

**FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD  
DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS**

*Preparado por*

**H. L. Hernández  
S. Kuyama**

**Dependencia Común de Inspección**



**Ginebra  
1995**

## Índice

	<u>Párrafo</u>	<u>Página</u>
SIGLAS		v
RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		vii
INTRODUCCIÓN	1 - 9	1
I. LAS RESPUESTAS A LOS CONFLICTOS EN CURSO: ACTUACIÓN Y PROBLEMAS DE LAS NACIONES UNIDAS	10 - 56	3
A. Los conflictos en curso: características y consecuencias principales	10 - 17	3
B. El mantenimiento de la paz: ¿de un crecimiento exponencial a una tendencia a la baja?	18 - 26	4
C. Asistencia humanitaria	27 - 34	7
D. Consolidación de la paz después de los conflictos	35 - 41	8
E. Despliegue preventivo	42 - 45	11
F. Algunas enseñanzas de la experiencia	46 - 56	12
II. LA DIPLOMACIA PREVENTIVA EN LAS NACIONES UNIDAS: INTENTOS REALIZADOS Y PROBLEMAS ACTUALES	57 - 98	15
A. Generalidades	57 - 62	15
B. El papel de los órganos principales	62 - 74	16
C. El papel del Secretario General	75 - 79	19
D. La capacidad actual de la Secretaría para la diplomacia preventiva	80 - 98	21
a) Creación y reorganización del DAP	82 - 85	21
b) La misión actual del DAP	86 - 87	22
c) Recursos del DAP	88 - 90	23
d) Actividades del DAP	91	24
e) Medidas recientes encaminadas a mejorar la capacidad de análisis de políticas	92 - 98	25
III. UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS	99 - 140	28
A. El concepto de una estrategia integral de prevención de conflictos y sus elementos	99 - 106	28

B.	Mejoramiento de la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva	107 - 117	30
	a) Ajuste estructural/Dependencia de prevención de conflictos	113 - 114	31
	b) Equipos regionales de prevención de conflictos	115	31
	c) Equipo de tareas para la prevención de conflictos	116	32
	d) Contingente de personalidades de alto nivel	117	33
C.	La alerta temprana y la prevención de los conflictos	118 - 140	33
	a) La alerta temprana y sus finalidades	118 - 126	33
	b) De proyecto piloto a sistema completamente desarrollado	127 - 137	34
	c) De la alerta temprana a la acción temprana	138 - 140	37
IV.	LA LUCHA CONTRA LAS CAUSAS FUNDAMENTALES DE LOS CONFLICTOS	141 - 213	38
	A. Causas fundamentales de los conflictos	141 - 147	38
	B La consolidación de la paz antes de los conflictos: necesidades y medios	148 - 155	39
	C. Las Naciones Unidas: desafíos y actividades	156 - 160	41
	D. Actividades de prevención de conflictos del sistema de las Naciones Unidas	161 - 213	42
	a) Programas de las Naciones Unidas	162 - 190	42
	b) Organismos especializados de las Naciones Unidas	191 - 209	51
	c) Instituciones financieras multilaterales	210 - 212	56
	E. Financiación de la consolidación de la paz antes de los conflictos	213	57
V.	HACIA LA COOPERACIÓN UNIVERSAL PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS	214 - 261	58
	A. Las organizaciones regionales y subregionales	215 - 242	58
	a) Capacidades y actividades	219 - 234	59
	b) Desarrollo de la cooperación	235 - 242	63
	B. Organizaciones no gubernamentales	243 - 261	65
	NOTAS		70

## SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
APRONUG	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CDH	Centro de Derechos Humanos
CDR	Centro de Documentación sobre los Refugiados
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CINU	Centro de Información de las Naciones Unidas
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
DADSG	Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión
DAG	Departamento de Administración y Gestión
DAH	Departamento de Asuntos Humanitarios
DAP	Departamento de Asuntos Políticos
DCPDS	Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible
DIESAP	Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ECOMOG	Grupo de Verificación de la Cesación del Fuego
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
GCMP	Grupo Consultivo Mixto de Políticas
IA	International Alert
IGADD	Autoridad Intergubernamental sobre Sequía y Desarrollo
LEA	Liga de los Estados Árabes
MFCS	Medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad
MINUGUA	Misión de las Naciones Unidas de verificación de derechos humanos en Guatemala
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental
MINUSAL	Misión de las Naciones Unidas en El Salvador
MONUT	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán
NPFL	Frente Patriótico Nacional de Liberia
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OCI	Organización de la Conferencia Islámica
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIDDH	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones

OIRI	Oficina de Investigaciones y Reunión de Información
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONUMOZ	Operación de las Naciones Unidas en Mozambique
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
ONUSOM	Operación de las Naciones Unidas en Somalia
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte
OUA	Organización de la Unidad Africana
PARINAC	Asociación para la Acción
PIOOM	Centro para el Estudio de los Conflictos Sociales, Universidad de Leiden
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto nacional bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRODERE	Programa de Desarrollo para las Personas Desplazadas, los Refugiados y los Repatriados en Centroamérica
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SIPRI	Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz
TNP	Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares
UE	Unión Europea
UNAMIR	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda
UNAVEM III	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIKOM	Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait
UNMIL	Misión de las Naciones Unidas en Haití
UNOMIL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia
UNPROFOR	Fuerza de Protección de las Naciones Unidas
WWW	World Wide Web

## RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En 1993-1994 se producían o estaban a punto de producirse en el mundo unos 50 conflictos graves que crearon alrededor de 26,8 millones de refugiados y causaron aproximadamente 4 millones de muertos. Esa tremenda pérdida de vidas continúa y los civiles pueden llegar a constituir hasta el 90% de las víctimas. La gran probabilidad de que algunos conflictos que por el momento son de baja intensidad se agraven y se conviertan en guerras abiertas hará inevitable que la comunidad internacional intervenga en un número cada vez mayor de casos.

Ninguna nación, por muy segura que se sienta desde el punto de vista militar o económico, puede considerarse inmune a las condiciones desestabilizadoras que existen en otros lugares del mundo. Hoy día ningún país o grupo de países está preparado o capacitado para enfrentarse por sí solo al nuevo desorden mundial.<sup>1</sup> A pesar de todas las críticas, las Naciones Unidas siguen siendo la autoridad internacional idónea para responder a las amenazas a la seguridad internacional y a las crisis internas.

No obstante, la experiencia reciente ha demostrado que, a fin de ganar en eficacia y eficiencia, las Naciones Unidas deben adoptar una estrategia más **activa** para hacer frente a los conflictos y deben formular y utilizar nuevos instrumentos, nuevos conceptos y nuevas respuestas. Va surgiendo un consenso a favor de dedicar mucha más atención a la prevención de los conflictos, lo cual entraba, en particular, recurrir más ampliamente a la diplomacia preventiva e intervenir más activamente en medidas preventivas (anteriores a los conflictos) de consolidación de la paz. De hecho, esas actividades pueden constituir el núcleo de una **estrategia integral de prevención de conflictos**.

El objetivo básico de la aplicación de una estrategia integral de prevención es crear unas condiciones de resistencia a los conflictos en países o regiones potencialmente vulnerables. El sistema de las Naciones Unidas tiene una capacidad única para poner en marcha ese concepto, ya que casi todas sus organizaciones disponen de diversas dependencias operativas capaces de atender a los distintos factores que constituyen las causas de los conflictos. Sólo las Naciones Unidas pueden ofrecer un enfoque integrado basado en su red de alcance mundial, en su experiencia sin par y en su legitimidad universal.<sup>2</sup> Por ello se encuentran en una posición óptima para ayudar a los países a reconciliar los objetivos paralelos de la paz y el desarrollo.

Sin embargo, en la práctica todavía no se ha desarrollado plenamente el potencial de las Naciones Unidas para adoptar un enfoque integrado, ni en la propia Organización ni con sus organismos especializados. A juicio de los Inspectores, es necesario adoptar varias medidas inmediatas para establecer y aplicar una estrategia integral de prevención de conflictos.

La **diplomacia preventiva** debería ocupar un lugar mucho más destacado en las actividades del sistema las Naciones Unidas. En realidad, la importancia del fortalecimiento de la diplomacia preventiva fue uno de los dos grandes temas que se trataron en el debate general del quincuagésimo periodo de

sesiones de la Asamblea General, celebrado en los meses de septiembre y octubre de 1995.<sup>3</sup> A este respecto, los Estados Miembros propugnan en particular una participación más activa y una utilización más eficaz de la experiencia y el potencial de los órganos principales de las Naciones Unidas en el ámbito de la prevención de conflictos, inclusive la creación de unos vínculos y de una cooperación sistemáticos entre ellos. A continuación se sugieren algunas medidas encaminadas a lograr este objetivo.

