus posibilidades. La probable solicitud de nuevas operaciones implica mayores gastos como la necesidad de una base financiera segura para responder a dichas solicitudes de asistencia con la celeridad y los recursos que requiere una situación determinada. La organización debería poder dejar atrás las preocupaciones financieras. En este contexto hay que reconocer que el empleo de funcionarios en condiciones que aseguren el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad es una obligación de la Carta. Instó a los gobiernos de todos los Estados Miembros a brindar a los funcionarios de la Organización sólo la protección que necesitan y el trato a que tienen derecho como funcionarios al servicio de todos. A juicio del Secretario General, las condiciones de servicio y la seguridad del personal son asuntos de gran importancia para la Organización en su conjunto.

El extraordinario mejoramiento del clima internacional en los últimos tres años ha creado una nueva demanda de operaciones de mantenimiento de la paz. Esto se reflejó en

el Premio Nobel de la Paz 1988 que se concedió el año pasado a las fuerzas de mantenimiento de la paz.

El Secretario General recalcó la importancia de analizar lo que las Naciones Unidas pueden hacer y lo que no, guiándose en los principios básicos de las operaciones de paz: un mandato plausible; el sólido apoyo del Consejo de Seguridad; la cooperación de las partes en conflicto; la buena disposición de los Estados Miembros de aportar contingentes y recursos; una fuerza geográficamente equilibrada y representativa; un mando eficaz e integrado de las Naciones Unidas; y suficiente apoyo logístico y financiero.

También hay que analizar cómo aumenta el nivel de adiestramiento para operaciones de mantenimiento de la paz en los ejércitos nacionales, de manera que los contingentes estén preparados para cumplir funciones de esa índole.

La financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz tienen un largo y no muy respetable historial. Muchos problemas financieros han obedecido a diferencias políticas. No obstante, sigue siendo un problema grande y debilitante.

Hasta 1989, sólo con una excepción, se permitió el uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz únicamente en defensa propia y como último recurso.

Las operaciones de mantenimiento de la paz son, y siempre han sido, una forma dramática de representar la voluntad internacional de lograr paz y conciliación en las zonas de conflicto del mundo.

Toda estrategia de paz digna de crédito debe realizar esfuerzos por prevenir conflictos, reducir el riesgo de la guerra y lograr arreglos definitivos de las controversias nuevas o de larga data.

Se necesita mejorar los mecanismos y la capacidad existentes a la luz de las demandas de una situación internacional en evolución.¹⁹⁶

La disparidad entre responsabilidades y recursos tiene en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz efectos más paralizantes y peligrosos que en ninguno otro. Por ello, exhorto a los Estados Miembros a que vuelvan a examinar mis propuestas relativas al establecimiento de una reserva de equipo y suministros básicos de mantenimiento de la paz, la preasignación de personal militar, la garantía del apoyo logístico y tecnológico necesario, el aumento del Fondo de Operaciones y la aportación de

¹⁹⁶ La Carta tiene como un mandato relativo al Consejo de Seguridad y a las responsabilidades del Secretario General, la prevención de conflictos armados. En el Artículo 34 se menciona toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, y en el Artículo 99, cualquier asunto que en opinión del Secretario General pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1989), p. 15.

contribuciones seguras en efectivo. Cabe prever también que en algunos casos, el Secretario General tendrá que estar facultado de antemano para consignar fondos para poder poner en marcha la operación en un plazo políticamente aceptable. En resumen, se ha evidenciado que la improvisación tiene sus límites.

Desde el punto de vista administrativo, las operaciones de mantenimiento de la paz requieren coordinación especial, tanto en la Sede como en el terreno. Con ese objetivo, he establecido en la Secretaría un Grupo Superior de Planificación y Control.

Preocuparon particularmente al Secretario General las situaciones de emergencia producidas en África a consecuencia de graves conflictos civiles con frecuencia complicados por otros factores. Estas situaciones superaban la capacidad de respuesta de cualquier organismo o organización del sistema de las Naciones Unidas y requieren la acción coordinada de varias de esas entidades. Las situaciones de emergencia complejas lleva a desplazamientos internos en gran escala, además del éxodo a otros países, muchos de los cuales son de los menos adelantados. A petición de los gobiernos afectados, organizó misiones interinstitucionales para ayudar a determinar el nivel de las necesidades de asistencia humanitaria y rehabilitación de cada situación particular. En diciembre de 1983 hizo un llamamiento para pedir ayuda para los muchos países africanos que enfrentaban la peor sequía del siglo XX.

Ante la denegación de la independencia de Namibia, envió a su Representante Especial a la región para que estudiara posibles formas de salir de la situación de estancamiento en que se encuentra la aplicación de la resolución 435 (1978) del Consejo de Seguridad. Las conversaciones que celebró el Representante Personal han confirmado que, si se reexaminara la situación con realismo y con preocupación sincera por el bienestar de los habitantes de la zona, se podría abrir el camino hacia la puesta en práctica del plan de las Naciones Unidas para Namibia.

En casi todos los conflictos regionales de cuya solución se ocupa la Organización, cabe prever la necesidad de que las Naciones Unidas realicen una operación de mantenimiento de la paz. En el caso de Namibia, el plan convenido por las Naciones Unidas entraña la presencia de efectivos militares y personal civil para que desempeñen importantes funciones de mantenimiento de la paz en el proceso de transición hacia la independencia.

La actividad diplomática reciente ha hecho una contribución importante al proceso de paz en el África meridional, lo cual debería facilitar un arreglo de la situación de Namibia sin más demoras. A la luz de éstos acontecimientos, la Secretaría emprendió un examen de sus planes de contingencia para estar lista para emplazar oportunamente el Grupo de Asistencia

de la Naciones Unidas para el período de transición. Confío en que los esfuerzos por conseguir la independencia del pueblo de Namibia se vean finalmente coronados por el éxito.

Namibia ha sido la recompensa por la perseverancia en la búsqueda de soluciones justas a las controversias internacionales. Las Naciones Unidas han alcanzado su objetivo en 1990, casi un cuarto de siglo después de que la Asamblea General aprobó por primera vez una resolución sobre el territorio y doce años después de que el Consejo de Seguridad enunciara un plan para su independencia, en un tortuoso proceso.¹⁹⁷

La experiencia de Namibia constituyó una notable demostración de los resultados que pueden obtenerse mediante la acción multilateral y la participación activa de los órganos principales de las Naciones Unidas y los Estados miembros del Consejo de Seguridad y otros Estados que asumieron una función crucial en las negociaciones celebradas con las partes. Teniendo muy claro el objetivo primordial se logró la convergencia de las gestiones diplomáticas iniciadas desde distintos frentes. Demostró también la capacidad ejecutiva de las Naciones Unidas para administrar con buenos resultados una compleja operación que aunó esfuerzos de ocho mil hombres y mujeres de más de cien países para que un país alcanzara su independencia por el camino fijado por el Consejo de Seguridad.

Con respecto al problema del Sahara Occidental, junto con el Presidente de la Organización de la Unidad Africana presenté un plan de paz que las Partes interesadas aceptaron, con algunas observaciones y comentarios, el 30 de agosto de 1988.

Se propuso seguir llevando adelante los esfuerzos desplegados en el ejercicio de sus buenos oficios con lo que respectó a la convocatoria de la Conferencia de París.

Propuso el establecimiento, en la sede de las Naciones Unidas, una comisión técnica para que elaborara los detalles de la aplicación del plan de solución para Sahara Occidental. En esas reuniones a las que asistieron representantes de las dos Partes en el conflicto, el Presidente de la Organización de la Unidad Africana y el Secretario General de las Naciones Unidas, la Organización mundial facilitó aclaraciones sobre las disposiciones y las modalidades de aplicación del plan de paz. Continuaron en pie varias cuestiones delicadas que exigirán una participación activa y continua de parte del presidente de la OUA y de su parte.

El Secretario General, en su memoria anual de 1990, declaró el avance alentador hacia la solución del problema del Sahara Occidental.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1990), p. 6.

¹⁹⁸ *Idem.*

En julio de 1990 envió una misión técnica al territorio y países vecinos para afinar aspectos administrativos de la ejecución del plan y obtener los datos necesarios para hacer una estimación del costo de la operación.

Procuró velar por que el proceso efectivo de determinación de quienes tuvieron derecho a voto, y del *referendum*, sea claro y la población directamente interesada lo comprendiera cabalmente.

Instó al gobierno de Sudáfrica a que respondiera a los llamamientos de democratización y cesación de hostilidades armadas respecto al *apartheid*.

Durante todo su tiempo como Secretario General insistió en la necesidad de una solución completa de los complejos problemas del Oriente Medio y señaló que el deterioro de la situación en un ámbito casi invariablemente tiene repercusiones en otro.

Emprendió un esfuerzo especial para conseguir la convocación a de una conferencia internacional de paz sobre el Oriente Medio. Celebró numerosas consultas con las partes y con los miembros del Consejo de seguridad. Se concentraron tanto en el principio de la realización de una conferencia como en las cuestiones de procedimiento.

Durante su secretariado, ya habían transcurrido más de veinte años desde que el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad su resolución 242 (1967), que se consideró entonces un importante primer paso hacia un arreglo de todos los aspectos del conflicto árabe-israelí.

Expresó la necesidad urgente de realizar esfuerzos de parte de la comunidad internacional, bajo la dirección del Consejo de Seguridad, para promover un proceso de negociación eficaz encaminado a alcanzar una solución que satisfaga los intereses de los pueblos israelí y palestino y les permitiera vivir en paz (un arreglo amplio, justo y duradero basado en las resoluciones 242 (1967) y 338(1973) del Consejo de Seguridad)

Sus esfuerzos constantes por alcanzar un proceso de negociación eficaz en el conflicto de Oriente Medio han comprendido, en diversas oportunidades, contactos al más alto nivel con las Partes directamente interesadas y con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, hasta ahora han causado desaliento por su falta de resultados. Son pocas las probabilidades de lograr un acuerdo efectivo si no hay acuerdo.

Entre tanto, cada vez fue empeorando la situación en los territorios ocupados por Israel: Intentó poner en marcha un proceso eficaz de negociaciones basado en las resoluciones 242(1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad implica considerar plenamente los derechos legítimos del pueblo palestino, incluido el de libre determinación. El Secretario General pidió al Presidente del Consejo de Seguridad que convocara una sesión

urgente en vista de la seria amenaza a la paz y la seguridad internacionales que planteaba la desintegración institucional, social y de gobierno y la violencia en el Líbano.

En cuanto al problema relativo a Afganistán, las prolongadas negociaciones de carácter no polémico, que se vienen realizando merced a los buenos oficios del Secretario General, están encaminadas al logro de una solución realista y han hecho progresos considerables.

La situación en torno a Afganistán es el primer caso en que los dos Estados miembros más poderosos del mundo fueran garantes conjunto en un acuerdo negociado bajo los auspicios del Secretario General. La plena aplicación de buena fe de los Acuerdos por todos los signatarios pretendió el avance significativo hacia la meta de la paz en la región y en el mundo. La Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas para Afganistán y Pakistán (UNGOMAP) comenzó a observar su cumplimiento con inclusión del retiro de las tropas extranjeras de Afganistán.

Todo el proceso ilustró la eficacia de un mandato encomendado al Secretario General cuando éste contó con el apoyo activo del Consejo de Seguridad y los esfuerzos complementarios de otros Estados Miembros. Para el éxito en la compleja tarea de lograr la aplicación de la resolución 598 (1987) del Consejo de Seguridad, era imprescindible que Irán e Irak obraran con la convicción que una paz genuina proporcionará a ambos las oportunidades de reconstrucción y progreso que una situación precaria no puede proporcionarles. El Secretario, por su parte, hizo cuanto estuvo a su alcance para ayudar a lograr la solución justa y duradera prevista por el Consejo de Seguridad.

A juicio del Secretario, el consenso internacional entre las Potencias garantes y los países vecinos de Afganistán era necesario para fomentar en el país un proceso político que permita al pueblo afgano ejercer sin limitación alguna su derecho de libre determinación.

En sus contactos con todos los sectores de los dirigentes afganos puse de manifiesto la disposición de las Naciones Unidas para prestarles asistencia en la forma que considerasen apropiada a fin de iniciar un proceso político para establecer un gobierno de base amplia. Existía, en 1990, la posibilidad de tomar medidas colectivas y concertadas, en los planos nacional e internacional, a fin de llegar a una solución.

La invasión de Kuwait causó también una tragedia humana de inmensas proporciones y cuyas dimensiones no pueden aún calcularse.¹⁹⁹

Comenzaron las actividades internacionales de socorro para atender las enormes necesidades que han surgido no sólo de proporcionar albergues provisionales y medios de

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 13.

subsistencia a la población desplazada que está hoy dispersa en cinco países sino también de facilitar medios de transporte para quienes tratan de salir de la región. He designado un representante personal para que me dé asistencia a esos efectos.

Respecto a la guerra entre Irán e Irak, recordó los dedicados servicios prestados por el difunto Olof Palme quien, como representante del Secretario General, hizo todo lo que estuvo a su alcance por restablecer la paz.

Los buenos oficios del Secretario General, de larga data en el problema de Chipre, han alcanzado una etapa crítica. La Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre cumple un papel vital en cuanto a mantener esta situación bajo control. Tengo previstas reuniones con las dos partes en las semanas venideras y espero sinceramente que encontremos una manera de realizar progresos aprovechando la enorme cantidad de trabajo que ya se ha dedicado a encontrar una solución global para este problema.

Tuvo la intención de seguir estudiando las posibilidades de adoptar medidas que permitan aumentar la confianza y reanudar negociaciones provechosas en Chipre.

La prolongación de un conflicto regional constituye un peligro que no se limita a las partes inmediatamente interesadas. En todos los problemas a que me he referido los gobiernos han de tomar decisiones que según su naturaleza pueden afectar positiva o negativamente las vidas y el futuro de sus pueblos y aún de otros pueblos.

La cuestión de Chipre supuso que el Secretario General interpusiera en forma ininterrumpida sus buenos oficios sobre la base del mandato confiado por el Consejo de Seguridad. Su última iniciativa obtuvo mejor acogida por ambas Partes. Confirmando su deseo de cooperar con el Secretario General en su misión, convinieron en iniciar las conversaciones en septiembre de 1988 y examinar con él los progresos alcanzados en la etapa inicial.

Desde septiembre de 1989 su Representante Especial en Chipre organizó reuniones periódicas entre los dirigentes de las comunidades grecochipriota y turcochipriota.

Las gestiones del Secretario relativas al problema de Chipre se centraron en 1989 en la búsqueda de una forma de completar es esquema de un acuerdo general, tal como convinieron los dirigentes de las dos comunidades en junio del mismo año. Como informó al Consejo de Seguridad, hasta el momento se había alcanzado ese objetivo y son preocupantes la falta de movimiento en la negociación y el deterioro de la situación de la isla.

En el problema de Centroamérica, el Secretario General de la OEA se unió al Secretario General de las Naciones Unidas para poner en conocimiento de los países de esa

región los servicios que ambas organizaciones podrían brindar –conjuntamente o por separado– a fin de facilitar la solución de sus problemas.

Aceptó participar en la verificación internacional imparcial del proceso de pacificación de América. Además, a petición de la Asamblea General, formulé un plan especial de cooperación económica para América Central, que fue examinado por la Asamblea en mayo. El mérito radicaba en que quería avanzar simultáneamente en dos frentes amplios: la democratización y la cesación de las hostilidades armadas.

La delicada misión cumplida en Nicaragua mostró la diversidad de formas que asumen las misiones encomendadas a la Secretaría por los órganos competentes de las Naciones Unidas.

También esperó vivir entre 1984-1985 la cooperación plena y concreta y las medidas positivas necesaria para garantizar el éxito de los incansables esfuerzos que el Grupo de Contadora está haciendo en pro de la paz en Centroamérica.

Las negociaciones bilaterales con Rusia sobre reducción de armas estratégicas y fuerzas nucleares de alcance intermedio son de importancia vital frente a los factores desestabilizantes que son el avance de la tecnología y la carrera de armas nucleares.

El hecho de que hasta 1983 no se hubieran alcanzado progresos efectivos en esas negociaciones ciertamente nos causa a todos profunda alarma.

Señaló que en esa esfera no había cartas de triunfo: las dos Partes parecían decididas a responder a cualquier adelanto que logre la otra parte igualando dicho adelanto y no haciendo concesiones.

En Ginebra se han debatido oficiosamente algunas propuestas de transacción que parecían prometedoras.

En 1985 visitó Kampuchea con el objeto de promover la búsqueda de una solución política global. A su juicio no podía optarse por dar una solución militar al problema. Podrán utilizarse los buenos oficios del Secretario General para facilitar la iniciación de este proceso y contribuir a restablecer la paz y la estabilidad en esa región, que ha experimentado tan largos sufrimientos.

Presentó a las Partes (de Kampuchea y otros países interesados del Asia sudoriental) varias ideas concretas que tienen por objeto facilitar la elaboración de un marco para un arreglo político amplio. Siguió estando a disposición de las Partes para ayudar a concluir tal proceso.

Continuó a disposición de los gobiernos de Corea del Norte y del Sur a fin de prestarles toda la asistencia que deseen para lograr ese fin.

Una cuarta parte de las resoluciones que la Asamblea General aprueba todos los años se ocupan de cuestiones de desarme. Sin embargo en número de resoluciones y la reiteración de viejas posición es no satisfacen las exigencias de nuevas circunstancias. El tamaño y complejidad del proceso de desarme multilateral exigen la exploración de todas las posibilidades de fortalecer el papel de las Naciones Unidas en ésta esfera.

La Secretaría hará su parte realizando estudios exhaustivos y análisis cuidadosos, proporcionando datos objetivos y estimulando el cambio de opiniones debidamente fundamentadas. También está dispuesta a participar en la verificación multilateral de los acuerdos de desarme, aspecto en el que ya se ocupa un grupo de expertos gubernamentales.²⁰⁰

Instó a que se redoblaran los esfuerzos para llevar a cabo negociaciones sobre la prohibición completa de los ensayos de armas nucleares, considerando la empresa común de alcanzar los ideales y objetivos de la Carta, sin perder de vista la calidad del mundo que se estaba tratando de construir, ni que en última instancia la razón de ser de todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas radica en la persona humana, para quien la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama el derecho a que se establezca un orden social internacional en que los derechos y libertades fundamentales se hagan plenamente efectivos.

Un reto para su quehacer fue el emplazamiento de armas nucleares en el espacio ultraterrestre y en los fondos marinos, lo cual constituyó un logro importante de la diplomacia multilateral.

En 1989, debido a la situación actual de las cuestiones relativas a los conflictos regionales y la limitación de armamentos, era evidente que aún faltaba mucho para que el mundo pueda avanzar hacia una paz duradera. No sólo las gestiones diplomáticas sino también las actitudes de los gobiernos deberán adaptarse a fin de responder a estos desafíos para evitar las desavenencias y la perturbación de la paz.

La Secretaría asignó alta prioridad a la organización de reuniones regionales e interregionales para explorar soluciones adaptadas a las necesidades particulares de las regiones y subregiones. Pero esta meta se alcanzará si participan en el diálogo los dirigentes de los Estados. Es preciso eliminar lo irreal en las conversaciones enfocadas a limitar y reducir el nivel de las armas consideradas indispensables.²⁰¹

²⁰⁰ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1989), p. 21.

²⁰¹ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1991), p. 16.

3.6. Boutros Boutros-Ghali, 1992-1996

Boutros Boutros-Ghali, nació en Egipto en 1922.

Doctor en Derecho Internacional por la Universidad de París especializado en el estudio de las organizaciones regionales; se educó en las Universidades de El Cairo y París. El Sr. Boutros-Ghali obtuvo, además, una licenciatura en Derecho de la Universidad de El Cairo en 1946, así como diplomas en Ciencias Políticas, Economía y Derecho Público de la Universidad de París.

Por lo que respecta a sus demás actividades profesionales y académicas, cabe mencionar que fue titular de una beca de investigaciones Fullbright en la Universidad de Columbia, Director del Centro de Investigaciones de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, y profesor visitante de la Facultad de Derecho de la Universidad de París. Ha pronunciado conferencias sobre derecho internacional y sobre relaciones internacionales en Universidades de África, Asia, Europa, América Latina y América del Norte.

Durante cuatro decenios, participó en numerosas reuniones sobre derecho internacional, derechos humanos, desarrollo económico y social, descolonización, la cuestión del Oriente Medio, derecho internacional humanitario, los derechos de las minorías étnicas y de otras minorías, los no alineados, el desarrollo en la región del Mediterráneo y la cooperación afroárabe.

El Sr. Boutros-Ghali fue Presidente de la Sociedad Egipcia de Derecho Internacional; Presidente del Centro de Estudios Políticos y Estratégicos Al-Ahram; miembro del Consejo Administrativo de Curadores de la Academia de Derecho Internacional de La Haya; miembro del Comité Científico de la *Academie Mondiale pour la Paix de Menton*, Francia, y miembro asociado del *Instituto Affari Internazionali* de Roma; miembro de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo. Fue fundador de la publicación Alahram Iqtisadi, y de la publicación trimestral Al-Sevassa Al-Dawlia, que dirigió hasta diciembre de 1991.

El Sr. Boutros-Ghali es autor de más de cien publicaciones y numerosos artículos sobre asuntos regionales, relaciones internacionales, derecho y diplomacia y ciencias políticas. Entre ellas, *Cours de diplomatie et de droit diplomatique et consulaire* (1951), *Le principe d'égalité des états et les organisations internationales* (1964), *Les conflits des frontières en Afrique* (1973), y otros libros.

A lo largo de su carrera, el Sr. Boutros-Ghali ha recibido títulos y honores de

veinticuatro países: Egipto, Bélgica, Italia, Colombia, Guatemala, Francia, Ecuador, Argentina, Nepal, Luxemburgo, Portugal, Níger, Malí, México, Grecia, Chile, Brunei Darussalam, Alemania, Perú, Côte d'Ivoire, Dinamarca, República Centroafricana, Suecia y República de Corea. Ha sido condecorado con la Orden Soberana y Militar de Malta. También ha recibido el título de miembro honorario de la Academia de Ciencias Naturales de Rusia, Moscú; un título de miembro honorario extranjero de la Academia de Ciencias de Rusia, Moscú como de la homónima de Belarús, Minsk; doctorados *honoris causa* de las Universidades Carlos III de Madrid, de Bucarest, de Bakú, de Ereván, de Haifa, de Viena y de Melbourne; doctorados honorarios en Derecho Internacional de la Universidad de Moncton, New Brunswick, Canadá, en Derecho de la Universidad de Carleton, Canadá, por la Universidad Montesquieu de Burdeos, Francia como otro por la Universidad Koryo de Seúl, República de Corea; un título honorario de la Escuela del Servicio Exterior de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C. El Instituto Superior Berkeley de la Universidad de Yale le ha nombrado miembro del Consejo. Ha recibido el *Onassis Award for International Understanding and Social Achievement*.

El Sr. Boutros-Ghali ha tenido una larga participación en los asuntos internacionales en calidad de diplomático, jurista, académico y autor de numerosas obras. Afiliado a la Unión Socialista Árabe, formó parte de su Comité Central. Fue Ministro de Estado de Relaciones Exteriores del gobierno egipcio, tomando parte activa en las negociaciones de Camp David²⁰² (septiembre 1978) y en la posterior firma del tratado de paz entre su país e Israel. Fue miembro del Comité Central y del *Boureau* Político de la Unión Socialista Árabe. Tomó partido por Egipto en una actitud pro-occidental durante la invasión de Kuwait por Irak y la posterior Guerra del Golfo (1990-91). Fue miembro del Parlamento egipcio desde 1987 y formó parte de la secretaría del Partido Nacional Democrático desde 1980. Fue Vicepresidente de la Internacional Socialista. Fue Primer Ministro Adjunto de Relaciones Exteriores de Egipto, y anteriormente había ocupado el cargo de Ministro de Estado de Relaciones Exteriores (de octubre de 1977 a 1991). Fue miembro de la Comisión de Derecho Internacional de 1979 a 1991, así como de la Comisión Internacional de Juristas. Mantiene numerosos vínculos profesionales y académicos relacionados con su formación en derecho,

²⁰² En septiembre de 1978, el Sr. Boutros-Ghali asistió a la Conferencia en la Cumbre de Camp David y participó en la negociación de los acuerdos de Camp David entre Egipto e Israel, firmados en 1979. Presidió numerosas delegaciones de su país en reuniones de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y el Movimiento de los Países No Alineados, así como en la Conferencia en la Cumbre de Jefes de Estado de Francia y África. También fue jefe de la delegación de Egipto en los períodos de sesiones de la Asamblea General de 1979, 1982 y 1990.

relaciones internacionales y ciencias políticas, como muestra, entre otras cosas, su calidad de miembro del Instituto de Derecho Internacional, del Instituto Internacional de Derechos Humanos, de la Sociedad Africana de Estudios Políticos y de la Academia de Ciencias Morales y Políticas de la *Academie Française* de París, Francia.

A principios de 1992, en sustitución de Javier Pérez de Cuellar, fue nombrado Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas hasta el 31 de diciembre de 1996.

Fue responsable de la “Agenda para la paz”, que trataba la diplomacia preventiva, el establecimiento y mantenimiento de la paz y el concepto de construcción de la paz posconflicto. También se logró durante su mandato la “Agenda 21” para el desarrollo sustentable, el fin del régimen de apartheid en Sudáfrica y el inicio del proceso de reforma.²⁰³

3.6.1. Labor general

*“Por democracia dentro de la familia de naciones hay que entender la aplicación de sus principios dentro de la propia Organización mundial. Me he comprometido a garantizar un amplio diálogo entre los Estados Miembros y el Secretario General”.*²⁰⁴

Consideró que su prioridad central como Secretario General era atender la demanda del mundo: una aplicación cabal de los principios de la democracia en la familia de naciones y en la Organización;

Lo anterior implicaba un aumento de obligaciones y responsabilidades causando gran satisfacción al Secretario Boutros-Ghali pues indicaba un reconocimiento de que las Naciones Unidas eran la esperanza más sólida de lograr un mundo mejor. Se alegraba que aumentaran las exigencias hechas a la Organización y aceptaba el reto que ellas entrañaban en cuanto a cumplir con mayor eficacia las actividades que le imponían los mandatos correspondientes. En esas circunstancias, adoptó todas las medidas razonables posibles para aumentar la eficacia, la productividad y la capacidad de reacción de la Secretaría.

Los elementos que mejor revelaban la índole global de la realidad son tres objetivos concretos: la paz, el desarrollo y la democracia, objetivos que se complementan y refuerzan mutuamente²⁰⁵.

²⁰³ <http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/sg6bio.htm> consultado el 29 de abril de 2004.

²⁰⁴ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 74, párr. 169.

²⁰⁵ Sin paz no puede haber desarrollo ni democracia. Sin desarrollo, no tendrá base la democracia y las sociedades tenderá a entrar en conflicto. Sin democracia no puede haber un desarrollo genuino, sin ese desarrollo, no puede perdurar la paz.

