

**MEMORIA  
DEL SECRETARIO GENERAL  
SOBRE LA LABOR  
DE LA ORGANIZACION**

**ASAMBLEA GENERAL**

**DOCUMENTOS OFICIALES: CUADRAGESIMO SEXTO PERIODO DE SESIONES  
SUPLEMENTO No. 1 (A/46/1)**



**NACIONES UNIDAS**

**MEMORIA  
DEL SECRETARIO GENERAL  
SOBRE LA LABOR  
DE LA ORGANIZACION**

**ASAMBLEA GENERAL**

**DOCUMENTOS OFICIALES: CUADRAGESIMO SEXTO PERIODO DE SESIONES**

**SUPLEMENTO No. 1 (A/46/1)**



**NACIONES UNIDAS**

**Nueva York, 1991**



# Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización

## I

Ha sido éste un año más de un período de vuelcos trascendentales en el curso de la historia. De hecho, aun en los momentos en que se redacta la presente memoria, la evolución de los acontecimientos continúa transformando el mapa político de buena parte de la zona septentrional de Eurasia. También en otros lugares aflora con singular fuerza la oleada de la democracia, y cada vez es más evidente la intensidad con que se aspira a la libre determinación. Habrá que esperar algún tiempo hasta que pueda discernirse una conformación más estable de la situación.

Las causas de la transformación del escenario mundial, que se ha venido desarrollando desde 1985, rebasan el ámbito de la presente memoria. No obstante, uno de sus efectos directos ha sido el fin del largo período de estancamiento de las Naciones Unidas. Bien podemos sentirnos satisfechos de que en ningún momento de esta época tumultuosa las Naciones Unidas hayan dejado de mantenerse a la par de los cambios históricos que se han producido. Sin embargo, sigue en pie nuestro interés de que el nuevo orden internacional se rija por los principios de la Carta, interés que se ve reforzado por los muchos acontecimientos actualmente en curso.

El renacimiento de la Organización ha reflejado un cambio cualitativo tanto de actitudes como de percepciones. Es, además, resultado de la activa cooperación de los Estados Miembros y de largos preparativos y arduos esfuerzos de la Secretaría en circunstancias desalentadoras. Se originó hace algunos años, cuando en la cambiante atmósfera internacional comenzaron a vislumbrarse oportunidades de adoptar medidas de mantenimiento de la paz. Son clarísimas las diferencias entre la situación sobre la que informo hoy y la que di a conocer en mi primera memoria anual.

## II

En 1982, me referí a la erosión de la autoridad y del prestigio de las Naciones Unidas y a la inactividad del Consejo de Seguridad ante los conflictos. Preocupado por la posibilidad de que se llegara a la anarquía en el plano internacional, sugerí varios medios para lograr que el Consejo y el Secretario General contribuyeran en mayor medida al mantenimiento de la paz. Al principio, los resultados fueron desalentadores. Sin embargo, se puso en marcha un proceso lento pero metódico de autoanálisis institucional. Al reexamen de la función y de los procedimientos del Consejo de Seguridad se sumó el acuerdo de la Asamblea General sobre la forma en que había de aprobarse por consenso el presupuesto de la Organización. Se inició una empresa de gran envergadura, aunque por su propio carácter incompleta, con el objeto de agilizar la Secretaría a fin de adap-

tarla a las necesidades del período que se avecinaba. Esas medidas, así como otras medidas intermedias, desplegadas a lo largo de cinco años, demostraban una preocupación que iba más allá de las cuestiones de índole meramente orgánica. Reflejaban el afán de poner fin a un período de inercia. El interés renovado en el funcionamiento de la Organización correspondía a la percepción de las tendencias más profundas hacia el cambio a nivel mundial. Con el fin de la guerra fría, las medidas que sugerí en 1982 han pasado a ser, en su mayor parte y como yo esperaba, cosa común y corriente.

En enero de 1987, insté al Consejo de Seguridad a buscar los medios de trabajar colectivamente para resolver algunas de las cuestiones que se habían venido incluyendo durante años en el orden del día. Los resultados son ahora de conocimiento público. Se estableció una coordinación notable entre la labor del Consejo de Seguridad y el Secretario General. La adopción de un plan para poner fin a la guerra entre el Irán y el Iraq, la concertación de los Convenios de Ginebra, seguida del retiro de las fuerzas de la Unión Soviética del Afganistán, y el logro de la independencia de Namibia fueron algunos de los principales frutos de este rejuvenecimiento de las Naciones Unidas. Simultáneamente se siguió progresando también respecto de las situaciones imperantes en el Sáhara Occidental, Camboya, Centroamérica y otros lugares.

Ninguno de esos logros se debió exclusivamente a la habilidad diplomática; todos necesitaron, o necesitarán, complejas operaciones sobre el terreno, debidamente autorizadas por los órganos competentes, que trascienden el concepto anterior—innovador y muy útil—del mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas. Mientras en el curso de 43 años se realizaron 13 operaciones de mantenimiento de la paz, en 1988 y 1989 se emprendieron cinco, y en el período que se examina, cuatro. Los mandatos de esas operaciones se enuncian en las resoluciones pertinentes; los resultados se examinan en mis informes. En esta memoria me limitaré a mencionar que nunca antes en la historia de la Organización se acopiaron tantos conocimientos sobre las diversas tareas que entraña el mantenimiento, el establecimiento y el afianzamiento de la paz en zonas divididas o amenazadas por conflictos. Nunca antes se establecieron precedentes como los que, en distintas formas, se han establecido en Namibia, Haití, Angola, Nicaragua y ahora, en particular, en Centroamérica, especialmente en El Salvador. En efecto, la Organización realiza hoy misiones que en el pasado habrían sido inconcebibles.

De una forma u otra, 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. Abarcan una gama muy amplia. Dos de ellas ya concluidas, la de Namibia, que condujo al país a la independencia, y la misión de observación de las elecciones en Nicaragua, comple-

mentada por una misión militar, ayudaron a poner fin a situaciones de peligrosa contienda. Otras dos operaciones que han logrado sus objetivos son la misión de observación en la frontera entre el Irán y el Iraq y la de vigilancia de la partida de las tropas extranjeras de Angola. La misión de observación de las elecciones en Haití, con su componente de seguridad, fue un ejemplo de la labor que pueden realizar las Naciones Unidas, con respaldo legislativo adecuado, para supervisar imparcialmente las elecciones nacionales en una situación con posibles repercusiones internacionales. La misión al Sáhara Occidental está vinculada a un referéndum sobre el estatuto futuro del territorio. La misión que se prevé ha de enviarse a Camboya proporcionará la estructura de apoyo que se necesita para la ejecución del proyecto que llevará a la reconciliación nacional tras años de lucha. La segunda misión a Angola emprendida este año tiene por objetivo la supervisión de la cesación del fuego entre las partes anteriormente en conflicto. La misión en El Salvador tiene, por el momento, la tarea innovadora de vigilar la situación respecto de los derechos humanos, a largo plazo y a nivel de toda la nación. Se ha desplegado a funcionarios de las Naciones Unidas provenientes de los programas y los organismos, junto con guardias civiles, para proporcionar asistencia humanitaria a toda la población del Iraq, particularmente a la población kurda. En gran medida, el objetivo de mi misión en el Afganistán y en el Pakistán se ha modificado desde la concertación de los Convenios de Ginebra, como se ha modificado también la función de la misión en el Irán y el Iraq desde que se terminó el retiro de las fuerzas hasta las fronteras reconocidas internacionalmente. Sin embargo, esas misiones entrañan una evolución considerable de la función de las Naciones Unidas en las esferas relacionadas con la seguridad internacional.

A la par de estas nuevas operaciones, se siguen realizando otras misiones de mantenimiento de la paz establecidas hace más tiempo. En Chipre, las fuerzas de las Naciones Unidas separan a las partes mientras se avanza por medio de las negociaciones hacia un arreglo total. En Centroamérica, una misión de observadores supervisa la adhesión a los compromisos contraídos por los cinco países centroamericanos con arreglo al Acuerdo Esquipulas II. En el Oriente Medio, el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano y la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación siguen contribuyendo de manera importante a la estabilidad de la región; al mismo tiempo, el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán, apostado en Cachemira, supervisa la cesación del fuego en esa zona.

