

# las naciones unidas y el mantenimiento de la paz

ALEJANDRO FLORES ZORRILLA \*

Cuando al término de la Segunda Guerra Mundial, los 51 países miembros de la Carta del Atlántico decidieron crear este organismo internacional que se llamó Organización de las Naciones Unidas, fue con el fin, no sólo de evitar guerras, sino de procurar mantener una paz estable en el mundo. Desde esa época los miembros de la organización estiman que mantener la paz en el mundo significa no sólo intervenir cuando existen conflictos armados, sino procurar que se creen las condiciones necesarias en el mundo para evitar precisamente que se llegue a esos conflictos armados. Por eso, la labor de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz va mucho más allá de lo que comúnmente se cree, o sea, más allá de la intervención en los conflictos armados que se están desarrollando o que se han creado.

Todos ustedes conocen —puesto que es el lado, yo diría, “espectacular” de las Naciones Unidas— los problemas de Cachemira, del Congo, de Corea, de Chipre, del Medio Oriente y, por qué no decirlo, de Vietnam y de Biafra; pero no es mucho lo que se sabe de aquella otra función anónima, tenaz, no sólo de las Naciones Unidas como organismo político, sino del sistema de las Naciones Unidas, o sea de todos sus organismos especializados. Esa función consiste en ayudar a los países a crear condiciones que permitan mantener una estabilidad nacional —y cuando digo “estabilidad nacional” no se trata de no innovar o de no evolucionar cuando es necesario— y por ende, una estabilidad internacional, para llegar a eso que anhelaron hace 24 años los fundadores de la ONU, o sea a una paz universal.

\* Director del Centro de Información de las Naciones Unidas en México.

Cabe, sin embargo, hacer algunas reflexiones sobre ciertos aspectos de la actividad y la acción de las Naciones Unidas para el desarrollo y el mantenimiento de la paz.

La Organización de las Naciones Unidas no es un organismo supranacional; y yo creo que éste es el primer punto que debemos establecer muy claramente al estudiar las actividades de las Naciones Unidas en esta materia. La Organización de Naciones Unidas es una asociación voluntaria de naciones que conservan todos sus derechos políticos, tanto en el plano nacional, como en el plano internacional. Tal vez se dirá: “Pero si eso es las Naciones Unidas, ¿para qué sirve?” En muchas mentes existe esa duda: ¿para qué sirve una asociación voluntaria de naciones que se comprometen a ciertas cosas, pero sin dar a este organismo la autoridad —por qué no decir— policiaca, para poner en ejecución y obligar a ejecutar lo que ellas mismas han establecido? Yo daría sólo una respuesta, y ésta es la significación del día de hoy. Hemos tenido 24 años de una paz relativa, puesto que ha habido conflictos que todos conocemos; pero en 24 años no ha habido la posibilidad —y ojalá que nunca la haya— de un nuevo conflicto o conflagración mundial.

Desde el comienzo, las Naciones Unidas establecieron ciertas prácticas, consignadas en la Carta o en las reglamentaciones de los diferentes órganos de Naciones Unidas, que han permitido establecer un *modus operandi* en aquellos casos en que algún país o un grupo de países, o el propio secretario general según la carta, consideren que hay actos que pueden amenazar la paz y la seguridad internacionales.

La organización interna de las Naciones Unidas es bien conocida en sus grandes líneas: una Asamblea

General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social; un Consejo de Administración Fiduciaria y una Corte Internacional de Justicia con sede en La Haya. De todos estos organismos, es evidentemente, en los problemas políticos que atañen a la paz, el Consejo de Seguridad el que tiene mayor importancia. Pero aquí se presenta otro aspecto que se comenta en todos los círculos: éste es un consejo cuya acción puede ser paralizada por el derecho de veto de cualquiera de las cinco grandes potencias del mundo. No hay que negar que el derecho de veto en algunos casos puede paralizar cualquier acción positiva de las Naciones Unidas para evitar o resolver algunos conflictos; pero no hay que olvidar tampoco que este derecho de veto está sujeto a la presión de la opinión pública mundial y que, aun cuando en muchos casos pudiéramos decir que se ha usado y abusado de ese derecho por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, no creo que honestamente podamos decir que, al usarse, se ha paralizado la acción del organismo mundial y que ello haya representado el peligro de una tercera guerra mundial.