**RECOMENDACIÓN 1. En el contexto del fortalecimiento de las funciones de los órganos principales de las Naciones Unidas en el ámbito de la prevención de conflictos, la Asamblea General tal vez desee estudiar las ideas siguientes:**

- a) definir medios prácticos de hacer participar a la Asamblea General en la diplomacia preventiva;
- b) instaurar reuniones periódicas del Consejo de Seguridad para estudiar situaciones que pueden dar lugar a conflictos;
- c) determinar la forma en que el Consejo Económico y Social podría contribuir a prever mejor problemas económicos y sociales que pudieran dar lugar a situaciones de crisis y formular estrategias para atender a las causas económicas y sociales de los conflictos;
- d) crear un grupo de trabajo ad hoc o un pequeño comité sobre prevención de conflictos, integrado por miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social, encargado de facilitar el manejo de situaciones de crisis potenciales de una manera integrada; y
- e) utilizar la Corte Internacional de Justicia para el arreglo pacífico de controversias, inclusive la competencia de sus Salas o la mediación oficiosa de la Corte.

Los Inspectores consideran que se requiere un enfoque más profesional y mejor delimitado de la prevención de conflictos. Hay que fortalecer la capacidad de la Secretaría para apoyar las funciones de diplomacia preventiva de los órganos legislativos competentes y del Secretario General. Actualmente, tan sólo el 0,65% del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas se dedica a la diplomacia preventiva (junto con el establecimiento de la paz). Una diplomacia preventiva eficaz puede evitar la necesidad de realizar tareas de mantenimiento de la paz, consolidación de la paz después de un conflicto, asistencia humanitaria y reconstrucción, todas las cuales son actividades mucho más costosas. Además, esa diplomacia preventiva puede contribuir a evitar una pérdida innecesaria de vidas humanas.

**RECOMENDACIÓN 2. Los Estados Miembros tal vez deseen considerar la posibilidad de conceder más prioridad a la diplomacia preventiva y de dedicar más recursos a esa función, entre otras cosas reasignando recursos de esferas de baja prioridad.**

La actual estructura de la Secretaría no parece permitir una concentración suficiente en la diplomacia preventiva. Las funciones

pertinentes están repartidas entre las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos (DAP). Algunas de ellas también están a cargo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP).

RECOMENDACIÓN 3. Para permitir una mejor concentración en la diplomacia preventiva y un cumplimiento más eficaz de las tareas pertinentes por el DAP, y con sujeción al incremento de los recursos del Departamento sugerido en la recomendación 2 supra, el Secretario General tal vez desee emprender el necesario ajuste estructural del Departamento, una de cuyas opciones podría ser la creación de una dependencia dedicada específicamente a la prevención de conflictos, de ser necesario. Las funciones principales del DAP fortalecido en el terreno de la diplomacia preventiva serían las siguientes:

- a) llevar a cabo un análisis orientado a la acción de las situaciones que pudieran degenerar en conflictos, mediante la síntesis de información de fuentes internas y externas;
- b) proponer al Secretario General medidas apropiadas, con un canal de comunicaciones (acceso) perfeccionado que facilite una actuación rápida;
- c) ayudar al Secretario General a realizar actividades de diplomacia preventiva (como misiones de determinación de hechos, de mediación y de buenos oficios) decididas por él mismo y/o por mandato del Consejo de Seguridad;
- d) prestar al Consejo de Seguridad servicios de secretaría sobre cuestiones materia de diplomacia preventiva; y
- e) desempeñar las funciones de "núcleo básico" para pequeñas misiones sobre el terreno, de ser necesario.

RECOMENDACIÓN 4. Como complemento de las medidas que habría que adoptar a nivel de la Sede, el Secretario General tal vez desee considerar la posibilidad de crear, siempre que sea necesario y viable, en los centros regionales de las Naciones Unidas (las sedes de las comisiones regionales), pequeños equipos de diplomacia preventiva. Esos equipos evaluarían la evolución de situaciones que pudieran degenerar en conflictos y recomendarían medidas apropiadas al DAP o por conducto de éste. De ser necesario, y de conformidad con las instrucciones recibidas de la Sede de las Naciones Unidas, emprenderían las acciones apropiadas, incluido el establecimiento de enlaces con los respectivos gobiernos, partes, facciones y grupos involucrados a fin de desactivar o evitar los conflictos. Los equipos deberían contar con la asistencia de representantes especiales del Secretario General (cuestiones políticas) y de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas de los países de las regiones correspondientes (cuestiones económicas, sociales y humanitarias), así como de las comisiones regionales y otras oficinas de las Naciones Unidas según fuera necesario.

Una capacidad apropiada de **alerta temprana** determina en buena medida el éxito de las actividades de diplomacia preventiva. Actualmente varios departamentos de las Naciones Unidas y organizaciones del sistema disponen ya de un volumen considerable de información y poseen esa capacidad en diversas formas. Por ejemplo, las Naciones Unidas propiamente dichas cuentan con varios dispositivos de alerta temprana o mecanismos similares. Existe también una capacidad interinstitucional, así como un "marco de coordinación" (entre el DAH, el DAP y el DOMP), uno de cuyos elementos es el análisis conjunto de señales de alerta temprana. A juicio de los Inspectores, los análisis o las alertas tempranas independientes, por muy útiles que sean para sus propios fines, no facilitan una acción preventiva concertada y eficaz del sistema de las Naciones Unidas basada en una comprensión común de los problemas. En este sentido, el "marco de coordinación" puede considerarse un paso adelante para lograr una mejor coordinación entre los departamentos interesados. Sin embargo, este mecanismo parece presentar ciertas deficiencias en la práctica, particularmente en el aspecto de la coordinación entre la Sede, las oficinas que no se encuentran en Nueva York (incluido el Alto Comisionado para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos) y los lugares en que se realizan las actividades sobre el terreno. Cabe agregar también que un sistema de alerta temprana de gran utilidad que ya existe -el sistema de alerta humanitaria temprana (HEWS)- no es más que un proyecto extrapresupuestario financiado por un Estado Miembro.

Para crear una buena capacidad de alerta temprana en el sistema de las Naciones Unidas es necesario adoptar varias medidas para mejorar los procedimientos de reunión de información (presentación de informes), fortalecer las funciones analíticas de distintos departamentos, oficinas y organizaciones del sistema y unificarlas en una sola función y un solo mecanismo sistemático e integrado.

**RECOMENDACIÓN 5.** El sistema de alerta humanitaria temprana (HEWS) del Departamento de Asuntos Humanitarios puede constituir el núcleo de una capacidad unificada de alerta temprana de las Naciones Unidas, que el Secretario General debería ubicar en el DAP para que sirviera de "sistema de evaluación y apoyo analíticos" de las actividades de diplomacia preventiva descritas en la Recomendación 9. [Obviamente, en su nueva ubicación, el sistema también puede utilizarse para fines de alerta humanitaria temprana, cuestión a la que se hace referencia en un nuevo informe de la DCI sobre la participación del sistema de las Naciones Unidas en el suministro y la coordinación de asistencia humanitaria].<sup>4</sup> Después de trasladar el sistema al DAP, habría que estudiar la posibilidad de financiarlo con cargo al presupuesto ordinario, teniendo presente la Recomendación 2.

**RECOMENDACIÓN 6.** El Secretario General debería velar por que la presentación de informes a la Sede sobre la situación en los palees (problemas potenciales o inminentes) por las oficinas exteriores de los organismos operacionales de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, ACNUR, etc.), así como por los centros de información de las Naciones Unidas y de las misiones sobre el terreno de los departamentos u oficinas de las Naciones Unidas (DAP, DAN, DOMP, Alto Comisionado para los Derechos

Humanos/CDH) se regularizara y por que la información Y los análisis pertinentes se canalizaran sistemáticamente hacia el DAP. A ese respecto, la asistencia de servicios informáticos en línea con computadoras y programas compatibles, así como un formato normalizado de presentación de Informes, agilizarían la necesaria tramitación. Además, es importante que existan una coordinación y una cooperación estrechas entre los departamentos u organismos y que se puedan producir evaluaciones preliminares sobre el terreno respecto de la situación en un lugar determinado, gracias a una constante vigilancia.