Además de estas misiones en defensa de la paz, la Secretaría debe ahora realizar tareas de una complejidad y un alcance nunca antes puestos a prueba para conseguir la aplicación de las decisiones del Consejo de Seguridad respecto de la situación entre el Iraq y Kuwait. Sólo una de ellas, la misión de observación militar, se cifre a la modalidad habitual de las actividades de mantenimiento de la paz. Otras, derivadas de las decisiones adoptadas por el Consejo en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluyen la demarcación de la frontera entre el Iraq y Kuwait mediante el mecanismo de una comisión, la eliminación del poderío de destrucción en

masa del Iraq mediante actividades que entrañan la participación de una comisión especial y del Organismo Internacional de Energía Atómica, la administración de un fondo de indemnización, la gestión de la restitución de todos los bienes kuwaitíes de que se apoderó el Iraq y la realización de pesadas tareas derivadas de la resolución 706 (1991) del Consejo de Seguridad. Esas tareas no tienen precedente en la experiencia internacional y constituyen nuevas responsabilidades para la Secretaría.

Así pues, la acción, no el debate, ha respondido a dos interrogantes que preocuparon al mundo a lo largo de prácticamente toda la existencia de la Organización: en primer lugar, si la Organización podía reunir las facultades necesarias para reparar los quebrantamientos de la paz y anular los actos de agresión; en segundo lugar, si la Secretaría podía ejecutar proyectos de paz que requirieran una versatilidad cada vez mayor. En ambos casos la respuesta es afirmativa. Ya no puede caber duda sobre la eficacia de las Naciones Unidas. Es un hecho de no poca importancia que los dirigentes mundiales reunidos en tres conferencias en la cumbre celebradas recientemente en Londres, Abuja y Guadalajara hayan emitido declaraciones en que reconocen 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 de confianza.

Sin embargo, pese a esta armonía de opiniones casi universal, sigue habiendo algunas notas discordantes. Una de ellas es la tendencia persistente, si bien ahora disminuida, a no utilizar el mecanismo de las Naciones Unidas para resolver ciertas cuestiones importantes, incluso algunas relacionadas con zonas de conflicto incipiente o en potencia. La otra es el contraste marcado entre las tareas que se imponen a la Organización y los recursos que se le proporcionan. El dinamismo y la amplitud de conceptos difícilmente conciben con la indigencia financiera a que se ha reducido a la Organización.

### III

Pasando de la Organización propiamente dicha a la situación mundial, se observa una yuxtaposición singularísima de promesas y peligros. Las promesas abarcan un amplio campo, pero los riesgos sólo pueden apreciarse parcialmente. Sin duda, la desaparición de la bipolaridad que acompañaba a la guerra fría ha eliminado un factor que prácticamente llevó a la inmovilización de las relaciones internacionales durante más de cuatro decenios. A la vez, ha curado la parálisis del Consejo de Seguridad y contribuido inmensamente a resolver algunos conflictos regionales. No obstante, por sí sola no puede garantizar una paz justa y duradera para los pueblos del mundo. Seguimos siendo testigos de un panorama internacional heterogéneo con grandes zonas de problemas amenazantes y conflictos incipientes.

No hace falta referirse en detalle a las situaciones concretas de que tratan mis informes al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, respecto de las cuales tendré la oportunidad de ofrecer sugerencias y

observaciones en las semanas venideras. Como se ha indicado en reseñas anteriores de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, la paz se está salvaguardando o estableciendo en diversas situaciones. Sin embargo, actualmente en el temario activo de las Naciones Unidas no figuran todas las situaciones que entrañan amenazas a la paz. Ello obedece a distintos motivos: desde la utilización de otros procesos de paz hasta la incapacidad o falta de voluntad de una o más de las partes interesadas para remitir la cuestión a las Naciones Unidas. Pero esta circunstancia no resta gravedad a esas situaciones ni reduce los hondos sufrimientos de los pueblos más directamente afectados.

Un nuevo factor de la situación internacional es el de las múltiples dificultades que entrañan la transición que vive buena parte de la zona septentrional de Eurasia. Con toda seguridad, la manera en que acometan la tarea de la transición los dirigentes dentro de esa región y fuera de ella tendrá consecuencias trascendentales para el nuevo orden internacional en general. A decir verdad, los estadistas deberán obrar con singular destreza para evitar las luchas civiles, resolver las crisis por medios pacíficos, proteger debidamente a las minorías, defender los derechos humanos y evitar repercusiones peligrosas en las relaciones internacionales.

Evidentemente, si una situación mundial es volátil, habrá muchas fuentes de conflicto. Sería poco realista suponer que todas ellas pueden disiparse recurriendo a medidas multilaterales. Sin embargo, si las Naciones Unidas cuentan con el apoyo general de sus Estados Miembros, podrán contribuir a eliminar de las relaciones internacionales los elementos letales capaces de crear actos de violenta hostilidad entre los Estados o de causar una sensación omnipresente de inseguridad. Sin fórmulas mágicas para lograr ese objetivo, no hay otra posibilidad que la de organizar la vida internacional sobre bases estables, de conformidad con principios que se comprendan claramente, sean de aceptación general y se apliquen de manera coherente: los principios formulados en la Carta de las Naciones Unidas.

El funcionamiento activo y la capacidad de las Naciones Unidas son elementos críticos de ese proceso, por lo que debe hacerse todo lo posible para perfeccionarlos. Las esferas en que propongo concentrarme son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con justicia, la protección de los derechos humanos y el estudio de los problemas mundiales, incluido el nivel de armamentos, la persistencia de la pobreza generalizada, el deterioro del medio ambiente y la proliferación de males sociales tales como el tráfico de drogas y la delincuencia. Todas estas esferas guardan estrecha relación con el desarrollo de normas y prácticas jurídicas internacionales. En cierta medida se superponen, por lo que me ocuparé de ellas únicamente en la medida en que los últimos acontecimientos hayan abierto nuevas perspectivas sobre el particular.

#### IV

Durante el período que se examina, el Consejo de Seguridad tomó medidas de extraordinaria trascendencia para dejar sin efecto la invasión de Kuwait por el Iraq y evitar toda agresión futura. A todas luces, las consideraciones a que dan lugar algunos de los aspectos

de esas medidas son fundamentales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, a mi juicio, deberán tenerse muy presentes en el futuro.

Al producirse la invasión, la respuesta del Consejo de Seguridad no sólo fue rápida sino, además, sistemática; al adoptar 14 resoluciones relativas a esa situación, el Consejo aplicó, con un criterio ponderado y por etapas, las atribuciones que se le asignan en el Capítulo VII de la Carta. Lejos de obrar precipitadamente, el Consejo concedió al Gobierno del Iraq un plazo considerable —del 2 de agosto de 1990 al 15 de enero de 1991— para que cumpliera las exigencias del Consejo. Sólo cuando se desoyeron todas las advertencias —incluidos mis propios llamamientos al Iraq para que corrigiera un mal manifiesto— y se rechazaron todos los consejos amistosos, se optó, finalmente, por recurrir a la fuerza de las armas para restablecer la independencia de Kuwait. Así se produjo esa dolorosa cadena de acontecimientos, realidad que no podrá dejar de tenerse en cuenta en ninguna evaluación justa ahora ni en el futuro.

Otro aspecto importante de la cuestión es que las medidas coercitivas no se aplicaron exactamente de la forma prevista en los Artículos 42 y siguientes del Capítulo VII. Más bien, el Consejo autorizó el uso de la fuerza recurriendo a una modalidad a la vez nacional y de coalición. Esa decisión pareció inevitable habida cuenta de las circunstancias y dados los gastos que imponían y la capacidad que exigían los métodos de la guerra moderna. Sin embargo, la experiencia recogida en las operaciones del Golfo Pérsico indica que es necesario reflexionar de manera colectiva sobre las cuestiones relativas a la utilización futura de las atribuciones conferidas al Consejo de Seguridad en el Capítulo VII.