Viene después la Asamblea General que, como órgano máximo tiene el perfecto derecho de interesarse, de discutir y de resolver problemas que directa o indirectamente se refieran al establecimiento de la paz mundial. Sin embargo, la Asamblea General tiene algunas limitaciones. Voy a señalar en este momento sólo dos: una es que no puede discutir problemas que están en discusión en el Consejo de Seguridad, a menos que el Consejo de Seguridad la autorice expresamente; y en segundo lugar, que las resoluciones de la Asamblea General no tienen valor ejecutivo a menos que el Consejo de Seguridad, de acuerdo con la carta y los procedimientos respectivos, decida tomar a su vez decisiones que tengan un poder ejecutivo, las que pueden llegar hasta la intervención armada.

Tenemos un tercer órgano que puede ocuparse de problemas que envuelven situaciones difíciles, situaciones que pueden llevar a conflictos de intereses o a conflictos armados, él es la Corte Internacional de Justicia. De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte, los países que han aceptado la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, pueden dirigirse a ésta para plantear cualquier problema que surja entre esos países y que pueda ser motivo de conflicto o de amenaza a la paz mundial. La Corte ha tenido una serie de actuaciones y sobre ellas no voy aquí a entrar en detalle; los casos

tratados en la Corte no son de un tipo espectacular pero, sin embargo, han permitido dirimir situaciones peligrosas.

¿Cuáles han sido las actividades más importantes de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz, cuando han existido situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales? Creo que vale la pena mencionar algunas de estas situaciones:

En primer lugar mencionaremos el problema de Cachemira. En dos ocasiones, durante los dos decenios pasados, las Naciones Unidas han contribuido a evitar la amenaza que a la paz internacional significó el problema de Cachemira entre dos grandes Estados asiáticos: la India y el Pakistán. No voy a hacer una historia del problema de Cachemira, que aún no está totalmente resuelto. Sólo mencionaré que las resoluciones del Consejo de Seguridad y la presencia de tropas de las Naciones Unidas y de mediadores de Naciones Unidas en esta región, han permitido por lo menos mantener un *statu quo* que parece ser favorable para llegar a una solución política del conflicto entre la India y Pakistán.

Otro ejemplo es el caso de Chipre, que personalmente me tocó vivir como representante del secretario general en la fuerza de las Naciones Unidas, durante los primeros diez meses del conflicto, en 1964.

Se trata de un problema interesante para quienes se preocupan de problemas internacionales por cuanto no es un conflicto entre dos países, sino entre dos comunidades que viven en un mismo país; pero dos comunidades que tienen tantas y tan estrechas relaciones con dos países de la región, que las dificultades entre ambas iban necesariamente a desembocar en dificultades entre los dos países mencionados. Chipre es una pequeña isla del Mar Mediterráneo con una población de origen griego que representa el 80 por ciento de la población y una minoría de origen turco que representa alrededor del 18 por ciento de la población.

La independencia de Chipre otorgada por el Reino Unido no resolvió el problema de las comunidades griega y turca, sino que, al contrario, lo agudizó; y lo agudizó, porque la manera como se llegó a esa independencia es tal vez uno de los capítulos más interesantes de estudiar para los expertos en derecho internacional. Se estableció una Constitución muy *sui generis*, que no creo tenga paralelo en ninguna de las constituciones que se han elaborado, por lo menos en los

