

**Informe:**  
**Chile y las Naciones Unidas**

*Instituto de Estudios Internacionales*  
*Universidad de Chile*<sup>1</sup>

Naciones Unidas ha cumplido 50 años en 1995 y la política exterior chilena enfrenta el desafío de evaluar sus propósitos, examinar sus potencialidades y analizar sus alcances para las iniciativas que se promueven en su marco. La diplomacia de las Naciones Unidas constituye el ejercicio multilateral más complejo, amplio y flexible del mundo contemporáneo. Coexisten en ella temas y asuntos de interés general, así como otros de impacto o importancia meramente local, cuya solución o conducción están estrechamente vinculadas a la existencia de un marco multilateral. La preparación para una participación activa y provechosa en este último ámbito, exige una permanente conciliación de los escenarios en los cuales se desenvuelve la política exterior de un país, con vistas a aprovechar de manera integral el factor multilateral con aquéllos más específicos de las relaciones bilaterales y otras iniciativas de cooperación internacional. Materias como la mantención de la paz y la seguridad, la protección internacional de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la promoción del derecho internacional, constituyen los ejes centrales en torno a los cuales se define esta política.

### **Presentación.**

Al cumplir 50 años la Organización de las Naciones Unidas, ONU, las relaciones exteriores de Chile han hecho frente a un debate acerca de la

---

<sup>1</sup> Este Informe fue elaborado por un grupo de estudio coordinado por la profesora María Teresa Infante con la cooperación de Marcela Ugalde, ayudante, quienes lo redactaron. Colaboraron con sus aportes y comentarios los especialistas Mario Artaza, Jorge Berguño, María del Carmen de las Heras, Roberto Durán, Joaquín Fernandois, Jeannette Irigoín, Luz O'Shea, Pedro Oyarce, Carlos Parker, Camilo Sanhueza, Alberto van Klaveren y Boris Yopo. El Informe no compromete ni refleja opiniones oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

naturaleza de su participación en este foro mundial, así como respecto del porvenir de aquélla en un horizonte de mediano plazo. Este debate coincide con los intensos análisis que se desarrollan en el propio seno de la Organización, en los Gobiernos de los Estados miembros y en foros académicos, tendientes a aportar perspectivas nuevas que adecúen sus funciones a realidades propias del fin de siglo y renueven sus procesos, órganos y mandatos ante la grave crisis financiera que la aqueja. Coincide además, con la elección de Chile como miembro permanente por dos años a partir de 1996 del Consejo de Seguridad, en una etapa de gran análisis introspectivo de sus funciones y capacidades dentro del esquema actual de la Organización.

Desde su origen en 1945, la ONU se define esencialmente como una organización de seguridad colectiva, junto con constituirse en un mecanismo de cooperación para el desarrollo económico y social, con un importante acento en la promoción y protección de la persona humana en cuanto elemento sustantivo para la prevención de los conflictos y crisis internacionales y como medio favorable a un orden internacional basado en principios y normas legítimas para toda la humanidad.

Siendo concebida como una alternativa a las políticas y esquemas de equilibrio del poder, así como a las debilidades intrínsecas de la Sociedad de las Naciones, y en búsqueda de servir una suerte de interés internacional común a la humanidad, en su larga historia desde 1945 la ONU ha coexistido y actuado en un entorno en el cual han prevalecido diversas formas de alianzas estratégicas, áreas de influencia y jerarquías de poder. Estas formas dejaron un espacio limitado a la iniciativa colectiva, pero ésta no careció de significado y aun de importancia para orientar el rol de la Organización internacional en áreas como la diplomacia preventiva, la transformación y el fin de los regímenes coloniales y el nacimiento de nuevos Estados, el desarrollo de normas de derecho internacional comunes a países de diferente nivel de desarrollo y régimen político, el vigor de la diplomacia parlamentaria expresada en los órganos de amplia representación y en conferencias especializadas, y la labor de las organizaciones especializadas.

La política exterior chilena ha atribuido desde su creación una destacada importancia a su participación en la Organización y ha considerado respecto de determinados temas, que constituye el foro más autorizado para generar acuerdos fundamentales de la comunidad internacional, promover intereses y plantear iniciativas de cooperación. Su adhesión a los mecanismos de la Carta en materia de seguridad y paz internacionales aparece más bien vinculada a definiciones asumidas fundamentalmente

como una cuestión de valor jurídico —expresada en la adhesión a los principios y propósitos de la Carta—, los que son percibidos en consonancia con una política exterior participativa y cooperadora dentro del sistema internacional.

Es posible advertir también una inclinación favorable a estos principios y propósitos en la búsqueda de condiciones estables y esquemas para la armonización de intereses en los cuales los países de tamaño mediano o pequeño no queden marginados en una escena dominada o controlada por las grandes potencias, favoreciendo la búsqueda de soluciones negociadas y equilibradas. Así se comprende una serie de iniciativas patrocinadas con el fin de impulsar conceptos como la soberanía permanente sobre los recursos naturales, la autodeterminación, la revisión de los términos del comercio internacional mediante conferencias permanentes, el valor universal de los derechos humanos, la innovación en el derecho del mar mediante un enfoque integral para los océanos, la defensa de las 200 millas de zona económica exclusiva, entre otros. Por otra parte, tratándose de materias que afectan directamente a intereses fundamentales en las relaciones con países determinados, entre ellos los vecinales y que se encuentren regidos por tratados internacionales, o respecto de áreas donde se han afirmado intereses y derechos soberanos, como es el caso de Antártica, el país ha defendido estrictamente la independencia de los acuerdos y normas vigentes de ingerencias provenientes de la ONU o de otros foros internacionales.