Igualmente el Secretario General trató de corregir la percepción errónea de que las Naciones Unidas son una Organización dedicada fundamentalmente al mantenimiento de la paz, “pues desde hacía mucho se dedicó a las cuestiones económicas y sociales”.²⁰⁶

Él señaló 1995 como etapa intermedia para llevar a cabo una renovación de la Organización.²⁰⁷ La reforma con profundidad llevará más años ya que su objetivo es conseguir que funcione correctamente, y que lo haga con legitimidad y autoridad; por su parte, el problema es encontrar el modo para realizar esa transformación y esa reforma pendiente.

Novedosamente planteó que Naciones Unidas prestara apoyo para transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes y para fortalecer las nuevas instituciones democráticas, desarrollando una labor sostenida para hacer frente a problemas básicos de tipo económico, social, cultural y humanitario, especialmente en las situaciones caracterizadas por conflictos de larga duración.²⁰⁸

Propuso que las cuotas para que las operaciones de mantenimiento de la paz se financiaran con cargo a los presupuestos e los ministerios de Defensa, y no de los de relaciones exteriores.²⁰⁹

La reforma de la Naciones Unidas fue sido un objetivo fundamental de las actividades de Secretario, desde que tomó posesión de su cargo en enero de 1992.

Hubo tres niveles principales de la reforma institucional: intergubernamental, organizacional y gerencial. Cada uno difería tanto en los cambios que requiere como en la distribución de las responsabilidades entre la Secretaría General y los Estados Miembros para realizar las acciones necesarias con el fin de efectuar tales cambios.

La reforma institucional se relacionaba con la simplificación de las estructuras de la Secretaría y la racionalización de la multiplicidad de programas y fondos y sus relaciones con la Secretaría. De esta forma, fue una responsabilidad conjunta del Secretario General y los Estados Miembros.²¹⁰

También se realizó la reforma gerencial, bajo responsabilidad del Secretario General.

La reforma de la Secretaría implicaba un proceso de reestructuración, con objeto de adaptar a la Organización en su conjunto a las exigencias de la era que ha seguido a la

²⁰⁶ Boutros Boutros-Ghali. Memoria del Secretario General ..., septiembre de 1994, Nueva York, Naciones Unidas, página 1 párrafo 1.

²⁰⁷ Vicenç Fisas. El desafío de Naciones Unidas ante un mundo en crisis. La reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los “casco azules”, Barcelona, Editorial ICARIA-Seminario de Investigación para la paz, 1994, p. 8.

²⁰⁸ *Ibidem*, pp.9-10.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 125.

²¹⁰ Boutros Boutros-Ghali. Report of the Secretary-General ...1996, agosto de 1996, Nueva York, Naciones Unidas, p. 2, párr. 11.

Guerra Fría; requiriendo la determinación y la plena adhesión de todos los Estados Miembros.

Para el Secretario la reforma representó desde el inicio un compromiso y una preocupación profundos, así estimó al proceso como costoso y difícil, a la vez que representante de una oportunidad sin parangón a las instituciones del sistema de las Naciones Unidas.

“[...] Una Secretaría más eficiente tendría líneas de responsabilidad más claras y directas, la capacidad de distribuir el personal y los recursos donde más se necesitara, y la de responder con flexibilidad a las nuevas solicitudes y a los mandatos que evolucionan.”²¹¹

El Secretario General presentó a la Asamblea General un plan para la reorganización de la Secretaría, especialmente del Departamento de Administración y Gestión; también introdujo ajustes en todos los aspectos de la administración de personal, especialmente, se instituyeron nuevas reglas y procedimientos para la contratación por periodos limitados; se emprendió un programa amplio de capacitación en materia de gestión para desarrollar las funciones directivas y la capacidad administrativa dentro de la Secretaría, y la contratación de candidatos calificados.²¹²

Igualmente presentó un plan de gestión concebido para crear una organización cuya labor estuviera dictada por las misiones a cumplir y orientada hacia la obtención de resultados concretos. La ejecución del plan pretendió alcanzar cinco objetivos: mejorar la gestión de los recursos humanos y la capacidad y los logros de los funcionarios; mejorar la administración del programa de la Organización, en un proceso iniciado por la determinación de las prioridades estratégicas, continuado con el sistema presupuestario que asigna los recursos para lograr esas prioridades y concluido con un sistema de evaluación de los resultados que permitan a los administradores de los programas rendir cuentas de logro de las prioridades estratégicas; mejorar la información que utilicen los administradores como su presentación oportuna; mejorar la gestión de la tecnología y ampliar su acceso a toda la Organización, y, mejorar la administración de la estructura de costos de la Organización y fomentar la eficacia y la economía de medios a través de un programa apropiado.²¹³

Por su parte, la Asamblea General aprobó la creación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna bajo autoridad de la Secretaría General²¹⁴ para constituirse como una autoridad única e independiente de inspección que proporcionaría asesoramiento mediante

²¹¹ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 10, párr. 23.

²¹² Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), p. 11, párrs. 62-65.

²¹³ Cfr. Boutros Boutros-Ghali. *Memoria del Secretario General ...*, agosto de 1995, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 14-16, párrs. 87-98.

²¹⁴ Resolución 48/218 B del 29 de julio de 1994.

el examen de todas las actividades realizadas en la Sede de las Naciones Unidas y sobre el terreno.

Bajo la presidencia del Secretario General, el Comité Administrativo de Coordinación constituyó el instrumento principal para crear un mecanismo eficaz de cooperación y coordinación interinstitucional dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Se logró en la Secretaría un progreso considerable en la puesta en marcha del plan de reforma del Secretario General sobre administración comprensiva, establecido en el reporte anual de 1995; en ese año se enfocó principalmente a mejorar la administración de la estructura de costos de la Organización, durante ese año el Secretario General propuso el primer crecimiento nominal cero en el presupuesto y éste fue aceptado por la Asamblea General.

En la búsqueda por alcanzar las reducciones requeridas, el Secretario General adoptó un enfoque bifásico. En la primera fase se requería a los administradores de programa revisar sus programas y actividades e indicar cómo podrían ser alcanzadas las reducciones de recursos y qué impacto programático sería necesario. En la segunda fase fue puesto en marcha un proceso distinto pero complementario, el cual involucraba una serie de revisiones de eficacia para mejorar el desempeño y la eficiencia de las actividades de la Organización.

El Secretario General participó en un simposio especial para el Subsecretario General y los Jefes de Departamento y Oficina que se llevó a cabo del 25 al 27 de julio de 1996, el cual se enfocó en el desarrollo de un entendimiento común de liderazgo estratégico en la administración de la Organización y en la mejora de la cooperación interdepartamental y la colaboración.

La Secretaría General se propuso mejorar la distribución geográfica de los puestos y velar por la competencia del nuevo personal que llegara a la Organización como velar porque las mujeres y los hombres prestaran servicios de forma igualitaria.

Entre las innovaciones en agosto de 1993 el Secretario General anunció la creación de un nuevo puesto de Subsecretario General de inspecciones e investigaciones, quien encabezaría una Oficina de carácter independiente a la que se incorporarían diversas dependencias encargadas de auditoría, servicios de asesoramiento de gestión, evaluación y supervisión.

El Secretario Boutros-Ghali estableció en 1994 una Dependencia de Asistencia Electoral en el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría.

Durante el período 1995-1996, la Oficina de Servicios de Control Interno preparó y envió el reporte del Programa de desempeño del Secretario General al Comité para Programas y Coordinación en su sesión de primavera.²¹⁵ El reporte refleja la diversidad de las actividades que la Organización implementó en el curso del bienio 1994-1995. Provee explicaciones y detalles cuantitativos sobre el programa de trabajo, y detalla los roles respectivos de los cuerpos intergubernamentales y la Secretaría para realizar esos cambios.

Los Departamentos de la Secretaría en la Sede durante la memoria de 1995 reportaron múltiples actividades mundiales para el desarrollo en las cuales siempre se vio involucrado el Secretario General.

Las responsabilidades del órgano administrativo de la Naciones Unidas aumentaron de la misma forma, lo que también demuestra claramente la importancia transformación de los niveles de actividad acaecida desde la época de la Guerra Fría hasta 1996.²¹⁶

Se pusieron en práctica medidas y normas de protección en todos los lugares de destino con el fin de garantizar la seguridad en el medio laboral y se trabajó en la elaboración de una convención internacional sobre la seguridad del personal que participa en las operaciones de mantenimiento de la paz y otras operaciones de las Naciones Unidas, bajo la convicción del Secretario General de la protección a todo el personal de las Naciones Unidas y no sólo a quienes prestan servicios en virtud de un mandato determinado del Consejo de Seguridad, para lo que también se incluyó una alta prioridad al fortalecimiento de la infraestructura tecnológica en todos los principales lugares de destino.²¹⁷

En los planes para el aniversario cincuenta de la Organización, el Comité Preparatorio celebró reuniones desde 1993. La Secretaría General asignó una cantidad importante de fondos para actividades de traducción y distribución mundial del programa.

El hecho que las Naciones Unidas hayan adquirido mayo relevancia como centro del diálogo internacional multilateral ha intensificado la demanda de servicios de conferencias de la Secretaría.

El Secretario General Boutros-Ghali restableció la práctica de convocar reuniones periódicas, que él presidía, de funcionarios superiores de los sectores económico y social, incluidos los jefes de los programa de las Naciones Unidas y los secretarios ejecutivos de las comisiones regionales. Con tales mecanismos se incrementó la eficacia de las Secretaría en el campo del desarrollo como se allanó el camino para lograr mayor colaboración sobre

²¹⁵ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1996), p. 18, párr. 111.

²¹⁶ En respuesta a solicitudes hechas por la Asamblea General, en el último periodo de sesiones el Secretario General le presentó 189 informes. Mientras que en 1987 el Secretario General había recibido sólo 87 solicitudes de esa índole.

²¹⁷ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), p. 12, párrs. 69-71.

cuestiones de desarrollo con los departamentos encargados de la paz y los asuntos humanitarios. Una gran parte de sus esfuerzos se enfocaron a asegurar que cada conferencia –sobre niños, el ambiente y el desarrollo, los derechos humanos, el desarrollo sustentable de los pequeños Estados de las islas, la reducción de desastres naturales, la población y el desarrollo, el desarrollo social, el avance de la mujer, el comercio internacional y el desarrollo, los asentamientos humanos– fuera construida sobre sus predecesoras y se encaminara hacia un esfuerzo humano conjunto.²¹⁸

Durante los 1995 se hicieron grandes reformas a la agenda del Secretario General, de acuerdo con la agenda de la maquinaria intergubernamental, particularmente el programa de trabajo de la Asamblea General. Fueron cinco grupos de trabajo los que aportaron los aspectos más grandes de la reforma.²¹⁹

Como producto de ese trabajo, la Asamblea General tuvo los resultados de la primera etapa de la reestructuración. Se reagruparon diversas oficinas, se consolidaron funciones y actividades afines y los recursos se redistribuyeron. Algunas capas burocráticas innecesarias se redujeron mediante la eliminación de varios puestos de alta categoría. Las líneas de responsabilidad se definieron con más claridad, al concentrarse el proceso de adopción de decisiones en departamentos clave de la Sede dirigidos por Secretarios adjuntos. También se consolidó y reforzó su capacidad para responder a tiempo y de manera coordinada a emergencias difíciles y para proporcionar asistencia humanitaria. En el sector político se reforzó el apoyo recibido por el Secretario General en los asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y lograr que la Secretaria respondiera con madurez y eficiencia a los mandatos del Consejo de Seguridad y la Asamblea General.²²⁰ El éxito en la reforma organizacional en la Secretaria solo tendrían éxito si fueran acompañados de un sólido apoyo político para mantener la integridad, y carácter internacional y la independencia del personal de la Organización especialmente.²²¹

El objetivo principal de la primera etapa de la reestructuración en la esfera económica y social fue integrar mejor las actividades en apoyo del desarrollo, lo que se continuaría en la segunda etapa. La Asamblea General pidió al Secretario General implementar mayores medidas para la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en los campos económico y social y en aquellos que caen bajo la responsabilidad del Secretario General, dejar que propusiera reducciones al presupuesto propuesto siempre que se asegurara el

²¹⁸ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1996), p.3, párr. 21.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 1, párr. 5.

²²⁰ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), pp. 10-11 párr. 24.

²²¹ *Ibidem*, p. 15, párr. 39.

cumplimiento de todas las actividades encomendadas a la Secretaría General. Lo que si obtuvo mediante una combinación de cortes al personal y mediciones de eficiencia. También se le pidió que absorbiera unos treinta y cinco millones de dólares para nuevos mandatos no presupuestados; el significado de esta absorción fue señalado en el reporte de desempeño.

En el logro de la estabilidad financiera el Secretario General consideraba que había dos esferas principales de preocupación: La capacidad de la Organización para funcionar a largo plazo y las necesidades inmediatas para responder a las crisis.

Hacia 1993 se habían hecho importantes mejoras gracias al uso de nuevos sistemas computarizados para el proceso presupuestario, la contabilidad, las compras y el control de inventarios relacionados con las actividades en el terreno; una mayor delegación de autoridad administrativa en las misiones, la elaboración de un sistema integrado sobre el terreno para facilitar la comunicación entre los componentes militares civiles, y el establecimiento de nuevas modalidades para dotar de personal a las misiones sobre el terreno y para impartir adiestramiento y capacitación para las actividades sobre el mismo.²²²

La Biblioteca Dag Hammarskjöld se integró al Departamento de Información Pública; ella daba acceso a dieciocho millones de usuarios de Internet y otras redes electrónicas.²²³

Conforme a la situación presupuestaria aprobada por la Asamblea General, el Secretario General impuso algunas restricciones a la labor de prestación de servicios a la Asamblea, el Consejo de Seguridad y sus comisiones, comités y órganos subsidiarios e informó a los Estados Miembros que, salvo en casos de emergencia, no habría servicios para reuniones vespertinas, nocturnas o de fin de semana. Igualmente, estableció un grupo de tareas para que examinara posibilidades de reasignación de los recursos y descentralización de las actividades en los sectores económico y social de las Naciones Unidas.

“Un programa de desarrollo” presentado por el Secretario General en mayo de 1994 fue un esbozo del marco para bordar las diversas dimensiones del desarrollo y delineó la función de las Naciones Unidas en la tarea de sentar las bases de una cultura universal del desarrollo.²²⁴ Para ello, el Secretario General encomendó al Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la tarea de asistirlo para mejorar la coordinación de las actividades operacionales para el desarrollo, incluido el fortalecimiento del sistema de los coordinadores residentes.

²²² Boutros Boutros-Ghali. Memoria del Secretario General septiembre de 1993, Nueva York, Naciones Unidas, pp. 8, párrs. 68-69.

²²³ Boutros Boutros-Ghali. Op. cit. (1994), p. 14, párr. 82.

²²⁴ *Ibidem*, p. 21, párrs. 123-125.

En noviembre de 1994 el Secretario formuló cuatro recomendaciones sobre el programa para que los Estados Miembros las examinaran en el cuadragésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General.²²⁵

El quincuagésimo aniversario de la Secretaría, desarrolló e implementó un ambicioso Programa de actividades conmemorativas y productos. Un conjunto de materiales, incluyendo paquetes de prensa, periódicos, anuncios de servicio público en televisión y radio, un folleto de información, paquetes de fotografías que describían las “Naciones Unidas en acción”, un folleto sobre la Carta y carteles fueron diseminados por todo el mundo.

Ante el aumento de órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad –especialmente debido al establecimiento de comités de sanciones–, el Secretario General informó que la Secretaría carecía de recursos suficientes para procesar las comunicaciones que de aquellos se emitían; en consecuencia, los comités decidieron delegar en gran parte del trabajo en sus respectivas secretarías con arreglo al procedimiento de “no-objeción”, pero ello resultó en una nueva carga para la Secretaría.

El Consejo de Seguridad celebró con el Secretario General sesiones y consultas de manera casi continua hasta las operaciones de mantenimiento de la paz que se cumplen en cuatro continentes; desde la interposición de buenos oficios y la realización de la diplomacia silenciosa hasta las misiones humanitarias esenciales y actividades para responder emergencias en todo el mundo; desde importantes conferencias sobre temas económicos y sociales, como la Cumbre para la Tierra, hasta actividades de cooperación técnica en prácticamente en todos los países en desarrollo.

El ECOSOC adoptó la resolución 1996/48 sobre ideas nuevas e innovadoras para generar fondos y pidió al Secretario General enviar un reporte sobre todos los aspectos de ideas nuevas e innovadoras para generar fondos para acordar comisiones y prioridades globalmente y para revisar la factibilidad, también como los costos-beneficio de su implementación. Los Gobiernos fueron invitados a enviar sus opiniones escritas sobre el particular al Secretario General para que fueran comunicadas en su reporte.

La completa implementación relativa a la revitalización del ECOSOC por parte del Secretario General y los cuerpos intergubernamentales relevantes, permitiría al Consejo jugar el rol especificado en la Carta.

Con el fin del Acuerdo de Administración Fiduciaria de las Islas de Palaos, el Secretario General Boutros-Ghali, en la Memoria anual de 1994, recomendó que la Asamblea General, de conformidad con el artículo 108 de la Carta, tomara las medidas

²²⁵ Cfr. Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), p.29, párr. 182.

necesarias para la supresión de ese órgano.²²⁶ Un año después, el Secretario General lamentó que no se haya adoptado la decisión de suprimir el Consejo de Administración Fiduciaria. Respecto a ésta, el Secretario General envió a la Asamblea General (a petición de ésta) un reporte que contenía comentarios de los Estados Miembros sobre su papel.

En la Conferencia de Río se llegó a un consenso en más de un ámbito: en primer lugar, se logró una serie de acuerdos entre gobiernos y constituyen un logro significativo de la cooperación internacional en cuestiones de desarrollo y medio ambiente. En segundo lugar, se obtuvo un compromiso político con estos acuerdos en el más alto nivel y se puso el problema del desarrollo sostenible en centro de los temas de interés internacional. Tercer lugar, se abrieron nuevas vías de comunicación y cooperación entre organizaciones oficiales y no oficiales que persiguen objetivos en materia de desarrollo y medio ambiente. En cuarto lugar, la conferencia sirvió para que el público cobrara mucho mayor conciencia de las cuestiones que están en juego en el proceso, conciencia que sin duda facilitará la adopción de políticas y la asignación de nuevos recursos para cumplir esa tarea.²²⁷

El Programa 21 ha constituido el elemento central de las actividades de cooperación y coordinación internacionales del sistema de la Naciones Unidas por muchos años, es un plan completo y de largo alcance para lograr el desarrollo sostenido y tendrá importancia crítica para activar la cooperación internacional.²²⁸

Ante la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en noviembre de 1994, el Secretario General convocó tres series de consultas oficiosas sobre las cuestiones pendientes relativas a las disposiciones sobre la explotación minera de los fondos marinos de dicha Convención. La entrada en vigor de ésta ha puesto en relieve las funciones de depositario y otras funciones confiadas por ella al Secretario General.

La memoria de 1993 presentada por el Secretario General sobre la labor de la Organización fue la más larga que haya presentado un Secretario a la Asamblea General en muchos años. Sin embargo, aún así, no da una medida cabal de las innumerables actividades llevadas a cabo por las Naciones Unidas. A la multiplicación de tareas y a las nuevas funciones exigidas por los Estados Miembros se sumó la reforma que necesitaba la Secretaría de la Organización.

La Secretaría procuró resolver el importante problema de reforzar la capacidad de la Organización para financiar las veintinueve misiones de mantenimiento de la paz y otras

²²⁶ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), p. 9, párr. 46.

²²⁷ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 32, párr. 76.

²²⁸ *Ibidem*, p. 32, párr. 77.

misiones sobre el terreno. “[...] Las actividades permanentes que estaban por desarrollarse en 1994 comprendían la mejora en la planificación aumentando la coordinación entre los departamentos, mejorar la planificación presupuestaria y sus operaciones financieras, fortalecer las estructuras de auditoría, investigación y evaluación de programas, implantar un plan general de dotación de personal y garantizar la seguridad del personal sobre el terreno. En ese tono le prosiguieron las dos memorias siguientes”.²²⁹

La cuarta memoria anual del Secretario estuvo centrada en los esfuerzos de la organización para atender con eficacia al cúmulo de nuevas exigencias y problemas que enfrentaba tras los cambios drásticos provocados por el fin de la guerra fría; tales esfuerzos se referían a los objetivos de largo plazo consagrados en la Carta y las tareas inmediatas que genera el estallido de nuevos conflictos en diferentes partes del mundo y el aumento consiguiente de la demanda de los servicios de prevención y de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz de la Organización.

El quinto reporte anual ofrece una revisión de las mejoras en la administración de la Organización y de la gama completa de esfuerzos que se han hecho en el servicio a la humanidad: para ayudar a los afligidos y a los que sufren; para oponerse a la guerra, la violencia y la intolerancia; para promover los derechos y la dignidad de cada individuo y para ayudar a conseguir condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales para un progreso humano de largo término.

El Señor Boutros-Ghali sugirió estudiar medios para facultar al Secretario General y a los órganos de expertos en derechos humanos a modo de llamar la atención del Consejo de Seguridad en las violaciones masivas a los derechos humanos y para formular recomendaciones prácticas al respecto.

El Secretario General y la Asamblea pidieron con mayor frecuencia al ACNUR dar protección o prestar asistencia a grupos determinados de personas desplazadas internamente que no habían atravesado las fronteras de sus países pero estaban en situación similar a la de los refugiados que se encontraban en su país de origen, así como a otras poblaciones afectadas por conflictos.

El Secretario General formuló y pronunció la declaración inaugural del primer periodo de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en el que destacó la importancia de adoptar un conjunto claro de objetivos operacionales para la futura “Cumbre sobre las ciudades”, mismos que fueron aprobados por el Comité Preparatorio.

²²⁹ *Ibidem*, p. 8, párr. 67.

Durante el curso de 1996, el Secretario General pidió al Subsecretario General para la Oficina de Servicios de Control Interno transferir varias misiones hacia áreas donde el Secretario General consideró benéficas para que recibieran sus montos asignados para ciertos temas y donde el personal de intervención podrían contribuir a alcanzar eficiencia administrativa y efectividad. El Subsecretario General ha hecho varias visitas al Centro de Derechos Humanos en Ginebra, donde se iniciaban reestructuraciones mayores siguiendo una inspección de esa entidad en 1993.

La Secretaría cooperó con las organizaciones regionales en lo que se refiere a las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad, especialmente contribuciones con la OEA, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).²³⁰

3.6.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz

*“El mantenimiento de la paz no puede y nunca podrá reemplazar a la solución política de los conflictos”.*²³¹

*“[...] El mantenimiento de la paz, pues, es una etapa únicamente en el proceso de solución pacífica de los conflictos y no debe ser confundido con ella. El hecho de poner término a las hostilidades armadas no constituye tampoco una solución; ofrece un alivio temporal de las hostilidades mientras se procede a resolver la crisis en los ámbitos políticos, humanitario, económico y social.”*²³²

*“Como siempre, lo primero es determinar cuál es el problema. Seguidamente viene la acción que se emprende sobre esa base; una acción dedicada, decidida y sostenida para lograr el desarrollo en todas sus dimensiones”.*²³³

En el transcurso de 1992, se llevaron a cabo en nombre del Secretario General setenta y cinco misiones diplomáticas de determinación de hechos, de representación y de buenos oficios.²³⁴

El Secretario General para 1993 había establecido oficinas provisionales en Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, Kazajstán, Ucrania y Uzbekistán, con el objetivo de establecer un criterio integrado respecto del suministro de servicios que el sistema de las Naciones Unidas podía ofrecer y coordinar las actividades interinstitucionales en respuesta a las necesidades de los Estados Miembros. Igualmente, se celebraban consultas sobre el establecimiento de oficinas integrada en Camboya, Eritrea y la Federación Rusa. En pos de una comunidad mundial trabajaron los departamentos de la Secretaría en la sede, los programas de cooperación técnica de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Comisión

²³⁰ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), pp. 8-9, párr. 46.

²³¹ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), p. 105, párr. 716.

²³² Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 39 párr. 296.

²³³ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), p. 115 párr. 791.

²³⁴ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 9, párr. 20.

Económica para África, Europa, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico y, Asia Occidental.

Respecto a la diplomacia preventiva, el Secretario General la reconocía como solo una de las medidas que pueden adoptarse para evitar que las controversias se transformen en conflictos armados, otras son el despliegue preventivo de personal militar, de policía o de ambos, las actividades preventivas de tipo humanitario y las medidas preventivas para la consolidación de la paz.

Desde el inicio de su mandato, el Secretario Boutros-Ghali asignó prioridad a la diplomacia preventiva y al establecimiento de la paz; en razón de lo anterior, decidió, en 1992, consolidar todas las funciones políticas en un departamento único, el Departamento de Asuntos Políticos.²³⁵ Este Departamento realiza cinco tareas en apoyo de las actividades de prevención y de establecimiento de la paz: reúne la información sobre conflictos en potencia o efectivos; analiza dicha información para determinar situaciones respecto de las cuales las Naciones Unidas, con la anuencia de las Partes interesadas, podrían desempeñar una función útil de prevención o de establecimiento de la paz; prepara recomendaciones para el Secretario General sobre la forma concreta en que se cumpliría esa función; ayuda al Secretario General a obtener la autoridad necesaria en el órgano intergubernamental pertinente, normalmente la Asamblea General o el Consejo de Seguridad; y ejecutar la política aprobada.

Durante su gestión, el Secretario se propuso organizar una mayor capacidad en materia de buenos oficios, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, investigación y análisis y alerta temprana, así como reforzar la capacidad de planificación y gestión de la Secretaría en las actividades de mantenimiento de la paz.²³⁶

Desde el comienzo de su mandato adoptó diversas medidas a fin de hacer frente al aumento de la demanda de operaciones de mantenimiento de la paz y la subsiguiente

²³⁵ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), p. 65, párrs. 412-414.

²³⁶ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 39, párr. 293. El mantenimiento de la paz es un invento de las Naciones Unidas y, al igual que la mayoría de los inventos, no es estático sino que cambia constantemente. Para que el mantenimiento de la paz culmine con éxito y tenga en cuenta los cambios en las necesidades de la comunidad de los Estados, es preciso reinventarlo cada día. Para cada uno de los casos en que las Naciones Unidas desempeñan funciones en mantenimiento de la paz hay que aprovechar los recursos de experiencia, imaginación y profesionalismo que hay entre ellos. No es exagerado señalar que existen hoy tantos tipos de operaciones de mantenimiento de la paz como tipos de conflicto. *Ibidem*, p. 39, párr. 294. La tarea del mantenimiento de la paz al igual que la del establecimiento de la paz, está sujeta a una limitación esencial para que el mantenimiento de la paz arroje resultados, es necesario que las Partes en un conflicto tengan la voluntad política necesaria. Más que en el proceso de establecimiento de la paz, es preciso que las Partes estén empeñadas en la solución pacífica del conflicto y, en otras palabras, en cumplir con la propia Carta.

escasez de fuerzas para esos fines realizó toda la preparación logística, técnica y política, como financiera.