**RECOMENDACIÓN 7.** También habría que invitar a los Estados Miembros, los organismos especializados de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales y otras fuentes, como las instituciones académicas y de investigación, a facilitar al DAP la información y los análisis pertinentes.

Los Inspectores son conscientes de que algunos Estados Miembros tienen ciertas reservas sobre el establecimiento de una función de alerta temprana en toda regla en la Secretaría de las Naciones Unidas. A juicio de los Inspectores, esas objeciones pueden superarse si se asegura la **transparencia** del sistema, sin menoscabo del carácter confidencial de ciertas informaciones, como se dispone en la resolución 47/120 de la Asamblea General. Los Inspectores también creen conveniente disponer de un mecanismo de comunicación de resultados que facilite el intercambio de información para lograr una mejor coordinación para la acción concertada.

Los Inspectores desean subrayar que la alerta temprana no es un objetivo en sí misma, sino un instrumento de gestión para la prevención de conflictos. La experiencia de la reciente participación de las Naciones Unidas en situaciones de conflicto indica claramente que uno de los principales problemas en esta esfera es el de lograr la **transición de la alerta temprana a la acción temprana**.

Una estrategia integral de prevención de conflictos debería incluir, como elemento indispensable, la **consolidación preventiva de la paz (antes de los conflictos)**. Actualmente, puede considerarse que algunas de las actividades que realizan ciertas organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas están orientadas a las causas fundamentales de los conflictos. Por ejemplo, la Junta Ejecutiva del PNUD ha asignado el 5% de los recursos básicos (aproximadamente 50 millones de dólares de los Estados Unidos al año) a actividades preventivas y curativas en "países en situaciones especiales". Si bien ésta es una medida positiva, una estrategia integral de prevención de conflictos exige dedicar mucha más atención a la consolidación preventiva de la paz (antes de los conflictos).

**RECOMENDACIÓN 8.** La noción de consolidación preventiva de la paz (antes de los conflictos)/"desarrollo preventivo" debe integrarse/incorporarse clara y plenamente en los programas sustantivos y operacionales del sistema de las Naciones Unidas como complemento de la diplomacia preventiva. En este contexto, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían examinar, individual y colectivamente, las políticas, los programas y los procesos de programación existentes y

concentrar más sus actividades en el alivio de las causas fundamentales de los conflictos. Habría que prestar una atención especial al fomento de la capacidad autóctona (incluida la capacidad de las mujeres y de los jóvenes) para la solución de problemas/prevención de conflictos gracias al mejoramiento de los programas de capacitación en esas esferas. Esto podría hacerse no sólo estableciendo centros de capacitación/solución de conflictos a nivel nacional y local para proporcionar un medio de formación, sino también creando mecanismos de prevención de conflictos con la puesta en marcha, por ejemplo, de un proyecto piloto mundial sobre la prevención de conflictos basado en una amplia participación de las mujeres y los jóvenes en el programa de actividades relativas a la paz. Además, en el contexto del fomento de la capacidad, habría que orientar las actividades a sectores específicos, entre los cuales podrían figurar las estructuras judiciales y de aplicación de la ley, las instituciones e instrumentos dedicados a la protección de las minorías y las culturas minoritarias y los medios de radiodifusión públicos.

RECOMENDACIÓN 9. Los órganos rectores del sistema de las Naciones Unidas, particularmente los de los organismos dedicados al desarrollo, tal vez deseen considerar la posibilidad de fortalecer los programas y actividades de sus respectivas organizaciones encaminados a abordar las causas fundamentales de los conflictos, con lo cual mejoraría el papel de esas organizaciones en la prevención de conflictos.

RECOMENDACIÓN 10. Habría que preparar descripciones, estudios monográficos e informes de evaluación sobre las políticas, los programas y los proyectos de prevención de conflictos y habría que elaborar una síntesis de las experiencias adquiridas/éxitos logrados y difundirla, según procediera y a petición de los interesados, a los países en que se ejecutan programas, los organismos donantes, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las instituciones financieras, las organizaciones no gubernamentales, los grupos parlamentarios y las instituciones académicas para que la utilizaran y comunicaran sus opiniones al respecto.

RECOMENDACIÓN 11. A fin de reforzar las actividades del sistema de las Naciones Unidas encaminadas a abordar las causas fundamentales de los conflictos, las Naciones Unidas y los organismos especializados deberían recurrir más a los Voluntarios de las Naciones Unidas y a funcionarios nacionales experimentados.

Reviste particular importancia la **coordinación** de las actividades relacionadas con la prevención de conflictos. Habría que reforzar los mecanismos apropiados de coordinación tanto sobre el terreno como a nivel de las sedes, a fin de asegurar que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas actuaran de concierto en el ámbito de la diplomacia preventiva y la consolidación de la paz antes de los conflictos.

RECOMENDACIÓN 12. El Secretario General, en su calidad de Presidente del Comité Administrativo de Coordinación (CAC), debería tomar la iniciativa respecto de promover el debate interinstitucional sobre la cuestión de la prevención de conflictos, con objeto de mejorar y fomentar

las actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas y su coordinación.

**RECOMENDACIÓN 13.** Sobre el terreno, los procedimientos de programación existentes como la "nota sobre la estrategia del país" podrían utilizarse activamente o bien como mecanismo para determinar problemas críticos, incluido el grado de vulnerabilidad de un país a una posible crisis en una perspectiva de mediano o largo plazo, o bien como marco de referencia para la coordinación y la cooperación a nivel de todo el sistema para abordar los problemas que se hubieran puesto de manifiesto.

**RECOMENDACIÓN 14.** Habría que velar por que hubiera una colaboración más estrecha entre los organismos de desarrollo y los organismos humanitarios y de derechos humanos tanto sobre el terreno como a nivel de las sedes, con objeto de coordinar las actividades (programas) y aprovechar al máximo los recursos de que disponen esos organismos.

Huelga decir que el desafío a que se enfrenta hoy la comunidad internacional es demasiado abrumador para que las Naciones Unidas puedan afrontarlo solas. Es indispensable una **cooperación universal**, que entraña **esfuerzos conjuntos** de los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones financieras multilaterales, las organizaciones regionales, las gubernamentales y las no gubernamentales y las instituciones de investigación, cada uno de los cuales deberá desempeñar una función nueva y específica basada en sus ventajas comparativas. No obstante, las Naciones Unidas deberían ser tanto el catalizador como el centro de esa cooperación, debido a su mandato y al hecho de que constituyen la única organización capaz de integrar las actividades políticas, humanitarias, militares y socioeconómicas relacionadas con la paz y el desarrollo.

**RECOMENDACIÓN 15.** A fin de promover la acción concertada de la comunidad mundial -que es un requisito indispensable para lograr la eficacia de las actividades preventivas a nivel internacional, regional, nacional y local- las Naciones Unidas deberían actuar como centro y catalizador de los esfuerzos conjuntos, cultivar una división del trabajo eficaz entre todos los participantes (organismos especializados, organizaciones regionales, instituciones nacionales, organizaciones no gubernamentales, así como grupos parlamentarios, instituciones académicas, etc.) teniendo en cuenta sus conocimientos, su experiencia, su potencial y sus ventajas comparativas.

Ante todo, la capacidad de las Naciones Unidas para hacer frente a ese desafío dependerá de la determinación de sus Estados Miembros de otorgar a la Organización el **apoyo político, moral y material indispensable** que requiere.