El prestigio, la capacidad de iniciativa y una activa participación en la elaboración de la agenda multilateral y en la negociación, son factores que se han conjugado permanentemente en la política exterior chilena expresada de manera regular en el marco de la ONU. Para esta actuación se ha tenido siempre presente que si bien aquélla ha sido el principal centro de debate mundial y un gran espacio para la atribución de legitimades a la acción internacional, no ha tenido igual vigor como órgano decisor internacional y ha dejado un amplio margen de iniciativa a los Estados miembros que se articulan e integran débilmente en un esquema político común.

### **Mandato de la Organización en materia de paz y seguridad. Instituciones, funciones y perspectivas futuras.**

Uno de los objetivos fundacionales de la creación de las Naciones Unidas fue el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva que impidiese el surgimiento de conflictos que pusieran en peligro la paz y seguridad

internacionales, y determinara acciones o medidas frente a las amenazas a la paz y actos susceptibles de ser calificados de agresión. Los instrumentos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, en particular los Capítulos VI y VII, confieren principalmente competencias al Consejo de Seguridad y reflejan claramente el especial cuidado que pusieron los líderes de la época para asegurar las prerrogativas de las potencias aliadas en la mantención de la paz y la seguridad de la post-guerra.

Con el inicio de la Guerra Fría se rompió el acuerdo entre las grandes potencias afectando la posibilidad de que el Consejo de Seguridad tuviera un rol protagónico para prevenir y enfrentar las crisis internacionales. Este órgano fue superado por la consolidación de áreas de influencia lideradas por las grandes potencias, el establecimiento de normas y códigos de conducta negociados directamente por ellas, y el funcionamiento de alianzas, canales de comunicación e instrumentos de otra naturaleza destinados a la preservación de los equilibrios y la paz mundial.

El Consejo, como el principal órgano, proyectó una imagen de pasividad ante las crisis o temas vitales de la política internacional, además de no tomar parte directamente en temas claves de la acción de las Naciones Unidas como los derechos humanos o en la negociación de acuerdos para la limitación de armamentos. La Asamblea General y la iniciativa del Secretario General adquirieron una dimensión de mayores proyecciones en materias de paz y seguridad internacionales, innovando en muchas esferas en cuanto a las competencias que les fueron encomendadas por la Carta.

En la actual fase de tránsito entre el antiguo esquema de la Guerra Fría y un eventual nuevo sistema internacional en el cual los bloques tienen un rol menos preponderante, la ONU tiende a ser reposicionada en el ámbito de la prevención, el manejo de situaciones internacionales de conflicto y en su capacidad de iniciativa e intervención. Los vacíos de poder, los intereses de potencias que pueden desear alterar el *statu quo*, la emergencia de conflictos étnicos y de nacionalidades, los problemas vinculados a la pobreza, el deterioro ambiental, la proliferación de armas de "baja intensidad" y de destrucción masiva, el riesgo de arsenales nucleares no controlados, entre ellos, en repúblicas que formaron parte de la ex-Unión Soviética, constituyen problemas contingentes que no pueden ser resueltos unilateralmente y que requieren de la cooperación internacional.

En este marco, la ONU se ha perfilado con un protagonismo que pareciera responder más directamente al diseño original de la Carta de

San Francisco, como una organización encargada de velar por la paz y la seguridad internacionales. Ejemplo de este fenómeno ha sido la multiplicación de operaciones de paz, o las autorizaciones del Consejo de Seguridad para que los países, individualmente o agrupados en organizaciones regionales, empleen la fuerza bajo el mandato de la ONU.

En esta misma línea, es importante destacar la interpretación y aplicación de las facultades conferidas al Consejo de Seguridad mediante diversas resoluciones adoptadas desde 1990 y que han llevado a acciones multilaterales para resolver situaciones de crisis dentro de un Estado, o a la creación de tribunales internacionales para analizar y decidir casos donde se pretende determinar la responsabilidad por violaciones graves al derecho internacional humanitario, genocidio y crímenes de lesa humanidad.

La efectividad de sus resoluciones, que en el caso de las adoptadas con ocasión del conflicto que condujo a la guerra del Golfo (1990-1991) ofrecieron una demostración de firmeza y unidad sin precedentes y abrieron expectativas de recuperación del debilitado prestigio, generan todavía interrogantes y expectativas sobre el quehacer actual y futuro del órgano.

Una de ellas es si en las actuales circunstancias mundiales, se podrá contar con un sistema de seguridad internacional comprensivo, fiable y eficaz, en el cual participe activamente Naciones Unidas. En este sistema, cabría preguntarse si el Consejo de Seguridad podrá devenir en un órgano que, a nombre de la comunidad internacional, sea capaz de proteger con igual energía y efectividad los derechos, tanto de las potencias mundiales como de los países pequeños, y procurar una armonización de sus intereses. Al mismo tiempo, si puede siempre responder mediante formas compatibles con la Carta de las Naciones Unidas a situaciones de quebrantamiento del orden internacional. El respeto a los tratados válidamente concluidos y a la integridad territorial de los Estados constituyen principios básicos en este sentido.

Este tema conduce a analizar la reforma del Consejo, materia en la cual las tendencias indican que aquéllas destinadas a modificar el método de adopción de decisiones incluyendo el veto, plantean problemas políticos de fondo, no sólo a nivel de las grandes potencias con status permanente, sino que entre un conjunto diverso de Estados. La pregunta no se refiere tanto a si el actual sistema de votación refleja adecuadamente la aspiración democrática de la comunidad internacional, sino si acaso un sistema diferente garantiza que las potencias —que actualmente poseen el monopolio del veto— prestarán cooperación política y se

someterán a un esquema multilateral con objetivos tan amplios como el de la ONU, operando bajo un sistema decisonal meramente mayoritario.