Para evitar las controversias, entre esas cuestiones debería figurar la de los mecanismos necesarios para que el Consejo tuviera la certeza de que se respetaría la regla de la proporcionalidad en el empleo de la fuerza de las armas y se cumplirían las normas del derecho humanitario aplicables en los conflictos armados. También deberá estudiarse cuidadosamente la necesidad de obrar de manera tal de no dar la impresión de que se ha rebasado el ámbito de aplicación de las medidas previstas en el Capítulo VII. Dadas las actuales condiciones de interdependencia económica, los efectos de la imposición de sanciones económicas generales a los terceros Estados que desarrollan actividades económicas con el Estado transgresor exigen que el Artículo 50 de la Carta sea completado con acuerdos apropiados por los que se cree la obligación de prestar asistencia concreta el tercer Estado o los terceros Estados desfavorecidos. También deberán tenerse muy presentes los efectos de orden humano de las sanciones en la población del Estado transgresor, si esa población carece de medios políticos para lograr que queden sin efecto las políticas que dieron lugar a la transgresión. Como he indicado en las reuniones del Consejo de Seguridad, la aplicación de las sanciones es una tarea colectiva que debe tener una disciplina propia.

#### V

Las hostilidades en el Golfo han demostrado con penosa claridad que la devastación de dos Estados, así

como la pérdida inenarrable de vidas inocentes, los peligros aterradores a que quedó librada la salud pública, los daños infligidos al medio ambiente y los sufrimientos sin cuento de millones de seres humanos, han representado un fracaso por demás alarmante de la diplomacia colectiva. Por consiguiente, tras la experiencia de esas hostilidades, es acertado hacer nuevamente hincapié en la necesidad de una diplomacia preventiva.

En mis memorias anuales anteriores me he referido una y otra vez a los requisitos de una diplomacia preventiva encomendada a las Naciones Unidas. El principal problema de la actualidad es el mismo de antes: la falta de medios de que disponen las Naciones Unidas para ejercer una supervisión imparcial y efectiva, a nivel mundial, de las situaciones de conflicto potencial o incipiente. La diplomacia preventiva presupone una capacidad de alerta temprana la cual, a su vez, exige disponer de una base de datos fidedigna procedente de fuentes independientes. Hoy en día, es totalmente insuficiente el acervo de información de que dispone el Secretario General. 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 manera la Secretaría podría seguir de cerca las situaciones de conflicto potencial desde una posición manifiestamente imparcial. A este respecto, en los cuatro últimos años se ha registrado un modesto comienzo con el establecimiento de oficinas políticas del Secretario General en Kabul e Islamabad y, más recientemente, en Teherán y Bagdad. Una labor de esa naturaleza parece indispensable si queremos desarrollar la capacidad preventiva a que puede recurrir el Secretario General. La falta perenne de ese tipo de 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 de los derechos humanos antes de tomar medidas para rectificar la situación. Son demasiados los casos en que, en situaciones en que se cernía la 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. Hay complementariedad en que el Secretario General disponga de todos los medios que presupone el Artículo 99 de la Carta y el Consejo de Seguridad (de conformidad con el espíritu del Artículo 34) mantenga un temario de paz que no se limite únicamente a los temas inscritos oficialmente a solicitud del Estado o los Estados interesados. A mi juicio, esta complementariedad puede hacer que la diplomacia preventiva, de ser una frase, pase a ser una realidad práctica.

La contención o solución de los conflictos está comprendida en el arreglo pacífico de controversias —al cual la Carta dedica todo un capítulo—, pero no es sinónimo exacto de él. La hipótesis básica del Capítulo VI —que repito para hacer hincapié en ella— es que ni el propio Consejo de Seguridad ni los Estados Miembros de las Naciones Unidas pueden quedarse cruzados de brazos mientras una situación de fricción internacional da origen a una controversia, o una controversia, a

su vez, desemboca en actos de beligerancia. No obstante, el requisito primordial para que funcionen los mecanismos de arreglo es que cambie radicalmente la opinión que merecen a las partes en las grandes controversias internacionales la función y la capacidad de las Naciones Unidas para resolver esas controversias. A lo largo de muchos años se ha ido formando la impresión de que las propias Naciones Unidas, y no sólo su órgano judicial, son una tribuna de litigios que en cada caso probablemente emitirá un veredicto negativo para una u otra parte. Creo que debemos empezar a promover activamente el concepto de que, salvo en los casos en que se adopten medidas respecto de quebrantamientos de la paz o actos de agresión (cuestiones de las que se ocupa el Capítulo VII), las Naciones Unidas son, más bien, un instrumento de mediación que puede contribuir a conciliar reclamaciones e intereses legítimos y a alcanzar soluciones justas y honorables.

A este respecto debo destacar que, en esencia, las Naciones Unidas no se idearon para monopolizar el proceso de paz. En el párrafo 1 del Artículo 33 y en el párrafo 2 del Artículo 52 de la Carta se reconoce expresamente la función de los organismos o acuerdos regionales en el arreglo pacífico de controversias. En tanto se esté desarrollando un proceso de paz digno de crédito conforme a lo previsto en esos dos Artículos, no habrá motivo alguno para quejarse de que se ha dejado de lado a las Naciones Unidas. No obstante, si no se ha iniciado un proceso de ese tipo o bien parece haberse suspendido indefinidamente o haber fracasado rotundamente, no hay mayores motivos para seguir evitando recurrir a las Naciones Unidas. El reconocimiento de la función central de las Naciones Unidas en el sistema internacional no debe ser puramente teórico.

En este contexto, es también importante recordar que en el párrafo 1 del Artículo 52 de la Carta se dispone que las actividades de los acuerdos u organismos regionales sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Esa disposición ha adquirido aún mayor validez en el mundo interdependiente de hoy, en que es inevitable que los acontecimientos de importancia de una región repercutan en otras. Por lo tanto, las actividades que se lleven a cabo en el marco de un regionalismo resurgente deberían complementar las de las Naciones Unidas y no competir con ellas ni complicarlas. Para lograrlo hace falta una relación de trabajo entre las Naciones Unidas y los organismos regionales basada en la armonía y la confianza mutua. De lo contrario, la falta de coherencia y la fragmentación de las actividades de paz podrían actuar en desmedro de los propios mecanismos de paz.

Otro defecto del funcionamiento del sistema de seguridad colectiva es la utilización insuficiente del principal órgano judicial de las Naciones Unidas: la Corte Internacional de Justicia. Son muchas las controversias internacionales que se prestan al proceso judicial; aun las que parecen totalmente políticas (como la controversia entre el Iraq y Kuwait antes de la invasión) tienen componentes claramente jurídicos. Si, por alguna razón, las partes no remiten la cuestión a la Corte, la obtención de una opinión consultiva de la Corte facilitaría el proceso de lograr una solución objetivamente justa y meritoria y, por ende, de desactivar una posible crisis internacional. El Artículo 96 de la Carta autoriza a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad para

que soliciten a la Corte opiniones de ese tipo. Por consiguiente, repetiré la sugerencia que he hecho anteriormente de que la extensión por la Asamblea General de esa autoridad al Secretario General estaría en perfecta armonía con la relación de complementariedad entre los tres órganos interesados de las Naciones Unidas, relación que se ha desarrollado fructíferamente a lo largo de los años. De esa forma, además, se fortalecería la función del Secretario General, objetivo al que apuntan frecuentemente los Estados Miembros, como lo indican las declaraciones formuladas al más alto nivel. Tal medida sería una manera importante de desarrollar el derecho internacional y normas jurídicas que constituyeran la base de las actividades de las Naciones Unidas y de las relaciones internacionales.

## VI

A lo largo de los años, el tema de los derechos humanos se ha caracterizado por una cierta dicotomía, que se ha hecho más pronunciada últimamente. Por una parte, ha estado la verdadera satisfacción de proporcionar a la comunidad internacional la Carta Internacional de Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal y los dos Pactos Internacionales, seguida de un conjunto de otros instrumentos. Por otra parte, ha estado el desencanto de comprobar las realidades atroces del mundo en que vivimos, que obedecen al uso indiscriminado del poder para someter brutalmente a las poblaciones. Actualmente la opinión pública exige inequívocamente que se salve el abismo existente entre las aspiraciones y la realidad, para que las primeras no pasen a ser totalmente fútiles.

Sería injusto desestimar los logros positivos alcanzados hasta ahora. Mucho se ha hecho para echar las bases de una cultura universal de los derechos humanos. Se han elaborado procedimientos mediante los cuales las presuntas violaciones se examinan y analizan en la Comisión de Derechos Humanos y en los diversos órganos establecidos de conformidad con las distintas convenciones para vigilar su aplicación. Además, la conciencia de los derechos humanos que se ha generalizado en todo el mundo obedece en no escasa medida a las energías y la labor considerables que han dedicado a la causa las Naciones Unidas y, bajo su influencia o su inspiración, personas a título individual, organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión.

