

# **DISCURSO DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES**

## **UNIDAS EN OCASION DEL CONGRESO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO**

**Boutros Boutros-Ghali**

**Secretario General de la ONU**

Me complace especialmente encontrarme hoy ante ustedes en la sesión de clausura del Congreso de Derecho Internacional Público. En primer lugar, porque atribuyo la mayor importancia a sus reflexiones y trabajos, pero también porque cuando se celebra un coloquio universitario en el marco de las Naciones Unidas se unen de alguna manera dos partes importantes de mi ser: las exigencias del profesor de derecho internacional que fui durante muchos años y las de mi cargo actual de Secretario General de las Naciones Unidas.

Lo que digo es tanto más cierto cuanto que el propio título del coloquio - el derecho internacional como idioma de las relaciones internacionales - constituye una invitación a reflexionar no solamente sobre la función jurídica, sino también sobre las funciones sociales del derecho internacional en la sociedad contemporánea.

Nos encontramos en una institución, las Naciones Unidas, en la que se entremezclan alegremente el discurso político y el vocabulario jurídico, en la que se desdibuja la frontera entre lo discursivo y lo normativo, en la que se plantea constantemente la dialéctica entre el derecho y la diplomacia.

Ante esta realidad me parece que sería una triste actitud escudarse en una posición de purismo abstracto y teórico.

Todos sabemos que el derecho nunca es ajeno a la sociedad de la que emana y ello es lo que quiere recordarnos inequívocamente el tema elegido para esta ocasión.

Todos los juristas están convencidos de que, para los Estados, el derecho internacional es no solamente un conjunto normativo sino también un idioma de comunicación.

Pensándolo un poco, no debe sorprender a nadie que el escenario internacional sea ante todo un lugar de discurso. Por su carácter específico, las relaciones internacionales precisan de un instrumento de comunicación que no puede ser otro que el discurso jurídico.

La opinión pública internacional a veces tiene dificultades para comprenderlo y somos nosotros quienes debemos explicar que ello se debe a que el derecho internacional cumple, en numerosos aspectos, funciones radicalmente diferentes a las asignadas al derecho interno.

En efecto, el derecho interno es el resultado de un sistema de valores propios de una sociedad, de una nación o

de un pueblo que se reconoce en una historia común y se proyecta en un futuro común, es una de las dimensiones de la solidaridad entre los individuos que configuran el cuerpo social.

En cambio, la sociedad internacional, en gran medida no es más que un lugar de intercambio de ideas yuxtapuestas que sólo se identifican muy parcialmente con un fondo común de valores universales.

La falta de un legislador único, de un gobierno mundial, de una jurisdicción permanente y obligatoria o, en suma, de un organismo supranacional es únicamente la consecuencia - y no la causa, como se cree con demasiada frecuencia - de la inexistencia de una conciencia colectiva que trascienda las fronteras.

Tal vez sea en la práctica diplomática donde se perciba mejor la importancia del discurso jurídico. En las Naciones Unidas, más que en cualquier otra organización, queda de manifiesto la pugna que existe entre los Estados de imponer un lenguaje dominante y por controlar la ideología que ese lenguaje expresa.

Sin embargo, el discurso jurídico, en su calidad de instrumento de comunicación entre los Estados, es también uno de los factores de la creciente institucionalización de la sociedad internacional.

Las relaciones interestatales necesitan instituciones en las que se pueda desarrollar el discurso organizado. La diplomacia multilateral, tal como se manifiesta especialmente en las Naciones Unidas, ilustra perfectamente ese fenómeno y por ello, es preciso fomentarla hoy más que nunca. Es evidente que los Estados no han logrado formular aún los conceptos y las normas necesarios para regir el período actual. Aún queda concebir gran parte de la normativa de la posguerra fría.

Tenemos hoy en efecto la clara sensación de que, a causa de la aceleración de la historia, que ha arrastrado brutalmente al mundo, han caído en desuso o han quedado obsoletos varios principios que servían antes de fundamento a la sociedad internacional.

Así pues, es necesario - y yo diría que incluso urgente - trazar de nuevo las normas de nuestra evolución colectiva e intentar infundir, si no una moral, por lo menos un mínimo de racionalidad jurídica a la conducta de los agentes de la vida social.