Un aspecto de la nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es la función de la información pública en la promoción de la comprensión y el apoyo en el ámbito nacional e internacional. “[...] La existencia de actividades eficaces de información pública también es de importancia vital para generar y mantener el apoyo de la comunidad internacional en general, que contribuye al éxito de esas misiones. La falta de información procedente de las Naciones Unidas puede atentar contra la comprensión del mandato de la Organización y dar lugar a críticas infundadas de sus actividades”.²³⁷

Entre 1948 y 1987 las Naciones Unidas organizaron trece operaciones de mantenimiento de la paz. A partir de 1988 se organizaron otras trece operaciones, sumadas a las cinco que seguían desarrollándose desde el periodo anterior. En 1992 las Naciones Unidas administran dos operaciones en diversas regiones del mundo.²³⁸ Un aspecto fundamental de la nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es la función de la información pública en la promoción de la comprensión y el apoyo en el ámbito nacional e internacional “[...] La existencia de actividades eficaces de información pública también es de importancia vital para generar y mantener el apoyo de la comunidad internacional en general, que contribuye al éxito de esas misiones. La falta de información procedente de las Naciones Unidas puede atentar contra la comprensión del mandato de la organización y da lugar a críticas infundadas de sus actividades”.²³⁹

El propósito del Secretario fue de velar porque cada vez que se debieran distribuir funciones en el ámbito del restablecimiento de la paz, las Naciones Unidas siguieron ocupado un lugar primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, pero, al mismo tiempo, la activa participación de entidades y organismos regionales competentes las libere de parte de la carga y afiance y consolide su objetivo.

Para Boutros-Ghali, la consolidación de la paz después de los conflictos “debe estar vinculada a los esfuerzos globales de desarrollo de las Naciones Unidas en las esferas política, económica, social y cultural. [...] El objetivo es hacer que las partes en conflicto participen en tareas beneficiosas para ambas y que, además de contribuir a su desarrollo económico y social, refuercen al mismo tiempo la confianza necesaria para la creación de una paz duradera. [...] La consolidación de la paz empieza con medidas prácticas e

²³⁷ *Ibidem*, p. 39, párr. 297.

²³⁸ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 8, párr. 17.

²³⁹ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 39, párr. 297.

inmediatas para restablecer el funcionamiento normal de la sociedad, reavivar la economía, repara la tierra y restaurar su productividad y organizar el reasentamiento de las personas desplazadas y de los refugiados; entraña también la reducción de los niveles de armamentos en la sociedad, que son un elemento de las condiciones de inestabilidad que pueden llevar a la violencia”.²⁴⁰

Boutros-Ghali apuesta también por incidir directamente en lo que constituye la tipología de los conflictos contemporáneos. De ahí su insistencia en actuar con especial consideración sobre los derechos de las minorías étnicas, religiosas, sociales o lingüísticas, y en evitar las violaciones a los derechos humanos antes de que sean producidos. El trabajo de la Organización no tendría sentido si ignorara que la mayor parte de los conflictos son interestatales, de naturaleza interna, y eso conlleva prestar mayor atención y comprometerse con las tensiones y conflictos derivados de las desigualdades sociales y económicas. El subdesarrollo, la sobrepoblación, las migraciones, los problemas ecológicos y determinados tipos de nacionalismos son fuentes de inseguridad y de conflicto, no resolubles además mediante los clásicos instrumentos militares. Por ende, si realmente se pretende tratar los conflictos desde sus raíces, tendrá que desmilitarizarse para atenderlos con los medios apropiados, ya sean económico, políticos o culturales.²⁴¹

Consideró que la participación activa de la sociedad civil es la que permitiría hacer realidad e ir más allá de su “Agenda de Paz”, que constituye un buen punto de partida, pero no un objetivo final suficiente.

En su “Programa de Paz”²⁴² presentado en 1992, el sexto Secretario General señalaba que la labor de la Organización debería perseguir cinco objetivos fundamentales: la diplomacia preventiva para eliminar las fuentes de peligro, el establecimiento de la paz con el fin de resolver los problemas del conflicto, el mantenimiento de la paz para preservarla, la consolidación de la paz en aras de reconstruir las naciones y la finalización de las causas más hondas de los conflictos, particularmente la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política.

Este planteamiento hecho por Boutros-Ghali considera el concepto de “paz positiva” definida en términos de la ausencia o la superación de todo tipo de violencias, más que de la ausencia de guerras; por ende, el sujeto de sus análisis es el conflicto –no la guerra– y su eje central es la prevención de conflictos –más que la diplomacia de las crisis–. Con los elementos anteriores supuso desarrollar sus funciones de alerta temprana (vigilancia) y de

²⁴⁰ *Ibidem*, párrs. 456-458.

²⁴¹ Vicenç. Fisas. *Op. cit.*, pp. 10-11.

²⁴² Boutros Boutros-Ghali. Un programa de paz, Nueva York, Naciones Unidas, 1992, 57 p.

análisis de las tendencias mundiales (previsión), en última instancia, la efectividad de una organización como Naciones Unidas dependería en gran parte de su capacidad para darse cuenta del inicio de situaciones violentas, y de intervenir con eficiencia, rapidez y seguridad en esos primeros momentos.

En otras palabras, la “consolidación de la paz después de los conflictos es la serie de medidas destinadas a individualizar y reforzar estructuras destinadas a afianzar y consolidar la paz. [...] Tiene como tarea más inmediata la de mitigar los efectos de la guerra sobre la población e incluye la repatriación y reintegración de refugiados, al remoción de minas y el desarme. En muchos casos, las Naciones Unidas establecen proyectos de asistencia electoral para ayudar a afianzar la paz”.²⁴³

Fue establecido dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas un grupo de trabajo interdepartamental sobre información pública en cuanto al mantenimiento de la paz y otras misiones de campo, el cual dirige representantes del Departamento de Información Pública junto con miembros de los Departamentos de Asuntos Políticos, Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Asuntos Humanitarios.

A mediados de 1992 en el informe del Secretario titulado “Un programa de paz”, analizó la necesidad de considerar las actividades en pro de la paz como un proceso continuo a lo largo del tiempo.²⁴⁴ Desde la diplomacia preventiva, pasando por el establecimiento y el mantenimiento de la paz, hasta llegar a la consolidación de la paz después de los conflictos, el ciclo es permanente e ininterrumpido. Cada vez más, hay conciencia de que en la labor en pro de la paz no puede haber pausas.

En “Un programa de paz” el Secretario General recalcó que era esencial establecer un procedimiento de consolidación de la paz después de los conflictos para prevenir que volvieran a producirse choques armados entre los Estados o las Partes. El objetivo de la consolidación de la paz es hacer que las Partes en conflicto participen en tareas beneficiosas para ambas y que, además de contribuir a su desarrollo económico y social, refuercen al mismo tiempo la confianza necesaria para la creación de una paz duradera. Dicha consolidación comienza con medidas prácticas e inmediatas para restablecer el funcionamiento ‘normal’ de la sociedad, reavivar la economía, reparar la tierra y restaurar su productividad y organizar el regreso y el reasentamiento de las personas desplazadas y de

²⁴³ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), p. 109, párr. 753.

²⁴⁴ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 1, párr. 5.

los refugiados; y, la reducción de los niveles de armamentos en la sociedad, que son un elemento de las condiciones de inestabilidad que pueden llevar a la violencia”.²⁴⁵

En “Un programa de paz”, los informes y las resoluciones sucesivos, el Secretario General asignó un papel preeminente a la diplomacia preventiva en la lista de los medios por los cuales las Naciones Unidas podían tratar de alcanzar el objetivo de paz y seguridad internacionales.²⁴⁶ No obstante, no sólo ofreció un marco conceptual para reflexionar sobre la paz y la seguridad internacionales en el mundo posterior a la Guerra Fría, sino que también ha suscitado muchas reformas concretas dentro del sistema de las Naciones Unidas.

La consideración activa por parte de la Asamblea de una “Agenda para la Paz” y su “Suplemento” fue un testimonio fundamental para la creencia de que la prevención de conflictos mediante la prevención temprana, la diplomacia silenciosa y , en algunos casos, el desplazamiento preventivo, son mejores que realizar esfuerzos político-militares para resolver conflictos después de que se han desatado. De esta forma, como el Secretario General señaló en el “Suplemento”, es crucial que los departamentos relevantes de la Secretaría funcionen como un todo bajo la autoridad y el control del Secretario General.

“[...] El Secretario General observó en el “Suplemento de ‘un programa de paz’”²⁴⁷ que en vista del carácter multifuncional de las operaciones de mantenimiento de la paz y de consolidación de ésta, era necesario mejorar la coordinación dentro de la Secretaría a fin de que los departamentos competentes funcionaran como un solo organismo integrado bajo su autoridad y control.²⁴⁸

En atención a ese informe, la Asamblea General aprobó las resoluciones 47/120 A y B, en que encomendó al Secretario el claro mandato de proseguir sus actividades de diplomacia preventiva y de fortalecer la capacidad de la Secretaría con un mecanismo de alerta temprana, en particular para reunir y analizar información sobre situaciones que pudieran poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad ha formulado propuestas, entre ellas alentando a todos los Estados Miembros a recurrir en la mayor medida posible a los mecanismos preventivos, incluidos los buenos oficios del Secretario General, el envío de pequeñas misiones sobre el terreno para realizar gestiones de diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz y otras.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 56, párrs. 456-463.

²⁴⁶ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), pp. 53, 63, párrs. 339, 398.

²⁴⁷ Documento A/50/60-S/1995/1, en el que formuló nuevas recomendaciones, señalando las cuestiones en que habían surgido dificultades imprevistas, o previstas sólo parcialmente, respecto de las cuales era preciso que los Estados Miembros adoptaran las “difíciles decisiones” y formularan algunas conclusiones sobre la diferencia crítica existente entre el mantenimiento de la paz y la acción coercitiva .

²⁴⁸ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), pp. 87-88, párr. 581-585.

El 18 de diciembre de 1992 la Asamblea General, en su resolución 47/120, acogió con agrado el informe titulado “Un programa de paz” y alentó al Secretario a proseguir sus actividades de diplomacia preventiva. La Asamblea también lo invitó a aumentar la capacidad de reunión de información y análisis de la Secretaría para atender mejor a las necesidades de la Organización en materia de alerta temprana. El grupo de trabajo oficioso de composición abierta creado por la Asamblea General ha seguido considerando otras recomendaciones que figuraban en dicho informe, que también ha sido examinado por el Comité especial de la carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

El Consejo de Seguridad celebró sesiones mensuales entre octubre de 1992 y mayo de 1993 para examinar las propuestas formuladas en “Un programa de paz”. Como parte de este proceso el Presidente formuló ocho declaraciones. El 15 de junio de 1993, el Secretario presentó un informe sobre las recomendaciones contenidas en “Un programa de paz”.²⁴⁹ También se creó un grupo de trabajo interdepartamental encargado de proponer nuevas medidas para aplicar esas recomendaciones.

La Asamblea General invitó al Sr. Boutros-Ghali a informarle sobre las medidas para incrementar la consulta estrecha y permanente entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad y con otros órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas a fin de elaborar una estrategia apropiada para el arreglo temprano y pacífico de controversias.²⁵⁰ En respuesta a ello y las recomendaciones en “Un programa de paz”, se estableció la práctica que los representantes del Secretario General el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, encabezado por el Sr. Kofi Annan, informaran periódicamente al Consejo de Seguridad sobre el desarrollo de los acontecimientos en todas las zonas en que las Naciones Unidas realizaran actividades. El Secretario estableció un grupo de trabajo integrado por sus colaboradores de categoría superior para coordinar las decisiones de los diversos departamentos y misiones de las Naciones Unidas.

Para asegurar consultas continuas entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad y para mantener al Consejo informado de los últimos desarrollos, particularmente en le área de las operaciones de mantenimiento de la paz, uno de los Enviados Especiales del Secretario General, sirvió como el representante personal del Secretario General ante el Consejo. Los Gobiernos que contribuyen con tropas también están ansiosos por mantenerse completamente informados, y el Secretario General continua proveyéndoles informes

²⁴⁹ A/48/965-S/25944.

²⁵⁰ Cfr. Sección I de la resolución 47/120 A de la Asamblea General.

regulares y estableciendo diálogos con ellos acerca de la conducta de la operación en cuestión.

El Secretario General presentó un informe a petición del Consejo de Seguridad, denominado “Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”²⁵¹ donde indicaba las medidas adoptadas para mejorar la capacidad de mantenimiento de la paz de la Organización. Se estableció un equipo especial para definir un sistema de fuerzas nacionales de reserva y otros elementos que los Estados Miembros podrían mantener en un estado de preparación previamente acordado para una posible contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Consiente del costo cada vez mayor del mantenimiento de la paz y de la carga que impone a los Estados Miembros, el Secretario General se permitió expresar su satisfacción por la resolución 47/127, en que la Asamblea General autorizó un Fondo de Reserva para el Mantenimiento de Paz con un monto de ciento cincuenta millones de dólares de los Estados Unidos que, cuando este íntegramente financiado, dejaría a la Organización en mejores condiciones para reaccionar en casos de nuevas crisis.²⁵²

Para el Secretario General en 1992 había cinco conflictos que merecían análisis como ejemplos más cabales del tipo de problemas con que tropiezan las operaciones de paz de las Naciones Unidas: Camboya, Yugoslavia, Somalia, Angola y El Salvador. Estas cinco operaciones se iniciaron o llegaron a puntos decisivos después de que el señor Boutros-Ghali asumió a su cargo. En todas ellas participan entidades no gubernamentales cuya cooperación es fundamental para que culminen con éxito. Cada una de ellas tiene un carácter especial y, sin embargo, todas exigen, de una u otra forma, un enfoque integrado del mantenimiento o la consolidación de la paz.²⁵³ Para el periodo de la memoria anual de 1993, las operaciones de gran envergadura eran cuatro: Camboya, El Salvador, Somalia y ex Yugoslavia.²⁵⁴

Entre las operaciones de gran envergadura de 1994 por su escala, alcance y amplitud, se encuentran los casos de Rwanda, Somalia y la ex Yugoslavia. En las cuales el Secretario General se mantuvo activo y al tanto del desarrollo de los acontecimientos interponiendo su actividad diplomática y colaborando con el Consejo de Seguridad,²⁵⁵ las respectiva a 1995 fueron realizadas en Angola, Haití, Ruanda, ex Yugoslavia.²⁵⁶

²⁵¹ Cfr. S/2585, Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), p. 64 párr. 407

²⁵² Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 40, párr. 303.

²⁵³ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 56, párr. 132.

²⁵⁴ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 51, párr. 409-410.

²⁵⁵ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), pp. 94-106, párrs. 634-727.

²⁵⁶ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), p. 122, párr. 835.

El Secretario General intervino en operaciones de socorro entre 1992 y 1993 en Sudán, Kenya, Etiopía, África meridional y Chernobyl.²⁵⁷ En el periodo siguiente, 1993-1994, las operaciones en Sudán, Kenya y Chernobyl se mantuvieron, y se proporcionaron en Djibouti, Eritrea y Cercano Oriente²⁵⁸, y en Chechenia, Ucrania (Chernobyl), Kenia y Sudán al periodo posterior.²⁵⁹

El Secretario y sus representantes mantuvieron contacto periódico con los dirigentes de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y con otras autoridades de la región. En mayo y junio de 1992 envió dos consultores a Liberia para que evaluaran la existencia de datos demográficos y la situación de los mapas de los distritos electorales y prestaran asistencia a la Comisión Electoral de Liberia. Continuó empeñado en prestar asistencia en la organización y celebración de las elecciones previstas.²⁶⁰

El Consejo de Seguridad instó a todas las Partes en el conflicto de Liberia a que respetaran y cumplieran la cesación del fuego y los diversos acuerdos del proceso de paz en vista de la permanente destrucción de bienes y la pérdida de vidas; asimismo, pidió al Secretario General que enviara un Representante Especial a la zona para evaluar la situación.²⁶¹

Precisamente, dicho Representante visitó la región y otros países en los que celebró extensas consultas. Posteriormente, el Secretario General expuso un informe especial al Consejo de Seguridad en marzo de 1993.

Después del descubrimiento de la matanza de personas desplazadas en Harbel, Monrovia, en junio, el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que iniciara una investigación y advirtió a los responsables que se les consideraría culpables de violaciones graves del derecho internacional humanitario. De conformidad con la petición, el Secretario General envió a su Representante Especial a Monrovia para realizar una investigación a fondo del incidente. Además, designó un grupo de investigación especial para una pesquisa más amplia y con la cual presentó un informe completo al Consejo de Seguridad.

Siguió de cerca el proceso de mantenimiento de la paz y la Misión de Observadores las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL) por conducto de su Representante Especial. Informó al Consejo de Seguridad que tras la aparición de dos nuevas facciones armadas en el país que no formaron parte del Acuerdo de Cotonú, y de las luchas internas dentro de las

²⁵⁷ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), pp. 60-61, párrs. 492-503.

²⁵⁸ *Ibidem*, pp. 54-57, párr. 343-368.

²⁵⁹ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), p. 74, párr. 501.

²⁶⁰ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 51, párr. 120.

²⁶¹ Conforme a la resolución 788 (1992) del Consejo de Seguridad del 19 de noviembre de 1992, Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 47, párr. 370.

facciones principales, razones pro las que se detuvo el desarme y la desmovilización y el retroceso del proceso de paz. En respuesta, el Consejo pidió al Secretario informar de los resultados del desarme instado en su declaración presidencial.²⁶²

Por conducto del Secretario General, su Enviado Especial visitó Liberia en agosto de 1994 a fin de ayudarle a determinar las opciones que tenían las Naciones Unidas para facilitar el proceso de paz. A mediados de noviembre envió a la región una misión de alto nivel dirigida por el Subsecretario General de Asuntos Políticos para que celebrara consultas con el Presidente de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y los Jefes Estado de los Países Miembros de esta comunidad acerca de la mejor manera de reanudar el proceso de paz. El Representante Especial del Secretario comunicó a las facciones liberianas el texto de la resolución 1001 (1995)²⁶³ del Consejo de Seguridad y las instó a que dejaran de lado sus estrechos intereses mezquinos y convinieran en adoptar con urgencia medidas positivas para establecer la paz en su país.

El Secretario General manifestó la disposición de las Naciones Unidas de apoyar el proceso electoral previsto en la forma que fuera necesaria, incluido el suministro de especialistas electorales y otro tipo de asistencia adecuada. De tal efecto, la firma en Roma del Acuerdo General de Paz entre el Gobierno de Mozambique y la Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) en octubre de 1992, despertó renovadas esperanzas tras la guerra. La Organización y el Secretario General se vieron llamados a desempeñar un papel crucial en la aplicación de distintos aspectos el Acuerdo. El mandato de la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ), desde su establecimiento en diciembre de 1992 coordinado por el representante especial del Secretario General, consistió en vigilar los arreglos de cesación del fuego y la desmovilización de cien mil soldados de ambas Partes, desempeñar funciones políticas y electorales, realizar una operación humanitaria masiva y organizar la limpieza de minas.

En agosto de 1993 el Secretario General comunicó el inicio de una serie de reuniones entre el presidente de la RENAPO y el Presidente de Mozambique; de las que se esperó alguna forma de acuerdo sobre las principales cuestiones pendientes.

²⁶² Declaración S/PRST/1994/33 del 13 de julio de 1994.

²⁶³ En el contexto de esta resolución se había convenido que si para el quince de septiembre se habían logrado avances serios y sustanciales, el Consejo de Seguridad estaría dispuesto a considerar la posibilidad de restablecer los efectivos completos de la UNOMIL, modificando su mandato según procediera y adaptando su relación con el Grupo de Verificación (ECOMOG), incluidos los aspectos relativos a la consolidación de la paz, incluidos los aspectos relativos a la consolidación de la paz una vez superado el conflicto en Liberia.

La participación del Representante Especial del Secretario General fomentó un arreglo negociado en Mozambique logrando la paz en el Estado y la actuación del Consejo de Seguridad quien envió una misión para garantizarla.²⁶⁴

El trabajo de la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (UNOMOZ) ha hecho hincapié en la consolidación de la paz por la asistencia del Secretario General.

En el curso de la visita oficial del Secretario General a Abuja, Nigeria, y de su participación en la Cumbre de la Organización de la Unidad Africana celebrada en Dakar, Senegal, reportada en la memoria de 1992, prosiguió sus conversaciones con altos dirigentes y con el representante del Congreso Panafricanista de Azania. Los instó a reanudar las negociaciones y presentó al Consejo de Seguridad un informe sobre esas conversaciones.

La comunidad internacional debería seguir prestando asistencia a todo el pueblo de Sudáfrica en sus intentos de poner fin efectivamente a la violencia y establecer las condiciones necesarias para celebrar negociaciones que culminen en una transición pacífica hacia una Sudáfrica democrática sin distinciones de raza y unida.

Para 1993, por primera vez se enviaron a un país con el consentimiento del gobierno observadores civiles de las Naciones Unidas para ayudar a las autoridades y a las partes en el conflicto en algo que es de jurisdicción meramente interna: contener la violencia. Este caso constituye una importante novedad y podría ser útil como precedente en situaciones semejantes en otros lugares. Asimismo, el Secretario Boutros-Ghali se puso en contacto con el presidente Klerk, el Jefe Mangosuthau Buthelezi, el señor Makwetu, el señor Mandela y otros dirigentes sudafricanos para ayudar a fortalecer las estructuras establecidas en virtud de Acuerdo Nacional de Paz y envió cartas a los dirigentes de los territorios patrios.

En su resolución 772 (1992), el Consejo de Seguridad le autorizó a desplegar observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica a la Sra. Angela King, quien asumió sus funciones el 23 de septiembre de 1992. Los observadores, junto con los de otras organizaciones, como la Organización de la Unidad Africana (OUA), el *Commonwealth* y la Comunidad Europea, han actuado en estrecha cooperación con el Comité Nacional de la Paz, la Secretaría Nacional de la Paz y la Comisión de Investigación sobre la prevención de la violencia e intimidación pública para reducir tensiones, contener demostraciones y evitar que los enfrentamientos degeneraran en situaciones imposibles de controlar.²⁶⁵

²⁶⁴ Declaración S/PRST/1994/35 del presidente del Consejo de Seguridad del 19 de julio de 1994.

²⁶⁵ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 38, párr. 283.

En Sahara Occidental, durante las gestiones del Secretario para reactivar la aplicación del plan de arreglo, trató de superar los obstáculos que se interponían a la celebración de un referendo. Subsistían las diferencias en cuanto a los criterios para poder participar en él. Su Representante Especial trató de sacar el plan del punto muerto en que había estado desde 1992. Después de su informe sobre el particular su Representante Especial entabló negociaciones con las dos partes interesada a fin de llegar a un acuerdo acerca de la interpretación de los criterios relativos al derecho a voto. Se presentaría al Consejo de Seguridad un informe del resultado de esas negociaciones.

Respecto al establecimiento de la Misión de las Naciones Unidas para el *Referéndum* en Sahara Occidental (MINURSO)²⁶⁶ en 1991, el Secretario General se mantuvo en estrecho contacto con ambas Partes ante su inquietud en relación con los criterios concernientes a los requisitos para participar en la consulta. Igualmente, visitó la zona en compañía de su Representante Especial a fin de instar a las Partes a aceptar una solución de transacción con respecto a la interpretación y aplicación de los mencionados criterios. Las delegaciones de Marruecos y el Frente Polisario se reunieron con muchas dificultades.

Continuó buscando formas de resolver las dificultades que se oponían a la aplicación del plan de arreglo de esta cuestión con ayuda de su representante Especial y en estrecha consulta con las Partes marroquí y del Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro (POLISARIO); como producto, el Sr. Boutros-Ghali propuso un calendario revisado para la celebración del referendo en 1995 con la asistencia de los jefes tribales, jeques, y observadores de las Partes y la OUA, pero no sucedió por una dificultad en la designación de los observadores de la OUA que, finalmente el Secretario General resolvió en consultas con los altos representantes de dicha Organización africana.

El Consejo de Seguridad aprobó la recomendación²⁶⁷ del Secretario de ampliar el número de integrantes de la MINURSO y le pidió que le presentase un informe en el que confirmara que el 1 de junio de 1995 comenzaría el período de transición. El 30 de marzo informó al Consejo que los resultados alcanzados hasta el momento no permitirían hacer la recomendación de junio como fecha de inicio del período de transición, explicando que los problemas planteados residían en contar oportunamente con los líderes tribales interrumpiendo así el proceso de identificación. El Secretario llegó a la conclusión que, si las partes pudiesen aumentar el número de personas identificadas, hasta llegar a veinte cinco mil al mes, y cooperasen para resolver ágilmente las cuestiones restantes en el marco del

²⁶⁶ Por la resolución 690 (1991) del Consejo de Seguridad.

²⁶⁷ Resolución 973 (1995) del 13 de enero de 1995.

plan de arreglo, sería posible que el período de transición comenzase en agosto de 1995 y que el referéndum se celebrase en enero de 1996.

Somalia constituye una prueba particularmente difícil para las Naciones Unidas y el Secretario General.²⁶⁸

Al igual que en la ex Yugoslavia, el personal de las Naciones Unidas en Somalia hizo frente al problema de entenderse con fuerzas irregulares y grupos no gubernamentales. El quebrantamiento de la autoridad central ha significado que prácticamente toda la población somalí este inmersa de una u otra forma en el conflicto. Existe un círculo vicioso de inseguridad y hambre: La falta de seguridad impide que se distribuyan alimentos y la escasez de alimentos contribuye enormemente al grado de violencia e inseguridad. Mientras tanto los refugiados que huyen de la matanza sin sentido y del hambre exportan el problema a los Estado vecinos. También en ese caso hace falta la acción humanitaria de la Organización para salvar vidas y preservar los recursos de los vecinos de Somalia. En suma, se trata de la reconstrucción de toda una sociedad y toda una nación. Para esta tarea, sería necesario ampliar el ámbito de la intervención militar de las Naciones Unidas más allá del despliegue limitado y restringido en Mogadiscio, que antes se consideraba suficiente.

En marzo de 1993 el Secretario General presentó al Consejo de Seguridad recomendaciones para la transición de la Fuerza de Tareas Unificada de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM) II.

Para 1995 informó²⁶⁹ al Consejo de Seguridad el incumplimiento de los compromisos contraídos por los dirigentes somalíes en virtud del Acuerdo de Addis Abeba y de la declaración de Nairobi. En consecuencia, recomendó que, si el Consejo de Seguridad mantenía su anterior decisión de poner término a la misión en Somalia en marzo de 1995 y retirar todas las fuerzas y bienes de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM II), se prorrogara el mandato de la misión hasta el 31 de marzo de 1995, a fin de dar tiempo para que el retiro se produjese en forma segura y ordenada; insistiendo en que el retiro de la ONUSOM II no significaría el abandono de Somalia por la Naciones Unidas, pero que la labor de las organizaciones humanitarias se podría continuar si hubiera un entorno seguro cuya responsabilidad recaía en definitiva en los dirigentes somalíes y por lo demás la Organización seguiría dispuesta a ayudar a las Partes somalíes en el proceso de reconciliación nacional.