El Consejo de Seguridad, al igual que otros órganos del sistema de las Naciones Unidas, está siendo objeto de un escrutinio tendiente a establecer si responde a las bases de un sólido consenso político a nivel global, así como a un sistema internacional compuesto por más de tres veces el número de Estados que participó en la creación de la Organización. En los años más recientes se ha planteado abiertamente la pregunta acerca de si es necesaria una reforma que amplíe la participación en el seno del Consejo, reflejando una sociedad más democrática y reevalúe el papel de veto que poseen cinco de sus miembros. Una de las demandas de reforma que se sugiere para este efecto es la referida a los aspectos de representación equitativa y equilibrada, y por consiguiente, al aumento del número de sus miembros. De este modo, la composición del Consejo pasaría a reflejar más adecuadamente los cambios mundiales. En el mismo sentido de democratizar este órgano, se hace referencia a la revisión del sistema de votación y del derecho a veto que poseen los cinco miembros permanentes en virtud del Artículo 27.

En un escenario internacional cambiante e inestable, se asume como hipótesis que en el corto plazo son improbables las reformas a las características fundamentales de los órganos que consagra la Carta y que la tendencia persistente será la de la adopción de resoluciones mediante consenso que reflejen una ampliación del campo de acción del Consejo de Seguridad, más que modificaciones a su actual membresía. En este sentido, dentro de las opciones de reforma más claramente definidas en el actual debate, la que preconiza la incorporación de nuevos miembros permanentes con derecho de veto —Alemania, Japón y otro miembro rotativo proveniente del mundo en desarrollo con un mandato regional— y la otra que apoya la ampliación del número de miembros de 15 a 20, incorporando nuevos criterios y categorías de participación para los miembros no permanentes, ésta última refleja mejor el interés en hacer del Consejo un órgano más participativo, en cuyo seno los privilegios quedan acotados a un número reducido de Estados.

Para nuestro país, que ha expresado su apoyo a la idea de la participación de nuevos miembros (ampliando la representación regional, así como integrando a Japón y Alemania como permanentes) la composición y capacidad decisonal del Consejo deben ser evaluadas como una cuestión operativa, conducente a un mejor control de éste por parte de la comunidad mundial en un contexto internacional cuyas variables no están plenamente sometidas a la ONU. Debe tratarse, en consecuencia, de

algo más que de un simple ejercicio en torno a principios o reglas cuya vigencia se impondrían por sí mismas a las potencias que lo integran.

Chile debe hacer un aporte consistente en el ámbito de la seguridad, apoyando y promoviendo la creación de nuevas normas y regímenes que faciliten la solución de conflictos, fomenten la cooperación en materias políticas y de seguridad, así como el manejo colectivo de otros riesgos a la estabilidad internacional. Es importante reiterar nuestra concepción del orden internacional como un ámbito en el cual todas las potencias, incluso aquéllas con categoría de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se someten a principios de derecho internacional y deben procurar la búsqueda de acuerdos internacionales, poseyendo en consecuencia competencias reguladas en materia de autorización del empleo de la fuerza armada y la decisión de recurrir a ella.

En cuanto a cuáles son los elementos claves para definir una posición ante el Consejo y la cooperación con este órgano, más que reevaluar el mandato que posee en virtud de la Carta, el presente contexto internacional merece atender seriamente las proposiciones y consideraciones expuestas a partir de 1992 por el Secretario General y discutidas ampliamente desde entonces por los Estados miembros y la comunidad académica.

La acentuación de los roles de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva —tendiente a prevenir disputas, a evitar el agravamiento de las tensiones y conflictos, limitar la expansión de éstos y la intervención unilateral o directa de terceras potencias— así como la reformulación de la creación de las operaciones de paz como instrumento político y militar, están en el centro del debate en esta materia. Tanto las operaciones tradicionales calificadas de primera generación y con varias décadas de actuación, como aquéllas que tienen una naturaleza más multifuncional o de segunda generación, han cumplido y cumplen propósitos fundamentales que coinciden con intereses que nuestra política exterior debe apoyar y promover. La inclusión de elementos humanitarios y de apoyo civil —junto a los tradicionales elementos militares— para la creación de condiciones y mecanismos institucionales cuya carencia está ligada a las causas de los conflictos, constituye un ámbito de acción que no por desarrollarse preferentemente en situaciones de origen interno y dentro de los Estados mismos, en particular en caso de Estados fallidos, queda fuera de la esfera de competencia de la Organización.

En la cooperación con las acciones y medidas que adopte el Consejo de Seguridad en el campo de sus competencias, Chile debe considerar

una profundización del tema del mantenimiento de la paz, en especial mediante la creación y operación de operaciones de este tipo. Su operación deberá continuar basándose en los principios básicos que las definen desde su creación en la década de los cincuenta, vale decir, el consentimiento de las partes, una estricta imparcialidad y el empleo de la fuerza sólo bajo el concepto de legítima defensa. La contribución que el país realice en esta materia, no debería limitarse a apoyar su establecimiento y al seguimiento diplomático de sus actuaciones, sino que cabría considerar otras formas de apoyo y participación, particularmente en términos de la creación y fortalecimiento de instituciones, así como en operaciones que requieren de la participación de miembros de las fuerzas armadas, mediante funciones profesionales que sean plenamente compatibles con los objetivos nacionales definidos para el ámbito de la defensa y la política exterior de Chile.

En este sentido, las objeciones a considerar en términos más amplios esta participación, que para algunos tiene raíces o alcances constitucionales, se vinculan también a una falta de elementos suficientes para apreciar y proyectar en el mediano y largo plazo un esquema internacional poco conocido y experimentado por parte de Chile, como es el que deriva de los Capítulos VI y VII de la Carta de la ONU, y a los riesgos políticos, personales y financieros que tal incertidumbre puede traer.