En el año del cincuentenario de la fundación de la Organización, la renovada esperanza de que las Naciones Unidas puedan ser el garante del desarrollo pacífico, de los derechos humanos y de la estabilidad está a punto de ser destruida una vez más. La Organización actúa en un clima que puede describirse como de "fatiga por los conflictos" y de "fatiga de los donantes", al mismo tiempo que atraviesa la peor crisis financiera de su

historia. Como señaló recientemente el Secretario General, "las Naciones Unidas se enfrentan a una crisis inminente y, con ella, al riesgo de que se desmorone toda la estructura de paz que (hemos estado construyendo) durante medio siglo".<sup>5</sup> No hay que permitir que esto suceda. El mundo necesita unas Naciones Unidas fuertes y eficaces. En la Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y observadores de las Naciones Unidas se comprometieron, entre otras cosas, a hacer que las Naciones Unidas entraran en el siglo XXI "dotadas de medios, de recursos financieros y de estructuras que les permitan servir con eficacia a los pueblos en cuyo nombre fueron creadas".<sup>6</sup>

En un momento en que los Estados Miembros deberán no sólo reformar sino reinventar las Naciones Unidas para hacer frente a los desafíos del siglo XXI, la idea de fortalecer la capacidad de la Organización para la prevención de conflictos mediante el mejoramiento de sus actividades de diplomacia preventiva y de consolidación de la paz antes de los conflictos puede ser una cuestión decisiva. Efectivamente, su aplicación permitiría a la Organización: a) dirigir sus recursos limitados a la máxima prioridad mundial; b) concentrarse en un número menor de tareas y en la ventaja comparativa que supone su mandato universal de mantener la paz y la seguridad internacionales, y combinar su experiencia en los terrenos político, económico, social y humanitario; c) integrar programas y organismos con funciones paralelas; y d) convertirse, gracias a todo ello, en un instrumento más útil y eficaz.

## INTRODUCCIÓN

1. El cincuentenario de las Naciones Unidas no es sólo una ocasión para reconocer los logros de la Organización; la oportunidad exige también una reflexión y un análisis serios sobre su papel en el futuro. Cinco decenios después de su nacimiento, las Naciones Unidas se encuentran con un entorno internacional que ha experimentado grandes transformaciones.

2. En los últimos años, las actividades de las Naciones Unidas han cambiado espectacularmente, debido en particular a un crecimiento exponencial de las operaciones de mantenimiento de la paz. En 1988, las Naciones Unidas intervinieron en cinco controversias o enfrentamientos. En 1994, este número ascendió a 27. Más de 70.000 miembros del personal militar y civil de las Naciones Unidas prestaban servicios en las correspondientes misiones de mantenimiento de la paz y misiones conexas. El presupuesto anual de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz aumentó considerablemente en 1994, a un total de 3.600 millones de dólares de los Estados Unidos, y permaneció aproximadamente al mismo nivel en 1995.<sup>7</sup> La demanda de este tipo de actividad de las Naciones Unidas y el personal y los presupuestos que requiere han adquirido unas proporciones muy superiores a las de antes. Esta mayor actividad ha puesto en aprietos a la Organización, debido a cambios tanto cuantitativos como cualitativos. Éstos han sido aun más significativos que aquéllos.

3. Hoy en día las operaciones son considerablemente más complejas y apremiantes. Algunas de las actividades que se llevan a cabo actualmente son la observación de elecciones democráticas, la vigilancia de los derechos humanos, la supervisión de la repatriación de refugiados, el desarme de facciones hostiles, la reconstrucción de infraestructuras dañadas por la guerra y la prestación de asistencia humanitaria. Mientras que antes las operaciones de mantenimiento de la paz solían emprenderse tras prolongadas negociaciones con interlocutores reconocidos y legítimos, esto ha dejado de ser siempre así. En los últimos años, los conflictos y los enfrentamientos dentro de las fronteras de los Estados han sido más frecuentes que las guerras entre Estados. A veces no existen grupos fácilmente identificables con quienes se puedan entablar conversaciones. El despliegue de tropas de mantenimiento de la paz y de personal civil en un medio hostil es otra novedad.

4. Debido a la falta de preparación para el espectacular incremento de las operaciones de mantenimiento de la paz, a su nuevo carácter y a las difíciles circunstancias en que a menudo han debido llevarse a cabo, se han registrado tanto éxitos como fracasos. Éstos, no obstante, pueden atribuirse en mucha mayor medida a las partes en los conflictos que a una falta de eficacia de la Organización, aunque, injustificablemente, se suele criticar a ésta. Sin embargo, la experiencia de Rwanda, por ejemplo, y más aún las de la ex Yugoslavia y Somalia, han provocado un intenso debate internacional sobre la forma de hacer frente al incremento de los conflictos. En las Naciones Unidas, en particular, se han puesto de manifiesto diferencias entre los Estados Miembros sobre el modus operandi respecto de esos conflictos.

5. Un número considerable de Estados Miembros propugnan insistentemente el regreso a la modalidad tradicional del mantenimiento de la paz y a la habitual cautela con que se establecían esas operaciones, mientras que otros prestan apoyo a los criterios actuales.

6. Por otra parte, ese debate puso de relieve diferencias relativas a las prioridades de acción de las Naciones Unidas. Muchos países, explícita o implícitamente, quieren continuar dedicando atención y recursos a las actividades de mantenimiento de la paz, mientras que muchos otros, particularmente del mundo en desarrollo, preferirían concentrarse más en programas de desarrollo económico y social. Con todo, de ese debate ha surgido un resultado importante: un mayor reconocimiento de la necesidad de dedicar mucha más atención a la prevención de los conflictos.

7. La prevención es la forma más eficaz y económica de hacer frente a los conflictos. La experiencia ha demostrado que el costo de la pasividad, de no intervenir en los conflictos de una manera preventiva, es de millones de vidas perdidas durante los conflictos y miles de millones de dólares dedicados a la reconstrucción de países devastados. La cuestión que se plantea inevitablemente es la de si la comunidad internacional podrá permitírselo durante mucho tiempo. La respuesta es claramente negativa.

8. En el presente informe se pretende contribuir a la búsqueda de medios de fomentar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos. Su principal objetivo es proponer un concepto integral de prevención de conflictos. Los Inspectores presentan los fundamentos de ese concepto, su contenido y sus modalidades de aplicación. Suele considerarse que la "prevención de conflictos" tiene dos aspectos: primero, las actividades encaminadas a impedir que se produzca una situación que pueda dar lugar a sufrimientos humanos en gran escala; y, segundo, las actividades encaminadas a impedir que, una vez que se ha producido, una situación de este tipo continúe empeorando. Sin embargo, para los fines del presente informe, los Inspectores se concentraron en las medidas de prevención en situaciones anteriores a los conflictos.

9. Los Inspectores esperan que sus ideas puedan resultar provechosas no sólo para el sistema de las Naciones Unidas sino también para las organizaciones regionales, subregionales y no gubernamentales, así como para los países donantes y receptores.

## I. LAS RESPUESTAS A LOS CONFLICTOS EN CURSO: ACTUACIÓN Y PROBLEMAS DE LAS NACIONES UNIDAS

### A. Los conflictos en curso: características y consecuencias principales

10. El Centro para el Estudio de los Conflictos Sociales (PIOOM) de la Universidad de Leiden, en su estudio correspondiente a 1992, enumeró 160 conflictos nacionales e internacionales violentos y potencialmente violentos. De ellos, 32 se clasificaban como "guerras abiertas", en las que había como mínimo 1.000 muertos al año como consecuencia de batallas, otros 69 como conflictos de baja intensidad "en que la violencia es más esporádica y menos intensa", y 59 como controversias graves "en que una de las partes ha amenazado con utilizar la violencia, ha desplegado tropas o ha hecho una demostración de fuerza".<sup>8</sup>

11. Hoy en día, la mayoría de conflictos no se producen entre Estados sino que son internos, sin unas líneas de batalla claramente delimitadas. Según el Informe sobre desarrollo humano, 1994, del PNUD, de los 82 conflictos armados que hubo entre 1989 y 1992 sólo tres fueron entre Estados.<sup>9</sup>

12. Las consecuencias de los conflictos en curso han sido profundas. Se atribuyen a los conflictos recientes más de 4 millones de muertes, y los civiles pueden llegar a constituir el 90% de las víctimas.<sup>10</sup> Recientemente se informó de que 20 millones de personas estaban en peligro de morir de hambre en nueve países africanos, cifra que incluía más de 6 millones de personas en tres países assolados por la guerra, a saber, el Sudán, Somalia y Rwanda.<sup>11</sup>

13. Algunos países han sufrido no sólo el hundimiento de sus economías y el trastorno de sus estructuras y sistemas sino también una virtual destrucción de los medios de producción y la infraestructura física. Angola, Liberia y Somalia son los ejemplos más elocuentes a ese respecto. Mozambique, por ejemplo, sufrió una devastación menor y cabe esperar que la paz que se ha acordado sea duradera; con todo, una quinta parte de las instalaciones de atención de la salud y más de una tercera parte de las escuelas primarias tendrán que ser reconstruidas completamente.