²⁶⁸ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 62 párrafo 145.

²⁶⁹ Documento S/1994/1166 del 14 de octubre de 1994.

El proceso de paz en Angola continuaba siendo una de las tareas más notables y más difíciles en África. Durante tres decenios las Naciones Unidas estuvieron profundamente empeñadas en la búsqueda de la paz y el desarrollo social; este proceso entró en una etapa más crítica. Transcurrió más de un bienio desde el fin de la guerra y en septiembre de 1992 se celebrarían elecciones pluripartidistas. Se han proporcionado los servicios de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y comenzado a prestar asistencia en el proceso electoral con miras a ayudar en el logro de una solución permanente y designó un Representante Especial.

Desde el punto de vista militar, se había mantenido la cesación del fuego aún pese al registro del incremento de los incidentes de violencia en todo el país.

Siendo Angola fue un ejemplo en que las misiones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz han debido asumir múltiples papeles, las Naciones Unidas adoptaron diversas medidas para aumentar su capacidad de prestar asistencia humanitaria coordinar mejor las actividades de todos los interesados, incluidas las organizaciones no gubernamentales que participan en las tareas de soporte. Se han ampliado las funciones y obligaciones del representante especial en la región para abarcar todas las operaciones de socorro de emergencia a que dieran lugar la situación imperante como se estableció en Luanda una dependencia de coordinación de la asistencia humanitaria dirigida por un alto funcionario con gran experiencia en la materia que dependía directamente del representante especial.

Tras el cambio de representante especial el Secretario General en Angola, este celebró intensas consultas en aras de reanudar las negociaciones de paz con los auspicios de las Naciones Unidas a los efectos de establecer la cesación del fuego en todo el país y poner plenamente en práctica los Acuerdos de Paz; lo cual implicó viajar a Gabón, Namibia, Santo Tomé y Príncipe, Zaire y Zimbabue.

Desde la reanudación de hostilidades en septiembre de 1992, el sistema de Naciones Unidas tuvo presencia en la región. El Representante Especial del Secretario General llegó en julio del año posterior para reanudar las conversaciones de paz entre el Gobierno y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) y restablecer la cesación del fuego en todo el país y de aplicar plenamente los Acuerdos de Paz, teniendo como Estados observadores en el proceso a EUA, Rusia y Portugal. La solución negociada en Angola se inició con una detallada planificación donde operaba importante mente la Organización, y a juicio del Secretario Boutros-Ghali, "la transigencia, la tolerancia y la reconciliación nacional son los elementos esenciales de una transición pacífica en Angola. El acuerdo global

elaborado en Lusaka tiene en cuenta los derechos y aspiraciones legítimos de todos los angoleños y permite lograr la paz y la reconstrucción económica del país. [...] La paz completa y duradera es la única base para restablecer condiciones de vida tolerables, potencialmente uno de los países más ricos del continente africano”.²⁷⁰

En 1994 se avanzó considerablemente en la búsqueda de la paz. El Secretario presentó un informe²⁷¹ al Consejo de Seguridad donde recomendaba el establecimiento de una nueva operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en esta región con objeto de prestar asistencia al gobierno y a la União Nacional para a Independencia total de Angola (UNITA) en la aplicación del Protocolo de Lusaka. Después de haber examinado el informe, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución²⁷² en la que se autorizaba el establecimiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III)²⁷³. A causa de algunas dificultades iniciales encargó a su Asesor Especial visitar a las partes para darles cuenta de su preocupación y examinar a las condiciones para el despliegue de los cascos azules. Posteriormente el proceso de paz cobró nuevo impulso a mediados de abril.

El Presidente de la República de Angola y el Presidente de la UNITA se reunieron en Lusaka en presencia de su Representante Especial para adoptar medidas más concretas y consolidar los progresos realizados.

La situación en Zaire, orilló al Primer Ministro de la Conferencia Nacional Soberana a solicitar en marzo de 1993 la designación de observadores de las Naciones Unidas que salvaguardaran el respeto de los derechos humanos, prestaran asistencia en la preparación, observación y supervisión de elecciones auténticamente libres y democráticas y enviaran una misión de evaluación a Shaba con miras a prestar asistencia humanitaria a las personas desplazadas dentro de su propio país. El Secretario General informó de ello al Consejo de Seguridad y le notificó de sus reuniones con el Presidente del Consejo Supremo de la República de Zaire para examinar el deterioro de la situación y el estancamiento institucional en que se encontraba el país y la posibilidad de que las Naciones Unidas actuaran al respecto.

²⁷⁰ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), pp. 72, 73, párrs. 460, 465.

²⁷¹ Recomendación S/1995/97 del primero de febrero de 1995.

²⁷² Resolución 976 (1995) del 8 de febrero de 1995.

²⁷³ Con un mandato inicial hasta el 8 de agosto del mismo año y con un despliegue máximo de siete mil soldados, trescientos cincuenta observadores militares y doscientos sesenta observadores de policía, con un número apropiado de funcionarios de contratación internacional y nacional.

El Enviado Especial del Secretario General se reunió con el Presidente, el Primer Ministro, altos funcionarios y dirigentes de los partidos de oposición de Zaire en aras de una reconciliación nacional.

Asimismo, en 1994, llevó a cabo una misión de información mientras que el Presidente del país le solicitó asistencia humanitaria de emergencia sugiriéndole medidas adicionales para enfrentar las consecuencias en corto, mediano y largo plazo para el Zaire de la situación de Ruanda.

Un año antes, el Secretario General recomendó el despliegue de observadores de las Naciones Unidas en Ruanda para subrayar el interés de la comunidad internacional en la paz y la seguridad en la zona, como contribución al proceso de negociación en Arusha y alentar a las Partes a proseguir activamente sus gestiones en pro de la paz y la reconciliación nacional en ese país.

La situación en Ruanda dio señales de una normalización gradual, continuando un proceso que comenzó con el fin del genocidio y la guerra civil y el establecimiento del gobierno del 19 de julio de 1994. El Representante Especial del Secretario consideró, a petición del señor Boutros-Ghali, con el Gobierno de Ruanda la posibilidad de introducir cambios en el mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR), como resultado de esas consultas recomendó que el mandato de la misión se prorrogara por seis meses más y se reorientara de una función de mantenimiento de la paz a una de fomento de la confianza.

En vista de la extremada falta de seguridad en los campamentos de refugiados situados fuera de Ruanda, el Secretario autorizó la participación de las Naciones Unidas en un grupo de trabajo conjunto con las autoridades de Zaire para mejorar la situación. Tras celebrar consultas con la Secretaría y el ACNUR, recalcó un informe²⁷⁴ al Consejo de Seguridad que cualquier operación para lograr la repatriación de los refugiados y aumentar la seguridad en los campamentos era inútil a menos que se realizara paralelamente esfuerzos en pro de la reconciliación nacional y la reconstrucción.

Ante la indicación del Gobierno de cerrar los campamentos de personas desplazadas dentro del país, la medida produjo pánico, la fuga precipitada de estas personas y disparos indiscriminados que mataron a un gran número de ellas; el Secretario expresó su horror ante ese deplorable incidente y mandó a Kigali a un Enviado Especial.

El Secretario Boutros-Ghali expresó su preocupación por el levantamiento militar de octubre de 1993, en condena al golpe de Estado, su solidaridad y apoyo al pueblo burundés,

²⁷⁴ Informe S/1994/1308.

decidiendo mandar a un Enviado Especial en misión de buenos oficios para facilitar la restauración e un régimen constitucional en el Estado y determinar las medidas que podrían adoptar las Naciones Unidas a tal efecto. Por su parte, el Consejo de Seguridad le pidió observar y vigilar la situación en estrecha colaboración con la OUA.²⁷⁵ Para tal efecto, además del trabajo personal designó un Representante Especial. Sin embargo, la situación de la seguridad se agravó rápidamente recomendando adoptar con urgencia medidas preventivas; el Consejo de Seguridad envió su propia misión de investigación al país. En adición a ello, el Representante Especial del Secretario apoyaba las negociaciones relativas a un Pacto de Gobierno que confirmaría el sistema democrático, establecería un gabinete, aumentaría la participación de la oposición en el poder a un cincuenta por ciento y crearía las condiciones para celebrar una conferencia sobre cuestiones nacionales fundamentales como la Constitución.

El Secretario General visitó Burundi en julio de 1995, por la situación amenazadora imperante. Su Representante Especial desde su nombramiento en 1993 ha promovido activamente la reconciliación nacional en el país entablando contactos con todas las partes interesadas. Una vez llegado el acuerdo sobre un sistema de participación en el poder y la posterior firma de un pacto de gobierno se realizaron elecciones, no obstante, la situación seguía siendo precaria.²⁷⁶ Pese a lo anterior se dio un nuevo estallido de violencia, lo cual desestabilizó por completo la situación.

Pese a los progresos realizados gracias a la Operación Supervivencia²⁷⁷ en Sudán quedaron muchas necesidades por atender, por lo que el Secretario General instó a la comunidad internacional a aportar generosas contribuciones para atender las necesidades de emergencia y recuperación del país. Lamentablemente en los primeros meses de 1995 se recibieron pocas contribuciones y la reanudación de las hostilidades obstaculizó las actividades de la operación, especialmente en las provincias de Ecuatoria, Alto Nilo, Jonglei y Bahr El-Ghazar Septentrional.

El reporte del Secretario General del 22 de septiembre de 1995 sobre asistencia de emergencia a Sudán destaca positivamente la extensión de las actividades de la Línea de

²⁷⁵ Resolución S/26631 del Presidente del Consejo de Seguridad del 25 de octubre del mismo año.

²⁷⁶ Esto fue presentado en el informe al Consejo de Seguridad del 11 de octubre de 1994 (S/1994/1152).

²⁷⁷ Dicha operación se inició en 1989 como un programa a corto plazo para suministrar alimentos y otros artículos de supervivencia a la población, el cual ha evolucionado considerablemente. Aunque todavía proporciona asistencia alimentaria y servicios básicos de salud a fin de reducir la morbilidad y la mortalidad entre la población afectada, para 1995 la operación ejecutaba un programa mucho más amplio: seguridad alimentaria en los hogares, abastecimiento de agua y saneamiento, construcción de viviendas, canje de alimentos de trabajo, en apoyo a la producción agrícola, rehabilitación del sector de la salud, enseñanza primaria, servicios para niños que sufren traumas psicológicos, creación de la capacidad y la promoción de principios humanitarios.

Operaciones de Salvamento en Sudán tanto en términos de su rango técnico como el alcance de su impacto en las poblaciones necesitadas. El reporte expresó la apreciación hacia las partes implicadas en el sostenimiento para que esos desarrollos fueran posibles.

El Enviado Especial del Secretario General continuó tratando de ayudar a resolver el conflicto de Sierra Leona hasta 1995.²⁷⁸

Con el objetivo de promover la democracia, el Secretario participó activamente en las gestiones encaminadas a proporcionar asistencia al gobierno de Etiopía para la organización de elecciones regionales. Con el mismo espíritu, y como parte de la asistencia para un periodo de transición, el Secretario Boutros-Ghali participó personalmente en las consultas encaminadas a proporcionar asistencia de las Naciones Unidas para la celebración del referendo previsto en Eritrea de 1993.

Las consecuencias de la crisis del Golfo hacia 1992 seguían causando grandes penalidades a decenas de miles de palestinos que perdieron su trabajo y quedaron sin posibilidades de empleo en Kuwait y otros Estados Árabes del Golfo. Las corrientes de palestinos hacia campamentos y pueblos de Jordania, República Árabe Siria, Líbano y los territorios ocupados constituyen una causa más para los recursos financieros del Organismo, que ya no daban a vasto.

El comienzo de negociaciones sustantivas entre Israel, sus vecinos árabes y los palestinos respecto del marco de un arreglo de paz, planteaban nuevas exigencias.

Se realizaron algunos progresos en las negociaciones multilaterales sobre las cuestiones regionales de Oriente Medio. Empero, el proceso de paz sufrió un revés debido a un acto de violencia grave por un colono israelí armado contra palestinos pacíficos en la mezquita de Al-Ibrahimi de Hebrón, en la Ribera Occidental y los ataques en las ciudades israelíes de Afula y Hadera, hechos que fueron condenados enérgicamente por el Secretario General. Estableció un grupo de tareas de alto nivel para identificar nuevos proyectos y actividades de posible ejecución rápidamente por los tres organismos de las Naciones Unidas que habían mantenido operaciones (OOPS, PNUD y UNICEF) y transmitió el informe de dicho grupo en la Conferencia en apoyo de la paz en el oriente Medio celebrada en Washington.

Para 1995 el Secretario General se encontraba profundamente satisfecho por el acuerdo que puso fin a un estado de guerra que había durado varios años, es decir, el histórico Tratado de Paz entre el Estado de Israel y el Reino Hachemita de Jordania.

²⁷⁸ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), pp. 114-115, párrs. 774-787.

Al mismo tiempo, han continuado las negociaciones multilaterales sobre cuestiones regionales de Oriente Medio, y gracias a ellas, se ha restablecido entre los países de la región una red de proyectos comunes.

El objetivo de lograr la paz y la estabilidad en Afganistán todavía estaba lejos de lograrse en 1993. El representante personal del Secretario, en su calidad de Jefe de la oficina de Coordinación de la Asistencia Humanitaria a Afganistán, facilitaba asistencia humanitaria a ese país. Asimismo en su calidad de Jefe de la Oficina del Secretario General en Afganistán y Pakistán, vigilaba los acontecimientos políticos que ahí se registraban. El Sr. Boutros-Ghali esperaba que las medidas adoptadas en fechas próximas para aplicar los dos acuerdos de paz concertados crearan las condiciones necesarias para un proceso político estable y la reconstrucción y rehabilitación pacíficas del país.

En el fin de 1993 la Asamblea General pidió al Secretario General que enviara a Afganistán a la brevedad posible una misión especial de las Naciones Unidas²⁷⁹ encargada de entrevistar una amplia gama de dirigentes afganos a fin de pedirles sus opiniones sobre la mejor manera de recibir ayuda de la Organización facilitando la reconciliación y la reconstrucción nacionales. El primer día de 1994 estallaron las hostilidades entre el Presidente de Afganistán y el ex Ministro de Defensa, y el primer Ministro de Defensa; así, el Secretario General emitió una declaración como producto de la celebración de consultas con Arabia Saudita, EUA, Rusia, Pakistán e Irán, quienes daban apoyo a la Misión Especial. Por otra parte, las posibilidades de acción comprendían prioritariamente el restablecimiento de una presencia física de las Naciones Unidas, la concentración una mayor actividad internacional y más atención en ese país, el establecimiento de una cesación del fuego en todo el territorio y la instauración de una autoridad provisional para crear las condiciones para elecciones libres y limpias.

En mayo del mismo año, un terremoto al norte del país dejando la zona en situación de emergencia necesitando la construcción de refugios y ayuda alimentaria, demanda que fue suministrada por el Departamento de Asuntos Humanitarios.

Dada la situación en Kabul, Afganistán, la Oficina del Secretario General se trasladó a Jalalabad, donde siguieron las actividades y prosiguieron las gestiones del Jefe de la Misión Especial para lograr un acuerdo entre todos los interesados en cuanto a las modalidades de la transición a un gobierno de base amplia que gozara de la aceptación general; el Secretario decidió también fortalecer la Misión Especial y la Oficina en éste país destacando más oficiales de asunto políticos. El Secretario General se reunió en septiembre de 1994 en

²⁷⁹ Resolución 48/208 del 21 de diciembre de 1993.

Islamabad con los dirigentes de todas las principales facciones afganas , instándolos a poner fin al bloqueo de Kabul el cual impedía la asistencia humanitaria a la ciudad desde junio. Una vez terminados los combates en la ciudad llegaron comboyes de las Naciones Unidas que transportaban suministros de socorro, regresaron refugiados y personas desplazadas pero la devastación de la ciudad, las minas y demás material bélico no detonado representaron un peligro constante y escasearon los suministros de agua potable. Las intervenciones conjuntas de la Naciones Unidas en el ámbito humanitario fueron de gran envergadura en éste período.

En 1992, por solicitud del Consejo de Seguridad, el Secretario trató, por medios diplomáticos, de convencer al gobierno de la Jamahiriya Árabe Libia de cumplir las resoluciones encaminadas a establecer la responsabilidad de los actos terroristas perpetrados contra vuelos internacionales y de contribuir a la erradicación del terrorismo internacional. En el contexto de la resolución 731 (1992) del Consejo de Seguridad, el Secretario General Boutros-Ghali envió seis misiones de Naciones Unidas a la Jamahiriya Árabe Libia entre enero y agosto de 1992. En cada ocasión, el enviado especial portaba una carta dirigida por él al Coronel Muammar Qaddafi, sin tener una respuesta cabal y efectiva a las solicitudes del Consejo, pero el Secretario perseveró sus esfuerzos por lograr el cumplimiento de las resoluciones de tal caso.

En otra ocasión para impedir un peligroso deterioro de la situación en el contexto de las sospechas de la implicación de Libia en la explosión de bombas en el vuelo 103 de la empresa Pan Am y el 772 de UTA, y facilitar la aplicación de dos resoluciones del Consejo de Seguridad en este sentido²⁸⁰, el Secretario General mantuvo contacto casi permanente con las Partes en la controversia y con la Liga de los Estados Árabes, se entrevistó con el Ministro de Relaciones Exteriores de la Jamahiriya Árabe Libia en un esfuerzo por resolver la controversia y despachó en cinco oportunidades a su Enviado Personal a Trípoli, como se propuso hacer todos los esfuerzos a su alcance por facilitar un arreglo justo de conformidad con el mandato que le encomendó el Consejo de Seguridad.²⁸¹

El Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP) vigilaba la cesación del fuego en Jammu y Cachemira desde 1949. En el acuerdo de Simla de 1972, los dos países firmantes declararon su voluntad de respetar la línea de cesación del fuego y resolver la cuestión pacíficamente mediante negociaciones. En el contexto de la diplomacia preventiva, el Secretario General instó reiteradamente a las

²⁸⁰ Las resoluciones son 731 (1992) y 748 (1992).

²⁸¹ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), pp. 47-48 párrafo 376

partes a encontrar una solución pacífica a tan difícil y complejo problema. También les manifestó su disposición, si ambos lo solicitaban a ser todo lo posible para facilitar la búsqueda de una solución duradera.

El Secretario General Boutros-Ghali observó de cerca el conflicto entre la dos Partes, instó a los Gobiernos a reanudar el diálogo bilateral a fin de encontrar una solución pacífica al problema dispuesto a facilitar la búsqueda de una solución duradera al problema de Cachemira bajo el consentimiento de ambas Partes.

El aumento de incidentes de violencia en Jammu y Cachemira orilló al Secretario a celebrar contactos con los gobiernos de India y Pakistán, y visitó los dos países, reiterándoles que, si así lo deseaban, estaba dispuesto a prestarles toda la asistencia necesaria para facilitar la búsqueda de una solución duradera.

La demarcación por las Naciones Unidas de la frontera entre dos Estados Miembros en el contexto de su mandato de mantener la paz y la seguridad internacionales marcó un hito en la historia de la Organización. En su resolución 687 (1991), el Consejo de Seguridad exigió que se respetara la frontera convenida por Irak y Kuwait en 1963, pidió al Secretario General que prestara asistencia a los efectos de preparar la demarcación de la frontera y decidió tomar todas las medidas necesarias que procedieran para garantizar la inviolabilidad de esa frontera.

El 2 de mayo de 1991 se estableció la Comisión de Demarcación de la Frontera entre Irak y Kuwait con el fin de trazar la frontera internacional con arreglo a la fórmula convenida en 1963. Tanto Irak como Kuwait aceptaron incondicionalmente los mandatos de la Comisión, que debía ejercer una función técnica y no política. En sus once periodos de sesiones, la comisión examinó diversas fuentes, como mapas, gráficos, fotografías aéreas, correspondencia diplomática, notas y documentos de archivo.

A finales de junio de 1993 el Secretario General se reunió con el primer Ministro de Irak, logrando la celebración de una serie de negociaciones entre la Organización y el gobierno iraquí en la sede de ésta con el objetivo de llegar a un entendimiento sobre arreglos prácticos para la aplicación del plan relativo a la venta de petróleo iraquí previsto en resoluciones del Consejo de Seguridad al igual que en su informe presentado en septiembre de 1991.²⁸² En dicha serie se efectuaron diez reuniones y se suspendieron en julio de 1993.

²⁸² Dichas resoluciones son la 706 (1991) y 721 (1991) de dicho Consejo y S/23006 del 04 de septiembre de 1991.

El Sr. Boutros-Ghali continuó facilitando la restitución de los bienes kuwaitíes de los que se había apoderado Irak,²⁸³ donde cooperaron ambos Gobiernos.

En lo referente a las cuestiones fronterizas, el Secretario Boutros-Ghali ofreció su asistencia para la solución del problema e los nacionales iraquíes que como resultado de la demarcación fronteriza, se encontraran en territorio de Kuwait y transmitió al Consejo de Seguridad un informe sobre la Comisión de Demarcación de la Frontera entre Irak y Kuwait²⁸⁴ advirtiendo también del empeoramiento de la situación económica general de Irak.

El Secretario General siguió insistiendo a los representantes de Irak en la importancia que tiene la cooperación de su país en el cumplimiento de todas sus obligaciones enunciadas en las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Instó a Irak a cooperar con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para rendir cabalmente cuentas de las cuestiones humanitarias urgentes entre Irak y Kuwait.

El Secretario General hizo todo lo posible por cumplir las disposiciones de la resolución 778 (1992) del Consejo de Seguridad²⁸⁵ en que éste le pedía determinar el lugar en que se encontraban los fondos recibidos por Irak por conceptos de ventas de petróleo y productos petroleros iraquíes que pudieran depositarse en la cuenta bloqueada de garantía, así como sus cantidades, y también si había alguno de esos productos que pudiera venderse.

En el sur de Líbano meridional hacia 1993 se suscitó un aumento de hostilidades entre las fuerzas israelíes y los elementos armados que habían proclamado su resistencia a la ocupación israelí, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (FPNUL) hizo todo lo posible para limitar el conflicto y proteger a los habitantes de sus efectos; el objetivo consistía en confirmar la retirada de las fuerzas israelíes, restablecer la paz y la seguridad internacionales y prestar asistencia al gobierno de Líbano a los efectos de volver a imponer su autoridad efectiva en la zona. En una carta que el Secretario General dirigió al Consejo de Seguridad, señaló la manera en que las hostilidades habían afectado gravemente las operaciones de la FPNUL, cuyo mandato fue prorrogado a finales de julio de 1993.

En tales condiciones, el Secretario General pidió al Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios prestar la asistencia concerniente como hizo una solicitud consolidada de asistencia inmediata para financiar los trabajos de emergencia.²⁸⁶

²⁸³ Ello fue de conformidad con el párrafo 15 de la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad.

²⁸⁴ Informe S/25811, anexo de mayo de 1993.

²⁸⁵ Del dos de octubre de 1992.

²⁸⁶ El monto fue de veintiocho y medio millones de dólares estadounidenses, de los cuales se proporcionaron adelantos de cinco y dos millones del Centro Rotario Central para Emergencias a Hábitat y al Programa Mundial de Alimentos, respectivamente.

Ante el conflicto estallado entre los separatistas de la región del Dniester y el Gobierno que ha ocupado un lugar central en los intentos por llegar a un acuerdo pacífico en la República Rusa, la República de Moldova, Rumania y Ucrania, El Secretario envió a la zona una misión de constatación de los hechos. En atención a la solicitud de la República de Moldova de que las Naciones Unidas enviaran una misión de observadores, la misión de constatación de hechos volvió a visitar ese país y observó el proceso de intensificación de la violencia se había revertido y las partes en conflicto estaban cooperando para llevar a la práctica la mayor parte de las disposiciones del acuerdo firmado entre los presidentes del Moldova y Rusia, incluidos mecanismos tales como la fuerza trilateral, de mantenimiento de la paz.²⁸⁷

Con la firma del acuerdo de separación de Moldova de la Federación de Rusia, el Secretario General envió, a solicitud del Presidente de ese país, una segunda misión de verificación de los hechos, la cual concluyó que pese a la cesación de las hostilidades armadas, la situación imperante continuaba siendo precaria.²⁸⁸

La retirada del 14º ejército ruso de la ribera oriental del Dniester implicó un importante obstáculo. El Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Moldova envió al Secretario General una carta proponiéndole que en las negociaciones entre las dos Partes relativas a la retirada de dicho ejército, enviara observadores de las Naciones Unidas con consentimiento ruso. El Secretario propuso enviar una misión que se reuniría con los jefes de las delegaciones de Moldova y Rusia en las negociaciones a fin de examinar los posibles arreglos para la presencia de observadores de las Naciones Unidas.

Con el mando de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) respecto a las cuestiones de Moldova, el Representante del Secretario General observó el plebiscito nacional declarando que las elecciones habían sido libres e imparciales.²⁸⁹

El Secretario General visitó la República de Moldova en noviembre de 1994 para hablar de las actividades de rehabilitación necesarias en relación de la gravedad de la sequía, los huracanes y las inundaciones que afectaron al país a mediados del mismo año. En atención a una solicitud del Presidente de Moldova, la Asamblea General aprobó una resolución²⁹⁰ en que pedía al Secretario General que, en cooperación con los órganos y las

²⁸⁷ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 52 párrafo 124

²⁸⁸ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 49, párr. 390.

²⁸⁹ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), pp. 88-89 párrs. 588-5941

²⁹⁰ Resolución con fecha del 14 de septiembre de 1994.

organizaciones pertinentes del Sistema de las Naciones Unidas, prestara asistencia al Gobierno en la labor de rehabilitación del país.

El conflicto que desde 1988 ha tenido lugar en Nagorno–Karabaj, Azerbaiyán, y sus alrededores ha dejado como secuela casi tres mil muertos y más de quinientos mil refugiados y personas desplazadas. Había cuenta del deterioro de la situación y de la amenaza que plantea para la paz y la seguridad de la región, las Naciones Unidas enviaron a ésta dos misiones de constatación de los hechos (en apoyo de los intentos de la Conferencia) sobre la Seguridad y Cooperación en Europa por lograr un arreglo pacífico.²⁹¹

En octubre de 1992 el Secretario General envió una misión de investigación a los hechos de Armenia y Azerbaiyán para que informara sobre la situación planteada por los conflictos relativos a Nagorno-Karabaj, un enclave dentro de Azerbaiyán. La intensificación del conflicto en marzo de 1993 por la ocupación del distrito Kelbadzhar de Azerbaiyán, situado entre Armenia y Nagorno-Karabaj produjo un aumento repentino del desplazamiento de personas en Azerbaiyán.