Iniciativas que implican un grado de involucramiento de la ONU en conflictos internacionales con un carácter más bien bélico y/o de imposición de medidas en el marco de un conflicto o situación calificada de amenaza a la paz y seguridad internacionales, aunque aparezcan complementando o apoyando una intervención humanitaria, requieren de una evaluación cuidadosa. Por otra parte, la experiencia de operaciones con características de "*peace enforcement*" en circunstancias en que la acción de la ONU no fue precedida de una determinación clara de los objetivos a alcanzar, y en que se carecía de medios políticos, militares y económicos para imponer una solución global al conflicto, e incluso, aquellos casos en que la operación tradicional de una fuerza de paz no cuenta con un mandato claro y capaz de asegurar su eficacia en medio de un conflicto en pleno desarrollo, deberán estar lejos de atraer la participación de Chile.

Debe distinguirse claramente, por una parte, entre las obligaciones indiscutidas que emanan de la Carta de las Naciones Unidas de respetar las decisiones del Consejo de Seguridad adoptadas en virtud de las normas que lo rigen, y que pueden implicar un amplio abanico de medidas preventivas y de sanciones, y, por otra, los requerimientos y



criterios políticos, diplomáticos, económicos, sociales y militares, envueltos en el estudio o análisis previo de una eventual decisión, de conformidad con las normas expresas o los poderes implícitos que posee la ONU. En esta materia, el análisis deberá siempre incorporar otros factores y variables político-jurídicos interrelacionados con las materias objeto de estudio por la ONU, y en especial el Consejo de Seguridad, entre ellos la situación de las víctimas de los conflictos y las consecuencias que sobre ellas traerán las medidas adoptadas.

Examinando la propuesta fundamental del Secretario General, Boutros-Boutros Gahli en 1992 (*Un Programa de Paz* y documentos posteriores), resultaría de interés para nuestro país evaluar y contribuir a la búsqueda de acuerdos acerca de cómo responder a los nuevos requerimientos de operaciones de paz, en cuanto a su financiamiento, reglas de operación e hipótesis que las habiliten para cumplir su mandato y enfrentar potenciales amenazas. En este mismo contexto, la propuesta de crear una fuerza permanente de despliegue rápido, con el fin de proporcionar cierta infraestructura militar a la Organización —de la cual carece hasta la fecha— para actuar en casos de emergencia, debe ser evaluada en relación con las funciones, la delimitación del mandato que se le encomiende y la autoridad bajo cuyas órdenes deba operar.

La creación y operación de una fuerza de esta naturaleza tendrá más que ver con la evolución del debate entre los miembros del Consejo de Seguridad acerca del nivel de involucramiento que la ONU debe tener en circunstancias de emergencia, haciendo uso del despliegue de fuerzas militares y la eficacia previsible de tal acción, que con iniciativas individuales de países bien intencionados. Esta iniciativa debería acentuar, en todo caso, el objetivo de dotar de o incrementar la infraestructura operacional mínima que permita a la ONU hacer frente a tales emergencias, no necesariamente con la finalidad de intervenir militarmente en el asunto, y siempre en estrecha cooperación con los Estados miembros.

Ante la posibilidad que estas materias sean observadas como conducentes a diluir o subordinar una política de defensa nacional, debe considerarse que se trata más bien de interrelacionar adecuadamente temas de debate mundial sobre los cuales el país tiene que opinar y votar, con una visión propia acerca de la prevención de conflictos y crisis, la solución de éstos y el empleo de los mecanismos más apropiados, cuando pueden afectar a la paz y la seguridad internacionales con repercusiones para nuestra propia inserción internacional.

## Acción de Naciones Unidas en el ámbito del desarme.

El desarme está vinculado a uno de los mandatos principales entregado a la ONU, cual es el mantenimiento y restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se le encomienda a ella tanto el estudio y la elaboración de principios como la recomendación y negociación de medidas que contribuyan a limitar, regular y eliminar fenómenos armamentistas y el desarrollo y empleo de ciertas armas. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad han sido dotados de competencias en estas materias.

Durante el período de la Guerra Fría, la temática del desarme fue desplazada hacia la negociación directa entre las superpotencias y localizada en otros foros ajenos a las Naciones Unidas. Las nuevas condiciones imperantes han dado un renovado impulso al sistema de las Naciones Unidas en estos asuntos, en particular a la Conferencia de Desarme, que ha recibido el auspicio para constituir el único órgano negociador multilateral de convenciones sobre el desarme.

La institucionalidad de la ONU para el desarme comprende una serie de órganos y comisiones, dentro de los cuales destacamos por su labor la Comisión de Desarme, órgano subsidiario de la Asamblea General (establecido desde 1958) y la Conferencia de Desarme. La función de la primera es la consideración de los diversos problemas en la esfera del desarme y la formulación de recomendaciones que, por conducto de la Asamblea, van dirigidas al principal órgano negociador, la Conferencia de Desarme.

La trayectoria de esta Conferencia, sus orígenes y labores, revelan las características más centrales de la política de Guerra Fría entre Este y Oeste. Algunos miembros del Movimiento de Países No Alineados se incorporaron en 1962 y, desde 1978, la Conferencia fue reorganizada como el único foro multilateral de negociación sobre el desarme, de composición limitada y que adopta sus decisiones por consenso. En esta Conferencia se han examinado formal o técnicamente los principales tratados multilaterales de la época contemporánea, entre ellos el Tratado de Prohibición Parcial de los Ensayos Nucleares (1963), el Tratado del Espacio (1967), el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, TNP (1968), el Tratado de los Fondos Marinos (1971), la Convención de Prohibición de la Aplicación de Técnicas Militares al Medio Ambiente (1977) y el Tratado de la Luna (1979), si bien la negociación propiamente tal se realizó en un foro específico más directamente controlado por los Estados principalmente interesados. A partir de 1993, el rol diplomático

de la Conferencia se ha fortalecido y en su seno se realizó efectivamente la negociación conducente a la Convención sobre Armas Químicas (1993). Se ha acordado establecer una organización para la prohibición de estas armas y estudiado medidas de verificación para las armas biológicas que complementen la Convención correspondientes (1972).