La Organización de las Naciones Unidas no escatima esfuerzos en esa tarea. Antes de que concluya esta importante reunión, deseo reflexionar unos instantes precisamente sobre la función que desempeña la Organización mundial en la formulación y codificación de las nuevas normas del derecho internacional.

Todos somos testigos de las importantes transformaciones que hoy afectan al derecho internacional en lo más profundo y que se refieren tanto a las instituciones internacionales como las normas jurídicas.

En el ámbito institucional, las organizaciones internacionales se han visto profundamente conmocionadas a causa del nuevo contexto en que se están desarrollando las relaciones entre los Estados tras el desmembramiento de la Unión Soviética, el fin de la política de bloques y el surgimiento de potencias nuevas.

Estos fenómenos tienen hoy un importante impacto en la Organización de las Naciones Unidas, que tiene entonces que llevar a cabo una reflexión profunda y permanente sobre sí misma.

Esa reflexión versa principalmente sobre la representatividad de sus órganos y, en particular, sobre la composición del Consejo de Seguridad. El año pasado tuve ocasión de realizar una amplia encuesta entre los Estados Miembros para recabar su opinión sobre este tema. Todos parecen estar de acuerdo en que es preciso

que para mantener su eficacia, el Consejo siga siendo un órgano de composición limitada, pero al mismo tiempo debe abrirse más para reafirmar su legitimidad. Sin embargo, las modalidades jurídicas de esa reforma, la elección de los nuevos miembros y su condición continúan siendo objeto de gran debate.

Dentro del mismo espíritu, las Naciones Unidas se ven hoy obligadas a reflexionar sobre las atribuciones de alguno de sus órganos principales y la distribución de competencias entre ellos.

También en ese ámbito, el fin de la política de bloques, característica fundamental de la guerra fría, le ha devuelto al Consejo de Seguridad de la totalidad de las funciones que le encomendaba la Carta.

Al mismo tiempo, el fuerte impulso que se ha dado a la actuación del Consejo ha dado lugar a que se planteen o replanteen nuevas interrogantes jurídicas y, en particular, las siguientes: Son ilimitados los poderes del Consejo de Seguridad cuando hay unanimidad entre sus miembros permanentes? Hasta donde puede llegar su competencia? Es el único órgano que puede hacer una interpretación de sus propios poderes? Escapan sus actos a cualquier control? Se trata de problemas fundamentales que tiene que ver con el equilibrio entre los órganos, con las relaciones entre la Organización y los Estados Miembros, con la función política conferida a las Naciones Unidas y, más profundamente, con la propia estructura de la Carta.

Podría referirme a otros ámbitos en los que hay que reformular el derecho en el plano institucional. Sin embargo, querría hacer hincapié en una de las preocupaciones más graves del futuro nuevo orden institucional y que se refiere al principal sujeto del derecho internacional, el propio Estado.

Todos sabemos, más o menos implícitamente, que el futuro orden internacional deberá implantarse en una sociedad que duda de sus propias estructuras y particularmente de la primera de ellas: el Estado.

Algunos pueblos, trágicamente a tientas, intentan conciliar la racionalidad del Estado y los impulsos del micronacionalismo. Tenemos hoy que preguntarnos con firmeza cual ha de ser la actitud de la comunidad internacional al respecto. Se puede respetar a las minorías, comprender los particularismos y aceptar la diversidad sin plantearse la desintegración ni la atomización. Sería una interpretación muy perversa del derecho de los pueblos a la libre determinación considerar que toda entidad social o étnica que se considere diferente de su vecina, por razones muchas veces ambiguas y en algunos casos condenables, puede obtener reconocimiento internacional. La democratización de la sociedad internacional a la que todos nosotros aspiramos fervientemente, se opone a esa visión del mundo.

En otros lugares se desmorona la realidad misma del Estado. Algunos países en desarrollo han llegado a un grado tal de desestructuración que en ocasiones les falta uno de los elementos constitutivos esenciales que los juristas atribuyen normalmente al Estado y esto puede tener consecuencias incalculables, ya que esa descomposición de las instituciones puede hacer resurgir o renacer solidaridades primitivas, muchas de las cuales entrañan lamentablemente el fanatismo y la exclusión. Desde ese momento se plantea a la comunidad internacional la cuestión de como hacerse cargo de esos estados en quiebra.