En Armenia y Azerbaiyán, el Secretario General prestaba (1994) todo su apoyo a las gestiones de establecimiento de paz en Nagorno-Karabaj realizadas por el grupo de Minsk de la CSCE y dispuesto a proporcionar la asistencia técnica de las Naciones Unidas, caso de solicitarla la CSCE.

La Secretaría de las Naciones Unidas celebró diversas consultas con el “Grupo de Planificación de Alto Nivel” de la CSCE a fin de proporcionar asesoramiento y consejo técnicos en materia de mantenimiento de la paz. Igualmente el Secretario estaba totalmente dispuesto a interponer, previa solicitud, sus buenos oficios, en el proceso político que dirige la OSCE a fin de llegar a un acuerdo pacífico del conflicto.²⁹²

Realizó una visita a Bakú y Erevan evaluando directamente los muy graves efectos que este conflicto tiene, especialmente en el aspecto humanitario, en Armenia y Azerbaiyán, por lo que pidió al Secretario General Adjunto realizar una misión de buena voluntad a las zonas.

En mayo y junio de 1993, el Enviado especial del Secretario General visitó la República Islámica de Irán, Kazajstán, Kirguistán, Pakistán, Federación de Rusia, Tayikistán y Uzbekistán, y Arabia Saudita, a fin de mantener conversaciones con sus respectivos dirigentes en busca de un acuerdo sobre cesación del fuego en el sur de Tayikistán con la vigilancia internacional apropiada, cuestión que fue aprobada por el Consejo de Seguridad.

²⁹¹ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 53 párrafo 126

²⁹² Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), p. 113 párrs. 764-769

No obstante, el fracaso de la misión se denotó en el agravamiento de la crisis en toda la frontera entre Afganistán y Tayikistán; el Secretario General propuso una prórroga al mandato de su Enviado Especial que fue apoyada por el Consejo de Seguridad.

El Secretario General dio instrucciones a su Enviado para visitar Kabul y mantener conversaciones con dirigentes gubernamentales acerca de su mandato en Tayikistán y determinar las opiniones y la posición de los dirigentes tayik de la oposición que residían en Afganistán y viajar a Dushanbe y visitar otros países de la región; paralelamente, transmitió al Consejo de Seguridad su preocupación por los hechos ocurridos en recientes fechas y su intención de seguir de cerca el desarrollo de los acontecimientos como la reevaluación interinstitucional de las necesidades humanitarias de Tayikistán por el Departamento de Asuntos Humanitarios.

El Enviado Especial del Secretario prosiguió sus esfuerzos de mediación en un diálogo político entre las Partes tayikas con objeto de llegar aun acuerdo sobre la cesación de hostilidades, logrando un acuerdo para la reconciliación nacional en febrero en 1994; motivo por el cual prorrogó el mandato de su Enviado e informó al Consejo de Seguridad del éxito obtenido.²⁹³ El Enviado presidió las conversaciones y ofreció sus buenos oficios durante las negociaciones. No obstante, los resultados finales no fueron positivos a causa de la carencia de voluntad lítica para aplicar o aceptar seriamente la posibilidad de aplicar las medidas de fomento de la confianza necesarias. No obstante, la disposición de los buenos oficios del Secretario General y sus Enviados se mantuvo.

El Secretario Boutros-Ghali pidió al Secretario General Adjunto celebrar consultas con las Partes tayikas y algunos gobiernos de la región a fin de llegar a un acuerdo sobre el temario, la fecha y el lugar de celebración de la cuarta ronda de conversaciones entre las Partes tayikas. El Secretario General Adjunto consiguió que las partes aceptasen prorrogar el Acuerdo de Cesación del Fuego hasta el 26 de abril de 1995 y logró ciertos progresos con respecto a las condiciones estipuladas por la oposición para reanudar las conversaciones entre las Partes tayikas.

El Enviado Especial del Secretario celebró nuevas consultas con las Partes tayikas y los Gobiernos de la región, que dieron lugar a la celebración de consultas de alto nivel entre las partes tayikas.

En julio mandó a su Enviado Especial para celebrar conversaciones en la región con las partes tayikas y con algunos Gobiernos a fin de crear las condiciones para una segunda

²⁹³ Informe S/1994/379 del 4 de abril de 1994.

reunión que pretende llegar a un acuerdo sobre una serie de principios generales para una solución política cabal que se negociaría en una fase siguiente.

Las intensas gestiones que tuvieron lugar en el curso de 1991 con miras a llegar a un acuerdo respecto de un conjunto de ideas para un convenio sobre Chipre que sirviera de marco general culminaron en cinco semanas de reuniones celebradas, con los auspicios del Secretario, con las autoridades de las dos comunidades.

El representante especial del Secretario General que había servido desde 1988 hasta 1993 en Chipre debió reintegrarse al servicio de su gobierno, motivo por el cual se designó a un nuevo representante, pero se mantuvieron sus propuestas como la base de los esfuerzos del Secretario por alcanzar una solución política completa de ese conflicto.

Con el apoyo de su representante especial, el Sr. Boutros-Ghali prosiguió sus gestiones para persuadir a la parte turco-chipriota de aceptar sus propuestas de paz. En particular, celebró dos series de conversaciones en Nueva York para facilitar un mayor acercamiento de las posiciones de las partes con miras a un acuerdo.

En el informe que presentó el Secretario al Consejo de Seguridad en 1993²⁹⁴. Se incluían nuevas medidas de fomento de la confianza, entre ellas la cooperación en el problema de corto y largo plazo de abastecimiento de agua en Chipre, la cooperación en materia de educación para promover la armonía y la amistad entre las comunidades, la celebración conjunta de certámenes culturales y deportivos, reuniones de dirigentes de los partidos políticos y de las cámaras de comercio e industria de ambas partes, la cooperación de expertos en ámbitos tales como la salud y el medio ambiente y arreglos de cooperación en materia de electricidad. Tales medidas de fomento de la confianza sirven de catalizador en las negociaciones que lleven una solución general y completa de la cuestión de Chipre.

El objetivo del Secretario General fue obtener un acuerdo de ambas Partes chipriotas para practicar el conjunto de medidas de fomento e la confianza descritas en un informe presentado al Consejo de Seguridad en 1993.²⁹⁵ Aunque no lo cumplió, fue revelada la necesidad de aclarar los beneficios y la viabilidad del conjunto de medidas de fomento de la confianza con el apoyo de sus Representantes Especiales. En 1994, concluyó que la posibilidad de llegar a un acuerdo se debía fundamentalmente a la falta de voluntad política e la Parte turcochipriota, presentando cinco opciones al Consejo de Seguridad para ello. La misión de buenos oficios del Secretario se mantuvo por petición del Consejo de Seguridad y al finalizar 1994, el Secretario determinó que las circunstancias imperantes no permitirían

²⁹⁴ S/26026, 1993 p.43 párrafo 330

²⁹⁵ Informe S/26438 del 1 de julio de 1993.

ninguna nueva modificación de la estructura de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) en aras lograr algún éxito.

En el período 1994-1995 el Secretario Boutros-Ghali continuó su misión de nuevos oficios, de conformidad con el marco general establecido por el Consejo de Seguridad en su resolución 939 (1994), para tratar de lograr nuevos progresos tanto en los aspectos sustantivos de problema de Chipre como en la ejecución del conjunto de medidas de fomento de la confianza a las cuales había cabido un lugar central en el período anterior. Visitó la región en septiembre de 1994, el mes siguiente escribió a los dirigentes de las comunidades griega y turca para comunicarles que había pedido a su Representante Especial Adjunto que los invitara a celebrar con él una serie de consultas oficiosas, con el fin de estudiar concretamente medios que permitieran avanzar en la aplicación de las medidas de fomento de la confianza y en el arreglo general del problema de Chipre que se había venido contemplando desde hacía tanto tiempo.

A final de 1994, el Secretario se reunió separadamente con los dos dirigentes chipriotas para oír sus opiniones sobre las reuniones oficiosas; y pidió a sus Representantes mantenerse en comunicación con las partes a fin de sentar las bases para seguir tratando estos temas, lamentablemente, el proceso de negociación pareció haberse bloqueado nuevamente, lo que también limitó a la Fuerza de Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP).

El conflicto en lo que era Yugoslavia constituye un ejemplo de la forma en que, al terminar la Guerra Fría, se abrió una caja de Pandora de causas y conflictos que la lucha ideológica de esa era había mantenido tapada. Ciertos territorios de la ex-Yugoslavia, actualmente teatro de operaciones militares, han sido recientemente reconocidos por la comunidad internacional y han ocupado su lugar como Estados Miembros en la Asamblea General de las Naciones Unidas.²⁹⁶

Es un conflicto con dimensión internacional que amenaza la forma que revestirá en el futuro uno o más Estados Miembros, su seguridad e incluso su propia existencia. La evolución de la crisis en la ex-Yugoslavia es observada también con cuidado por otros que, en condiciones similares de inestabilidad y nuevo enfrentamiento, podrían recurrir a la Guerra y a la destrucción en lugar de adentrarse por el sendero de la negociación y el diálogo. "Hay que hacer que comprendan y acepten que el único camino para el cambio es

²⁹⁶ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1992), p. 60 párrafo 140.

un camino de derecho, de paz y que contribuya a una estructura de paz y seguridad internacionales.”²⁹⁷

En la Republica Yugoslava de Macedonia fueron desplegados por primera vez en la historia de las Naciones Unidas unidades militares como medida de diplomacia preventiva. En la resolución 795 (1992) el Consejo de Seguridad autorizó al Secretario a establecer una presencia de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) en la ex-Republica Yugoslava de Macedonia en las fronteras con Albania y la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Monte Negro). Este acto de despliegue preventivo obedeció al interés de evitar una guerra más amplia en los Balcanes.

En junio el Consejo de Seguridad en su resolución 845 (1993) exhortó a Grecia y a la ex-República Yugoslava de Macedonia a que prosiguieran sus esfuerzos con los auspicios del Secretario General para llegar a un arreglo rápido de las cuestiones no resueltas entre ellas. Para lo cual el Secretario General Boutros-Ghali designó al señor Cyrus Vance para interponer sus buenos oficios en representación suya.

En la ex República Yugoslava de Macedonia, se desplegaron por primera vez en la historia de las Naciones Unidas unidades militares como medida de diplomacia preventiva. En la resolución 795 (1992), el Consejo de Seguridad le autorizó establecer una presencia de la Fuerza de protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) en la ex República Yugoslava de Macedonia, en las fronteras con Albania y con la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro). En este de despliegue preventivo obedeció al interés de evitar una guerra más amplia en los Balcanes.

Hacia 1993 la trágica situación en la ex Yugoslavia seguía acaparando la atención y los recursos de la comunidad internacional. En esta situación, uno de los aspectos más horribles de la guerra ha sido la violación masiva y sistemática de los derechos humanos. Mientras que el mantenimiento de la paz en Croacia y en Bosnia y Herzegovina resultaron ser una tarea fructífera, donde por sugerencia del Secretario General se prorrogó en tres ocasiones el mandato de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR).

La labor del Secretario en la ex Yugoslavia ha sido amplia en materia de diplomacia preventiva y el despliegue preventivo, el establecimiento y el mantenimiento de la paz y los derechos humanos.²⁹⁸

Desde que el Secretario General despachó a su Enviado Especial conforme a la resolución de la Asamblea General de 1992²⁹⁹ a los Estados bálticos, Estonia, Letonia y

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 60 párrafo 141.

²⁹⁸ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), pp. 130-136 párrs. 896-929.

Lituania, iniciaron las negociaciones sobre el retiro de las fuerzas extranjeras de los Estados llegando a la concertación de acuerdos.³⁰⁰

En agosto de 1992, estallaron las hostilidades en Abjasia. En mayo de 1993, cuando continuaban las hostilidades el Secretario designó un enviado especial para reactivar el proceso de paz. Posteriormente el Secretario informó al Consejo de Seguridad que, a su juicio. Estaban dadas las condiciones para desplegar inmediatamente observadores de las Naciones Unidas que desempeñarían las funciones previstas en el Acuerdo de Cesación de fuego. La voluntad de las dos partes de reunirse y conversar ofrecía una oportunidad que no debía desaprovecharse. En consecuencia, dio instrucciones a su enviado especial para proseguir sus gestiones encaminadas a celebrar una primera rueda de negociaciones facilitadas por la Federación de Rusia y con los auspicios de las Naciones Unidas.

El Enviado Especial del Secretario desplegó incansables esfuerzos a fin de lograr una solución general para el conflicto, aunque la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG) no pudiera desplegarse y funcionar plenamente. Las negociaciones celebradas en Ginebra sobre el posible establecimiento de una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Abjasia, Georgia, no eran aprobadas cabalmente. El Secretario General informó al Consejo de Seguridad su intención de estudiar una prórroga del mandato de la UNOMIG,³⁰¹ propuso al Consejo una serie de tareas para la UNOMIG y la fuerza de mantenimiento de la paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)³⁰²; la respuesta del Consejo fue la autorización de efectivos de la UNOMIG prorrogando el mandato.

El enviado especial para Georgia del Secretario General ha buscado lograr un arreglo global del conflicto y, en particular, de determinar una condición política para Abjasia que sea aceptable para los georgianos y los abjasios. El propio Secretario visitó la República de Georgia en 1994 y se entrevistó con el Jefe del Estado y otros funcionarios de gobierno para estudiar la forma de avanzar en el proceso político, ofreciéndose a ayudar a celebrar reuniones por separado o conjuntas con dirigentes de ambas partes, en apoyo de la Federación de Rusia en su calidad de Estado facilitador. Desgraciadamente, a pesar de todos los esfuerzos se han logrado pocos resultados en el aspecto político hasta la fecha.

El Secretario General autorizó el envío de una misión interinstitucional de las Naciones Unidas a Chechenia haciendo un "llamamiento de urgencia" para movilizar de inmediato los

²⁹⁹ Resolución 47/21 del 25 de noviembre de 1992.

³⁰⁰ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), pp. 73-774 párrs. 471-474.

³⁰¹ Informe S/1994/529/Add.1 del 6 de junio de 1994.

³⁰² Informe S/1994/818 y Add.1 del 12 de julio de 1994. 1994. *Op. cit.*, pp. 81-83 párrs. 529-540.

recursos destinados en atención a la solicitud de la Federación de Rusia, prorrogando el llamamiento como el programa humanitario. Al finalizar junio inició en Grozny las negociaciones de paz entre las autoridades de Rusia y la delegación de Chechenia y en julio entró en vigor la cesación de fuego.³⁰³

A casi diez años del accidente nuclear en Chernobyl empezaron a conocerse los efectos sobre la población de Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania; se logró la inauguración oficial de nueve centros comunitarios.³⁰⁴

Para restablecer la democracia en Haití, las Naciones Unidas han prestado apoyo a este respecto y el mandato del Secretario General, conferido en la resolución 46/7 de la Asamblea ha consistido en proporcionar al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos el apoyo que necesite.

Haití uno de los países más pobres del mundo con dos terceras partes de su población por debajo del nivel de pobreza, después del golpe de Estado de septiembre de 1991, se impusieron a este país un embargo comercial y una cesación de la asistencia bilateral.

La búsqueda de una solución a los problemas de Haití a entrañado medidas diplomáticas encaminadas a restablecer la libertad, la democracia, un orden justo y las posibilidades de progreso en una nación y un Estado entero.³⁰⁵

En 1992 el Secretario designó un enviado especial en Haití para contribuir, en cooperación con la Organización de los Estados Americanos, a solucionar la crisis del lugar. El enviado especial promovió negociaciones encaminadas a lograr una solución política consistente en el regreso del presidente legítimo y el restablecimiento del proceso democrático. El Secretario General reconocía el apoyo y la asistencia recibida durante el proceso de negociación de los gobiernos de Canadá, EUA, Francia y Venezuela como “Colaboradores del Secretario General”. Su inestimable apoyo fue fundamental para que la etapa del proceso culminara con éxito.

El Secretario General designó un Representante Especial para dirigir de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) que no pudo cumplir su mandato debido al inexistente cambio claro y fundamental de actitud de los dirigentes militares haitianos, y muy por el contrario, al pasar del tiempo la situación se empeoraba.³⁰⁶ Finalmente, considerando la seguridad del personal y en consulta con el Secretario General interino de la OEA, dispuso

³⁰³ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), p. 74 párrs. 502-504.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 74-75 párrs. 505-509.

³⁰⁵ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 44, párr. 342.

³⁰⁶ Informe S/1994/765 del Secretario General emitido el 28 de junio de 1994.

que el personal internacional de la Misión Civil Internacional a Haití (MICIVIH) abandonara el territorio y confió un Enviado Especial obtener el acuerdo de los dirigentes militares de Haití para la visita de una misión de alto nivel a fin de celebrar conversaciones sobre las disposiciones necesarias para ello, pero los dirigentes militares se opusieron proponiendo una reunión con parlamentarios haitianos; tal propuesta no fue aceptada por el enviado a instrucciones del Secretario, obteniendo un total fracaso.

Las operaciones en Haití implicaron el restablecimiento de la democracia, el trabajo en materia de derechos humanos, el desarrollo y los desastres naturales.³⁰⁷

Las negociaciones con los auspicios de las Naciones Unidas culminaron con buenos resultados a principios de 1992 y, en una de las primeras misiones fuera de la sede, el Secretario General tuvo la satisfacción de participar en la firma del acuerdo definitivo de paz entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

El caso de El Salvador fue un excelente ejemplo de la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas en conjunto adopte un enfoque plenamente integrado con respecto a la consolidación de la paz en los países que han sufrido largos años de conflicto armado. El cese del fuego y la celebración de elecciones no bastan para garantizar el éxito; lo único que lo garantiza son las mediadas políticas, económicas y sociales necesarias para eliminar las causas fundamentales del conflicto.³⁰⁸

El Representante Especial del Secretario dirigió la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) para consolidar las condiciones de paz. Las primeras elecciones celebradas después del conflicto fueron producto del éxito de ésta y continuó verificando los aspectos pendientes de los Acuerdos de Paz de 1992.

En febrero de 1995, el Secretario comunicó al Presidente del Consejo de Seguridad su intención de destacar en El Salvador, una vez que expirara el mandato de la ONUSAL, a un pequeño grupo de funcionarios de las Naciones Unidas para que interpusieran sus buenos oficios y verificaran la aplicación de las disposiciones pendientes de los acuerdos de paz. Dicho equipo le remitiría información constante para mantener al Consejo al corriente de los nuevos acontecimientos.³⁰⁹ En abril realizó una visita a El Salvador insistiendo en que la responsabilidad principal por el proceso de paz correspondía a los salvadoreños, a la vez que aseguró al Gobierno y al pueblo del Salvador que, pese al retiro de la ONUSAL, seguían contando con el firme compromiso de las Naciones Unidas.

³⁰⁷ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1995), pp. 124-126, párrs.852-870.

³⁰⁸ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 53, párr. 427.

³⁰⁹ El 17 de febrero, el Consejo acogió con beneplácito su propuesta y se iniciaron los preparativos para el despliegue del grupo.

A solicitud del Gobierno de Guatemala y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, desde 1991 las Naciones Unidas participan en calidad de observadores en las negociaciones encaminadas a poner fin a la guerra más prolongada de América Central. Las conversaciones se celebraron en México y, durante todo el curso de 1992, se centraron en la cuestión de los derechos humanos, que es el primero de los once temas del programa de negociación. Ambas Partes indicaron su deseo de que las Naciones Unidas verificaran la aplicación de un futuro acuerdo sobre derechos humanos. Dejo en claro que las Naciones Unidas estaban dispuestas a prestarles asistencia a ese respecto.

En 1994 nombró a su Observador como el Moderador en las negociaciones de paz entre el Gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El Secretario informó a los Estados Miembros el logro de las expectativas en las negociaciones³¹⁰ y recomendó a la Asamblea General el establecimiento de una misión de verificación de los derechos humanos en el país.

En el período reportado en la memoria de 1995 se prosiguieron las negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) bajo los auspicios de las Naciones Unidas. En este curso el Secretario dirigió sendas cartas a las partes para pedirles que renovaran su compromiso con el proceso y señalaran qué medidas estarían dispuestas a adoptar para que éste volviera a cobrar impulso; al interior de la Naciones Unidas expresó su preocupación por el bajo ritmo de las negociaciones a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad y señaló que debería revisarse el calendario previsto originalmente para la concertación de un acuerdo de paz.

Como resultado de las iniciativas tomadas por la Secretaría, en febrero de 1995 las Partes convinieron facilitar la continuación de las conversaciones incluyendo un nuevo calendario. Las negociaciones se reanudaron y en marzo de 1995 se firmó en la ciudad de México un histórico acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.

El Secretario Boutros-Ghali visitó Guatemala en abril para pasar revista a la labor de la MINUGUA y la marcha del proceso de paz, felicitando a las partes por los logros alcanzado hasta la fecha, en particular el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los pueblos Indígenas, enfatizando que los esfuerzos que realizaran los guatemaltecos en pro de la reconciliación nacional recibirían el respaldo de la comunidad internacional y que las Naciones Unidas serían su mecanismo.

³¹⁰ Carta A/49/61-S/1994/53 del 19 de enero de 1994.

En junio transmitió a la Asamblea General el segundo informe del Director de la MINUGUA sobre derechos humanos³¹¹

Las Naciones Unidas aún no ofrecían sus buenos oficios para una solución completa e internacionalmente aceptable de la cuestión de Timor Oriental en 1993. Por invitación del Secretario General, los ministros de Relaciones Exteriores de Indonesia, Portugal celebraron consultas oficiosas en Nueva York en septiembre del año anterior y en Roma en abril de 1993. El enviado personal de Secretario General visitó Indonesia y Timor Oriental como un observador de las Naciones Unidas asistió en Dili, Timor Oriental, a las últimas etapas del juicio de Xanana y Gusmão, el dirigente detenido del movimiento independentista, Frente Revolucionaria del Timor Leste Independiente (FRETILIN).

El Secretario General continuó interponiendo sus buenos oficios en la búsqueda de una solución justa, amplia e internacionalmente aceptable de la cuestión de Timor Oriental. En su memoria anual de 1995 reportó la celebración de dos nuevas rondas de conversaciones en Ginebra con los Ministros de Relaciones Exteriores de Indonesia y Portugal, en las cuales se precisaron una serie de cuestiones sustantivas que debería examinarse más a fondo y se estudiaron los posibles medios de llegar a una solución.

Durante su visita a Indonesia sostuvo fructíferas conversaciones con el Presidente Suharto; tuvo reuniones igualmente constructivas con el Presidente Mario Soares al visitar Portugal; envió una misión a Portugal, Indonesia y Timor Oriental en diciembre de 1994 con el encargo de celebrar consultas con los dos gobiernos y con diversas personalidades de Timor Oriental sobre una serie de ideas que pudieran ayudar a impulsar el proceso.

Tomó la iniciativa de facilitar los arreglos necesarios para convocar un diálogo de todos los sectores interesados en la región, siendo éste un foro extraoficial para el debate franco entre los naturales de Timor Oriental sobre algunas medidas prácticas que permitan una atmósfera propicia al logro de una solución.

En este panorama es alentador que las dos partes se muestren dispuestas a continuar el diálogo y a buscar una solución verdadera como el deseo que han expresado los timorenses orientales de colaborar con el proceso de paz.

Hacia 1992 el mandato confiado a la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya y su costo estimado para no referir su volumen, no tienen precedentes. Desde el punto de vista militar, la operación entraña el desempeño de las difíciles tareas de supervisión, control y verificación de la cesación del fuego, la retirada de tropas extranjeras y

³¹¹ Documento A/49/929 en el que se concluyó que los logros alcanzados desde la creación de la Misión, aunque insuficientes, demostraban que si se contaba con la voluntad política de las partes y el compromiso de toda la sociedad era posible mejorar la situación de los derechos humanos en Guatemala.

la reagrupación, el acuartelamiento, el desarme y la posterior movilización de las fuerzas armadas de las cuatro facciones en el país. Desde el punto de vista civil, entrañan novedosas funciones como el control y la supervisión de las actividades de las estructuras administrativas y las fuerzas de policía existentes, la adopción de medidas para promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, inclusive la investigación y reparación de las violaciones de los derechos humanos.

En Camboya, pese a los constantes esfuerzos del Secretario General y su Representante Especial con las Partes, se rompió el diálogo con el Partido de Kampuchea Democrática; por lo que el Secretario decidió seguir con la aplicación de todos los demás aspectos de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) resolviendo no permitir mermas a causa de la falta de cooperación nacional en los esfuerzos internacionales sin precedentes y de vastas repercusiones encaminados a restablecer la paz en esa región.³¹²

En 1994 el Sr. Boutros-Ghali designó a un representante en la región a petición del Consejo de Seguridad³¹³ para ayudar en la solución de las cuestiones militares pendientes relativas al Acuerdo de París, contando con el apoyo de tres asesores militares. Igualmente su Representante Especial vigiló la situación de los derechos humanos.

El Enviado Especial del Secretario General, su Secretario General Adjunto y el Gobierno de Camboya sostuvieron conversaciones en mayo de 1995 llegando a un acuerdo para adoptar disposiciones con el fin de mejorar la comunicación entre el Gobierno y el Centro de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Phnom Penh y para que la oficina continuara funcionando con su mandato actual. Ocasión en la que el Secretario General personalmente hizo un llamamiento a los Estados Miembros para que aportaran contribuciones al Fondo Fiduciario del programa de educación en materia de derechos humanos para Camboya; dicho llamamiento lo reiteró en su memoria anual de 1995.

En la memoria de 1994 reportó su visita a la península coreana y sostuvo conversaciones con los dirigentes de la República Democrática y la República de Corea expresando su apoyo a las negociaciones para resolver pacíficamente las diferencias.³¹⁴

El Secretario General se mantuvo al corriente de la evolución de la situación en la Península de Corea; realizó una visita a la República de Corea en 1995 y se propuso ir en misión de buena voluntad a la República Popular Democrática de Corea en el primer semestre de 1996.

³¹² Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 51, párr. 413,

³¹³ Resolución 880 (1993) de marzo del año mencionado.

³¹⁴ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1994), pp. 77-78, párrs. 501-504.

El Secretario Boutros-Ghali estableció contacto con el Gobierno de Myanmar para dialogar sobre distintas cuestiones que preocupaban a la comunidad internacional; tal deseo fue aceptado designando al Ministro de relaciones Exteriores para dicho diálogo.³¹⁵

El Secretario General expresó su beneplácito por la decisión del gobierno de Myanmar de levantar las restricciones impuestas a Daw Aung San Suu Kyi y liberar a varios presos políticos, entre ellos importantes miembros de la Liga Nacional en pro de la Democracia.

Presentó un informe a la Asamblea General sobre la marcha de las conversaciones que es Subsecretario General de Asuntos Políticos continuó en su nombre en Yangon durante agosto.