Los esfuerzos por poner fin al *apartheid* en Sudáfrica, que datan de varios decenios, son un testimonio duradero del interés profundo y activo de las Naciones Unidas en eliminar la segregación y la persecución raciales. Se habrá alcanzado uno de los principales objetivos de la Organización cuando el notable progreso hecho hasta la fecha se consolide y se establezca firmemente en ese país un régimen *post-apartheid* basado en principios democráticos y armonía racial.

Sin embargo, es preciso reconocer con total ecuanimidad que la campaña de protección de los derechos humanos ha sido eficaz principalmente cuando se dan condiciones de relativa normalidad y cuando los gobiernos del caso están dispuestos a reaccionar positivamente. En otras condiciones, cuando se atenta contra los derechos humanos en forma sistemática y a escala masiva (y hay hartos ejemplos de esto a lo largo del tiempo

y del espacio), el mecanismo intergubernamental de las Naciones Unidas a menudo ha sido más un testigo impotente que un agente capaz de evitar los abusos.

Esperar que las víctimas de esos horrores se sirvan de los procedimientos y mecanismos normales y lentos a que pueden recurrir para obtener justicia sería dar muestras de insensibilidad o de una actitud excesivamente burocrática. La promoción del respeto por los derechos humanos carece de sentido si los atentados en gran escala contra los derechos humanos se enfrentan con la inacción o con la ausencia de una acción rápida y conmensurada por parte de las Naciones Unidas. Promover los derechos humanos significa poco si no significa defenderlos cuando más se los ataca.

Estoy convencido de que la protección de los derechos humanos ha pasado a ser una de las bases principales del edificio de la paz. También estoy convencido de que en la actualidad supone más una aplicación concertada de influencia y presión internacionales mediante apelaciones, exhortaciones, críticas o condenas oportunas y, en última instancia, una presencia apropiada de las Naciones Unidas, que lo que se consideraba admisible en el derecho internacional tradicional.

Cada vez hay más conciencia de que el principio de no injerencia en la jurisdicción nacional fundamental de los Estados no puede considerarse una barrera protectora detrás de la cual se pueden violar impunemente los derechos humanos en forma masiva o sistemática. El hecho de que en diversas situaciones las Naciones Unidas no hayan podido evitar atrocidades no se puede citar como argumento jurídico o moral en contra de la adopción de las medidas correctivas necesarias, especialmente en los casos en que también está amenazada la paz. Las omisiones o fracasos debidos a una serie de circunstancias coyunturales no constituyen precedente. Los argumentos a favor de no menoscabar la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los Estados son indudablemente muy fuertes. Pero esos argumentos se debilitarían si significaran que la soberanía, en este momento de la historia del mundo, incluye el derecho al asesinato en masa, al lanzamiento de campañas sistemáticas contra poblaciones enteras o al éxodo forzoso de poblaciones civiles so pretexto de controlar disturbios civiles o insurrección.

Al tiempo que aumenta el interés internacional en universalizar el régimen de derechos humanos, se puede apreciar un cambio notable y muy positivo de las actitudes del público. Tratar de resistir ese cambio sería tan imprudente políticamente como indefendible moralmente. Ese interés internacional debe percibirse no tanto como una nueva línea de pensamiento sino como la existencia de una conciencia más clara de uno de los requisitos de la paz.

Quisiera destacar especialmente que en torno a esta cuestión no se necesitan doctrinas novedosas, que incluso podrían atentar contra entendimientos establecidos. Es posible que del actual debate entre expertos jurídicos y teóricos políticos surjan nuevos conceptos que ganen aceptación general. Sin embargo, a nivel intergubernamental, lo que exige la etapa actual de las relaciones internacionales en el contexto de los derechos humanos y en cualquier otro contexto no es un proceso de teorización sino un mayor grado de cooperación y una combinación de sentido común y compasión. No debemos torturarnos por el dilema que se

plantea entre el respeto por la soberanía y la protección de los derechos humanos. Lo que menos necesitan las Naciones Unidas es una nueva controversia ideológica. De lo que se trata no es del derecho de intervención sino de la obligación colectiva de los Estados de proporcionar socorro y ayuda cuando se planteen emergencias de derechos humanos.

Es al parecer incuestionable que las violaciones de los derechos humanos ponen en peligro la paz, en tanto que no respetar la soberanía de los Estados daría lugar al caos. Es preciso ejercer cautela máxima para evitar que la defensa de los derechos humanos se convierta en una plataforma desde la que se pretenda invadir la indispensable jurisdicción interna de los Estados y menoscabar su soberanía. Nada conduciría con mayor certeza a la anarquía que el abuso de ese principio.

Por consiguiente, es imprescindible formular algunas advertencias en esta etapa. En primer lugar, como ocurre con todos los demás principios fundamentales, no se puede invocar el principio de la protección de los derechos humanos en una determinada situación y desconocerlo en otra análoga. Aplicarlo selectivamente equivale a degradarlo. Los gobiernos pueden exponerse a acusaciones de falta de objetividad deliberada, y de hecho a veces lo hacen; las Naciones Unidas de ninguna manera pueden hacerlo. En segundo lugar, cualquier acción internacional encaminada a proteger los derechos humanos debe basarse en una decisión adoptada de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. No debe ser un acto unilateral. En tercer lugar, y en estrecha relación con las consideraciones que anteceden, el sentido de proporción es de absoluta importancia a este respecto. Si la escala o la modalidad de la acción internacional estuvieran fuera de proporción con el atentado contra los derechos humanos que presuntamente se ha cometido, ello despertaría una reacción vehemente que, a la larga, pondría en peligro los propios derechos que se trataba de salvaguardar.

## VII

Otra fuente principal de inestabilidad crónica es la militarización de la sociedad humana, representada por el nivel de armamentos y de gastos militares alcanzado en el mundo de hoy. El desperdicio insensato de recursos y energías es apenas uno de sus resultados. Igualmente perjudicosa es la obsesión por la seguridad militar, que ha corroido las relaciones internacionales y obstaculizado, en la mayoría de los países en desarrollo, el avance hacia instituciones democráticas estables. Esa obsesión ha sido tan funesta en lo político, cultural y psicológico como onerosa en lo financiero.

No obstante, a lo largo de los años la guerra fría fue el telón de fondo de toda la cuestión de la limitación de los armamentos y el desarme. Las perspectivas que se han abierto ahora deberían permitirnos establecer criterios colectivos en esta esfera e incorporarlos de manera más definitiva en la estructura del establecimiento de la paz y la contención de conflictos. No es probable que permanezcan abiertas indefinidamente las oportunidades que se nos presentan.

A nivel mundial, las prioridades incluyen la búsqueda de nuevas reducciones estabilizadoras de las armas nucleares, manteniendo el renovado impulso del apoyo al

Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, deteniendo la proliferación descontrolada de las armas avanzadas de destrucción en masa y la tecnología pertinente, logrando una rápida conclusión de un convenio general sobre la prohibición de las armas químicas y fortaleciendo las obligaciones básicas de la Convención sobre armas biológicas. El escollo con que se tropieza para lograr la no proliferación de las armas de destrucción en masa se superará estableciendo regímenes de verificación que aumenten la confianza, protejan las aplicaciones pacíficas y, sobre todo, permitan detectar en forma fidedigna el no cumplimiento dondequiera y cuando quiera que se produzca.

Es sumamente importante que la tecnología que tanto necesitan los países en desarrollo se transfiera en forma de corrientes ordenadas sin que ello conduzca a la proliferación de armas. Se necesita una fórmula de cooperación que suponga una mayor voluntad por parte de los países industriales de satisfacer las necesidades de los países en desarrollo en materia de ciencia y tecnología para fines pacíficos, sumada a una auténtica franqueza entre los beneficiarios acerca del destino final de sus esfuerzos.

Desde hace varios años vengo señalando la gran preocupación que me causa el problema de las transferencias excesivas y desestabilizadoras de armamentos convencionales. Son alentadoras las recientes expresiones de apoyo a la idea de promover la transparencia en el comercio de armas mediante un plan de registro e información con base en las Naciones Unidas. Si se aplica con equidad a proveedores y compradores de armas, y se elabora con la participación de éstos, un registro de ese tipo favorecería el establecimiento de un clima conducente a limitaciones voluntarias y a una conducta más responsable. A más largo plazo, debemos tratar de desarrollar criterios justos para el control multilateral de las transferencias de armamentos, teniendo presentes, al mismo tiempo, las legítimas necesidades de los Estados en materia de seguridad.