14. Los conflictos internos han creado los mayores movimientos forzados de poblaciones desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente hay en el mundo casi 20 millones de refugiados y otros 24 millones de personas desplazadas en el interior de los países, en comparación con un total de 8 millones hace 10 años. Esas cifras equivalen aproximadamente a una persona desplazada de cada 130, y entre el 7096 y el 8096 de esas personas son mujeres y niños.<sup>12</sup> Se ha calculado que ese total podría llegar a los 100 millones de personas para el año 2000.

15. Los conflictos en curso provocan graves transgresiones de los derechos humanos y del derecho humanitario. En muchos casos, los sufrimientos de los civiles no son un elemento casual de las estrategias políticas y militares, sino que constituyen su principal objetivo.<sup>13</sup> Además de los malos tratos físicos y las privaciones, las víctimas sufren a menudo graves traumas y aumenta la frecuencia de las violaciones y los abusos sexuales. En algunos casos, como en Rwanda, el genocidio fue una característica de los conflictos en el interior de un Estado.

16. Los conflictos y guerras consumen recursos que de otro modo se dedicarían a la educación, a la salud, a la vivienda y a otros sectores del desarrollo. Incluso algunos de los países más pobres dedican más a su presupuesto militar que a la educación y a la salud de su población.<sup>14</sup> En cierto país africano, el presupuesto militar era cinco veces mayor que el de salud y educación.

17. Los conflictos en el interior de los Estados han tenido importantes efectos tanto en el volumen como en el contenido de tres tipos de actividades de las Naciones Unidas, a saber, las operaciones de mantenimiento de la paz, la asistencia humanitaria y la consolidación de la paz después de los conflictos. Aunque en mucha menor medida, también se ha desplegado una mayor actividad de diplomacia preventiva.

**B. El mantenimiento de la paz: ¿de un crecimiento exponencial a una tendencia a la baja?**

18. El mantenimiento de la paz no es más que uno de los diversos medios utilizados por la Organización para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, esa función ha ido ocupando el lugar más destacado de las actividades de las Naciones Unidas, por los motivos que se han señalado. También ha experimentado notables transformaciones conceptuales y prácticas. Cada vez más, el mantenimiento de la paz ha ido sobrepasando sus funciones tradicionales de vigilancia, observación, presentación de informes y supervisión de acuerdos de cesación del fuego. Actualmente, como señaló el Secretario General en su "Documento de posición presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas", se trata de operaciones integradas y multifuncionales. Verifican el cumplimiento de acuerdos de paz y de cesación del fuego y pueden tener poderes coercitivos. A menudo los componentes militares supervisan el desarme y la desmovilización al mismo tiempo que prestan apoyo a otros componentes encargados del desarrollo político y la reconciliación. La administración civil, incluida la supervisión de elecciones y referendos, la observancia de los derechos humanos y el apoyo de policía, la cooperación con los servicios sobre el terreno, el asesoramiento en materia humanitaria, la negociación y la mediación políticas o una combinación de todas esas tareas constituyen ya con frecuencia elementos habituales del mantenimiento de la paz internacional.

19. El mantenimiento de la paz ha ejercido una tremenda presión sobre los recursos financieros y humanos de las Naciones Unidas. Como reconoció el Secretario General, también ha distorsionado la imagen de las Naciones Unidas.

20. Como se ha indicado en el párrafo 2 supra, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas alcanzaron su nivel máximo en 1994. A comienzos de 1995, la tendencia fue un tanto a la baja, que se invirtió entrado el año. La inversión de la tendencia podría atribuirse a las operaciones en la ex Yugoslavia. Efectivamente, si bien el número de operaciones de mantenimiento de la paz disminuyó a 16, el número de miembros de esas misiones sólo se redujo a 67.000. Por tanto, es probable que el presupuesto de mantenimiento de la paz correspondiente a 1995 permanezca a un nivel aproximadamente igual que el de 1994, es decir, 3.600 millones de

dólares de los Estados Unidos.<sup>15</sup> Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Somalia y en la ex Yugoslavia se consideran las más costosas. En el momento de más intensidad de la operación de Somalia, los costos de mantenimiento de la paz eran de casi 3 millones de dólares al día, mientras que actualmente el costo diario de la operación en la ex Yugoslavia es de alrededor de 5 millones de dólares.

21. Las operaciones de mantenimiento de la paz, que se emprenden cada vez más como consecuencia de conflictos dentro de los Estados, adquieren un carácter intrínsecamente más complejo y peligroso. El número de víctimas entre los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz ha aumentado de un promedio de uno cada dos semanas durante el período anterior a la guerra del Golfo a uno cada dos días en la actualidad. Desde 1948 ha habido aproximadamente 1.170 víctimas entre las fuerzas de mantenimiento de la paz, de las cuales aproximadamente 725, es decir, más del 60%, se han producido en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que están en curso actualmente.<sup>16</sup> En los conflictos dentro de los Estados, las Naciones Unidas deben tratar con numerosos interlocutores cuya condición a menudo no está bien definida y cuya autoridad y mando sobre los elementos armados sobre el terreno no están claros. El Salvador, Camboya, Rwanda, Angola, Etiopía, Mozambique, Bosnia-Herzegovina: en todos esos casos las Naciones Unidas tuvieron que desplegar tropas para contribuir a la terminación de un conflicto interno o de una guerra civil.

22. Hay varios factores que recientemente han comenzado a influir en las actividades de mantenimiento de la paz. El primero es la "fatiga por los conflictos", que a su vez puede atribuirse a los resultados de algunas misiones de las Naciones Unidas. En realidad, las 21 operaciones de mantenimiento de la paz iniciadas por las Naciones Unidas desde 1988 han sido una mezcla de éxitos y logros diluidos por la frustración y la tragedia.<sup>17</sup> El fracaso de la misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Somalia ONUSOM II en su intento de construir un nuevo Estado en ese país asolado por la guerra se considera a menudo una lección crucial sobre las dificultades que entrañan los esfuerzos de la comunidad internacional por resolver los conflictos en curso. Las muertes de miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz a manos de combatientes somalíes, que recibieron una amplia publicidad, endurecieron las actitudes de los encargados de la formulación de políticas y del público en general respecto de la eficacia y los costos de la intervención militar, así como de las limitaciones de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Las operaciones en la ex Yugoslavia también han dado lugar a fuertes críticas de la función de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

23. Otro factor ha sido la incapacidad de desplegar rápidamente las fuerzas cuando surge una crisis. Esto se aplica a las operaciones de paz de las Naciones Unidas, ya se trate de operaciones de mantenimiento de la paz u operaciones conexas en cumplimiento del Capítulo VI o de operaciones de imposición de la paz en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Por ejemplo, las Naciones Unidas necesitaron más de seis meses para desplegar la APRONUC una vez que fue aprobada por el Consejo de Seguridad. La reacción ante la crisis de Rwanda también fue muy lenta. En este contexto, cabe mencionar que se están debatiendo varias propuestas cuyo propósito es agilizar el despliegue de las misiones de paz de las Naciones Unidas. Esas propuestas incluyen un "equipo de urgencia" de las Naciones

Unidas y el informe titulado "Hacia una capacidad de reacción rápida para las Naciones Unidas".<sup>18</sup>

24. No obstante, al evaluar los resultados de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se presta atención especialmente a la experiencia del decenio de 1990, en el que se han producido tanto fracasos relativos (Somalia, Bosnia, Angola) como éxitos (Chipre, El Salvador, Haití, Namibia, Camboya, Georgia y Mozambique). Ciertamente, la Organización es merecedora de encomio por haber podido, en un breve plazo, hacer frente al extraordinario crecimiento del número y del volumen de las crisis que se han producido. Por otra parte, las Naciones Unidas no siempre ofrecen la respuesta perfecta a los conflictos, pero tampoco puede hacerlo la OTAN, ni las medidas unilaterales, ni la inacción. Los Inspectores comparten la opinión de que "el remedio apropiado para los males de la actividad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas consiste en procurar que ese instrumento sea tan útil y eficaz como sea posible".<sup>19</sup> Pese a las críticas, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han tenido generalmente más éxito del que habría cabido esperar. Con todas sus limitaciones, han demostrado su capacidad, en las circunstancias adecuadas, de separar a los adversarios, mantener la cesación del fuego, facilitar la entrega de socorro humanitario, permitir el regreso a sus hogares de los refugiados y las personas desplazadas, desmovilizar a los combatientes y crear condiciones en que pueda producirse una reconciliación política y puedan celebrarse elecciones libres.<sup>20</sup>

25. En los últimos años, ninguna otra cuestión ha sido tan dominante en las Naciones Unidas como la de determinar la función y la eficacia apropiadas de sus operaciones de mantenimiento de la paz. En el Consejo de Seguridad y en otros foros se han formulado muchas preguntas difíciles acerca de los objetivos, el costo, el alcance, el mandato, el riesgo y la duración de las misiones de mantenimiento de la paz. En muchas ocasiones, los Estados Miembros subrayaron que las operaciones de mantenimiento de la paz debían tener objetivos claros y realistas, debían estar debidamente equipadas, no debía desperdiciarse el dinero y había que fijar una fecha de terminación. El resultado de ese proceso analítico ha sido que las nuevas operaciones han sido menos y de menor envergadura, y que se han administrado mejor las ya existentes.