Al estallar el conflicto en Yemen, el Secretario General hizo un llamamiento a los dirigentes del país para que solucionaran sus conflictos pacíficamente y acordes a la Carta de las Naciones Unidas. Un grupo de Estados de la región le pidió enviar una misión de determinación de los hechos, de modo que fue designado un Enviado Especial. Una vez informado el Consejo de Seguridad,³¹⁶ éste solicitó al Secretario y a su enviado participar en las conversaciones con los interesados en aras de la aplicación de una cesación del fuego duradera y al establecimiento de un mecanismo aceptable para supervisarla.³¹⁷

En un segundo informe del Secretario General consideró que el cese de hostilidades en la región no conduciría a una solución duradera de los problemas sino que se precisaba de un diálogo político entre las Partes; además, atendió las cuestiones humanitarias, especialmente las referentes al abastecimiento de agua, alimentos e infraestructura.

El Consejo de Seguridad pidió al Secretario y a su Enviado Especial examinar los medios adecuados para facilitar el cumplimiento del objetivo de reanudar el diálogo político, con miras al restablecimiento de la paz y la estabilidad en el país. Por su parte, el Secretario consideraba que la reconciliación política constituye una medida indispensable para lograr la estabilidad de Yemen y expresaba su satisfacción por la amnistía concedida por el gobierno a la mayoría de las personas que abandonaron el país al término de la guerra.

En el contexto de la firma del acuerdo concertado en la Conferencia de Paz de Bougainville, celebrada en Arawa, en octubre de 1994, y de las conversaciones que sostuvo el Enviado Especial del Secretario General en agosto de 1994 y enero de 1995 con los dirigentes de Papúa en Nueva Guinea y las Islas Salomón, como con representantes de

³¹⁵ *Ibidem*, p. 90, párr. 602.

³¹⁶ Informe S/1994/764 del 27 de junio de 1994.

³¹⁷ Resolución 931 (1994) del Consejo de Seguridad emitida el 29 de junio del mismo año.

todos los grupos de Bougainville, en cumplimiento de la resolución 1994/81³¹⁸ de la Comisión de Derechos Humanos, ha mejorado notablemente la situación política y de los derechos humanos en la Isla. En consecuencia, convencido que la reconstrucción y la rehabilitación eran indispensables para fortalecer el proceso de paz, el Secretario envió a Papúa en Nueva Guinea, una misión interinstitucional de la Naciones Unidas que visitó el país de abril a mayo de 1995, preparando un programa de desarrollo para la construcción y rehabilitación de Bougainville; en consonancia con el mandato encomendado por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1995/65, continuó prestando sus buenos oficios al proceso de paz iniciado en la Isla.

En 1993 el Secretario General instó a los Estados Miembros a emplear el Registro de Armas Convencionales, recientemente establecido, considerando que es una forma de que el desarme y el control de armamentos contribuyan a los esfuerzos de la Organización en las esferas de la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, como decidió, que se convirtiera en una tarea prioritaria de la Oficina de Asuntos de Desarme del Departamento de Asuntos Políticos.³¹⁹

En la resolución 50/53, la Asamblea General reafirmó la Declaración sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional de 1994, y en la Cumbre de Pacificadores del 13 de marzo de 1996, el Secretario General reiteró su invitación a trabajar hacia la adopción de medidas concretas para poner fin al terrorismo.

La cooperación con organizaciones regionales atendió necesidades con la OEA, la OUA y la OTAN, especialmente en la resolución de conflictos de dicha naturaleza.³²⁰

Una novedad importante del programa de publicaciones del Departamento de Información Pública es la Serie de Libros Azules del Secretario General. En ésta se describe el papel desempeñado por las Naciones Unidas en algunas importantes operaciones de paz y se tratan otras cuestiones internacionales de actualidad. En cada volumen de la serie el Secretario General expone sintéticamente la forma en que la Organización empleó las fuerzas internacionales, o encausó la opinión o el consenso internacional para lograr objetivos en esferas como la lucha contra el *apartheid*, el movimiento para poner fin a la proliferación de armas nucleares y la defensa de los derechos humanos. Se han publicado libros de esta serie sobre las operaciones de mantenimiento de la paz en Camboya, El

³¹⁸ Del 9 de marzo de 1994.

³¹⁹ Boutros Boutros-Ghali. *Op. cit.* (1993), p. 58, párr. 478.

³²⁰ 1994. *Op. cit.*, pp. 106-108, párrs. 728-739.

Salvador y Mozambique; sobre *Las Naciones Unidas y la Mujer*, y se preveía la publicación de diecisiete títulos más³²¹

Gracias a los buenos oficios del Secretario General, la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra ha participado en los trabajos relacionados con la Conferencia Internacional sobre la ex Yugoslavia, el conflicto entre Georgia y Abjasia, las reuniones entre Portugal e Indonesia sobre la cuestión de Timor Oriental, las conversaciones sobre Yemen y las deliberaciones sobre armas biológicas, convencionales y nucleares; también ha trabajado con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR), mesas redondas organizadas por el Departamento de Asuntos Humanitarios en una serie de países de África y Asia y grupos de trabajo de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR).³²²

³²¹ 1995. *Op. cit.*, pp. 18, párr. 120.

³²² *Ibidem*, p. 19-20, párr.132.

3.7. Kofi Atta Annan, desde 1997 a 2001.

El actual Secretario Kofi Atta Annan nació en Ghana en 1938.

Estudió en la Universidad de Ciencia y Tecnología de Kumasi, Ghana; realizó estudios de Economía en el Macalester College de St. Paul, Minnesota, Estados Unidos. Posteriormente cursó estudios de postgrado en Ciencias Económicas en el *Institut Universitaire des Hautes Études Internationales* de Ginebra. También obtuvo el título de *Master of Science* en Gestión por el *Massachusetts Institute of Technology*.

El Sr. Annan ingresó en 1962 en el sistema de las Naciones Unidas como oficial administrativo y de presupuesto en la Organización Mundial de la Salud (OMS) en Ginebra. Desde entonces ha trabajado en la Comisión Económica para África (CEPA) en Addis Abeba; en la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU II) en Ismailia; en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Ginebra; y en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York como Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos y Coordinador de Asuntos de Seguridad para el sistema de las Naciones Unidas y Subsecretario General de Planificación de Programas, Presupuesto y Finanzas y Contralor.

En 1990, a raíz de la invasión de Kuwait por el Irak, el Secretario General pidió al Sr. Annan que, como misión especial, se ocupara de facilitar la repatriación del Irak de más de novecientos funcionarios internacionales y ciudadanos de países occidentales. Ulteriormente dirigió el primer equipo de las Naciones Unidas que negoció con el Irak la venta de petróleo para financiar la compra de ayuda humanitaria.

Antes de ser nombrado Secretario General, el Sr. Annan fue Subsecretario General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (1992-1993) y luego Secretario General Adjunto (1993-1996). Mientras desempeñaba el cargo de Secretario General Adjunto se produjo un incremento sin precedentes del tamaño y el alcance de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, con un despliegue total que alcanzó en 1995 un nivel máximo de casi setenta mil militares y civiles procedentes de setenta y siete países. Entre noviembre de 1995 y marzo de 1996, a raíz del Acuerdo de Paz de Dayton, que puso fin a la guerra en Bosnia y Herzegovina, el Sr. Annan desempeñó las funciones de Representante Especial del Secretario General para la antigua Yugoslavia y se encargó de supervisar en Bosnia y Herzegovina la transición de la Fuerza de Protección de las Naciones

Unidas (UNPROFOR) a la Fuerza de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR) dirigida por la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN).

Es el primer Secretario General elegido cuando formaba parte del personal de las Naciones Unidas.

En 1996 fue elegido Secretario General de la ONU para el período 1997-2001, en sustitución de Boutros-Ghali, con el apoyo de Estados Unidos, país que deseaba especialmente una drástica reducción de gastos por parte de dicho organismo. En febrero de 1998 medió entre Estados Unidos e Irak para que este país aceptara las condiciones impuestas por el primero, consiguiendo así detener la escalada de amenazas entre ambos países que parecía conducir a una inminente guerra.

El Secretario General habla inglés, francés y varios idiomas africanos.

3.7.1. Labor general

*Nuestras actitudes y prácticas políticas y de organización siguen apuntando mucho más a la reacción que a la prevención. Como dice un antiguo proverbio, es más fácil conseguir dinero para un ataúd que para remedios.*³²³

El objetivo primordial que se propuso Kofi Annan, desde que fue elegido en septiembre de 1996 como el séptimo Secretario General de la Organización, "[...] alentar una mayor unidad de propósito, coherencia de esfuerzos y capacidad de respuesta en toda la Organización para que pueda contribuir con mayor eficacia a hacer frente a los desafíos de nuestro tiempo."³²⁴

Las prioridades del Sr. Annan como Secretario General han sido la renovación de las Naciones Unidas mediante un amplio programa de reforma; el fortalecimiento de la labor tradicional de la Organización en las esferas del desarrollo; el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; el fomento y la promoción de los derechos humanos; el imperio del derecho y los valores universales de igualdad, tolerancia y dignidad humana consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; y la restauración de la confianza del público en la Organización buscando nuevos asociados y, en sus propias palabras, "acercando las Naciones Unidas a la gente".

Como Secretario General, la primera iniciativa importante del Sr. Annan fue su plan de reforma titulado "Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma", que presentó a los Estados Miembros en julio de 1997 y cuya ejecución ha continuado desde entonces, prestando especial atención al mejoramiento de la coherencia y la coordinación.

³²³ Javier Pérez de Cuellar. *Op. cit.* (1990).

³²⁴ Kofi Annan. *Memoria del Secretario General...*, Nueva York, Naciones Unidas, 1997, párr. 3.

Asimismo, ha tratado de mejorar la condición de la mujer en la Secretaría y de crear asociaciones más estrechas con la sociedad civil, el sector privado y organismos no gubernamentales cuya fuerza complementa la de las Naciones Unidas; en particular, ha propugnado un "Pacto Mundial" con participación de dirigentes de los círculos empresariales de todo el mundo, así como de los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de lograr que todos los pueblos del mundo compartan los beneficios de la globalización e introducir en el mercado mundial valores y prácticas que son fundamentales para satisfacer las necesidades socioeconómicas. También ha tenido varias iniciativas para mantener el compromiso de la comunidad internacional con África, la región más desfavorecida del mundo

En abril de 2000, presentó el Informe del Milenio, titulado "Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI", instando a los Estados Miembros a que se comprometieran a llevar a cabo un plan de acción para acabar con la pobreza y la desigualdad, mejorar la educación, reducir el VIH/SIDA, salvaguardar el medio ambiente y proteger a los pueblos de los conflictos y la violencia. El Informe formó la base de la Declaración del Milenio, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio, celebrada en la Sede de las Naciones Unidas en septiembre de 2000. También presentó en abril de 2001 un "Llamamiento a la acción" para luchar contra la epidemia de VIH/SIDA y propuso el establecimiento de un Fondo Mundial contra el VIH/SIDA y para la Salud a fin de financiar en parte el aumento de los gastos necesarios para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a la crisis.

En noviembre de 2001 la Fundación Nobel decidió galardonar con el Premio Nobel de la Paz para 2001, en dos partes iguales, a las Naciones Unidas y a su Secretario General, Kofi Annan, por su trabajo para tener de un mundo mejor y más pacífico. La Fundación Nobel dio este Premio a Kofi Annan ya que además de subrayar la responsabilidad tradicional de la ONU para la seguridad y la paz, también ha enfatizado sus obligaciones con respecto a los derechos humanos y los nuevos retos como el VIH/SIDA y el terrorismo. Además ha logrado el uso más eficiente de los modestos recursos de la Organización. El premio se otorgó a las Naciones Unidas, para proclamar que la única ruta negociable a la paz global y la cooperación mundial es la que ofrecen las Naciones Unidas.

El Secretario General, Kofi Annan presentó en julio de 1997 el documento "Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma" (A/51/950). Este documento presenta de forma concreta todas las iniciativas de reforma que habían sido hechas por los Secretarios Generales anteriores. Para Kofi Annan la reforma es un proceso largo y

continuo. Por lo que plantea la reforma de diversos sectores, especialmente los administrativos y organizacionales:

- Establecimiento de una nueva estructura de dirección y gestión que fortalecería la capacidad del Secretario general para desempeñar su labor de dirección y garantizaría el tipo de rendición de cuentas que necesita la ONU
- Logro de solvencia financiera, mediante el establecimiento de un Fondo Rotatorio de Crédito de hasta 1,000 millones de dólares financiado por contribuciones voluntarias en espera de una solución duradera a la situación financiera de la ONU
- Integración de doce entidades y dependencia de la Secretaría en cinco
- Modificación de los principios de gestión y aplicación de medidas de gestión y eficiencia, eliminando mil puestos y reduciendo los gastos administrativos a un tercio
- Aplicación de una reforma detallada de las políticas y prácticas de recursos humanos
- Promoción del desarrollo sostenido y sostenible como prioridad central de las Naciones Unidas
- Fortalecimiento y concentración de las funciones de la Secretaría por medio de la mejora de los reglamentos, las normas y los conocimientos y de su capacidad para prestar servicios a agencias de las Naciones Unidas
- Aumento de la capacidad de la ONU para desplegar con mayor rapidez y efectividad operaciones de mantenimiento de la paz
- Fortalecimiento de la capacidad de la ONU en la consolidación de la paz después de los conflictos
- Maximización del combate al crimen, fortaleciendo la oficina de Viena como punto focal para el combate al crimen, el tráfico de drogas y el terrorismo, bajo la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito
- Promoción del Programa de desarme a través de la creación de un Departamento de Desarme y Regulación de Armas
- Establecer la práctica de los gobiernos que estén en posibilidades de proporcionar al Secretario General toda información que pueda consolidar sus esfuerzos en materia de medidas preventivas
- Revitalizar la Asamblea General, adelgazando su agenda
- Mejorar la respuesta humanitaria aumentando la capacidad de responder a emergencias complejas mediante un nuevo coordinador de la asistencia de emergencia que reemplace al Departamento de Asuntos Humanitarios
- Buscar más participación directa de las organizaciones no gubernamentales.

En adición y reconociendo la característica era de reestructuración del mundo, el Secretario General de enfatizaba en el “perfil de la nueva era” en su primer informe, aludiendo con ello a las fuerzas actuantes que reconfiguran las modalidades de la organización social. Tales son las diversas ramificaciones del final de la guerra fría, la mundialización, la tecnología de la información, la intensificación de las interdependencias mundiales en el plano del medio ambiente, la marcada expansión transnacional de la sociedad civil, la tendencia cada vez más acusada hacia la democratización y el respeto de los derechos humanos, como las tendencias a la integración como hacia la fragmentación, aunando que la comunidad internacional tiene la obligación para consigo y para con las generaciones venideras, de fortalecer los mecanismos multilaterales de que dispone a fin de aprovechar plenamente los beneficios mutuos del cambio y al mismo tiempo controlar sus efectos adversos,³²⁵ justificó la presentación de propuestas de reforma a la Asamblea General. En definitiva, ésa parece ser la tarea de Annan: Ejecutar una gestión de reforma.

Dada la trascendencia del sistema de las Naciones Unidas en su capacidad para planificar, administrar y dirigir operaciones de mantenimiento de la paz³²⁶, la Secretaría se ha dado a la tarea de reexaminar diversas normas y procedimientos engorrosos o inadecuados que rigen el apoyo a las operaciones de paz sobre el terreno,³²⁷ en aras de unificar la labor de todo el sistema en todas las actividades de mantenimiento y de consolidación de la paz, el Secretario y su equipo han explorado medios para lograrlo teniendo como primeros resultados la creación de un Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad en la Secretaría.³²⁸

En noviembre de 1999 la Asamblea General decidió autorizar varios puestos dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aunque esta Secretaría se ha visto obligada a trabajar con extraordinarias limitaciones, lo que ha repercutido en la planificación y la ejecución de las acciones; dado lo anterior, el Grupo sobre las Operaciones de Paz ha recomendado que se proporcionen fondos al Secretario General para que pudiera comenzar a planificar una misión antes de la autorización por el Consejo de Seguridad.³²⁹

Durante el 2000 la Secretaría intentó sentar bases seguras y adecuadas para una estructura eficaz de las actividades de mantenimiento de paz, diariamente dando

³²⁵ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párrs. 5-20.

³²⁶ Para este Secretario General “[...]la experiencia ha demostrado que el mantenimiento de la paz se *debe entender* como la labor de evitar una reanudación del conflicto armado, es una condición necesaria pero no suficiente para establecer los cimientos de una paz justa y duradera”. *Ibidem*, párr. 121.

³²⁷ Ejemplo de tales circunstancias son los reglamentos de contratación, de adquisición y de resolución de reclamaciones de responsabilidad civil. *Ibidem*, párr. 117.

³²⁸ *Ibidem*, párr. 117, 124.

³²⁹ Kofi Annan. *Memoria del Secretario General ...*, Nueva York, Naciones Unidas, 2000, párrs. 71-76.

instrucciones y apoyo a las personas sobre el terreno.³³⁰

Respecto a las sanciones, el Secretario ha subrayado repetidamente la necesidad de un mecanismo que haga de las sanciones un instrumento de efectos más diferenciado como eficaz; de tal modo la idea de las “sanciones discriminadas” —como forma de presionar sobre los regímenes más que sobre las poblaciones y reducir el costo humanitario— cuenta con el apoyo de un número cada vez mayor de Estados Miembros.³³¹

La Secretaría y los programas y fondos de las Naciones Unidas se han movilizado para prestar amplio apoyo en materia de buena gestión pública³³², entendida como requisito fundamental para alcanzar los objetivos de un desarrollo sostenible, la prosperidad y la paz, a un gran número de países en desarrollo, de Europa oriental y de la Comunidad de Estados Independientes. Con ella el Secretario Annan pretendía alcanzar progresos en la creación de una cultura institucional para lo que recomendaba a los Estados Miembros aprobar sus propuestas.

Igualmente en 1998 se celebraron consultas sobre la experiencia adquirida en cuestiones como el constitucionalismo, la buena gestión pública en los Estados multiétnicos y cuestiones conexas.

En 1997 las Naciones Unidas comenzaron a dar lugar a los planes de *una reforma fundamental* propuestos por el Secretario Annan para modernizar sus funciones y eliminar las actividades que han perdido su utilidad. Tal proceso implica tres etapas de acción relacionadas entre sí y requieren del apoyo de los Estados Miembros, fundadas en los principios de la transparencia, la simplicidad y el cumplimiento. Las medidas suponen cambios fundamentales en cuatro esferas principales: rendición de cuentas, movilidad, contratación, colocación y ascensos, y mecanismos de contratación.³³³

³³⁰ Kofi Annan. *Memoria del Secretario General ...*, Nueva York, Naciones Unidas, 2001, párr. 44.

³³¹ Ciertamente las resoluciones por las que se imponen sanciones obligatorias deben contemplar exenciones por razones humanitarias y sus efectos en terceros estados, tales regímenes de sanciones son dirigidos por el Consejo de Seguridad. Kofi Annan. *Memoria del Secretario General ...*, Nueva York, Naciones Unidas, 1998, párrs. 62-63.

³³² *Cfr.* Kofi Annan. *Op. cit. (1997)*, párr. 151. “Esta labor obedece a que los esfuerzos de la Secretaría se han visto entorpecidos por los reglamentos excesivamente complejos que rigen la gestión de los recursos humanos y las operaciones financieras. La inspección cada vez más intrusiva de los órganos intergubernamentales, y la adición de nuevos niveles de mecanismos de supervisión han agudizado aún más esa situación”. “[...] Por buena gestión pública se entiende la creación de instituciones políticas, judiciales y administrativas que funcionen debidamente y rindan cuenta de lo que hacen, que los ciudadanos consideren legítimas, permitan que éstos participen en la adopción de las decisiones que afecten a sus vidas y que les permitan regir su destino. [...] Entraña también, por lo general, el respeto de los derechos humanos y del imperio de la ley”. Kofi Annan. *Op. cit. (1998)*, párr. 114.

³³³ El Secretario General Kofi Annan considera que “[...] las Naciones Unidas no debe emprender una fragmentaria reforma sino fundamental” (Kofi Annan. *Op. cit. (1997)*, párr. 172), así considera a esta transformación la “revolución silenciosa” de las reformas institucionales con el objetivo de revitalizar un mecanismo de organización que en algunos aspectos había resultado lento y rígido por efectos de la guerra fría y el enfrentamiento norte-sur, y situarlo mejor en el contexto sumamente complejo, cada vez más interrelacionado y

La primera etapa es crear estructuras apropiadas al interior de la Secretaría para que la Organización pueda actuar unificadamente dentro de las diversas esferas de actividades. La segunda etapa consiste en la reconfiguración del equilibrio de funciones dentro de los órganos legislativos de la Organización y del Secretario General (la Secretaría también necesita flexibilidad para cumplir sus tareas de la manera más eficaz posible en función de los costos). La tercera etapa consiste en la creación de un programa de promoción de las perspectivas de personal de carrera que funcione satisfactoriamente, criterios y evaluaciones de la actuación profesional útiles ajustados a sistemas efectivos de incentivos y sanciones, así como una estructura institucional que inspire y unifique a quienes le prestan servicios.³³⁴

En consecuencia, el Secretario está tratando de establecer una relación real de asociación que suponga una división del trabajo más racional y eficaz en función del costo.³³⁵

En otras palabras, “la reforma de la gestión de los recursos humanos permitirá que la Secretaría los emplee de manera más flexible y acorde con las nuevas necesidades, algo imprescindible en vista de la evolución de las Naciones Unidas de una organización basada primordialmente en la Sede a una organización con una presencia amplia sobre el terreno [...] y adoptando las mejores prácticas y tecnologías en la materia, para que los limitados recursos de que dispone [...] puedan destinarse a fines prioritarios”.³³⁶

En cuanto a la situación financiera y a la responsabilidad fiscal, las Naciones Unidas han demostrado una invariable disciplina presupuestaria, no obstante, varios contribuyentes importantes –es decir, Estados miembros– no han pagado las sumas que adeudan, o bien, lo han hecho sólo parcialmente mismo que afecta que afecta al fortalecimiento de la gestión.³³⁷

Respecto al entorno económico del desarrollo, la Secretaría y los órganos intergubernamentales competentes han prestado detenida atención a las dimensiones nacional e internacional.³³⁸ De hecho, el programa de trabajo de la Secretaría en las esferas poblacional, del desarrollo económico y social, ecológica y de género –especialmente jurídica y social–, se orientó hacia las prioridades señaladas en las conferencias y en los periodos de sesiones celebrados posteriormente por las comisiones correspondientes.³³⁹

Kofi Annan ha entablado diálogos con los círculos empresariales internacionales para beneficio mutuo y basándose en la convicción del Secretario de que la expansión de los

mucho más fluido de la nueva era. 1998, párr. 4. *Cfr.* Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párrs. 194-201. Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párrs. 307-309.

³³⁴ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párrs. 173-176.

³³⁵ Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párr. 41.

³³⁶ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párrs. 229-233.

³³⁷ *Ibidem*, párr. 235.

³³⁸ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párr. 46.

³³⁹ *Ibidem*, párr. 51.

mercados y una mayor seguridad para el ser humano pueden y deben ir de la mano.³⁴⁰

En 1999, en el Foro Económico Mundial de Davos, propuso un Pacto Mundial en virtud del cual las empresas privadas, en sus propios ámbitos de actividad, se comprometerían a observar buenas prácticas, definidas por la comunidad internacional, en las esferas de los derechos humanos, el trabajo y el medio ambiente. Un año más tarde en Nueva York, convocó la reunión inaugural de los colaboradores del Pacto quien tiene por objeto complementar los acuerdos internacionales y las medidas efectivas que adopten los gobiernos.³⁴¹

En mayo de 1998, en cuestión de la cooperación para el desarrollo, el Consejo Económico y Social, reconociendo la importancia de la estadística y los indicadores, pidió a la Secretaría, a organismos bilaterales de financiación y a las instituciones de Bretton Woods que prestaran apoyo conjunto a los Estados Miembros a fin de aumentar su capacidad en el sector de la estadística. Como respuesta a la petición el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales adoptó varias medidas para llevar a cabo el censo mundial sobre población y vivienda del año 2000, respaldó iniciativas referentes a censos regionales y ha apoyado la cooperación intrarregional entre las organizaciones encargadas de compilar las estadísticas nacionales y regionales.³⁴²

El Secretario General organizó el proceso preparatorio de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en Bruselas en Mayo del mismo año, procediendo a convocarla. Los asistentes a ésta aprobaron una declaración política, la Declaración de Bruselas, y el Programa de Acción a favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010.³⁴³

Respecto al fortalecimiento del orden jurídico internacional se ha ganado terreno, así los tratados multilaterales versan sobre problemas relacionados tanto con el patrimonio común de la humanidad como con la limitación de los armamentos y el desarme.

En materia de derechos humanos el Secretario ha insistido en que la promoción de éstos no debe considerarse una cuestión independiente de las demás actividades de la Organización; en consecuencia, ha propuesto impartir formación en derechos humanos a todos los participantes en las operaciones de mantenimiento de la paz y las operaciones

³⁴⁰ Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párr. 10. Muestra de lo anterior es la noticia que daba el Secretario en un informe: “[...] no mucho después de presentar mi programa de reforma a la Asamblea General en el verano de 1997, el Sr. Ted Turner, Copresidente de Time Warner Inc., anunció una extraordinaria donación de mil millones de dólares en apoyo de los programas de las Naciones Unidas. (En la historia de la filantropía jamás se había registrado una donación de esa magnitud para ésta o cualquier otra causa)”. *Ibidem*, párr. 12.

³⁴¹ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párrs. 20-25.

³⁴² Kofi Annan. *Memoria del Secretario General ...*, Nueva York, Naciones Unidas, 1999, párr. 141.

³⁴³ Kofi Annan. *Op. cit.* (2001), párrs. 142-145.

humanitarias, como proporcionar una base financiera más sólida a las operaciones complementarias de derechos humanos sobre el terreno.

En 1996 la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría proporcionó asistencia a la Comunidad Económica de Estados del África Occidental en la elaboración y aplicación de un convenio nacional de asistencia mutua en cuestiones penales e inició la organización de un marco regional de cooperación en la esfera de la extradición. La División ayudó también al gobierno de Sudáfrica a elaborar un programa de protección a testigos; al gobierno de Kirguistán para establecer un departamento especializado encargado de luchar contra la delincuencia organizada; y al gobierno de Rumania para reforzar la capacidad del sistema de justicia penal, evitar la corrupción y la delincuencia organizada y luchar contra ella.³⁴⁴

En 1999 la Secretaría, en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, terminó de preparar una serie de principios y normas relativos a la observación del derecho internacional humanitario por el personal de mantenimiento de la paz; éstas se han publicado como boletín del Secretario General esperando clarificar el alcance de la aplicación del derecho internacional humanitario a las fuerzas y las operaciones de las Naciones Unidas y a garantizar el respeto de las normas correspondientes.³⁴⁵

En abril de 2000, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos pidió al Secretario General que nombrara a un representante especial que estudiase la situación de los defensores de los derechos humanos.³⁴⁶

En aras del desarrollo social, el Secretario ha destacado la urgencia de buscar trabajo digno para mujeres y hombres jóvenes como para las personas subempleadas en la economía no estructurada y respaldó iniciativas para establecer un marco sustantivo eficaz e intervenciones relacionadas con los programas en beneficio de los niños y jóvenes con discapacidad en América Latina.³⁴⁷

La oficina del Secretario ha establecido con paulatina frecuencia asociaciones innovadoras con una gran gama de interlocutores, especialmente en materia de cooperación con círculos empresariales, fundaciones filantrópicas y estrictamente de la sociedad civil, donde el Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional desempeña un papel cardinal.³⁴⁸

A instancias del Secretario General, el Grupo de las Naciones Unidas para el

³⁴⁴ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párr. 134.