Desmantelar el edificio militar de la guerra fría ha de suponer diseñar una arquitectura de seguridad regional fiable. A ese respecto, es imposible desconocer los desequilibrios y las asimetrías actualmente existentes entre regiones, que dan lugar a tirantéz e inseguridad periódicas. Esto, a su vez, demuestra lo difícil que es separar las negociaciones sobre limitación de armamentos del arreglo pacífico de las controversias internacionales. Por su parte, la Secretaría ha asignado alta prioridad a la tarea de organizar reuniones regionales e interregionales para explorar soluciones adaptadas a las necesidades particulares de las regiones y subregiones. Pero sólo alcanzaremos nuestra meta cuando participen en ese diálogo los dirigentes de los Estados. Es preciso disipar las nubes de irrealidad que han envuelto las conversaciones encaminadas a limitar y reducir el nivel de las armas consideradas indispensables. A mi juicio, esa es la necesidad más imperiosa del momento actual.

## VIII

La opulencia creciente y el aumento de la pobreza constituyen una característica pronunciada y paradójica del panorama mundial en la actualidad. La situación

mundial ofrece pruebas abrumadoras de que la pobreza debilita paulatinamente la cohesión de las sociedades y los Estados, destruye la base de derechos humanos y perjudica la salubridad del medio ambiente. Esta importante causa de inestabilidad debe abordarse con el mismo sentido de urgencia que despiertan las crisis políticas. Ningún sistema de seguridad colectiva seguirá siendo viable si no se encuentran soluciones prácticas al problema de la pobreza y la indigencia que aflige a la mayor parte del mundo.

Ahora se hace más urgente que nunca el fortalecimiento del diálogo Norte-Sur. Afortunadamente, en el momento actual existen las condiciones necesarias para realizar progresos constructivos sin ejercicios retóricos ni controversias ideológicas innecesarias.

Los profundos cambios ocurridos en la economía mundial en los últimos años han sido causa de prosperidad en muchas zonas del mundo. No obstante, la posición de la mayoría de los países en desarrollo dentro de la economía mundial se ha venido deteriorando durante algún tiempo. El comercio mundial ha aumentado con bastante rapidez, pero no así las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo. Las corrientes de inversión extranjera directa se han cuadruplicado en el decenio de 1980, pero la parte correspondiente a los países en desarrollo ha disminuido en forma pronunciada. Como resultado de la crisis de la deuda, los países endeudados, en conjunto, se perjudican con la salida neta de recursos. La deuda externa de los países importadores de capital, que era inferior a los 600.000 millones de dólares en 1988, ha llegado a 1,2 billones de dólares. El ingreso per cápita se ha reducido en muchas partes del mundo durante el último decenio. Todo ello ha dado impulso a las fuerzas que provocan la lucha violenta; ha exacerbado los problemas sanitarios y ecológicos; ha aumentado en forma alarmante las filas de los pobres y los desplazados. Más de 1.000 millones de personas viven ahora en la pobreza absoluta. Casi 37 millones de personas se han visto desarraigadas por diversos conflictos. Esas son las enormes zonas de desolación en el actual escenario internacional, y en ningún lado es más grave la situación que en África, respecto de la que recientemente he presentado un informe bastante detallado. Para mí es evidente que lo que se necesita es renovar los compromisos concertados entre los países africanos y la comunidad internacional hace cinco años. No hay un imperativo humano y económico mayor que iniciar y poner en práctica planes destinados a crear las condiciones necesarias para permitir el desarrollo sostenible en todo el mundo en desarrollo, especialmente en África.

La reactivación del crecimiento económico y el desarrollo en los países pobres requiere un sistema comercial dinámico que permita que las exportaciones de esos países tengan acceso sin restricción alguna a los mercados de los países industriales, una solución urgente y decidida al problema del endeudamiento, un volumen adecuado de préstamos de los acreedores oficiales y multilaterales, mayores corrientes de inversión extranjera y una intensificación de la asistencia oficial para el desarrollo como fuente esencial de financiación en condiciones favorables para los países en desarrollo, especialmente para los más pobres y los menos adelantados. Además, es fundamental que se aumenten en forma sustancial los recursos financieros del Fondo Moneta-

rio Internacional, del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo para que esas instituciones apoyen con eficacia el ajuste estructural, continúen proporcionando asistencia en condiciones favorables a los países de bajos ingresos y recursos para los planes relacionados con la deuda y con la reducción de la deuda, y faciliten la transformación económica de los países que están haciendo grandes esfuerzos por reestructurar sus economías.

Se ha hecho evidente que, para salvaguardar el medio ambiente, para financiar la transición a las economías de mercado, para atender las necesidades de reconstrucción de los países de la región del Golfo y, sobre todo, para sostener los esfuerzos de desarrollo en el mundo en desarrollo, será necesario movilizar un nivel sensiblemente mayor de recursos. La aceleración del crecimiento tal vez sea la fuente más importante de generación de recursos para la inversión. Un factor positivo es el fin de la guerra fría, que ofrece perspectivas realistas de liberar para el desarrollo social y económico los cuantiosos recursos que antes consumían los gastos militares. Al comprobar que la seguridad nacional aumenta con el desarrollo económico, existe la palpable necesidad de que los propios países en desarrollo reduzcan los casi 200.000 millones de dólares que gastan en armas y, con la asistencia financiera imprescindible, transformen las estructuras militares y las integren a la economía civil. La oportunidad sin precedentes que ahora se brinda al mundo debe ser objeto de debates y negociaciones bien razonados en interés de la comunidad mundial.

Teniendo en cuenta esas ideas y problemas, he propuesto que se examine la posibilidad de convocar una conferencia internacional sobre la financiación del desarrollo a fin de formular una respuesta coherente al problema. Aprovechando la labor preparatoria y los acuerdos que se alcancen en el octavo período de sesiones de la UNCTAD y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, dicha conferencia podría encontrar medios convenientes de asegurar que los países en desarrollo y otros países que están tratando de integrar sus economías en la incipiente economía mundial tengan los recursos necesarios para apoyar sus esfuerzos.

Mi experiencia me ha convencido de que el sistema de las Naciones Unidas debe desempeñar un papel fundamental para abordar las múltiples cuestiones transfronterizas que han pasado al primer plano en los últimos años. Para revitalizar ese papel debemos considerar algo más que los aspectos de procedimiento u organización de la reforma y la reestructuración. Para efectuar los cambios fundamentales y de largo alcance que puedan requerirse en las disposiciones y las prácticas institucionales es menester comenzar desde ahora a buscar un consenso amplio.

## IX

La forma en que tratemos la nueva generación de problemas mundiales que la humanidad tiene ante sí puede muy bien determinar la calidad de la vida de todas las personas que vivan en el planeta. El año que viene, en la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, primera conferencia mundial en la cumbre

con un mandato oficial de la Asamblea General, las Naciones Unidas pondrán a prueba su capacidad de hacer frente a los problemas mundiales.

En efecto, la Conferencia pondrá a prueba la voluntad de los gobiernos de adoptar políticas a largo plazo sobre cuestiones de vasto significado para el bienestar de los seres humanos, incluso para su supervivencia. También pondrá a prueba la capacidad de las naciones de cooperar en el seno de las Naciones Unidas para elaborar estrategias mundiales eficaces y desarrollar normas de derecho internacional que no sólo sean respetadas sino que también puedan hacerse cumplir. Para que esas estrategias den resultado en un futuro que dependerá cada vez más de la conciencia y la participación de todos, también será esencial que los gobiernos cooperen con las organizaciones no gubernamentales y con el sector privado. El proceso promoverá aún más la capacidad del sistema de las Naciones Unidas y su habilidad para trabajar en equipo en respuesta a los problemas de un mundo en rápida evolución.