Ante las funciones claves que debe cumplir un foro de esta naturaleza en el ámbito de la seguridad internacional, para nuestro país tienen importancia fundamental los siguientes aspectos y objetivos:

- la ampliación de los miembros plenos de la Conferencia de Desarme, de acuerdo con los términos de la revisión que sobre este tema ha realizado cada año la Asamblea General y en la búsqueda de otorgar a este órgano una representatividad acorde con las actuales realidades políticas. Chile se ha incorporado recientemente como miembro de la Conferencia (1996), posición que era compartida con un conjunto de otros Estados;
- el apoyo al tratamiento y la negociación sobre temas que inciden en la seguridad internacional y la posesión, fabricación, utilización y transferencia de determinadas armas. En este sentido, la calidad de Parte de casi todas las convenciones antes indicadas, con la excepción del Tratado de emplazamiento de armas nucleares y otras de destrucción masiva en los Fondos Marinos de 1971 (por su presunta incompatibilidad con las normas generales del derecho del mar), da un soporte fundamental a la participación activa de Chile en los temas del desarme, y facilita una proyección o coordinación en el ámbito regional de las posiciones a sostener en el foro de Ginebra. Los casos de las convenciones relativas a armas químicas y los acuerdos para la modernización del tratado aplicable a las armas biológicas, son ejemplos ilustrativos de esta capacidad de acción, que se expresó además en una concertación subregional como fue la Declaración de Mendoza de 1991;
- la participación en los regímenes de no proliferación de armas nucleares, entre los cuales el tratado de Tlatelolco cumple un significativo rol a nivel regional y las funciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), en especial en la verificación de la no proliferación mediante sus mecanismos de salvaguardias. Chile participa plenamente desde 1995 en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, extendido en forma indefinida desde ese año, y en relación con sus objetivos, una de las materias que el país debe continuar promoviendo es la codificación de medidas de seguridad negativa para los países no nucleares;

- el respaldo activo a las negociaciones de un Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, el cual complementará la interdicción de tales ensayos establecida en 1963 por el Tratado de Prohibición Parcial. Para apoyar el nuevo Tratado, se establecerá un Sistema Internacional de Vigilancia al cual Chile contribuirá con 7 estaciones situadas en su territorio continental y en las islas de Pascua y de Juan Fernández.

Entre los problemas futuros del desarme que merecen especial atención de nuestro país, destacan temas como la posibilidad de multilateralizar los regímenes de control de las exportaciones de ciertas armas, la coordinación entre los regímenes globales de control de proliferación de las armas de destrucción masiva y los entendimientos regionales de seguridad; la función de las zonas libres de armas nucleares que, a partir del Tratado Antártico de 1959, tienden a configurar un hemisferio Sur libre de armas nucleares, y en particular, el status de las áreas marítimas de dichas zonas; el equilibrio entre las potestades crecientes del Consejo de Seguridad y los tratados universales y regionales de desarme; así como el apoyo a las medidas de fomento de la confianza, tema sobre el cual se está comenzando a trabajar de manera amplia a nivel hemisférico.

En el ámbito de las armas convencionales también existe un espacio para la política exterior chilena, en especial en cuanto al apoyo al aún incipiente Registro de Naciones Unidas sobre transferencias internacionales de armas (1991) y el examen conducente a la revisión de la Convención de 1980 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse nocivas o de efectos indiscriminados, cuyo Protocolo II se refiere a las minas antipersonales. Chile no es Parte de esta Convención y podría considerar hacer un aporte basado en su experiencia, en materias como la implementación de la Convención, el apoyo a medidas eficaces de autodestrucción y detección, acciones postconflicto, entre otras.

Existen otros temas en la Conferencia de Desarme cuyos trabajos no se han iniciado o no han fructificado, como son la elaboración de una convención que prohíba la utilización de material fisiónable para la fabricación de armas nucleares, la carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre, la elaboración de medidas de seguridad negativa de conformidad con la obligación establecida en el TNP de parte de los Estados poseedores de armas nucleares de no usar o amenazar con el uso de su arsenal nuclear en contra de los Estados no poseedores, y sobre la transparencia en la transferencia de armas convencionales, son temas de importancia para la política exterior.

## **Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo económico y social.**

La promoción del progreso económico y social de los pueblos es un mandato consagrado en la Carta de la ONU y ha demostrado ser un objetivo íntimamente relacionado con las materias propias de la paz y la seguridad. Institucionalmente existe un ente coordinador, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), y un conjunto de agencias especializadas relacionadas con este mandato, y que cumplen una activa labor.

La función económica y social está orientada al logro y la preservación de la seguridad humana, como una parte de un concepto de seguridad más amplio que opere en todo sistema político, como es el de las relaciones entre Estados. El rol principal de estas agencias especializadas —clave para su evaluación periódica— es la promoción y fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo económico-social. Mediante esta cooperación y con el concurso de las agencias especializadas y programas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD), pueden llevarse adelante estrategias mundiales o regionales coordinadas y sistemáticas.