Esas son, estimados colegas, señoras y señores, algunas cuestiones institucionales fundamentales del derecho internacional en la actualidad. Me he permitido señalarlas a su atención porque constituyen interrogantes que habitualmente nos planteamos en las Naciones Unidas.

Con todo, también hay otros ámbitos del derecho internacional contemporáneo que se prestan a nuestra reflexión y, particularmente, todos los nuevos aspectos normativos que ese derecho ha de regular.

En el ámbito normativo, hay sectores enteros del orden jurídico que están sufriendo profundas mutaciones.

Están surgiendo nuevas normas - o, por lo menos, nuevas prácticas - que afectan tanto a la ordenación de los espacios como a las nuevas tecnologías o a las comunicaciones.

En relación con todas esas cuestiones, es conocida la función que desempeña la Organización de las Naciones Unidas en la gestación y el nacimiento de un nuevo orden internacional.

En ocasiones, esta sirve de marco a grandes conferencias internacionales en las que ven la luz nuevas normas de derecho positivo. Así ha ocurrido, por ejemplo con el derecho del mar.

En otras, la Organización propicia la codificación o el desarrollo progresivo del derecho internacional en ámbitos tan importantes como los de la responsabilidad internacional de los Estados, sus inmunidades jurisdiccionales o incluso los crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad.

También puede la Organización de las Naciones Unidas dar lugar al nacimiento de un derecho del futuro en los ámbitos más espinosos e innovadores de la vida económica internacional. Pienso, en particular, en las normas aplicables a los contratos internacionales, respecto de los cuales la Organización mundial realiza una notable labor de inventario y uniformación sin que la opinión pública sea siempre conciente de ello.

Pero todavía hay más. En un momento en que la opinión pública suele dudar de la capacidad de la Organización Mundial para cumplir con su misión, es importante que prestemos atención a los cauces y medios establecidos por las Naciones Unidas para garantizar la paz, tanto en el plano jurisdiccional como en el operacional.

En el plano jurisdiccional, los procedimientos de arreglo pacífico de controversias que se aplican en el marco de las Naciones Unidas han sido objeto de importantes transformaciones en poco tiempo.

Como es sabido, cabe a la Corte Internacional de Justicia una función determinante, no solamente en la aplicación del derecho internacional sino también en su interpretación e incluso en su desarrollo.

Con todo, las funciones de la Corte Internacional de Justicia son mucho más amplias. En el marco de las Naciones Unidas, la Corte contribuye plenamente al logro de los grandes fines de paz que nos encomienda la Carta.

En este ámbito, la Corte ha sabido demostrar que tiene una concepción particularmente exigente de su función. Con frecuencia, las controversias jurídicas de las que conoce son únicamente la manifestación normativa de conflictos políticos más profundos. Estamos plenamente concientes de ello. Además, la solución de estas controversias jurídicas por parte de la Corte puede constituir un factor determinante en la solución política del conflicto subyacente. La Corte ha tenido ocasión de afirmarlo por sí misma y de recalcarlo inequívocamente. Desde esa perspectiva, yo mismo he insistido en varias ocasiones en la función destacada que debe desempeñar la Corte Internacional de Justicia en pro de la paz y de la seguridad internacionales.

También desearía referirme a la importancia especial que atribuyo a la reciente creación de tribunales encargados de enjuiciar a los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tanto en el territorio de la ex Yugoslavia como, más recientemente, con motivo de la tragedia de Rwanda.

Considero que estos tribunales constituyen un verdadero avance en el campo del derecho. En los informes que he presentado al Consejo de Seguridad, destacó la importancia que tiene actualmente el hecho de juzgar a los

criminales de guerra y de lograr que gocen de protección jurisdiccional los Convenios de Ginebra, la Convención para la prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y los principios del derecho humanitario.

Por otra parte, he expresado mi deseo de que la creación de esos tribunales se base en el Capítulo VII de la Carta, a fin de dar un nuevo significado a la acción judicial de las Naciones Unidas en pro de la paz.

En el plano operacional, la rápida evolución de la sociedad internacional me ha hecho reflexionar desde 1992 acerca de los medios de que dispone la Organización para llevar a cabo su labor. En el documento que presenté al Consejo de Seguridad con el título de Un programa de paz y en el que como Suplemento de ese Programa publiqué recientemente, he procurado evaluar de alguna manera las posibilidades y los límites de la Organización mundial en situaciones que afectan a la paz y la seguridad internacionales.