tiempos modernos. Esta Constitución no sólo reconoce la existencia de las dos comunidades: la mayoritaria de origen griego y la minoritaria de origen turco, sino que crea un poder ejecutivo, compuesto por un presidente de la República electo por la comunidad griega (el que tiene que ser griego), y un vicepresidente de la República electo por la comunidad turca (y que tiene que ser turco). Los ministros de ese poder ejecutivo representan también a ambas comunidades, pues los ministros griegos son nombrados por el presidente griego y los ministros turcos, por el vicepresidente turco. La minoría turca debe tener, según la Constitución, uno de los tres ministerios siguientes: el de Relaciones Exteriores, el de Defensa Nacional, o el de Hacienda y Crédito Público. Se prevé un parlamento integrado también por las dos comunidades y electo separadamente por ellas. Un tercio del Parlamento debe pertenecer a la comunidad turca y dos tercios a la comunidad griega. En materia de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional y de Hacienda, las leyes tienen que ser aprobadas por la mayoría de cada uno de los sectores del Parlamento. Por otra parte, en estas tres materias, Defensa Nacional, Relaciones y Hacienda, tanto el presidente de la República como el vicepresidente de la República, tienen derecho de veto.

No hace falta un comentario de mi parte para que ustedes se den cuenta de lo difícil que era, políticamente, el crear una comunidad nacional perfecta en esta nueva República. Fue muy fácil que los incidentes de antes de la independencia continuaran después de ella, y que se llegara a lo que sucedió en las navidades de 1963 cuando las dos comunidades se enfrentaron con armas de fuego y comenzó efectivamente una guerra civil.

Alguien podría preguntar: "¿Por qué intervienen las Naciones Unidas en un conflicto interno?" Intervinieron por una razón muy simple, y es que Grecia estimó que tenía que defender a la comunidad griega, y Turquía que tenía que defender a la comunidad turca. Esto planteaba una amenaza mundial, porque había dos países importantes del Mediterráneo, Grecia y Turquía, que a raíz del conflicto interno chipriota, podían entrar en una guerra cuyas consecuencias nadie podía prever.

Desde 1964 hasta hoy, la fuerza de las Naciones Unidas ha permitido evitar los conflictos internos en Chipre. No se ha resuelto el problema político. Éste sigue exactamente igual que hace cinco años, pero ya la gente no se mata; hay un relativo desarrollo econó-

mico y social del país, y aun cuando la tensión existe entre ambas comunidades, por lo menos ha habido un espíritu de entendimiento que ha permitido a estos dos pueblos vivir más o menos pacíficamente, sobre todo durante estos últimos tres años.

Viene después el conflicto de Medio Oriente, sobre el que se podría hablar largamente tal vez sin llegar a nada muy claro. Son bien conocidos el nacimiento del Estado de Israel, que proviene de una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y las dificultades que ello trajo consigo, especialmente con los Estados árabes de la región. Las decisiones tomadas por las Naciones Unidas algunos años atrás permitieron, durante un tiempo bastante largo, mantener el cese de fuego en las fronteras que en aquella época se crearon entre Israel y los Estados árabes. Mucho se ha criticado la decisión del secretario general de las Naciones Unidas de retirar las fuerzas de Naciones Unidas de la línea de armisticio. Sin embargo, los que conocen de problemas internacionales saben perfectamente que el secretario general no podía hacer otra cosa. Las fuerzas de Naciones Unidas estaban en esa región por acuerdo de las dos partes y, no siendo las Naciones Unidas una superpotencia, no pueden actuar sino con el consentimiento del país o de los países que han pedido su intervención. Si mañana la República de Chipre pidiera el retiro de las tropas de las Naciones Unidas, el secretario general no podría hacer otra cosa que retirarlas. Fue lo que sucedió en el sector del Medio Oriente. Una de las partes, en este caso, la República Árabe Unida —en cuyo territorio se encontraban las fuerzas de las Naciones Unidas— solicitó el retiro de esas fuerzas indicando que podía defender las fronteras que se habían fijado en esa época. Ya se sabe lo que sucedió después del retiro de las fuerzas y la situación actual.

Se hacen esfuerzos enormes para resolver este problema, tanto en el Consejo de Seguridad como a través del propio secretario general, quien ha nombrado un mediador especial para la cuestión del Medio Oriente; pero aun cuando en las Naciones Unidas todos somos optimistas por naturaleza, no podemos decir que se vislumbre una solución al conflicto del Medio Oriente en un futuro muy cercano.