Los principales problemas y desafíos que debe enfrentar la ONU en esta área se caracterizan por:

- el fenómeno de la pobreza que afecta a una proporción importante de la humanidad y es considerada como una amenaza para la paz, así como la desigualdad de oportunidades a nivel nacional y planetario y la que existe entre hombres y mujeres. A su vez, la pobreza crítica plantea problemas conexos de naturaleza global (degradación ambiental, desplazamientos de poblaciones, etc.) que pueden vincularse a crisis y conflictos internacionales;
- la población en la medida en que su crecimiento, distribución en el planeta y fenómenos migratorios afecten las relaciones internacionales y estén ligados a situaciones de orden interno de características críticas; es importante promover el factor demográfico en las estrategias de desarrollo;
- el deterioro ambiental, particularmente expresado en los problemas globales, en aquéllos cuya solución no depende de un solo Estado y la necesidad de establecer y fortalecer regímenes internacionales basados en principios, normas e instrumentos eficaces en la materia, conjugando desarrollo con sostenibilidad;
- los temas vinculados a la persona humana, tanto en los niveles de promoción como de protección.

Los problemas señalados plantean demandas y exigencias al sistema de la ONU, a lo menos en los siguientes aspectos:

- la necesidad de ampliar el concepto de seguridad desde cuestiones de naturaleza esencialmente militar o estratégica para incorporar los aspectos relativos al desarrollo (aspectos sociales, medioambientales, económicos, financieros, etc.) y la readecuación de los esquemas e instrumentos existentes en función de ello;
- la necesidad de una mayor participación de todos los países en el proceso de toma de decisiones. Se proponen dos vías para esto. Una constituida por el eventual establecimiento de un Consejo de Seguridad Económico para complementar las funciones del Consejo de Seguridad en el plano político, lo que implica las reformas a la Carta y una adecuada división y coordinación de tareas entre ellos. La otra vía estaría conformada por un foro que reuniera a los ministros de finanzas en el marco de las instituciones de Bretton Woods, con el fin de que se comprometieran a realizar un análisis comprensivo del conjunto de aspectos del desarrollo económico y social vinculados a las relaciones financieras;
- la necesidad de una racionalización del sistema de la ONU, incorporando a este ejercicio planteamientos de carácter administrativo-presupuestario en el marco de la reestructuración de las actividades de las Naciones Unidas;
- el seguimiento de los planes de acción aprobados en las Conferencias mundiales (derechos humanos, población, mujer, desarrollo social, hábitat). A este respecto, es importante hacer notar cómo estas Conferencias han ido definiendo una nueva visión de las Naciones Unidas en un escenario global con una mayor participación y cooperación de actores gubernamentales y no gubernamentales, expresiones de la sociedad civil. Además le han dado un claro reconocimiento a los derechos y obligaciones de los individuos y le han permitido un rol determinante en la cooperación internacional y en el desarrollo de instrumentos jurídicos y declaraciones políticas.

Esta capacidad de convocatoria a nivel mundial es una de las características sobresalientes de la ONU y su sistema, y junto con permitir el fenómeno de la participación de los Estados, atrae la de actores no gubernamentales, que permiten dar mayor eficacia al seguimiento y aplicación dentro del plano interno de los Estados de las principales conclusiones adoptadas. Siendo el método de trabajo de estas cumbres el consenso y apreciándose una estrecha vinculación entre las políticas externas y programas internos de cada Estado como elementos favora-

bles a la participación e influencia en los foros internacionales, estas reuniones merecen una activa presencia e iniciativa de parte de nuestro país. En este sentido, reuniones como la Cumbre de la Tierra (1992) y la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995), entre otras, marcan hitos importantes en esta forma contemporánea de cooperación internacional.

### **La protección de los derechos humanos y los desafíos de la universalidad.**

La Carta de la ONU —desde su Preámbulo— proclama que uno de sus propósitos es lograr la cooperación internacional para promover e incentivar el respeto de los derechos humanos, mejores niveles de vida y mayores libertades para los seres humanos.

Las Naciones Unidas han contribuido eficazmente en el proceso de internacionalización de los derechos humanos, así como a la universalización de su promoción y protección. También ha jugado un rol muy importante en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos, la codificación y la institucionalización de mecanismos de promoción y protección. Uno de los mayores logros de las Naciones Unidas en este campo, ha sido la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, con su Protocolo Facultativo, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1996, junto a un número importante de tratados dirigidos a la protección de grupos de personas y de aquéllas particularmente vulnerables, para atender situaciones de emergencia humanitaria, así como a enfrentar formas especiales de violación de los derechos humanos, como la tortura, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas y la discriminación racial.

La labor de las Naciones Unidas, expresada en la tarea de órganos creados para tal fin, es complementada por una serie de acuerdos y mecanismos, entre los cuales destaca la Organización Internacional del Trabajo y mecanismos *ad hoc* creados en tratados sobre derechos humanos (Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965; la Convención en contra de la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos y Degradantes, 1984; la Convención contra todas las Formas de Discriminación de la Mujer, 1979; la Convención sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y los Miembros de su Familias, 1990), entre otros.

El proceso de creación de principios y normas ha sido acompañado del desarrollo de órganos que permitan a la ONU cumplir, por una parte, con la tarea de promoción y protección vigilando el cumplimiento e implementación de esas normas, recomendando y adoptando resoluciones y, por otra, dando acceso a la presentación de reclamaciones individuales. En este sentido, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (1946) se ha constituido en el foro principal para los Estados y organizaciones no gubernamentales para examinar cuestiones relativas a los derechos humanos en general, hacer recomendaciones y proposiciones a la Asamblea General a través del ECOSOC y también aprobando resoluciones condenatorias en caso de violaciones graves en países determinados. Mecanismos especiales de investigación sobre problemas de derechos humanos, como los relatores y grupos de trabajo, han sido generados gracias a la obra de esta Comisión, junto a la cual opera la Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías. La posibilidad de presentar comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos mediante un importante mecanismo extraconvencional, quedó consagrado en la Resolución 1503 del ECOSOC (1970), cuyas características son la confidencialidad, el tratamiento global de las situaciones y el consentimiento del Estado para crear órganos especiales de investigación, a pesar de las limitaciones que derivan de su propio método de creación.