Que el medio ambiente es patrimonio común de la humanidad se ha transformado en una expresión hueca. Pero entraña una responsabilidad común de lanzar un ataque mundial contra todo aquello que agote y degrade ese patrimonio. Las modalidades tradicionales de industrialización y el consumo de productos industriales no son la única causa. Otras causas importantes son la pobreza, el exceso de población y la falta de capacidad tecnológica o material para que los países en desarrollo puedan utilizar prácticas sostenibles y racionales desde el punto de vista ambiental. Los difíciles y complejos problemas que deben abordarse abarcan un amplio espectro; igualmente, para que las soluciones sean eficaces se requerirán nuevos enfoques en la planificación urbana e industrial, la transferencia de tecnología y el consumo de energía, por sólo nombrar unos pocos. El éxito de la Conferencia de 1992 dependerá principalmente de que durante la etapa preparatoria se llegue a un consenso amplio respecto de todas las principales cuestiones pertinentes. Será menester concentrar la atención en la movilización de recursos financieros nuevos y suficientes para apoyar el desarrollo sostenible y en el logro de acuerdo sobre las condiciones para la transferencia de tecnología. La Conferencia debe decidir mecanismos reglamentarios para la puesta en práctica de medidas complementarias y la evaluación periódica. Lo que está en juego es en extremo importante para toda la raza humana.

## X

La salud de la sociedad mundial no depende solamente de las relaciones políticas y del crecimiento económico. En el momento actual somos testigos de graves calamidades que no respetan fronteras nacionales o culturales y, en una u otra forma, desafían las medidas correctivas que los gobiernos puedan adoptar en forma independiente. Los resentimientos y los trastornos de ciertos grupos dentro de las sociedades, el desmoronamiento de las estructuras tradicionales de lealtad, disciplina y apoyo emocional, de lo cual la familia es el ejemplo más evidente, y la desorientación de gran número de individuos son algunos de los efectos negativos del rápido cambio social. Esos efectos negativos se manifiestan en el flagelo del uso excesivo y el tráfico de

drogas, en el floreciente mercado negro de armas y en la toma de rehenes y el uso del terror contra la población civil; de hecho, en la modernización del delito. Si la seguridad de las naciones no debe calibrarse exclusivamente en función de las amenazas externas, si la medición del progreso no se ha de realizar únicamente con indicadores económicos y si el cambio ha de gestionarse desde la perspectiva del bienestar humano, el programa social de las Naciones Unidas debe considerarse en la misma categoría que el programa político, el económico o el relativo al medio ambiente.

En la compleja lucha contra el uso excesivo de drogas a escala internacional, algunas iniciativas recientes han definido mejor las funciones de la Organización y han despertado mayores esperanzas entre el público. El nuevo Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas se ha establecido para formular una estrategia coherente e integrada a ese respecto. La división de trabajo con las instituciones regionales e internacionales y la asociación con los gobiernos en los esfuerzos de lucha contra las drogas deberían robustecer el multilateralismo cuando abundan las iniciativas nacionales pero hay una notable falta de resultados.

El aumento y la transnacionalización del delito amenazan la seguridad interna de los Estados, imponen un clima de terror que desgasta la libertad básica del individuo y pueden también perturbar las relaciones internacionales.

Ello exige que se establezcan mecanismos intergubernamentales eficaces y una cooperación mucho más estrecha entre el poder judicial y la policía de los diferentes Estados.

Al margen de abordar esos dos graves problemas, la estrategia social mundial padecería de una grave carencia si no incluyera medidas constructivas para revitalizar las instituciones sociales básicas y poner fin a la discriminación social contra los miembros más débiles de la sociedad. La observancia del Año Internacional de la Familia, prevista para 1994, la elaboración de normas uniformes para dar igualdad de oportunidades a los impedidos, la colaboración con organizaciones no gubernamentales con objeto de establecer principios para el tratamiento de las personas de edad, el compromiso de obtener igualdad, tanto jurídica como en la práctica administrativa, entre hombres y mujeres como derecho humano básico, todo ello refleja una continua preocupación por la salud y la justicia sociales. Con respecto a la cuestión de la igualdad entre los sexos, de importancia fundamentalísima, es desalentador observar que durante el decenio de 1980 ha disminuido el ritmo del progreso, en gran medida como resultado de factores económicos y políticos que han distraído la atención de esos problemas. Considero, pues, que es menester acelerar los preparativos para la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebrará en 1995.

La reestructuración de los sistemas económicos no responde ni responderá por sí sola a las exigencias de justicia y equidad sociales. No cabe duda de que existe el grave peligro de que con las dificultades de la transición tal vez no puedan mantenerse los adelantos sociales que se han hecho en el pasado. Los principios fundamentales del bienestar social y la prestación de servicios esenciales seguirán siendo válidos sea cual

fuere la configuración de los sistemas económicos. La guerra contra el hambre, la enfermedad, el analfabetismo y el desempleo no puede dejarse a cargo del mercado. Para examinar toda la gama de cuestiones relacionadas con el desarrollo social, el Consejo Económico y Social me ha solicitado que consulte a los gobiernos acerca de la posibilidad de convocar una cumbre mundial en pro del desarrollo social. Creo que la idea es oportuna y ayudaría a ubicar al ser humano en el centro del programa de desarrollo.

## XI

El hecho de que la prestación de socorro para aliviar los intolerables sufrimientos causados por los desastres constituya ahora uno de los principales temas que se incluyen en el programa internacional es prueba de la creciente solidaridad humana. Es trágico que los desastres, algunos naturales, otros provocados por los seres humanos, hayan sido más frecuentes en los últimos años. Somos testigos del triste espectáculo del desplazamiento de poblaciones, la devastación y la muerte en diversos puntos del globo. Considero que son necesarias ciertas aclaraciones para impedir que la cuestión de la respuesta internacional a los desastres se convierta en un semillero de controversias.

Las actividades de socorro internacional en casos de emergencia causada por el hambre, las inundaciones, los terremotos o la sequía se organizan a solicitud del Estado o los Estados interesados y por lo general no causan problemas jurídicos o políticos. Pero la acción internacional con respecto a situaciones en las que una población se ve desgarrada por la guerra o la opresión plantea delicadas cuestiones políticas, exige que haya una capacidad de alerta temprana de diferente carácter y debe basarse en una decisión adoptada por un órgano competente de las Naciones Unidas. Sería poco sensato situar ambos tipos de emergencias en el mismo orden conceptual, aun cuando las operaciones efectivas puedan a veces asumir una forma física o logística similar. Por esa razón es difícil visualizar un sistema unificado de socorro de emergencia que sea puesto automáticamente en funcionamiento por situaciones totalmente distintas entre sí.

Por supuesto, es indiscutible que la incidencia y la magnitud de las emergencias humanitarias de todos los tipos exigen mecanismos para aumentar la coordinación entre los diversos organismos y el mejoramiento de la capacidad de alerta temprana de éstos. Pero incluso esos mecanismos, por muy complejos que sean, no servirán de mucho si no existen mejores arreglos para responder a posibles contingencias, arreglos que, a su vez, las Naciones Unidas no pueden poner en práctica si antes los gobiernos no asignan con ese fin los sustanciales recursos necesarios. Más adelante tengo la intención de hacer un informe detallado sobre el tema y confío en que los gobiernos lo examinarán al más alto nivel de formulación de políticas.

En este contexto, se hace necesario formular un recordatorio debido a la experiencia adquirida al abordar la emergencia humanitaria ocasionada por la resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad. No puede esperarse que el Secretario General haga uso de atribuciones que no se le han dado ni que despliegue recursos

de los que no dispone. Para las operaciones en gran escala sobre el terreno, la Secretaría necesita mandatos claros con financiación asegurada, de conformidad con las disposiciones de la Carta y con los procedimientos establecidos.

## XII

Como se desprende claramente de lo que antecede, las Naciones Unidas entran ahora en territorio desconocido y emprenden actividades cuya naturaleza no se previó en su concepción original. Conviene, pues, proceder a un examen de su órgano ejecutivo, esto es, la Secretaría.

Más adelante describiré las cargas que pesan sobre la estructura administrativa. A pesar de esas cargas, debiera ser motivo de complacencia para todos los Estados Miembros —como para mí es causa de constante satisfacción— que en ningún momento haya dejado la Secretaría de responder con eficacia a los desafíos que se le han planteado. Ello se debe a la consagración e idoneidad de quienes se han ocupado de la planificación, el despliegue, el funcionamiento y la administración de una variadísima gama de misiones sobre el terreno y, también, a la dedicación del personal de la Sede. Por mi parte, estoy agradecido por la ejemplar cooperación y comprensión —realizada este año— entre la Secretaría y los distintos órganos que representan a los gobiernos.