En el transcurso de cuatro o cinco años, la Organización de las Naciones Unidas ha puesto en marcha más operaciones de mantenimiento de la paz que en los 40 años anteriores. Sin embargo, la evolución que ha tenido lugar no es únicamente cuantitativa, sino también - y sobre todo - cualitativa.

He tenido ocasión de analizar en numerosas ocasiones esas nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, a las que he denominado "operaciones de segunda generación" y cuyo mandato va más allá de la mera idea de la interposición.

Más recientemente el Consejo de Seguridad ha encomendado un nuevo mandato a las fuerzas de las Naciones Unidas de Somalia y la ex Yugoslavia: la utilización eventual de la fuerza para proteger las actividades humanitarias. Ello ha modificado considerablemente la función - e incluso la imagen - de los cascos azules.

Por eso, he señalado la atención del Consejo de Seguridad ciertas vacilaciones, e incluso incoherencias que han aparecido en relación con el concepto mismo de las operaciones de las Naciones Unidas.

Igualmente habría mucho que decir sobre las modalidades de aplicación de las medidas enunciadas en el Capítulo VII de la Carta, tanto las de índole económica como las que entrañan la fuerza de las armas. También en ese caso he expresado no parecer sobre la práctica seguida y he propuesto algunas reformas posibles.

Además, es preciso admitir que la Organización mundial carece de los medios técnicos y financieros necesarios para emprender una acción militar de envergadura; en los sucesivos, el Consejo de Seguridad deberá tener en cuenta esta situación y aceptar que sea delegada a una coalición de Estados Miembros o a una organización regional.

Parece pues, que ha llegado la hora del Capítulo VIII. La propia Carta facilita nuestra tarea, ya que no da una definición precisa de los acuerdos y organizaciones regionales. La consiguiente flexibilidad permite que distintas entidades contribuyan, en cooperación con las Naciones Unidas, al mantenimiento de la paz y la seguridad en un marco regional.

Desde el punto de vista práctico, he tenido la ocasión de delimitar las cinco formas que reviste actualmente esa cooperación y que son las consultas, el apoyo diplomático, el apoyo operacional, el despliegue conjunto y las operaciones conjuntas.

Desde la perspectiva jurídica, esta diversificación no debe modificar el concepto inicial de la Carta. El artículo 24 encomienda al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y así debe seguir siendo.

Así, pues, la acción de las organizaciones regionales debe llevarse a cabo en todo momento con la autorización, bajo el control y por delegación del Consejo de Seguridad. De ninguna manera la acción de las organizaciones regionales puede interpretarse como un desentendimiento de la máxima organización mundial.

Tenemos, pues, la oportunidad de afinar las modalidades jurídicas de esa cooperación. La lista de procedimientos que se puede poner en práctica es larga y abarca desde la cooperación hasta la desconcentración y desde la descentralización hasta la delegación. Estoy convencido de que, en los próximos años se desarrollará una nueva práctica sobre la base del Capítulo VIII de la Carta y de la cual los juristas tendrán que dar cuenta.

Hay muchos otros ámbitos jurídicos en transformación en el seno de las Naciones Unidas. Sin duda, debería haberles hablado también de las transformaciones del derecho internacional del desarrollo, de la evolución del derecho internacional del medio ambiente, del surgimiento de un nuevo derecho internacional de la democracia y de los derechos humanos.

Sin embargo, como sigo siendo en el fondo profesor universitario, estoy conciente de lo que puede imponer a una audiencia, aunque se trate, como en este caso, de una de las más distinguidas. Además, todos sabemos que más vale dejar al auditorio con una sensación de frustración que en un estado de saturación.

Espero, en todo caso, no haberles infligido ni uno ni otro de esos castigos y deseo, una vez más, darles las gracias por haber participado en este coloquio.

La comunidad científica que ustedes integran - dedicada en su totalidad a hecer triunfar el imperio de la ley - constituye un ejemplo para toda la comunidad internacional. La reflexión colectiva en la que se enfrascaron constituye uno de los más hermosos homenajes rendidos a las Naciones Unidas con ocasión de su cincuentenario