En general, el mandato de la ONU en materia de derechos humanos y los instrumentos desarrollados por décadas, constituyen materias de importancia fundamental para nuestro país, debiendo realizar a través de la cooperación con el sistema una contribución a la creación de nuevos principios e instrumentos de promoción y protección, enfatizando la no discriminación, la imparcialidad y la universalidad en su aplicación.

Estas exigencias pueden verse expuestas a interrogantes que tienen que ver, por una parte, con la diversidad de elementos históricos, culturales y religiosos que sustentan posiciones en materia de derechos humanos y, por otra, con problemas de relaciones políticas y económicas y cuestiones de compatibilidad entre instrumentos mundiales y regionales.

No obstante lo anterior, es fundamental reconocer que las Naciones Unidas han logrado dar un marco universal, con el necesario respaldo político, a un conjunto de derechos humanos y libertades fundamentales. Su carácter indivisible e interdependiente entre sí, por sobre consideraciones de carácter valórico vinculadas a determinados grupos o creencias, hace que ellos deban ser respetados cualquiera sea el sistema



político, económico o cultural de que se trate. En este mismo sentido, debe procurarse dar contenido a los acuerdos que emanan de la Conferencia de Viena de 1993 sobre Derechos Humanos que reconoce una interdependencia entre los derechos económicos, sociales y el derecho al desarrollo con los derechos civiles y políticos, lo cual para nuestro país, deberá significar que los segundos no pueden quedar subeditados a conseguir los primeros. Es fundamental que la actuación del recientemente creado Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos contribuya a la eficacia de estos valores y objetivos.

En este contexto, es importante constatar la amplitud del ámbito operacional de la Organización, como se aprecia en el caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando dentro de un marco jurídico evolutivo y crecientemente ligado a la búsqueda de soluciones duraderas. Su rol adquiere gran importancia en el complejo manejo de crisis que involucran el desplazamiento forzado de personas, junto a la profundización de sus actividades y presencia, incluyendo la tarea de promoción dentro de los países y de colaboración para renovar o establecer las normas internas que permitan una plena vigencia de las que constituyen el estatuto de los refugiados.

Finalmente, el tema de los derechos humanos está vinculado en el actual contexto internacional a la paz y la seguridad internacionales. El proceso de universalización de los derechos humanos ha otorgado —entre otros efectos— una validación a las acciones del Consejo de Seguridad en casos de violaciones graves y masivas con repercusiones externas, calificables como amenazas o violaciones a la paz y la seguridad internacionales. Subsisten países, sin embargo, que sostienen que la protección de los derechos humanos puede ser un pretexto para la intervención y el control de parte de potencias extranjeras, opinión que no invalida el gigantesco esfuerzo que realiza la ONU en esta área. En efecto, la práctica indica que incluso en aquellos conflictos de naturaleza más grave, la preocupación por situar adecuadamente la protección de los derechos humanos fundamentales no necesariamente —mediante la creación de tribunales penales internacionales, es una cuestión básica.

### **Acción regional, regionalismo y las Naciones Unidas.**

El desarrollo del fenómeno regional no puede examinarse de manera desvinculada a las instituciones globales. Los arreglos y organismos regionales tienen el potencial de contribuir a la denominada gobernabilidad general y de complementar el rol de los organismos mundiales. Sin

embargo, este fenómeno no se produce de manera automática o espontánea, debido a los diferentes grados de desarrollo de los esquemas de cooperación, eficiencia, homogeneidad de sus participantes u objetivos que persiguen entre sí. Se ha demostrado que en ciertos casos pueden operar como auténticos bloques en conflicto, unos con otros, sin relación con el esquema mundial.

Para un mejor empleo de las capacidades y poderes inherentes al sistema universal, debe estimularse aquellas estructuras institucionales que son expresión de un regionalismo compatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. El desafío es poder utilizar los arreglos regionales y globales en beneficio recíproco, buscando inclusive un cierto alivio en la carga de las obligaciones que pesan sobre la Organización mundial. Un ejemplo ha sido la acción coordinada en ciertos procesos de pacificación interna en América Central, con importantes efectos internacionales, así como los acuerdos para la implementación de la paz en Bosnia Herzegovina.

Tomando como base la estructura constitucional de la Organización, la Secretaría General podría aumentar la vinculación con los órganos regionales en actividades relacionadas con la seguridad, de conformidad con la Parte VIII de la Carta. Las demandas para que la ONU actúe en el ámbito del mantenimiento de la paz han crecido, pero no los recursos, y una vía de solución podría ser la delegación parcial o total de la implementación de una determinada operación en una organización regional, manteniendo el Consejo de Seguridad el control sobre la ejecución de la acción y su liderazgo político.

Las rivalidades existentes durante la Guerra Fría impidieron en ciertos casos la necesaria cooperación que debe existir entre acuerdos regionales basados en el Capítulo VIII y las Naciones Unidas, así como los constituidos en el Artículo 51 de la Carta. Por otra parte, ciertas organizaciones regionales bien estructuradas fueron actores débiles en la contención y prevención de conflictos dominados por grandes potencias o en los cuales ellas eran actores principales.

El término de la Guerra Fría abre nuevas posibilidades para que las organizaciones y esquemas regionales se involucren en la respuesta a conflictos locales en conjunto con las Naciones Unidas. Las contribuciones de la Organización de los Estados Americanos, el denominado "grupo de Contadora" actuando en el conflicto centroamericano en los años ochenta, la Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa (actual Organización), el Grupo de Río, entre otros ejemplos, son muestras de esquemas regionales, permanentes o temporales, con funciones que entran

dentro del campo de la paz y seguridad que ocupa principalmente a la ONU.