³⁴⁵ Kofi Annan. *Op. cit.* (1999), párr. 100.

³⁴⁶ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párr. 245.

³⁴⁷ Kofi Annan. *Op. cit.* (2001), párrs. 160-162,164.

³⁴⁸ *Ibidem*, párrs. 260-262.

Desarrollo ha creado un equipo de tareas oficioso encargado de elaborar un plan decenal de educación de las niñas, mismo que fuera propuesto en el Foro Mundial sobre Educación celebrado en Dakar en abril de 2000.³⁴⁹

En materia de la lucha contra el VIH-SIDA, el Secretario estableció un Equipo de Tareas interinstitucional de alto nivel sobre tal materia, presidido por la Vicesecretaria General e integrado por todos los fondos, programas y organismos pertinentes, con objeto de reforzar la coordinación con el sistema de las Naciones Unidas.³⁵⁰

La preocupación del Secretario General por las consecuencias adversas para el medio ambiente que han tenido el cultivo de drogas, la elaboración de narcóticos y las medidas de erradicación forzosa de cultivos, han representado otro ámbito de asistencia en el fomento de una solución pacífica cuando lo han solicitado las partes.³⁵¹

En su primera oportunidad de informar a los Estados Miembros de la labor de la Organización Kofi Annan afirmaba: “[...] aunque he prestado servicios en las Naciones Unidas desde hace más de treinta años, nunca antes he tenido la responsabilidad de preparar un juicio ponderado sobre su eficacia y funcionamiento en general. Ahora que lo he hecho compruebo que, en general, mantengo un prudente optimismo”³⁵²

3.7.2. Participación en las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz

De manera afortunada en la Cumbre del Milenio (tras unos años del inicio de la labor del Secretario Annan), los Estados Miembros respondieron de forma positiva a muchas de las sugerencias de éste y ofrecieron considerables recursos adicionales a la Secretaría para las actividades de mantenimiento de la paz. Además le pidieron un informe detallado sobre una serie de esferas e insistieron en la realización de un nuevo examen amplio de la capacidad de la Secretaría en materia de mantenimiento de la paz. Kofi Annan respondió a esta petición publicando un informe en junio de 2001.³⁵³

³⁴⁹ En el plan propuesto por el secretario se fija un conjunto de cinco objetivos estratégicos en aras de aumentar la coherencia de las actividades de promoción de la educación de las niñas que se lleven a cabo en el sistema de las Naciones Unidas apoyando a los gobiernos que están resueltos a acabar con la desigualdad que hay entre los jóvenes de ambos sexos en el sistema escolar. Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párrs. 171-172.

³⁵⁰ Kofi Annan. *Op. cit.* (2001), párrs. 146-151.

³⁵¹ *Ibidem*, párr. 41.

³⁵² Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párr. 167.

³⁵³ “Informe A/55/977 [...] en el cual se adoptó el amplio criterio solicitado por los Estados Miembros y se propusieron nuevas medidas para mejorar la capacidad de mantenimiento de la paz. Entre esas medidas había propuestas para incrementar la capacidad de planificación de la Secretaría a tres niveles –estratégico, normativo y operacional– con el fin de abandonar su enfoque centrado en la reacción y pasar a la planificación por adelantado. Además, destacó medidas para establecer una relación más eficaz entre la Cede y las operaciones sobre el terreno; establecer una colaboración más estrecha entre el Departamento de Operaciones de

En dicho informe el Secretario plantea reformas exigiendo compromisos por parte de la Secretaría y de los Estados Miembros en el convencimiento que su adopción mejoraría la capacidad de respuesta exigida.

Durante 1996, la Secretaría, en cooperación con otros sectores del sistema de las Naciones Unidas, ha desarrollado actividades para fortalecer su vigilancia mundial a fin de detectar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales para que el Consejo de Seguridad pueda aplicar y promover medidas preventivas. Entre las más prometedoras asociaciones se encuentran aquéllas con las organizaciones regionales.³⁵⁴

En consecuencia, respecto a los problemas regionales las secretarías de la ONU como de la Organización de la Unidad Africana, la atención prestada especialmente para la región de los Grandes Lagos y demás países de África Central, Occidental y de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo.³⁵⁵

El Secretario General Annan ha ejecutado sus buenos oficios en varias situaciones políticamente delicadas tales como el intento de obtener en 1998 que Irak cumpliera las resoluciones del Consejo de Seguridad; la misión en 1998 para contribuir a promover la transición a un gobierno civil en Nigeria; el acuerdo en 1999 para resolver el punto muerto que existía entre Libia y el Consejo de Seguridad sobre el atentado de Lockerbie en 1988; las iniciativas diplomáticas de 1999 para forjar una respuesta internacional a la violencia en Timor Oriental; la certificación de la retirada de Israel del Líbano en septiembre de 2000; los esfuerzos para alentar a los israelíes y a los palestinos a resolver sus controversias mediante negociaciones pacíficas basadas en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad y en el principio de "territorio por paz", desde el estallido de violencia de septiembre del 2000.

La diplomacia discreta de mantenimiento de la paz se ha aplicado en Oriente Medio, Asia Meridional, Angola, Camboya, Chipre, Somalia y Sahara Occidental.

Al iniciar 1998 se estableció una nueva Oficina Política de las Naciones Unidas en Bougainville, la primera en el Pacífico Sur.

En África, muchas de las iniciativas diplomáticas más delicadas y difíciles se han desarrollado en sus lugares de conflicto de tal modo que se le ha pedido al Secretario estudiar la viabilidad para crear una capacidad de coordinación subregional para la

Mantenimiento de la Paz y otros departamentos de la Secretaría que apoyen las actividades de mantenimiento de la paz; incrementar el apoyo logístico de las operaciones con el fin de cumplir el plazo de treinta a noventa días para el despliegue recomendado por el Grupo Sobre las Operaciones de Paz; desarrollar dentro de la Secretaría una capacidad de análisis más eficaz con que se pueda aprovechar el acervo de información disponible procedente de fuentes externas de dentro de la Organización; y mejorar la seguridad de los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz sobre el terreno ".Kofi Annan. *Op. cit.* (2001), párrs. 44-45.

³⁵⁴ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párrs. 79-80. Cfr. Kofi Annan. *Op. cit.* (1999), párrs. 112-116.

³⁵⁵ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párr. 80.

construcción de la paz y un grupo especial de asesoramiento del Consejo Económico y Social sobre los países africanos que salen de un conflicto.³⁵⁶

De hecho, el desarrollo de África parece tener una alta prioridad. En un importante informe que el Secretario presentó al Consejo de Seguridad en abril de 1998, se refirió a los problemas de promover la paz duradera y el desarrollo sostenible. Instó a los líderes de los países africanos que habían venido sufriendo ciclos de conflictos y de falta de desarrollo a que crearan un clima favorable a la inversión, entre otras cosas, a que adoptaran las buenas prácticas de gestión pública e implantando reformas económicas. Exhortó a la comunidad internacional a que participara en esa tarea convirtiendo en donaciones toda la deuda oficial bilateral pendiente de los países más pobres y a que facilitara el acceso de los países pobres más endeudados a los servicios financieros multilaterales.³⁵⁷

Para el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social, presentó su informe sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África. En él subrayó la necesidad de un crecimiento económico y un desarrollo social sustanciales y sostenidos para resolver los desafíos con que se enfrentan los países africanos.³⁵⁸

Tras la reanudación de la guerra civil en Angola las gestiones del Secretario como de su Representante Especial en 1998 sufrieron un grave revés, éste último murió en un accidente aéreo.

En el 2000 pidió a su Asesor para Consejos Especiales en África que prestase especial atención a Angola.

En 1998 el Secretario exhortaba a los dirigentes de Burundi y de Ruanda a redoblar esfuerzos por lograr una paz estable, la unidad nacional y el respeto de los derechos humanos para que la región de los Grandes Lagos se viera fuera de la violencia.³⁵⁹

Hacia el 2000 ya había aumentado el nivel de participación de la Organización, y especialmente a nombre suyo designando a un Representante Especial para la Región de los Grandes Lagos, con especial referencia a Burundi.³⁶⁰

En la República Democrática del Congo el Secretario General se vio obligado a retirar el equipo de las Naciones Unidas debido a la persistente falta de cooperación y hostilidad de las autoridades. Posteriormente hizo un llamamiento a los gobiernos de la región para que aceptaran las conclusiones del equipo, que, entre otras cosas, planteaban la posibilidad de

³⁵⁶ Kofi Annan. *Op. cit.* (2001), párr. 188.

³⁵⁷ Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párr. 111.

³⁵⁸ Kofi Annan. *Op. cit.* (1999), párr. 173.

³⁵⁹ Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párr. 34.

³⁶⁰ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párr. 47.

que algunas de las violaciones de los derechos humanos notificadas hubieran constituido genocidio; igualmente señaló la necesidad de una considerable asistencia internacional para el logro de la estabilidad de la región.³⁶¹

En la primavera de 1999 mandó a su Enviado Especial para que continuara trabajando en apoyo de la solución diplomática presentada por el Presidente Frederick Chiluba en nombre de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (las gestiones del Presidente Chiluba cuentan con el apoyo de la Organización Meridional Africana, OUA, y de las Naciones Unidas).³⁶²

El golpe de Estado en Sierra Leona de 1997 que culminó en julio de 1999 con la firma del acuerdo de paz de Lomé entre el gobierno y el Frente Revolucionario Unido; tras la firma de tal acuerdo el Consejo de Seguridad autorizó un aumento de efectivos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL).

En mayo de 1998 estalló la guerra entre Eritrea y Etiopía, inmediatamente el Secretario se puso en Comunicación se puso en comunicación con los dirigentes de las Partes, instándolos a actuar con moderación y les ofreció ayuda para que el conflicto se resolviera por la vía pacífica, igualmente ha visitado las capitales de los dos estados para propugnar la aceptación del plan de paz, el Acuerdo Marco de la OUA.³⁶³

En el 2000 instó a los dirigentes de las Partes a que procuraran llegar a una solución pacífica y pidió a sus Enviado Especial en África que prestara asistencia a la OUA a ese respecto.³⁶⁴

En el conflicto de Somalia el Secretario Annan ha visitado la región y reiterado a las Partes y a los mediadores su ofrecimiento de interponer buenos oficios.

Su misión en Nigeria implicó al tipo más delicado de diplomacia preventiva, es decir, el que trata de lograr la reconciliación entre fuerzas políticas antagónicas dentro de un país con la esperanza de prevenir o resolver conflictos que, si deja que se agraven, podrían acabar representando una amenaza directa a la paz y seguridad internacionales.³⁶⁵

Otra misión delicada fue la de Argelia donde a petición del gobierno de ese país se reunió información gracias a un grupo de personalidades inminentes enviadas por el Secretario General.³⁶⁶

Respecto a América, ha colaborado la Organización de Estados Americanos,

³⁶¹ Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párr. 35.

³⁶² Kofi Annan. *Op. cit.* (1999), párr. 73.

³⁶³ *Ibidem*, párr. 77-78.

³⁶⁴ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párr. 46.

³⁶⁵ Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párr. 39.

³⁶⁶ *Ibidem*, párr. 40.

particularmente en Haití. La Misión Civil Internacional de Apoyo a Haití (MICAH) tropezó con graves obstáculos durante 2001. En el Informe final sobre la Misión presentado por el Secretario, evaluó el panorama nacional manifestando su esperanza del inicio de un diálogo entre el Gobierno y la oposición. Igualmente, acogió con satisfacción los esfuerzos de mediación y negociación de la Organización de Estados Americanos (OEA) esperando el resultado de su iniciativa conjunta con la Comunidad del Caribe (CARICOM).³⁶⁷

El caso de Guatemala es un buen ejemplo práctico de consolidación de la paz, si bien la multilateralidad del conflicto no parecía estar dada en el plano internacional es claro que la aplicación de los acuerdos fijados exigía que las actividades de verificación de las Naciones Unidas prosiguieran hasta el año 2000.³⁶⁸ El que fuera el último conflicto existente en Centroamérica, a partir de la firma del acuerdo final de paz en diciembre de 1996 se tornó en un reto trascendental demandante de la plena cooperación del pueblo guatemalteco, del apoyo sostenido por el sistema de las Naciones Unidas —especialmente por el Secretario— y de la comunidad internacional.

En el 2000, último año del calendario oficial de aplicación, proseguían las funciones de buenos oficios, de asesoramiento e información pública en apoyo de la aplicación de los acuerdos de paz; asimismo, el Secretario General realizaba consultas sobre medios para concretar el proceso de consolidación de la paz en aras de hacer la recomendación pertinente a la Asamblea General.³⁶⁹

En materia de seguridad y de derechos humanos, el Secretario Annan nombró a un Asesor Especial para la Prestación de Asistencia Internacional a Colombia en diciembre de 1989, quien ha establecido contactos con una serie de personalidades dentro y fuera del país y ha contribuido a aumentar la conciencia internacional de la necesidad por resolver el conflicto existente en este Estado Miembro.³⁷⁰

En Asia Central se han atendido problemas en Tayikistán, los conflictos entre la República Islámica del Irán y la Federación de Rusia; especialmente en Afganistán el Secretario decidió intensificar los esfuerzos para ayudar al fin del conflicto gracias a la designación de un enviado especial para que realizara una nueva evaluación de la situación y formulara recomendaciones sobre las distintas posibilidades de actuación de la Organización.³⁷¹ En 1998 el Secretario realizó un viaje a Bagdad en aras de practicar la

³⁶⁷ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párr. 81. 2001, párr. 66.

³⁶⁸ *Ibidem*, párr. 122.

³⁶⁹ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párr. 93.

³⁷⁰ *Ibidem*, párr. 64.

³⁷¹ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párr. 82.

diplomacia preventiva, pero era imposible que lo llevara a cabo sin que nadie lo advirtiera.³⁷²

En febrero de 2000 nombró a su Representante Personal y Jefe de la Misión Especial de las Naciones Unidas a Afganistán quien ha establecido un diálogo permanente con los dirigentes afganos, incluidos los Talibanes y el Frente Unido, como con otros países cuya asistencia será fundamental para lograr un arreglo general.³⁷³

En octubre de 1997 el Secretario Annan estableció la Oficina del Programa de Irak para que consolidara todas las actividades de la Secretaría relativas al programa denominado “alimentos por petróleo”³⁷⁴ gracias al cual ha sido posible adquirir alimentos, suministros médicos e insumos esenciales para la agricultura, los servicios de agua y saneamiento y el suministro de electricidad y, recientemente, piezas de repuesto para la industria del petróleo. No obstante, es necesario asegurarse que exista la destinación necesaria de recursos para el cumplimiento de este programa como continuar con la producción de petróleo iraquí.

En vista de que Irak continuaba sin cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad, el Secretario lamentaba profundamente la prolongación del sufrimiento de los pueblos iraquí, kuwaití y de terceros países. Para que se reanudara el diálogo entre la Organización e Irak a través del Secretario General éste país debería reconsiderar su falta de cooperación con el Consejo de Seguridad si realmente desea poner fin al levantamiento de sanciones.³⁷⁵

El Secretario Annan puso en marcha iniciativas para reactivar procesos en los cuales ha declinado la búsqueda de una solución pacífica para controversias de larga data y que no sólo afectan a la región donde se suscitan los hechos sino que perturban la vida de las regiones circunvecinas, tal es el caso de Chipre, Sahara Occidental y Timor Oriental.³⁷⁶ En cada caso nombró un emisario de alto nivel para tratar de reanudar cada proceso, solicitando a éstos evaluar las perspectivas de adoptar un plan de arreglo exponiendo sus

³⁷² “La diplomacia desempeña una función tan decisiva en casi todas las actividades de las Naciones Unidas que a veces se pasa por alto su contribución específica. Así ocurre especialmente cuando la diplomacia preventiva tiene éxito”. “[...] A menudo en condiciones difíciles y a veces peligrosas, las Naciones Unidas han llevado a cabo [...] una delicada labor diplomática de mantenimiento de la paz en la que el éxito de la prevención de conflictos frecuentemente pasa desapercibido. He nombrado a eminentes diplomáticos, tanto de la comunidad internacional como de las Naciones Unidas, representantes personales míos en situaciones de conflicto real o potencial. Su labor ha variado desde la obtención de información hasta la mediación”. Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párrs. 31-32.

³⁷³ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párr. 56.

³⁷⁴ Este programa fue establecido de conformidad con la resolución 986 en 1995 del Consejo de Seguridad. Se trata de una medida temporal para atender a las necesidades humanitarias del pueblo iraquí hasta que Irak cumpla las resoluciones en virtud de las cuales se impusieron las sanciones. El Consejo de Seguridad autorizó a Irak para que exportara petróleo y destinara dos terceras partes de los ingresos a la adquisición de suministros humanitarios. Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párr. 141. Cfr. Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párr. 143.

³⁷⁵ Kofi Annan. *Op. cit.* (2001), párr. 31.

³⁷⁶ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párrs. 85-88.

recomendaciones, especialmente en el caso del Sahara Occidental.

Respecto a éste, en el último informe que dirigió el Secretario al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), incluyó propuestas que pueden ayudar a resolver los múltiples problemas que afectan a la aplicación del plan de arreglo.³⁷⁷

La misión tripartita de buenos oficios³⁷⁸ en el Timor Oriental parecía ser fructífera por las seguridades que dieron los gobiernos de Indonesia³⁷⁹ y de Portugal de su mejor disposición para las negociaciones. Con el mismo fin, trató de reactivar el proceso de paz ya moribundo que representaba Chipre, invitando a los dirigentes de las comunidades involucradas a que celebraran una serie de conversaciones frente a frente y, aunque no se ha podido llegar a un acuerdo sobre las cuestiones de fondo, se mantiene el empeño de los dirigentes de lograr un arreglo global con la gestión de sus buenos oficios.

Respecto a Oriente Medio, el Secretario Annan no ha tenido éxito en el proceso de paz israelí-palestino pese a ser uno de los puntos de tensión en el mundo.

El deterioro de la situación en esta región ha demandado el empleo de gran parte de su atención personal manteniendo contactos estrechos y periódicos con las Partes y otros dirigentes de la región y de la comunidad internacional para buscar una salida. Realizó una visita en octubre de 2000 para explorar posibles medios para acabar con la violencia y reactivar el proceso de paz. Igualmente, trabajó con las partes y los dirigentes de Estados Unidos de América, Unión Europea, Egipto y Jordania con el objetivo de concretar un entendimiento en la Cumbre de Sharm el-Sheikh sobre las medidas necesarias para poner fina al enfrentamiento. A este respecto el secretario General afirma “sólo podrá resolverse el conflicto entre israelíes y palestinos mediante una solución política. Con ese fin, vuelvo a instar a ambas partes a que pongan fin a la violencia, respeten los acuerdos de seguridad ya concertados y vuelvan a iniciar un proceso político viable que conduzca a la paz y la reconciliación”.³⁸⁰

Durante el 2000 visitó países de la región palestina para alentar a las Partes y a otros dirigentes regionales a que apoyaran los esfuerzos por consolidar el restablecimiento de la paz y la estabilidad en Líbano, quién se ha visto perjudicado por la presencia de las fuerzas de Israel. En agosto del mismo año nombró a un Representante Personal para Líbano

³⁷⁷ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), *Op. cit.* párr. 81.

³⁷⁸ Tal actividad diplomática multilateral es un proceso regional que data desde 1983 comenzado por el antiguo Secretario Pérez de Cuéllar y mantenida por su otro predecesor Boutros-Ghali.

³⁷⁹ El Secretario General ha tenido la intención de intensificar los esfuerzos para que en Indonesia se establezca una sociedad democrática y sea solucionada la gran variedad de complejos problemas a los cuales se enfrenta. Kofi Annan. *Op. cit.* (2001), párr. 37.

³⁸⁰ *Ibidem*, párrs. 28-29.

Meridional para que coordinara las actividades de las Naciones Unidas y prestara asistencia para el logro de la paz y la estabilidad en la región.³⁸¹

Pesa a los violentos acontecimientos de 1997 en Camboya, parece no haber actuado.

En marzo de 2001 visitó varios países de Asia Meridional, reuniéndose con los dirigentes de India y Pakistán a quienes instó a reanudar el diálogo bilateral con miras a reducir las tensiones en la región, incluida Cachemira.

Ciertamente sin estar en condiciones de informar progresos sustantivos de las gestiones por parte de la Secretaría en Myanmar, en la primavera de 2000 asignó a un nuevo Enviado Especial.³⁸²

El Secretario se ha propuesto continuar en la búsqueda para la reconciliación entre las dos Coreas y a otros acontecimientos positivos que han ocurrido en la región.³⁸³

Tras la crisis original en Fidji, envió en el 2000 a su Enviado Especial, quien dio a conocer a los dirigentes de los partidos políticos la profunda preocupación por el uso de la violencia contra un gobierno elegido democráticamente por parte del Secretario General. En ese sentido el Secretario ha estado dispuesto a colaborar con la Commonwealth y la Comunidad Internacional para el logro de una paz sostenible, la estabilidad y la prosperidad de este país del Pacífico.³⁸⁴

Indochina

El Consejo de Seguridad en julio de 1998 decidió autorizar que se aumentaran los efectivos de la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) en la exRepública Yugoslava de Macedonia y se prorrogara su mandato hasta febrero de 1999, por recomendación del Secretario General.³⁸⁵

La tragedia de Kosovo es una demostración de que la alerta temprana es un requisito indispensable para que surta efecto la diplomacia preventiva. En dos ocasiones cuando la crisis iba tomando impulso, Kofi Annan se dirigió al consejo de Seguridad con la esperanza de llegar a un consenso para tomar medidas preventivas eficaces. Desgraciadamente, los esfuerzos diplomáticos fracasaron y prevaleció la lógica destructiva de los acontecimientos en el terreno.³⁸⁶ Por consiguiente, estableció un grupo de alto nivel para que preparase un

³⁸¹ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párr. 51-52.

³⁸² *Ibidem*, párr. 60.

³⁸³ Kofi Annan. *Op. cit.* (2001), párr. 38.

³⁸⁴ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párr. 61.

³⁸⁵ Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), *Op. cit.* párr. 44.

³⁸⁶ Hay tres lecciones importantes que se extraen de este fracaso como de otros recientes, según el informe de 1999, en materia de prevención de conflictos. En primer lugar si se rechaza la primacía del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se ponen en entredicho los cimientos mismos del derecho internacional que representa la carta: no se cuenta con ninguna otra base jurídica de aceptación universal para hacer frente a actos injustificados de violencia. En segundo lugar, la prevención de los conflictos y

estudio a fondo a ese respecto y recomendara formas de eficientar las futuras operaciones de paz.³⁸⁷

Para el Secretario Annan, el desarme ocupa un lugar próximo al centro de su misión de paz, seguridad y desarrollo. De tal forma, la Asamblea General ha atendido y respaldado sus recomendaciones que tienen por objetivo actualizar, revitalizar y racionalizar sus trabajos en esta materia.³⁸⁸

A fin de evitar un nuevo despliegue armamentista, en el 2001 instaba en su Memoria anual a que continuaran las consultas sobre tales cuestiones, siendo esencial la celebración de negociaciones multilaterales sobre acuerdos de desarme jurídicamente vinculantes, irreversibles y verificables; así los estados miembros han pedido cada vez más a la Secretaría que aplique medidas prácticas de desarme en el contexto de los esfuerzos de consolidación de la paz.³⁸⁹

El Secretario Annan ha exhortado a los países de India y Pakistán a abstenerse de realizar ensayos nucleares, adhiriéndose al Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (de 1995?), que se abstengan de desplegar armas nucleares y que congelen sus programas de construcción de armas nucleares como de misiles capaces de transportarlas.

Entre los retos que se le presentan al Secretario Annan, uno de los más graves sigue siendo la situación desesperada de los desplazados internos; a este respecto, parecen existir más limitaciones y buenos deseos que recursos y posibilidades reales para actuar correspondientemente.³⁹⁰

“La causa de una paz justa también exige contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas a los males pasados. En muchos casos existen y bastan los instrumentos nacionales, aunque pueden necesitar asistencia internacional. Pero algunas violaciones [...] son tan evidentes y algunos actos de violencia tan atroces, que vulneran a toda la humanidad, por lo que ésta debe actuar de consuno”.³⁹¹

el mantenimiento y establecimiento de la paz no deben transformarse en un ámbito en el cual compitan las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. En tercer lugar la prevención sólo puede tener éxito si se cuenta con el manifiesto compromiso político de los Estados Miembros con suficientes recursos. Kofi Annan. *Op. cit.* (1999), párrs. 68 y 69.

³⁸⁷ Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párrs. 5-9.

³⁸⁸ Kofi Annan. *Op. cit.* (1998), párr. 45. Kofi Annan. *Op. cit.* (2000), párrs. 102-108.

³⁸⁹ *Cfr. Ibidem*, párrs. 79-84.

³⁹⁰ *Ibidem*, párr. 152.

³⁹¹ Kofi Annan. *Op. cit.* (1997), párr. 127.

Conclusiones y recomendaciones

Esta última parte del trabajo reúne a manera de conclusiones tanto la efectividad del desempeño diplomático de los siete Secretarios Generales de la ONU en favor de la paz y su alcance de poder de acción legitimado como sus aciertos y debilidades, determinando los obstáculos que se le presentan al Secretario General. Igualmente, las recomendaciones señalan las pretendidas modificaciones a la figura del Secretario General en la Carta de Naciones Unidas para ampliar sus capacidades, fortalecer y activar su espectro de maniobra en el seno de la ONU con el objetivo de brindarle efectividad amplia en su quehacer.

Las conclusiones están estructuradas en aspectos complementarios entre sí, *id est* conclusiones de carácter general, sobre los hechos constitutivos del Secretario General y relativas a la práctica diplomática a favor de la paz.

La concepción de paz estudiada permitió conocer que los conflictos son oportunidades tanto para mejorar como para la realización de ésta. Además, los conflictos siempre delatan una situación de necesidad por satisfacer o solucionar.

Para lograr la paz, la diplomacia multilateral se presenta como el medio ideal.

El estudio del régimen y la estructura de la ONU permiten descubrir el modo en que los redactores de la Carta prepararon el escenario para llevar su poderosa influencia hasta el último elemento del sistema.

Su interés por la paz está sustentado en la experiencia que recientemente había vivido con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial y el indudable fracaso de la Sociedad de Naciones. En coherencia con ello, la ONU, efectivamente, ofrece algunos medios de negociación que se adaptan mejor a los conflictos, para lo cual cuenta con un sistema centralizado en el mandato del Consejo de Seguridad donde se detenta el gran poderío internacional.