26. Al mismo tiempo que las Naciones Unidas han comenzado a reconsiderar las reglas fundamentales del mantenimiento de la paz, también han mejorado la eficacia de sus operaciones. En los dos últimos años, se ha fortalecido la plantilla en la Sede y se han creado un Centro de Situación que funciona las 24 horas del día, una Dependencia de Capacitación, una Dependencia de Políticas y Análisis, así como una base logística avanzada y un almacén de suministros.

### C. Asistencia humanitaria

27. La multiplicación de crisis que han desembocado en conflictos violentos ha provocado un extraordinario incremento del número de personas que necesitan asistencia humanitaria. Entre 1989 y 1994, los recursos dedicados a programas humanitarios de los organismos del sistema de las Naciones Unidas han pasado de 845 millones de dólares al año a unos 3.000 millones de dólares, es decir, un aumento de más del triple.<sup>21</sup> En 1995, los organismos humanitarios gastarán con toda probabilidad más de 4.000 millones de dólares para prestar asistencia en situaciones de emergencia.

28. Frente a la continuación de las situaciones de emergencia y de conflicto en el mundo en desarrollo, los países desarrollados han respondido financiando un volumen creciente de asistencia humanitaria bilateral con cargo a unos presupuestos de ayuda que se van reduciendo. Si se considera que esa ayuda comprende la asistencia de emergencia y el socorro en casos de desastre y, por otra parte, el socorro en forma de ayuda alimentaria y los gastos dedicados a los refugiados, la ayuda humanitaria total proporcionada bilateralmente por los miembros del CAD se disparó de 1.000 millones de dólares a medianos del decenio de 1980 a 2.800 millones en 1991. En 1993 ascendía a 3.600 millones de dólares, es decir, el 17% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de carácter bilateral, mientras que en el decenio de 1980 no suponía más del 3%. Se calcula que casi el 40% de la AOD que se presta por conducto del sistema de las Naciones Unidas se dedica a situaciones de emergencia humanitaria. La asistencia para casos de emergencia aumentó del 20% en 1990 al 25% en 1994 en relación con los gastos en actividades operacionales, y la mayor proporción del incremento correspondió a África.

29. Así pues, la función y la estructura de las intervenciones de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia se han modificado considerablemente. Como ejemplo de las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas, cabe mencionar que en el marco de la ONUMOZ se requería la repatriación a Mozambique de 1,5 millones de refugiados de seis países vecinos. Los principales organismos de las Naciones Unidas dedicados a operaciones de socorro -el ACNUR, el UNICEF y el PMA- han ampliado su proporción en los desembolsos totales de las Naciones Unidas en los últimos años. Además, la parte de los presupuestos de cada uno de los organismos dedicada a las actividades de socorro también se ha incrementado. En el PRA, por ejemplo, entre el 25% y el 40% de la asistencia se dedicó a actividades de socorro en todos los años del periodo comprendido entre 1984 y 1989, pero esa proporción aumentó significativamente a partir de 1990. En 1992 y 1993 fue de más del 60% anual y en 1994 alcanzó la cota del 70%.<sup>22</sup>

30. Por lo que respecta a las condiciones en que se lleva a cabo la entrega de la asistencia humanitaria, cada vez es más frecuente que los organismos humanitarios tengan que actuar en sociedades dislocadas por la guerra. La experiencia de Somalia puso de relieve tanto las dificultades de realizar una actividad humanitaria en medio de la anarquía total como las limitaciones de la actuación humanitaria cuando se están aplicando medidas de imposición de la paz (Capítulo VII de la Carta). El uso de la fuerza contra una de las partes afecta inevitablemente la percepción de la imparcialidad y neutralidad de las Naciones Unidas y, por ende, también de

las organizaciones humanitarias de las Naciones Unidas que intervienen en la operación.

31. El incumplimiento de las normas humanitarias tiene importantes consecuencias en los efectos generales y la eficacia de la actuación humanitaria y en el bienestar de las personas a las que se procura prestar apoyo. La ex Yugoslavia no es más que un ejemplo de la forma en que la actividad humanitaria se ve sujeta a restricciones, mientras que los suministros se desvían y se utilizan de manera ilegítima para lograr objetivos diametralmente opuestos a los humanitarios. En otras situaciones de conflicto, como la de Liberia, el acceso a la asistencia humanitaria como derecho urgente e inalienable ha sido obstaculizado y denegado con el propósito manifiesto de lograr objetivos políticos.

32. Los medios limitados de que disponen los organismos humanitarios para proporcionar protección son particularmente evidentes en situaciones de conflicto y en situaciones caracterizadas por graves violaciones de los derechos humanos. La experiencia de Rwanda pone de manifiesto la forma en que la capacidad de las Naciones Unidas para prestar protección y asistencia queda menoscabada cuando los suministros y los mecanismos de distribución se utilizan para fines opuestos a los objetivos humanitarios. Encontrar un medio de llegar a los necesitados sin reforzar el poder de elementos que actúan de manera abusiva es uno de los desafíos más difíciles a que se ha enfrentado recientemente la comunidad humanitaria.

33. El Departamento de Asuntos Humanitarios está intentando coordinar las diversas actividades de emergencia, que han experimentado una gran expansión. Su tarea se ve complicada por la intervención más activa y generalizada que se exige de las Naciones Unidas en sus operaciones de mantenimiento de la paz. Se pone de manifiesto que en el sistema de las Naciones Unidas, a pesar de los esfuerzos que está llevando a cabo el DAH,<sup>23</sup> la coordinación presenta una dificultad importante, habida cuenta de las tradicionales diferencias de estrategia y de criterio entre los departamentos encargados de cuestiones de políticas, de mantenimiento de la paz, de entrega de suministros y de movilización del público de los distintos órganos de las Naciones Unidas.

34. El aumento de la frecuencia y la intensidad de las intervenciones humanitarias ha estimulado una nueva filosofía sobre la forma de impedir o atenuar futuras situaciones de emergencia, independientemente de sus causas. Teniendo en cuenta las características del problema, los organismos humanitarios han ido reconociendo cada vez más la importancia de invertir recursos en la diplomacia preventiva y la solución de conflictos. Sin embargo, esta creciente conciencia no se ha traducido en directrices operacionales ni en medidas concretas. El ACNUR, con su estrategia de prevención de conflictos y su política de ejecución, parece ser una de las escasísimas excepciones entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

#### **D. Consolidación de la paz después de los conflictos**

35. A fin de lograr un éxito absoluto, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas van seguidas a menudo por esfuerzos por afianzar la paz, que suelen recibir el nombre de consolidación de la paz

después de los conflictos. Esas medidas, encaminadas a abordar las causas fundamentales de un conflicto, incluyen no sólo el fomento del desarrollo o la asistencia humanitaria, sino también medidas encaminadas a restablecer o fortalecer las estructuras políticas y administrativas.<sup>24</sup> En particular, abarcan lo siguiente:

- a) la asistencia humanitaria de emergencia (por ejemplo, la ayuda alimentaria, la rehabilitación a corto plazo, etc.);
- b) la desmovilización y la reintegración en la vida civil y productiva del país (por ejemplo, en El Salvador o Nicaragua) de los ex combatientes y de otros grupos marginados, lo cual entraña la creación de programas de emergencia a corto plazo para satisfacer sus necesidades inmediatas de alimentación, capacitación, empleo, etc;
- c) la desmilitarización de la policía y la creación de fuerzas de policía civil;
- d) el establecimiento o el fortalecimiento de un poder judicial y de otras instituciones públicas y la promoción de los derechos humanos;
- e) la reconstrucción de la infraestructura física, que incluye los puentes, las carreteras, los ferrocarriles y las plantas eléctricas dañados y el desarrollo de los recursos humanos y las posibilidades de empleo; y
- f) las medidas de fomento de la confianza y reconciliación entre antiguos adversarios, con el objetivo de impedir que se repita la guerra.