Entre estas entidades y sus instrumentos surge una serie de problemas y conflictos de compatibilidad, primacía y coordinación, más allá de las fórmulas jurídicas que sus correspondientes instrumentos constitutivos contienen. Aunque algún grado de flexibilidad debe mantenerse, se necesitan mecanismos estructurados de cooperación, tales como arreglos permanentes con las Naciones Unidas, contactos frecuentes entre sus más altas autoridades, talleres conjuntos, armonización de procedimientos y ejercicio de la autoridad, en especial, cuando se trata de operaciones que involucran a las fuerzas armadas o los grupos de acción cívica. La cooperación también debe propender a un mejor aprovechamiento del potencial económico de los diferentes instrumentos, e incluir soluciones para lo que en algunos casos se ha convertido en un problema extremo cual es la ayuda financiera para implementar medidas.

### **La contribución a la creación de un orden internacional mediante el derecho.**

Las Naciones Unidas han servido a la creación y vigencia del derecho desde su establecimiento, contribución que realiza ya sea fomentando el proceso de codificación o desarrollo del derecho internacional a través de la Comisión de Derecho Internacional, o mediante la labor de la Corte Internacional de Justicia.

Junto con reconocer este mérito, nuestro país se ha identificado particularmente con la generación de acuerdos multilaterales sobre materias fundamentales para el ejercicio de la soberanía y jurisdicción de los Estados, la creación de un marco común entre países desarrollados y en desarrollo, y el fomento de la cooperación internacional. Particular importancia ha tenido para la política exterior chilena su participación en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el derecho espacial, la celebración de la Cumbre de la Tierra sobre el medio ambiente y el desarrollo y las convenciones adoptadas con ocasión de ella, así como la generación de nuevos principios de derecho internacional mediante las declaraciones de la Asamblea General sobre cuyas bases se negociarán convenciones o se fortalecerá el mandato de la propia Organización.

En estas áreas, así como en todas aquéllas que implican un avance en el establecimiento de pautas y estándares de conducta para enfrentar

dentro del campo de la paz y seguridad que ocupa principalmente a la ONU.

Entre estas entidades y sus instrumentos surge una serie de problemas y conflictos de compatibilidad, primacía y coordinación, más allá de las fórmulas jurídicas que sus correspondientes instrumentos constitutivos contienen. Aunque algún grado de flexibilidad debe mantenerse, se necesitan mecanismos estructurados de cooperación, tales como arreglos permanentes con las Naciones Unidas, contactos frecuentes entre sus más altas autoridades, talleres conjuntos, armonización de procedimientos y ejercicio de la autoridad, en especial, cuando se trata de operaciones que involucran a las fuerzas armadas o los grupos de acción cívica. La cooperación también debe propender a un mejor aprovechamiento del potencial económico de los diferentes instrumentos, e incluir soluciones para lo que en algunos casos se ha convertido en un problema extremo cual es la ayuda financiera para implementar medidas.

### **La contribución a la creación de un orden internacional mediante el derecho.**

Las Naciones Unidas han servido a la creación y vigencia del derecho desde su establecimiento, contribución que realiza ya sea fomentando el proceso de codificación o desarrollo del derecho internacional a través de la Comisión de Derecho Internacional, o mediante la labor de la Corte Internacional de Justicia.

Junto con reconocer este mérito, nuestro país se ha identificado particularmente con la generación de acuerdos multilaterales sobre materias fundamentales para el ejercicio de la soberanía y jurisdicción de los Estados, la creación de un marco común entre países desarrollados y en desarrollo, y el fomento de la cooperación internacional. Particular importancia ha tenido para la política exterior chilena su participación en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el derecho espacial, la celebración de la Cumbre de la Tierra sobre el medio ambiente y el desarrollo y las convenciones adoptadas con ocasión de ella, así como la generación de nuevos principios de derecho internacional mediante las declaraciones de la Asamblea General sobre cuyas bases se negociarán convenciones o se fortalecerá el mandato de la propia Organización.

En estas áreas, así como en todas aquéllas que implican un avance en el establecimiento de pautas y estándares de conducta para enfrentar

problemas globales mediante procedimientos como el consenso y el compromiso de posiciones entre países de diferente nivel de desarrollo, Naciones Unidas constituye un foro experimentado y con el cual nuestro país deberá cooperar activamente.

Como tareas que requerirán atención en los años siguientes, mencionamos la creación de un tribunal penal internacional, con mandato claro y acotado, cuya existencia y funcionamiento no esté sujeto exclusivamente a una decisión del Consejo de Seguridad durante o después de un grave conflicto; la profundización en la cooperación jurídica y política ante los fenómenos del narcotráfico y el terrorismo internacional cuando afecten o puedan afectar en particular a la paz y a la seguridad internacional.

Igualmente, en este mismo ámbito, la labor de la ONU en la promoción de acuerdos, leyes uniformes y normas modelo para regir las actividades transnacionales, así como el arbitraje comercial, reviste una alta prioridad para la inserción económica internacional de Chile y debe ser apoyada mediante los esfuerzos necesarios.

La diplomacia de las Naciones Unidas constituye el ejercicio multilateral más complejo, amplio y flexible del mundo contemporáneo. Coexisten en ella temas y asuntos de interés general, así como otros de impacto o importancia meramente local, cuya solución o conducción están estrechamente vinculadas a la existencia de un marco multilateral de referencia. La preparación para una participación activa y provechosa en este último ámbito, exige una permanente conciliación de los escenarios en los cuales se desenvuelve la política exterior de un país, con vistas a aprovechar de manera integral el factor multilateral con aquéllos más específicos de las relaciones bilaterales y otras iniciativas de cooperación internacional.

En este sentido, no puede existir una diplomacia para las Naciones Unidas y otra diferente para referirse a otros escenarios de las relaciones exteriores, particularmente si se aplican a materias similares que requieren de un tratamiento integral.