El alcance de garantía de paz en la historia de la Organización ha estado sumamente limitado, ya sea por la confluencia de los intereses de las Partes en conflicto o por el desinterés de los Estados más poderosos.

La figura del Secretario General en la Carta es escueta y la interpretación del capítulo correspondiente sirve para múltiples tergiversaciones, los entendimientos de los artículos son tan variados como conveniencias se suscitan.

El Secretario General con fundamento en los artículos 98, 99 y 100 de la Carta puede actuar diplomáticamente; lo anterior no sólo comprende su labor oficial y mediadora, sino como actor poniendo en práctica las soluciones jurídicas y políticas.

Como producto de la normatividad del capítulo XV de la Carta de las Naciones Unidas, la participación del Secretario General en las actividades de los órganos principales y, en general, de la ONU, no puede hacer más que facilitar su éxito. Esta situación ideal contempla la inexistencia de conflicto al interior de la Organización o que se violente la propia estructura de las Naciones Unidas.

El Secretario está obligado a desempeñar su papel como observador, según el artículo 99 de la Carta, con el fin de intentar colmar cualquier vacío que pudiera surgir en las relaciones internacionales, por tal motivo, debería esforzarse siempre por reducir la tensión que sin cesar amenaza con renacer en el mundo.

De facto, el papel político del Secretario General ha sido esencialmente diplomático.

El papel legitimado de la diplomacia que debe ejercer el Secretario General se circunscribe al plano tradicional; no obstante, ésta misma abre prometedoras perspectivas para el devenir mientras que no deja de asignarle límites y, no obstante, su orientación no transforma los datos fundamentales a los que deberían adecuarse en las relaciones internacionales contemporáneas.

En discrepancia con lo estipulado en la Carta, algunas ocasiones ha debido actuar fundamentado en la fuerza militar de las Naciones Unidas por disposición del Consejo de Seguridad y otras más en alguna potencia económica.

Lo anterior, ha generado no sólo crisis de desconfianza al interior de la Organización y en la multilateralidad, sino de credibilidad en el Secretario General en su quehacer diplomático como su profundo interés por la paz del mundo. En consecuencia, el carácter único e irremplazable que se le confiere a la diplomacia es erosionado en deterioro de los objetivos comunes de los *Pueblos del mundo*.

Se demostró también que existen limitaciones para el Secretario General. La actuación de este funcionario debe estar guiada ordinariamente por las decisiones de los órganos principales según los preceptos de la Carta; no obstante, en la medida en que esté dispuesto a prescindir de ese apoyo, si le parece necesario, para llenar la brecha que

surja en los recursos que ofrece la Carta o la diplomacia tradicional, cuando se trate de salvaguardar la paz internacional podrá brindar una óptima conclusión a los conflictos que menoscaban la paz internacional. En la experiencia, pocos han sido los momentos en que los Secretarios Generales han actuado con este precepto.

El alcance de poder de acción legitimado del Secretario General en la Carta y otros documentos de la Organización también, como se demostró, son parcos y ligeros de sustento, como si el Secretario General o su Oficina, la Secretaría General, no tuvieran el respaldo mundial.

El proyecto específico por la paz que labore el Secretario General, o sea la actitud que planea asumir frente a los conflictos internacionales, a ejercer por el Secretario General exige su no derecho a ausentarse ante la solicitud implícita de servicios diplomáticos cuando puede funcionar como catalizador o realizar alguna acción que ha permanecido latente, en favor de la paz como no se limita a ocuparse de las dificultades surgidas en las relaciones entre dos Estados, sino que adquiere dimensión amplia en el marco de la diplomacia multilateral.

Considerando que el Secretario General actúa por cuenta de la Organización para conseguir de las Partes en un desacuerdo dentro de una situación que ponga en peligro la paz internacional, asuman una actitud conforme a las metas de la Carta y que puede reducir la tensión, en razón de ser quien en medida que su actividad diplomática además de encontrarse señalada en la Carta es altamente reconocida, de manera especial en materia de paz donde goza de las facultades para llamar la atención a los principales órganos de las Naciones Unidas. Pese a ello, el Secretario General adolece de grandes debilidades, como se ha venido afirmando.

En el balance realizado, la efectividad del desempeño diplomático de la figura del Secretario General tras el paso de siete, es positivo aunque el saldo total de su labor sea negativo: Pocos han sido los conflictos resueltos; con o sin su participación perviven situaciones de conflicto, tan antiguas como la misma Organización. En adición a lo anterior, históricamente su quehacer se ha complicado por el aumento de obligaciones no dictadas en la Carta.

A lo largo de casi seis décadas cada Secretario General ha tenido obstáculos de índole política, económica, social, religiosa, etcétera. Cada conflicto que debía atender por petición de alguna de las Partes, del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, en sí mismo comprendía ya serios obstáculos.

Respecto a las misiones de paz e intervenciones similares, suelen coincidir dos

aspectos. El primero se refiere al escaso financiamiento que se pudiera destinar; el segundo, la verdadera aceptación por parte del Estado donde fuera a intervenir tal misión.

A falta de la exigencia de contenido específico, los Secretarios Generales han dado una visión parcial relativa a los problemas mundiales. En otras palabras, no se refleja la situación real sino que se presenta una perspectiva parcial que provoca que la Asamblea General no pueda tomar medidas efectivas.

Estas recomendaciones apuntan dos aspectos respecto al Secretario General. El primero son modificaciones hacia su figura, en forma de medidas dirigidas hacia su fortalecimiento y legitimación respecto a sus capacidades y espectro de maniobra diplomática; el segundo, implica disposiciones específicas a emprender en materia de paz con el objetivo de fortificarlo en este ámbito.

I. Entre las modificaciones a la figura del Secretario General en la Carta de las Naciones Unidas para ampliar capacidades, fortalecer y activar espectro de maniobra, las recomendaciones son:

- Ser nombrado exclusivamente por la Asamblea General, por ser la instancia que representa el pleno de la Organización.
- Asentar la duración de cada periodo, ya que en la costumbre se ha efectuado por cinco años.
- Ser elegible una vez más aunque haya pasado un periodo previamente, es decir una reelección intermitente.
- Aplicar un mecanismo coercitivo eficaz para sancionar a los Estados Miembros deudores de cuotas; de tal modo que la Secretaría General como la Organización puedan dedicarse a labores más importantes del ámbito político que estar buscando, recurrentemente mecanismos para reducir gastos, entre ellos, reducción de personal y limitación del alcance de actividades por la escasez de financiamiento como ahora lo hace.
- Sería viable que en la Carta se reglamentara que la Asamblea General o los órganos hicieran un formato o se enumeraran los rubros de contenido de dicho informe.

II. Las medidas concretas para dar efectividad a las tareas del Secretario General en pro de la paz son:

- Tener facultad para llamar la atención al Consejo de Seguridad, a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social en cualquier asunto que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz internacional y sobre cualquier otro asunto que en su opinión debiera ser tratado por tales órganos.
- Obtener independencia para actuar respecto del Consejo de Seguridad en materia de paz internacional.
- Ampliar y regular la capacidad del Secretario General en el sentido que se le considere como un actor fundamental en el arreglo pacífico de controversias¹, por lo tanto, una autoridad real a quien la Carta otorgue mayor competencia e influencia.
- Igualmente, darle una posición determinante en el capítulo VII “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”.
- Incluir en la Carta un nuevo capítulo sobre “Salvaguarda internacional”, el cual vele por la cooperación internacional y, donde, el Secretario General sea el mediador de los actos de apoyo a los Miembros de la comunidad internacional.
- Contemplar en el anterior que las acciones de pacificación diplomática dirigidas al Secretario y las relacionadas con la intervención armada sean específicas del Consejo de Seguridad fiscalizadas por la Asamblea General.
- Dentro de esa nueva redacción, primero, se consideren dos aspectos a normar. Primero, otorgar a la Asamblea General poder para exigir al Secretario General que dentro de su informe anual incluya un formato específico donde se plasme el análisis de la situación mundial, los acontecimientos, las propuestas y una sección prospectiva ante la indiferencia internacional. El segundo, debería considerar la viabilidad de elegir a un antiguo Secretario General en periodo intermitente, esto es, que exista la posibilidad de elegir a un antiguo Secretario; a este respecto me refiero específicamente al caso del Sr. Boutros Boutros-Ghali, quien desgraciadamente se le permitió un solo periodo.
- Posibilitar el cambio en el Consejo de Seguridad.

¹ Ser regulado como titular del órgano auxiliar en el capítulo VI de la Carta referente al “Arreglo pacífico de controversias”.

Fuentes de información

Bibliografía

- Arenal, Celestino del. "La investigación para la paz" en Cursos de derecho Internacional de Vitoria Gastéis, País Vasco, Universidad del País Vasco-Editorial Ellacuria, pp. 16-92.
- Bada Panillo, José. La paz y las paces, España, Miradores, 2000, 157 pp. (Seminario de Investigación para la paz).
- Bailey, Sydney D. La Secretaría de las Naciones Unidas, México, Editorial Diana, 1966, 170 pp.
- Bobbio, Norberto *et al.* Diccionario de Política, México, Siglo XXI Editores, decimosegunda edición, 2000, 310 pp.
- Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la política, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, 1040 pp.
- Brierly, James Leslie. La ley de las Naciones. Introducción al Derecho Internacional de la paz, México, Editorial Nacional-Jus, 1950, 399 pp.
- Burton, J. W. Teoría general de las relaciones internacionales, México, FCPyS-UNAM, segunda edición, 1986, 416 pp.
- Cahier, Philippe. Derecho Diplomático Contemporáneo, Madrid, RIALP, 1965, 685 pp.
- Calduch Cervera, Rafael. Dinámica de la sociedad internacional, Madrid, Centro de Estudios Ramón Aceres, 1993, 493 pp. (Colección de Información y Comunicación).
- Clavel, Jean Daniel. La negociación diplomática multilateral, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 142 pp. (Colección popular, 509).
- Colliard, Claude. Instituciones Internacionales, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, 852 pp.
- Deutsch, Karl W. Las naciones en crisis, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, 394 pp. (Sección de Obras de Política y Derecho).
- Díaz, Luis Miguel. Instrumentos administrativos fundamentales de las organizaciones internacionales (Compilación), México, UNAM, 1980 (Dos tomos).
- Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*, París, Sirey, 1960, 649 pp.
- Dror, Yehezkel. Enfrentando el futuro, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 347 pp.
- Ferreira de Mello, Rubens. Dicionario de Direito Internacional Público, São paulo, s/ed, 1964, 360 pp.

- Figuroa Pla, Uldaricio. Organismos internacionales, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1991, 942 pp.
- Flores Olea, Víctor y Abelardo Mariña Flores. Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo, México, Fondo de Cultura Económica, tercera edición, 2004, 598 pp.
- Fraga Iribarne, Manuel y rafael Rodríguez-Moñino. Los fundamentos de la Diplomacia, Barcelona, Editorial Planeta, 1977, 290 pp.
- Friedmann, Wolfgang Gaston. La nueva estructura del Derecho Internacional, México, Trillas, 1967, 481 pp.
- Galtung, Johan. Sobre la paz, Barcelona, Fontamara, 1985.
- García Picazo, Paloma. Las relaciones internacionales en el siglo XX: la contienda teórica. Hacia una visión reflexiva y crítica, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, primera reimpresión, 1999, 361 pp. (Cuadernos de la UNED).
- Hernández Sampieri, Roberto, *et. al.* Metodología de la investigación, México, McGraw Hill, 2002, tercera edición, 505 pp.
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo. Diccionario de Política Internacional, México, Porrúa, quinta edición, 1999, 817 pp.
- Holbraad, Carsten. Las potencias medias en la Política Internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 245 pp. (Sección de Obras de Política y Derecho).
- Jiménez de Aréchaga, Eduardo. Derecho Constitucional de las Naciones Unidas, Madrid, Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958, 653 pp.
- Kelsen, Hans. Derecho y paz en las relaciones internacionales, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 209 pp.
- Kissinger, Henry. La diplomacia, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 918 pp.
- Krippendorff, Ekkehart. Las Relaciones Internacionales como ciencia. Introducción, México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 1993, 162 pp. (Sección de Obras de Política y Derecho).
- Laïdi, Zaki. Un mundo sin sentido, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 310 pp.
- Langrod, George. La Fonction Publique Internationale, Países Bajos, A W Sythoff-Leyde, 1963, 383 p.
- McGowan, Patrick J. y Howard B. Shapiro. The Comparative Study of Foreign Policy, California, Sage, 1973.
- Medina Ortega, Manuel. Las Organizaciones Internacionales, Madrid, Alianza Editorial, segunda edición, 1979, 256 pp.

- Merle, Marcel. Pacifisme et Internationalisme. XVIIe-XXe siècles, París, Librairie Armand Colin, 1966, 359 pp.
- . Sociología de las Relaciones Internacionales, Madrid, Alianza Editorial-Alianza Universidad, primera reimpresión revisada y ampliada, 1995, 461 pp.
- Montaño, Jorge. Las Naciones Unidas y el orden mundial. 1945-1992, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 228 pp.
- Moreno Pino, Ismael. La diplomacia: aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001, 689 pp.
- Morgenthau, Hans Joachim. Escritos sobre Política Internacional, Madrid, Tecnos, 1990, 166 pp.
- . La lucha por el poder y por la paz, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963, 763 pp.
- . Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, sexta edición, 1986, 718 pp.
- Muñoz, Francisco A. (editor). La paz imperfecta, Granada, Universidad de Granada, 2001, 317 pp. (Colección monográfica EIRENE, 15. Instituto de la paz y los conflictos).
- Naciones Unidas, Organización de las. ABC de las Naciones Unidas, Nueva York, Oficina de Información Pública, 1979, 122 pp.
- . Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Nueva York, Oficina de Información Pública, 1999, 62 pp.
- . Imagen y realidad. Preguntas y respuestas sobre las Naciones Unidas, Nueva York, Departamento de Información Pública, 1998, 59 pp.
- . Las Naciones Unidas. Orígenes, organización, actividades; un manual completo de las actividades y evolución de las Naciones Unidas durante sus primeros veinte años, 1945-1965, Nueva York, Oficina de Información Pública, tercera edición, 1969, 705 pp.
- Neila, Hernández, José Luis. La Sociedad de Naciones, Madrid, Arco Libros, 1997, 95 pp.
- Nicolson, Harold. La diplomacia, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, 210 pp. (Breviarios, 3).
- Noriega, Raúl. Carta mundial. Antecedentes, análisis y crítica, México, Editorial Superación, 1949, 169 pp.
- Olloqui, Juan José de. La diplomacia total, México, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1994, 322 pp. (Sección de Obras de Política y Derecho).

- Ontza, Juan (director). Enciclopedia de las Ciencias Sociales, España, Asuri de ediciones, 1981 (Volúmenes I y II).
- Oswald Spring, Úrsula (coordinadora). Estudios para la paz desde una perspectiva global. Necesidades humana en un mundo interrelacionado, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, 474 pp.
- Panikkar, Raimundo. Cultural disarmament- The Way to Peace, Louiseville Kentucky, Westminster John Knox Press, 1995.
- Paz Barnica, Edgardo. Paz internacional, conflictos y soluciones, Caracas, Editorial Sucre, 1989, 236 pp.
- Pearson, Frederic S. y Rochester, J. Martin. Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI, México, McGraw Hill, cuarta edición, 2000, 655 pp.
- Pellicer, Olga (compiladora). Las Naciones Unidas hoy: Visión de México, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994, 314 pp.
- Pérez de Cuéllar, Javier. Manual de derecho diplomático, México, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, 2003, 267 pp.
- Pérez Vera, Elisa. Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica, Madrid, Tecnos, 1973 (Colección de ciencias Sociales, serie de Relaciones Internacionales).
- Renouvin, Pierre y Jean Baptiste Duroselle. Introducción a la historia de las relaciones internacionales, México, Fondo de Cultura Económica, cuarta edición, 2001, 519 pp.
- Rohden, Peter Richard. Esplendor y ocaso de la diplomacia clásica, Madrid, Revista de Occidente, 1942, 252 pp.
- Rojas Soriano, Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales, México, Plaza y Valdés Editores, vigésima primera edición, 1998, 437 pp.
- Ruiz Sánchez, Lucía Irene (coord.). Las negociaciones internacionales, México, FCPyS-UNAM-Secretaría de Relaciones Exteriores, segunda edición, 1995, 197 pp.
- Russell, Ruth. A History of the United Nations Charter. Washington, Brookings Inst., 1958, 1140 pp.
- Sánchez, Jesús A., Francisco A. Muñoz, et al. Paz y prospectiva: Problemas globales y futuro de la humanidad, Granada, Universidad de Granada, 1994, 235 pp. (Colección monográfica EIRENE).
- Santa Pinter, José Julio. Teoría y práctica de la diplomacia, Buenos Aires, Roque

- Depalma Editor, 1958, 253 pp.
- Satow, Ernest Mason Sir. A guide to diplomatic practice, Londres, Longman, 1957, 510 pp.
- Seara Vázquez, Modesto (compilador). Las Naciones Unidas a los cincuenta años, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, 456 pp.
- . A New Charter for the United Nations, México, Universidad Tecnológica de la Mixteca, 2003, 357 pp.
- . Derecho Internacional Público, México, Porrúa, decimosexta edición, 1997, 741 pp.
- . Tratado general sobre la organización internacional, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, 1066 pp.
- . Una nueva Carta de las Naciones Unidas, México, Universidad Tecnológica de la Mixteca, 1993, 79 pp.
- Siotis, Jean. Essai sur le Secrétariat International, Ginebra, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1963, 272 pp.
- Smith, Dan. Atlas Akal de la guerra y la paz, Madrid, Ediciones Akal, 1997, 128 pp.
- The International Secretariat of the Future. Londres, Real Instituto de Asuntos Internacionales, 1944, pp.
- Truyol y Serra, Antonio. La sociedad internacional, Madrid, Alianza Editorial, 1974, 221 pp.
- Valdés. Raúl y Enrique Loaeza Tovar. Terminología usual en las relaciones internacionales III. Derecho diplomático y tratados, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976, 87 pp.
- Vásquez, John A. (compilador). Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos, México, Limusa, 1997, 420 pp.
- Waldheim, Kurt. El desafío de la paz, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, 157 pp.
- Zolo, Danilo. Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial, Barcelona, Paidós, 2000, 266 pp. (Estado y sociedad).

Hemerografía

- Annan, Kofi A. Alianza para una comunidad mundial. Memoria anual sobre la labor de la Organización, 1998, Nueva York, Naciones Unidas, 1998, 104 pp.
- . Annual Report on the Work of the Organization, 2001, Nueva York, Naciones Unidas, 2001, 123 pp.
- . Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, Nueva York, Naciones Unidas, 41 pp.

- . Informe del Milenio. Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI, Nueva York, Naciones Unidas, 71 pp.
 - . Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 1997, 47 pp.
 - . Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 1998, 52 pp.
 - . Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 1999, 49 pp.
 - . Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 2000, 52 pp.
 - . Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 2001, 49 pp.
 - . Renewal and Transition. Annual Report on the Work of the Organization, 1997, Nueva York, Naciones Unidas, 1997, 76 pp.
- Boutros-Ghali, Boutros, Report of the Secretary-General on the Work of the Organization August 1996, agosto de 1996, Nueva York, Naciones Unidas, 157 pp.
- . Del mantenimiento de la paz al fomento de la paz. Discurso pronunciado por el Secretario General en la novena conferencia anual David M. Abshire, mayo de 1992, México, Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, D.F., 29 pp.
 - . Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización del cuadragésimo sexto al cuadragésimo período de sesiones de la Asamblea General, septiembre de 1992, Nueva York, Naciones Unidas, 82 pp.
 - . Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1993, Nueva York, Naciones Unidas, 67 pp.
 - . Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1994, Nueva York, Naciones Unidas, 120 pp.
 - . Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, agosto de 1995, Nueva York, Naciones Unidas, 147 pp.
 - . Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del Secretario General presentado de conformidad con al declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, 1992, Nueva York, Naciones Unidas, 26 pp.
- Cuadra, Héctor. “La Teoría de la Organización Internacional y el Sistema de las Naciones Unidas: el poder y el contrapoder internacionales” en Relaciones Internacionales, número 35, México, Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, 1986,

pp. 4-15.

Hammarskjöld, Dag. Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 16 de junio de 1959 – 15 de junio de 1960, octubre de 1960, Nueva York, Naciones Unidas, 24 pp.

—. Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 16 de junio – 15 de junio de 1961, octubre de 1961, Nueva York, Naciones Unidas, 12 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 16 de junio de 1956 – 15 de junio de 1957, agosto de 1957, Nueva York, Naciones Unidas, 154 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 16 de junio de 1958 – 15 de junio de 1959, agosto de 1959, Nueva York, Naciones Unidas, 110 pp.

Lie Trygve. Lo que el mundo necesita es un plan de 20 años para alcanzar la paz... por medio de las Naciones Unidas, marzo de 1950, Nueva York, Naciones Unidas, 8 pp.

—. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, junio de 1946, Nueva York, Naciones Unidas, 10 pp.

Millor Mauri, Manuel R.. "Presentación" en Relaciones Internacionales, número 35, México, CRI-FCPyS-UNAM, 1986, p. 3.

Pérez de Cuéllar, Javier. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1982, Nueva York, Naciones Unidas, 11 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1983, Nueva York, Naciones Unidas, 16 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1984, Nueva York, Naciones Unidas, 18 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1985, Nueva York, Naciones Unidas, 23 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1986, Nueva York, Naciones Unidas, 24 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1987, Nueva York, Naciones Unidas, 27 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1988, Nueva York, Naciones Unidas, 30 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1989, Nueva York, Naciones Unidas, 39 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1990, Nueva York, Naciones Unidas, 47 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, septiembre de 1991, Nueva York, Naciones Unidas, 30 pp.

- Thant, Ulises. Documentos para la Paz. Extractos de los escritos y discursos de U. Thant, Secretario General de la Naciones Unidas, sobre asuntos de importancia mundial, 1961-1970, 1970, Nueva York, Naciones Unidas, 156 pp.
- . Documentos para la Paz. Extractos de los escritos y discursos de U. Thant, Secretario General de la Naciones Unidas, sobre asuntos de importancia mundial, 1961-1968, 1968, Nueva York, Naciones Unidas, 125 pp.
 - . Educación para la paz. Las Naciones Unidas y la génesis de nuevas naciones. Discursos de U. Thant, agosto de 1962, Nueva York, Naciones Unidas, 11 pp.
 - . Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 16 de junio de 1961 – de junio de 1962, octubre de 1962, Nueva York, Naciones Unidas, 15 pp.
 - . Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 16 de junio de 1965 – 15 de junio de 1966, noviembre de 1966, Nueva York, Naciones Unidas, 32 pp.
 - . Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 16 de junio de 1966 a 15 de junio de 1967, noviembre de 1967, Nueva York, Naciones Unidas, 44 pp.
 - . Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 16 de junio de 1967 – 15 de junio de 1968, octubre de 1968, México, Naciones Unidas, 48 pp.
 - . Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 16 de junio de 1968 – 15 de junio de 1969, septiembre de 1969, Nueva York, Naciones Unidas, 51 pp.
 - . La Función del Secretario General y las Observaciones finales de la Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización, octubre de 1971, Nueva York, Naciones Unidas, 15 pp.
 - . Las Naciones Unidas en un mundo que cambia, marzo de 1965, Nueva York, Naciones Unidas, 8 pp.
 - . Las Naciones Unidas y algunos problemas de comprensión pública, febrero de 1971, Nueva York, Naciones Unidas, 8 pp.
 - . Las pequeñas naciones y el futuro de las Naciones Unidas. El decenio para el desarrollo. Discursos de u. Thant, 1962, Nueva York, Naciones Unidas, 18 pp.
- Tomassini, Luciano. Relaciones Internacionales: Teoría y Práctica, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, PNUD/CEPAL,

Documento de Trabajo No. 2, Santiago de Chile, Noviembre 1988, pp. 11-12.

Waldheim, Kurt. Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 1973, agosto de 1973, Nueva York, Naciones Unidas, 17 pp.

—. Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 1974, agosto de 1974, Nueva York, Naciones Unidas, 20 pp.

—. Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 1975, agosto de 1975, Nueva York, Naciones Unidas, 27 pp.

—. Introducción a la Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 1976, agosto de 1976, Nueva York, Naciones Unidas, 28 pp.

—. Introduction to the Report of the Secretary-General on the Work of the Organization August 1972, agosto 1972, Nueva York, Naciones Unidas, 12 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 1977, septiembre de 1977, Nueva York, Naciones Unidas, 25 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 1978, septiembre de 1978, Nueva York, Naciones Unidas, 27 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 1979, septiembre de 1979, Nueva York, Naciones Unidas, 26 pp.

—. Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Organización 1980, septiembre de 1980, Nueva York, Naciones Unidas, 29 pp.

—. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization 1981, septiembre de 1981, Nueva York, Naciones Unidas, 27 pp.

Mesografía

“Consejo de Administración Fiduciaria” en <http://www.un.org.spanish/documents/caf.htm>, consultado el 18 de octubre de 2004.

“Documentos de la Unión Europea” en http://europa.eu.int/documents/index_es.htm, consultado el 20 de junio de 2005.

“Funciones” en <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/secretaria.htm#ubicacion>, consultado el 01 de abril de 2004.

“La Conferencia de Chapultepec” en <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Internacional.15.htm>, consultado el 21 de junio de 2005.

“Lista de Estados Miembros de las Naciones Unidas” en

<http://www.un.org.spanish/aboutun/unmemeber.htm>, consultado el 23 de marzo de 2004.

“Miembros de las Naciones Unidas” en <http://www.cinu.org.mx/onu/miembros.htm>, consultado el 01 de abril de 2004.

“Ubicación” en <http://www.cinu.org.mx/estructura/secretaria.htm#ubicacion>, consultado el 29 de abril de 2004.

<http://www.un.org.spanish/aboutun/sg/sg1bio.html>, consultado el 20 de octubre de 2004.

<http://www.un.org.spanish/aboutun/sg/sg2bio.html>, consultado el 20 de octubre de 2004.

<http://www.un.org.spanish/aboutun/sg/sg3bio.html>, consultado el 20 de octubre de 2004.

<http://www.un.org.spanish/aboutun/sg/sg4bio.html>, consultado el 20 de octubre de 2004.

<http://www.un.org.spanish/aboutun/sg/sg5bio.html>, consultado el 20 de octubre de 2004.

<http://www.un.org.spanish/aboutun/sg/sg6bio.html>, consultado el 20 de octubre de 2004.

<http://www.un.org.spanish/aboutun/sg/sg7bio.html>, consultado el 20 de octubre de 2004.

Petras, James. “Se busca un secretario de Naciones Unidas íntegro” en La Jornada, 21 de agosto de 2002,

<http://www.jornada.unam.mx/2002/aqo02/020821/026a1mun.php?origen=index.html>

consultado el 01 septiembre de 2004.