36. Algunos de los programas y organismos de las Naciones Unidas, como la PAO, la OIT, el PNUD, la UNESCO y el Banco Mundial, poseen la capacidad técnica necesaria para desempeñar un papel destacado en distintos aspectos de la consolidación de la paz después de un conflicto. Por ejemplo, después de la etapa de mantenimiento de la paz de la solución del conflicto militar en El Salvador, las Naciones Unidas continuaron desempeñando un papel decisivo en la aplicación de las reformas propuestas en los acuerdos de paz de El Salvador, que eran ambiciosas desde cualquier punto de vista, por lo que era apropiado describirlas como una "revolución negociada". Comprendían, en particular, la creación de una policía civil nacional, distinta y separada de las fuerzas armadas, y la transferencia de tierras a ex combatientes y partidarios de las guerrillas que habían ocupado tierras durante los años de guerra, así como un intercambio de armas por tierra.

37. A este respecto, cabe señalar también que, durante algunos años, la OIT ha venido prestando apoyo a actividades nacionales encaminadas a crear empleo y oportunidades de generación de ingresos mediante la formación profesional y la rehabilitación profesional para antiguos soldados y personas incapacitadas como consecuencia de la guerra en varios países, como Camboya, Mozambique y Namibia. Sobre la base de la experiencia adquirida hasta la fecha, el Programa y Presupuesto de la OIT aprobado para 1996-1997 incluye un "programa de acción" para futuras actividades de distintos departamentos en materia de capacitación técnica y empresarial orientada a países que salen de una situación de conflicto armado.

38. Sin embargo, no siempre se cuenta con los recursos financieros y humanos necesarios para esas operaciones múltiples en gran escala. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, a causa de la restricción presupuestaria en los países donantes, la financiación externa no ha estado a la altura de las expectativas. Actualmente los países donantes están revisando sus políticas de ayuda y se muestran renuentes a financiar ciertos tipos de proyectos, a pesar de su importancia para los acuerdos de paz.<sup>25</sup> El problema es exacerbado por el hecho de que El Salvador está atravesando el proceso paralelo de aplicación de un riguroso programa de estabilización económica y ajuste estructural patrocinado por el FMI y el Banco Mundial. Con escasez de financiación interna, El Salvador se enfrenta a un auténtico dilema: ¿debe sacrificar la estabilización económica en aras de la aplicación de los acuerdos de paz o debe ejecutar estrictamente su programa de estabilización y ajuste estructural, con lo cual tal vez pondrá en peligro la paz?<sup>26</sup> Aparte del problema de la falta de fondos, este ejemplo pone de manifiesto también cierta desconexión entre ambos procesos y la falta de transparencia entre las actuaciones de los distintos participantes.

39. Ciertamente, esos problemas se habrían resuelto mediante: a) el intercambio regular y sistemático de información a los niveles apropiados, y b) una mejor coordinación entre las organizaciones y organismos que intervienen en las actividades relacionadas con la paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas, así como la integración de sus objetivos. Desgraciadamente, los órganos de coordinación interinstitucional existentes funcionan más como foros de debate general que como mecanismos de coordinación sustantiva. En este contexto, cabe mencionar que los Jefes de Estado y de Gobierno de las siete principales naciones industrializadas y el Presidente de la Comisión Europea declararon recientemente en Halifax que pedirían "a las instituciones de Bretton Woods y a las Naciones Unidas que establezcan un nuevo procedimiento de coordinación, sufragado en la medida necesaria con recursos existentes, para facilitar, en caso de crisis, una transición armoniosa desde la fase de emergencia a la de rehabilitación, y a cooperar con más eficacia con los países donantes".<sup>27</sup>

40. Debido a la diversidad y la complejidad de los problemas que experimentan los países que salen de conflictos armados o de situaciones de graves trastornos sociopolíticos, las actividades de consolidación de la paz después de un conflicto, que no son más que un complemento de los esfuerzos nacionales, se llevan a cabo en condiciones muy difíciles. Como se ha señalado, la economía de esos países suele estar en un estado desastroso o, por lo menos, gravemente dislocada. En la mayoría de los casos los países deben tomar decisiones difíciles, ya que las exigencias del afianzamiento de la paz compiten con las exigencias convencionales del desarrollo, lo cual somete a una tremenda presión las decisiones políticas y especialmente las asignaciones presupuestarias. Por lo tanto, las Naciones Unidas tienen una función que desempeñar para ayudar a los países que se hallan en situaciones de consolidación de la paz después de un conflicto a elegir estrategias de desarrollo, especialmente en la medida en que afectan al afianzamiento de la paz. Para ello, las Naciones Unidas necesitan fortalecer su capacidad analítica y operativa para ayudar a los países a formular políticas bien concebidas, transparentes, fiables y aplicables, tanto desde el punto de vista político como socioeconómico.<sup>28</sup> La UNESCO, por ejemplo, ayuda a los

países que salen de una guerra a garantizar que se incluyan componentes de consolidación de la paz en los proyectos de desarrollo.

41. No hay duda alguna de que las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos contribuyen a evitar la repetición de crisis importantes o de la violencia. Sin embargo, habida cuenta del costo y de los esfuerzos que supone esa actividad, se plantea inevitablemente la cuestión de si no es más razonable y económico ayudar a esos países en la situación anterior a los conflictos -cuando todavía existe algún tipo de economía y de infraestructura- en vez de restablecer una economía arruinada por los efectos de la guerra. Actuar después de los conflictos puede compararse, hasta cierto punto, con "cerrar la puerta del establo cuando el caballo ya se ha escapado".

#### **E. Despliegue preventivo**

42. En su informe titulado "Un programa de paz", el Secretario General se refirió al despliegue preventivo mediante una presencia de las Naciones Unidas en situaciones en que un país se considere amenazado o en casos de crisis interna, a petición del país, sin perjuicio del principio del respeto de la soberanía del Estado. De este modo, intentó definir el despliegue preventivo como una categoría distinta del mantenimiento de la paz. Cabe mencionar, no obstante, que muchas operaciones de mantenimiento de la paz de las denominadas tradicionales tienen un carácter de despliegue preventivo o de contención, como las de Chipre, India-Pakistán y el Oriente Medio.

43. El primer "despliegue preventivo", que ha creado un importante precedente, se llevó a cabo en 1993. De conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Seguridad en diciembre de 1992, se enviaron tropas a la ex República Yugoslava de Macedonia con el propósito de impedir que la violencia en Bosnia se extendiera y provocara "una guerra más amplia en Europa". Actualmente están destacados allí unos 1.100 cascos azules. También en 1993, el Consejo de Seguridad amplió el mandato de la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), desplegada en la frontera entre el Iraq y Kuwait, cuya misión dejó de limitarse a la observación de la frontera y se concibió para prevenir posibles incursiones.

44. Hasta la fecha puede decirse que el despliegue preventivo ha ofrecido buenos resultados y constituye un ejemplo que cabe seguir en otras zonas en que existe la posibilidad de que surjan conflictos. No obstante, se ve entorpecido por la falta de recursos y la resistencia ocasional de las autoridades de los países vulnerables a los conflictos a una intervención internacional y de las Naciones Unidas.

45. La Asamblea General está debatiendo una propuesta relativa a establecer, bajo los auspicios del Consejo de Seguridad, una brigada de despliegue rápido de las Naciones Unidas. Sus posibles tareas serían predominantemente de despliegue preventivo en casos de crisis inminentes, de mantenimiento de la paz en el intervalo entre una decisión del Consejo de Seguridad y la llegada de la fuerza internacional de mantenimiento de la paz, así como de despliegue en situaciones de emergencia de carácter humanitario.<sup>29</sup> Se pretende que una brigada de las Naciones Unidas sea un complemento de los instrumentos existentes para las operaciones de

mantenimiento de la paz y otras iniciativas en materia de gestión de situaciones de crisis, como el fortalecimiento de la Secretaría de las Naciones Unidas y su Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el progresivo desarrollo de las disposiciones sobre la capacidad de reserva de las Naciones Unidas y el establecimiento de mecanismos regionales de mantenimiento de la paz. Con arreglo a la propuesta mencionada, el valor añadido de una brigada de las Naciones Unidas residiría en su capacidad de aportar una medida provisional adecuada cuando una crisis se hiciera inminente y se requiriese el despliegue de fuerzas internacionales en un plazo muy breve. En función de las modalidades que se decidan para la financiación de esa brigada, sus costos anuales pueden estimarse aproximadamente entre 250 y 300 millones de dólares.<sup>30</sup>

#### **F. Algunas enseñanzas de la experiencia**

46. Las Naciones Unidas se enfrentan a las crisis actuales aplicando criterios tradicionales, al mismo tiempo que intentan efectuar los ajustes necesarios para hacer más eficaces sus operaciones. También procuran mirar al futuro y extraer el mayor número posible de enseñanzas de las experiencias tanto positivas (por ejemplo, Camboya, Namibia, Mozambique y El Salvador) como negativas (por ejemplo, Bosnia, Somalia y Rwanda).