Dada la singular naturaleza del quehacer de la Secretaría, sería impropio esperar que escapara a la crítica; algunas críticas han sido bien pensadas e interesantes. Sin embargo, en los juicios que a veces se formulan desde un punto de vista particular se ha pasado por alto la circunstancia de que incumbe a la Secretaría atender las prioridades y preferencias, no sólo de un grupo de Estados, sino de todos los Estados. Por su naturaleza multilingüe y multinacional, la Secretaría no se asemeja a ninguna otra estructura administrativa del mundo ni se puede administrar del mismo modo que los ministerios de relaciones exteriores de los gobiernos. Su composición heterogénea, así como la gran variedad de sus mandatos, exige una administración coherente e integrada en su plano superior. Esa administración puede verse menoscabada si hay una injerencia excesiva de terceros.

En este contexto, un problema permanente, que ya señalé a la atención en mi memoria anual en 1984, es que, a veces, parece haber una percepción nebulosa de la exacta delimitación de funciones entre la Secretaría, presidida por el Secretario General, y los demás órganos principales. El Artículo 101 de la Carta faculta a la Asamblea General a establecer las reglas relativas al nombramiento del personal. Por reglas, sin embargo, debieran entenderse directrices amplias conforme a los principios estipulados en la Carta y no directivas detalladas o rígidas que sólo pueden frustrar la eficiencia operacional y diluir la autoridad del Secretario General. El uso sensato de los recursos financieros es naturalmente asunto que interesa a todos los Estados Miembros, en especial a los contribuyentes principales. Sin embargo, fuera de la responsabilidad legislativa de examinar el gasto y cerciorarse de que se contrate al personal de forma que haya la más amplia representación

geográfica posible, la gestión de la Secretaría debe quedar en manos del más alto funcionario administrativo de la Organización. Para garantizar una gestión eficiente es menester que el Secretario General tenga latitud para definir las diferentes esferas de responsabilidad, distribuir el personal en función de las necesidades y premiar el mérito y el buen desempeño. El exceso de legislación bien puede crear dificultades enteramente evitables.

Al parecer, ha llegado el momento de examinar nuevamente las condiciones conforme a las cuales se confían a la Secretaría mandatos cada vez más diversos y complejos.

En primer lugar, apenas si es comprensible que, por un lado, los gobiernos impongan a la Organización responsabilidades onerosas y de gran alcance, cuando juzgan que deben hacerlo, pero que, por el otro, se muestren reuentes a cumplir las obligaciones financieras correlativas. No se puede confiar en que las contribuciones voluntarias, por bienvenidas y generosas que puedan ser, cubran esa deficiencia. Se pone así al Secretario General en una situación a menudo intolerable, como lo he dicho una y otra vez durante el período de mi mandato. Conforme a la Carta, sobre los Estados Miembros pesa la obligación jurídica de pagar sus cuotas. Debieran perfeccionarse los procedimientos para que los pagos se hagan por entero y en fecha oportuna si se quiere que la Secretaría esté en condiciones de responder, en nombre de todos los Estados Miembros en su conjunto, a las apremiantes tareas que se le encomiendan. Al tiempo de redactar la presente memoria, las cuotas pendientes de pago con destino al presupuesto ordinario ascendían a 809.445.015 dólares y sólo 49 Estados Miembros habían pagado en su totalidad sus cuotas anuales. El total de las contribuciones adeudadas por los gobiernos con destino a las operaciones de mantenimiento de la paz ascendía a 486.994.618 dólares. Puede verse, pues, que la crisis financiera de la Organización aún no se ha superado. Abrigo la esperanza de que, además de ampliar la función de la Organización por virtud de sus propias decisiones, los gobiernos revisen los métodos que siguen para financiar las tareas vitales y de gran alcance que encomiendan a la Secretaría.

Además, constreñida como está la Secretaría por presupuestos de crecimiento nulo, a primera vista parecería necesario que los gobiernos determinaran el orden de prioridad de los mandatos que confieren a la Organización. Sin embargo, como ello es difícil en la práctica, es menester dejar en los presupuestos de la Organización un margen de flexibilidad para redistribuir discrecionalmente los recursos existentes conforme lo exija la dinámica de las situaciones. En la actualidad, ese margen de flexibilidad virtualmente no existe. Las dificultades se agravan cuando distintos órganos legislativos, como ocurrió varias veces este mismo año, adoptan decisiones divergentes.

Todo esto resulta aún más extraño si se observa que la proporción de los presupuestos nacionales que los gobiernos dedican a las Naciones Unidas es minúscula cuando se la compara con sus gastos militares; en verdad, sea cual fuere el criterio que se adopte, los recursos dedicados a la Organización representan una inversión sumamente económica para los gobiernos.

Es apremiante reponer, acrecentar y mantener el Fondo de Operaciones y la Cuenta Especial, que están en gran medida agotados. Los Estados Miembros acaso quieran examinar la conveniencia de establecer un fondo de reserva estratégica destinado específicamente a subvenir los gastos derivados de situaciones imprevistas que inciden sobre un caudal limitado de recursos. Si se hubiera dispuesto de ese fondo durante el pasado año, la Organización no habría tenido acaso que mendigar como lo hizo para obtener, en brevísimo plazo, una cuantía considerable de recursos para ejecutar tareas apremiantes e imprevistas. En su defecto, bien podría ser nuevamente el momento apropiado para examinar si no convendría autorizar a la Organización a contraer empréstitos, ya que esa facultad podría ayudar a que se dispusiera de la flexibilidad necesaria en situaciones imprevistas.

La reducción de personal que la Asamblea pidió en su cuadragésimo primer período de sesiones quedó concluida en 1990. Este año se ha acelerado tanto el ritmo al cual la Organización ha tenido que desplegar nuevas y complejas misiones sobre el terreno —muchas de las cuales requieren actividades innovadoras—, que la elasticidad de los ya exiguos recursos humanos volcados a esas operaciones están virtualmente a punto de quebrarse. Si bien se ha podido dotar de personal a diversas misiones, las presiones en materia de dotación de personal han llegado a ser agudas en ciertas esferas, y algunos programas existentes sólo se han podido mantener con granísima dificultad. No son difíciles de imaginar los obstáculos que tiene que superar el personal para cumplir su cometido, tanto en la Sede como sobre el terreno.

El personal es nuestro patrimonio más importante, y debe ponerse la Secretaría en situación de mantener condiciones de servicio apropiadas para atraer y retener personal capaz de hacer frente a problemas extraordinarios. Desafortunadamente, las condiciones de servicio se han ido deteriorando en forma constante. Es irónico que, por una parte, se oigan quejas respecto de las elevadas escalas de sueldos de la Secretaría y que, por la otra, algunos gobiernos estimen necesario allegar subvenciones a sus nacionales para inducirlos a prestar servicio en la Secretaría. Como resultado de todo esto, así como de ciertos aspectos de la práctica de adscripciones —que afortunadamente ahora se están reexaminando—, se han creado anomalías que desmoralizan al personal. Abrigo la esperanza de que los gobiernos comprendan que esta situación se debe corregir, pues obstaculiza la consecución de los objetivos que colectivamente han determinado para la Secretaría.

La actual coyuntura sugiere que conviene examinar nuevamente y a fondo nuestras estructuras y la forma en que la Organización está estructurada y equipada para atender nuevas exigencias. Las Naciones Unidas y su sistema de organismos, que cumplen ahora 45 años de servicio, se constituyeron en una época muy diferente. Desde 1945 ha habido enormes cambios tanto en la sociedad como en las necesidades del hombre. El número mismo de Estados Miembros de la Organización se ha triplicado con creces. Es natural, pues, que las estructuras de la Organización y el sistema se tengan que reorganizar a la luz de los problemas actuales y previsibles.

Ahora se están desvaneciendo muchas de las restricciones dimanadas de la guerra fría, que en años anteriores habrían hecho imposible reorganizar y modernizar la Secretaría. Además, la carga de trabajo de la Secretaría ha aumentado y se ha diversificado enormemente y sus responsabilidades son cada año mayores. Evidentemente es indispensable introducir nuevas reformas para que la Secretaría pueda responder a la evolución de las circunstancias.