Ha existido también el problema del Congo, otro problema que no fue directamente un conflicto entre dos naciones. La resolución del Consejo de Seguridad que permitía la acción de fuerzas de paz de las Naciones Unidas en el Congo, tenía el objeto de defender

la integridad territorial y nacional de la República del Congo, que acababa de constituirse como Estado independiente después de haber sido durante muchos años una colonia belga.

He querido citar estos dos casos para indicar tres tipos de intervenciones en conflictos existentes: conflictos entre países (el caso de Cachemira); conflictos entre comunidades en un mismo país, pero que puede desembocar en conflictos entre países (el caso de Chipre); conflictos internos que pueden ocasionar el desmembramiento de la unidad territorial o política del país (el caso del Congo).

Quiero, sin embargo, citar un cuarto caso, que es el de la República Dominicana y el de Biafra. En la República Dominicana no hubo intervención directa de las fuerzas de Naciones Unidas sino la misión de un representante del secretario general, una misión de buena voluntad, de paz y de observación que, ejerciendo una presión moral, trató de facilitar un acuerdo entre las partes permitiendo así el retiro de las tropas extranjeras de la República Dominicana. El conflicto de Biafra es un caso en el cual no ha habido intervención de las Naciones Unidas, porque absolutamente ningún país ha solicitado hasta el momento esta intervención. Cito estos dos casos para indicar que, en materia de conflictos internacionales, las Naciones Unidas, de acuerdo con la carta, tienen la obligación en algunos casos de tomar en cuenta la actuación y las decisiones de las organizaciones regionales. Así ocurrió en el caso de la República Dominicana, en el cual estaba interviniendo la Organización de Estados Americanos; en el caso de Biafra, en donde la Organización de la Unidad Africana interviene y ha declarado que no desea una intervención extraña a la que está haciendo la propia organización regional.

Yo decía al comienzo que, para mí, la intervención en el caso de conflictos no es la única función de la Organización Internacional en favor del mantenimiento de la paz. Soy de los que creen que para mantener la paz es necesario crear las condiciones favorables en los

países que son miembros de las Naciones Unidas. La pobreza, la miseria, las enfermedades, la desigualdad que existe en la repartición de la riqueza; las intervenciones económicas (ya no políticas o armadas) de grandes potencias; todo ello, a mi juicio, crea condiciones que no son favorables, sino que al contrario: son extremadamente desfavorables para mantener la paz internacional.

La gente que tiene hambre no razona; la gente que ve la injusticia social no puede detenerse; y la juventud comprende eso mucho mejor que nosotros los viejos. Por eso yo creo que una de las funciones más importantes de las Naciones Unidas —y es la que recibe menos publicidad y la que se conoce menos— es esa labor tendiente a ayudar a los países, sobre todo a aquellos en vías de desarrollo, a mejorar sus condiciones económicas y sociales. En esta materia, tampoco las Naciones Unidas son un superestado; no podemos nosotros imponer planes de desarrollo ni proyectos específicos a los países ni a los gobiernos. La labor es modesta, modestísima; si la cifráramos en dólares o en pesos mexicanos o en cualquier otra moneda, yo diría que es ridícula; ella no representa ni siquiera una media docena de aviones “jet” en cualquier ejército moderno. El presupuesto de las Naciones Unidas para los programas de desarrollo económico y social en el mundo no es superior a lo que una ciudad como Nueva York gasta para limpiar las calles de nieve durante el invierno. Pero, a pesar de ello, creo que se ha hecho bastante; se está despertando en los países una conciencia de que los problemas económicos y sociales, los problemas de la educación, los problemas de la repartición equitativa de la riqueza, los problemas de la Justicia Social (con mayúsculas), son fundamentales, no sólo para el desarrollo económico de los países, sino para el mantenimiento de la paz universal. Yo estoy convencido de que la juventud nuestra, la juventud de nuestros países de América Latina y la juventud mexicana, también está en este mismo tono.