El examen de la anatomía de la Organización no puede servir de sustituto a la auténtica labor de ésta. Elaborar nuevos organigramas de la Secretaría y reordenar el número y la distribución de los puestos de alto nivel y los departamentos pueden indudablemente ser actividades valiosas, siempre que no se olvide que no se puede verdaderamente fortalecer a la Secretaría si se debilita la autoridad del Secretario General. A largo plazo es mucho más importante resolver los problemas fundamentales que tienen ante sí la Secretaría y el sistema de las Naciones Unidas, porque sólo entonces serán reales las reformas y se alcanzarán sus objetivos. Tanto dentro como fuera de la Organización se llevan a cabo algunas deliberaciones útiles sobre estas cuestiones, y también se ha hablado de unas "Naciones Unidas unitarias". Creo que algunas de estas cuestiones son de naturaleza fundamental y requieren un proceso de elucidación intelectual de la misma profundidad y amplitud como el que se consagró a formular los mandatos de las Naciones Unidas, sus programas y los organismos especializados al tiempo de su establecimiento. En aquella época no se consideraba, como ocurre hoy, que los distintos problemas y cuestiones mundiales estuvieran tan íntimamente relacionados entre sí. Por lo tanto, estimo que debiera emprenderse un proceso serio y bien organizado de análisis y consultas, en cuyo contexto los gobiernos pudieran exponer sus prioridades y el Secretario General, en su carácter de principal administrador de la Organización, pudiera examinar con los gobiernos y con sus colegas del sistema de las Naciones Unidas los medios y arbitrios más eficaces para lograr los objetivos deseados. Esos objetivos tendrían relación con la futura configuración y estructura de la Secretaría, el sistema de las Naciones Unidas y los órganos intergubernamentales conexos. Se trataría así de dar una expresión más eficaz a los propósitos de la Carta en beneficio de una sociedad mundial ahora inmersa en un acelerado proceso de transformación.

### XIII

Anteriormente mencioné dos dudas persistentes, ahora disipadas, en cuanto a la voluntad de la Organización, por un lado, y a la eficiencia de la Secretaría, por el otro. Con todo, se plantea un interrogante mucho mayor que debe seguir siendo objeto de reflexión, cual es determinar si, por sus decisiones y acciones, las Naciones Unidas inspiran y conservan la confianza de los pueblos de todas las culturas y continentes. Tratar de responder a este interrogante desde la perspectiva de un grupo de naciones, haciendo caso omiso de la perspectiva de otro grupo de naciones, equivaldría a obrar con complacencia o con indebida suspicacia. Hay naciones que deben razones para sentirse satisfechas con el statu quo, fundadas en la dinámica del poder o de la economía, y hay naciones con profundos agravios, de

naturaleza política o económica, que es menester rectificar. A no dudarlo, cualquier criterio sobre la aplicación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas que esté en consonancia con los intereses y perspectivas de un grupo particular de naciones y que haga caso omiso de los intereses y perspectivas de otro grupo, inevitablemente provocará divisiones.

Este interrogante está estrechamente relacionado con la cuestión relativa a saber si se mantiene el equilibrio previsto en la Carta entre los órganos principales, incluidos la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Secretaría. A mi juicio, no se trata meramente de un aspecto de la labor interna de la Organización, pues incide en la custodia de la paz que ejercen las Naciones Unidas. Las medidas relativas a la situación entre el Iraq y Kuwait este año han hecho que sea oportuno expresar la esperanza de que la unidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad encuentre complemento en una relación constitucional equilibrada dentro de los órganos principales y entre estos distintos órganos. Además, es importante preservar el patrimonio político constituido por la Secretaría General en el curso de 45 años. Se trata de un patrimonio esencial dimanado tanto de la imparcialidad, el tacto y la sensibilidad personales del titular del cargo como de la integridad de la administración pública internacional que sustenta sus funciones.

Hace dos años, en mi memoria anual de 1989, dije que, para facilitar la transición hacia un mundo mejor y más estable, el acuerdo entre los miembros permanentes debía ir acompañado del apoyo de la mayoría de los Estados Miembros. La evolución de los acontecimientos desde entonces ha dado más peso a esa observación.

En esta época de profunda transición es menester obrar con extraordinario cuidado para evitar un desequilibrio en la gestión de los asuntos internacionales por parte de las Naciones Unidas. Apenas si puede invocarse el concepto tradicional del equilibrio de fuerzas en una situación en la que las capacidades económicas y tecnológicas y su desigual distribución se han convertido en factores críticos y a menudo decisivos. Para sustentar la calidad de la paz lograda por conducto de las Naciones Unidas, el equilibrio necesario sólo puede proceder de una fiel observancia de los principios estipulados en la Carta de las Naciones Unidas.

Estos principios en modo alguno son inmutables; su ámbito y forma de aplicación están determinados por la evolución de las condiciones mundiales. El discurso internacional debiera apuntar en forma constante a formular entendimientos compartidos no sólo de las normas del comportamiento internacional aceptable, sino también de los procedimientos que se han de emplear para aplicar esas normas y para corregir sus infracciones. Una interpretación rígida que no tenga en cuenta las realidades humanas osificará el derecho internacional y le restará pertinencia en el mundo contemporáneo. En igual medida, las interpretaciones de excesiva latitud crearían trastornos. Por cuanto la época que ahora se perfila exhibe las cualidades opuestas de fusión y fisión, tenemos que retornar una y otra vez a principios básicos como el principio del respeto de la integridad territorial y la independencia política de los Estados. Pocas razones nos asisten para esperar que los Estados y las sociedades escapen a los efectos de la

turbulencia interna, pero si nos asiste toda la razón para impedir que esa turbulencia ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales.

La Carta de las Naciones Unidas es una guía que preserva su vigencia incluso en circunstancias que sus redactores nunca podrían haber imaginado. Naturalmente, no podemos considerar que la Carta sea un instrumento inmutable. Algunas de sus disposiciones, por ejemplo la composición del Consejo de Seguridad, ya han sido puestas en tela de juicio. La Carta, sin embargo, es el único tratado multilateral de su género y alcance que ha sido aceptado por todos los Estados y que obliga a todos los Estados, y las reformas que se le introduzcan, como no se funden en un auténtico consenso, sólo crearán más problemas de los que resuelvan. El principal cometido de las Naciones Unidas seguirá siendo el de facilitar el cambio pacífico y constructivo y no el de perpetuar el statu quo.

#### XIV

Al acercarse el fin de mi 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, durante prácticamente dos decenios. He tenido el privilegio de ocupar el cargo de Secretario General en años que, a juicio de la mayoría, han sido de los más productivos. En todo este período, me he sentido más llamado a meditar sobre los problemas por resolver que a contemplar los logros. El optimismo a ultranza ciertamente no tiene cabida en las Naciones Unidas. También en la presente memoria se proponen iniciativas para superar las graves dificultades que nos impiden evitar conflictos, erradicar la pobreza y proteger los derechos humanos.

Sin embargo, ninguna de esas dificultades resta importancia a la transformación profunda que han experimentado las Naciones Unidas. Estoy convencido de que los cambios que la Organización ha canalizado no han sido fortuitos. El cambio radical de las percepcio-

nes políticas es testimonio de la resistencia del espíritu humano. Las Naciones Unidas están contribuyendo, por todos los medios a su alcance, a darle expresión concreta.

La paz ha obtenido victorias en varios frentes. Muchos pueblos se han visto librados de las agonías de la lucha. Este proceso puede extenderse a otras zonas. Se ofrecen posibilidades para que los Estados trabajen juntos como nunca lo han hecho antes. La actitud anterior de distanciamiento y reserva respecto de la Organización ha sido reemplazada por una participación más entusiasta en sus actividades. Tal vez aún no estemos a punto de entrar en una era de imperio del derecho, pero sin duda las Naciones Unidas han marcado el camino. Si se despliegan esfuerzos dinámicos, los obstáculos con que se tropiece en esa senda podrán no ser insuperables. En la actualidad tenemos razones mucho más sólidas para abrigar esperanzas que para entregarnos a la frustración y al temor.

La esperanza nace de la continua validez de los conceptos fundamentales de la Carta y del enorme fortalecimiento de las credenciales de la Organización. Mis principios se han basado y seguirán basándose firmemente en esos conceptos fundamentales. Las Naciones Unidas han salido del estancamiento y han cesado de desempeñar una función meramente marginal, y con ello se han acercado a la imagen de la Organización concebida en la Carta. Todos los que han contribuido a ese proceso tienen derecho a cierto regocijo, y yo, por mi parte, a un sentimiento de realización. Agradezco profundamente la confianza depositada en mí durante toda esta etapa de prueba en los asuntos internacionales y pongo fin a esta memoria en esta nota de fe y de gratitud.



Javier PÉREZ DE CUÉLLAR  
Secretario General

---

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

---