47. Sin perjuicio de los esfuerzos que se están llevando a cabo para fortalecer y renovar **las operaciones de mantenimiento de la paz** (por ejemplo, la creación de una brigada de despliegue rápido de las Naciones Unidas), cabe destacar el principio de que las Naciones Unidas no pueden hacer la guerra. En cualquier caso, la primera y una de las lecciones más importantes que se han aprendido en las recientes operaciones de mantenimiento de la paz es que esa actividad no es la forma más eficaz y económica de resolver los conflictos. En muchas ocasiones los Estados, Miembros han subrayado que el mantenimiento de la paz no puede ser un sustituto del arreglo político de las controversias. Por consiguiente, propugnan con insistencia cada vez mayor que las Naciones Unidas se dediquen principalmente a la prevención de conflictos, que es la razón de ser misma de la Organización.

48. El número de conflictos armados internos, la devastación económica y social que provocan y el incremento masivo de las corrientes de refugiados que generan llevan a la conclusión de que los enfoques tradicionales para resolver esos conflictos no están dando resultados. Para que la comunidad mundial aprenda a prevenir la guerra se necesita una nueva visión estratégica. En particular, los Estados Miembros destacan que es igualmente importante abordar las causas profundas de los conflictos, especialmente en las esferas del desarrollo social y económico.<sup>31</sup>

49. Sin embargo, las Naciones Unidas, a pesar del gran potencial que encierran su mandato y su experiencia en la prevención de conflictos, en cierto modo todavía no se han adaptado a esa tarea. Existe un consenso generalizado sobre el hecho de que la prevención, la gestión o la solución de los conflictos exigen que sean nacionales de los países que se hallan en una situación de conflicto quienes actúen como un timón que dirija el progreso de los procesos de paz y trabajen con las partes hostiles locales para lograr la conciliación. Las partes del exterior, incluidas las Naciones

Unidas, pueden efectuar una contribución prestando apoyo para propulsar la búsqueda de paz, pero ésta no puede imponerse desde el exterior.

50. Otra enseñanza que puede aprenderse de la experiencia reciente es que en las operaciones de mantenimiento de la paz es más fácil mantener la autonomía, la imparcialidad y la neutralidad cuando los objetivos políticos del despliegue son claros y han sido aceptados por las partes, como en Camboya, en Mozambique o en las situaciones tradicionales de mantenimiento de la paz basadas en el consenso. Cuando los objetivos políticos no están claros y la operación de mantenimiento de la paz se pone en marcha en medio de un conflicto, como en Somalia o la ex Yugoslavia, pueden y suelen surgir tensiones entre los componentes político, militar y humanitario.

51. Con respecto al **componente humanitario** de las operaciones de las Naciones Unidas, parece que, cualquiera que sea el tipo de operación, es esencial que las organizaciones humanitarias conserven el carácter estrictamente apolítico, neutral e imparcial de sus mandatos.<sup>32</sup> En particular, las operaciones denominadas de "segunda generación" han puesto de manifiesto que la relación entre las actividades políticas y humanitarias es muy complicada. Los objetivos políticos y humanitarios no siempre coinciden y a veces incluso pueden entrar en contradicción; por otra parte, los medios políticos y militares no siempre coinciden con los principios humanitarios fundamentales. El logro de objetivos políticos puede requerir el uso de la fuerza contra una parte u otra, mientras que la acción humanitaria se basa en los principios de la imparcialidad y la neutralidad. La imparcialidad significa ayudar a las víctimas de todas las partes en el conflicto. La neutralidad significa algo más que ser ecuánime: significa ser independiente de toda meta o consideración política. La prestación de asistencia humanitaria no puede ni debe estar relacionada con los progresos que se efectúen en las negociaciones políticas ni con cualesquiera otros objetivos políticos.

52. La imagen neutral e imparcial de la actuación humanitaria puede ser erosionada en el contexto de las operaciones emprendidas en virtud del Capítulo VII en que se utiliza la fuerza, que por definición deben dirigirse contra una o más partes. Cuando las Naciones Unidas deciden utilizar la fuerza militar contra una parte en el conflicto, puede ser necesario que las organizaciones humanitarias, para desempeñar con eficacia sus mandatos, se distancien en la medida de lo posible.

53. Otra enseñanza importante es que la asistencia humanitaria a corto plazo jamás puede sustituir al **apoyo al desarrollo a largo plazo**. El mayor alcance de las actividades relacionadas con los conflictos, y los defectos del modus operandi tradicional para abordarlos, han puesto de relieve varias deficiencias del sistema de las Naciones Unidas. La más grave es la insuficiente coordinación que existe entre los distintos órganos de la Organización y la incapacidad de ésta para hacer frente a problemas relacionados con la paz y el desarrollo de forma rigurosa, integrada, transparente, coherente y sistemática. "Dicho de manera simple, el sector político y el sector económico y social de la Organización apenas se hablan; el idioma de los encargados de establecer la paz y el de los economistas no es el mismo, por lo que les cuesta comunicarse".<sup>33</sup>

54. El ejemplo de El Salvador a que se ha hecho referencia en el párrafo 38 supra ha demostrado las deficiencias básicas de los mecanismos de la comunidad internacional para abordar las situaciones complejas de países que están saliendo de la guerra civil o de una profunda crisis nacional. La enseñanza que hay que aprender es que cuando las Naciones Unidas emprenden actividades de diplomacia preventiva u operaciones de mantenimiento de la paz es necesario consultar a los organismos de desarrollo. Éstos deberían aplicar el mismo criterio con respecto a las Naciones Unidas una vez que se hubieran propuesto intervenir en actividades destinadas a abordar las causas fundamentales del conflicto. Lo más importante es que los procesos relacionados con la paz y con el desarrollo, respectivamente, se apliquen de manera integrada.

55. Dado que cada conflicto tienen características únicas, no es posible aplicar métodos estándar para su solución. En cada caso se necesita un concepto estratégico, basado en una evaluación objetiva de la situación de conflicto. Los problemas con que se tropieza al ocuparse de los conflictos tienen una escala y una complejidad tales que la única estrategia realista es la **acción concertada** en que participe la comunidad internacional a todos los niveles (la comunidad no gubernamental, quienes propugnan la paz a nivel local, las organizaciones internacionales, los académicos y los gobiernos), así como la cooperación entre los componentes de esa comunidad para lograr el máximo efecto de sus capacidades respectivas.<sup>34</sup>

56. Por último, uno de los principios fundamentales de la prevención de conflictos es el de intentar resolverlos al nivel más bajo posible para impedir que se origine un ciclo de escalada. Es menos costoso y más humano hacer frente a las amenazas contra la seguridad humana en una etapa inicial que en una etapa ulterior de su evolución; es mejor actuar pronto que tarde.

*"Signe siendo cierto que, por lo que respecta a las Naciones Unidas, la diplomacia preventiva todavía se halla en su infancia".<sup>35</sup>*

Daniel L. Spiegel

## II. LA DIPLOMACIA PREVENTIVA EN LAS NACIONES UNIDAS: INTENTOS REALIZADOS Y PROBLEMAS ACTUALES

### A. Generalidades

57. El primero de los cuatro propósitos principales de las Naciones Unidas consagrados en su Carta es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Capítulo VI, que lleva por título "Arreglo pacífico de controversias", dispone en el párrafo 1 del Artículo 33 que "las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección". Unas actuaciones equilibradas y bien meditadas pueden impedir que el conflicto se intensifique hasta llegar a un punto en que se requiera una intervención directa.

58. La Carta define asimismo un marco para la solución pacífica de las controversias internacionales, a saber, mediante "medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".<sup>36</sup> Así pues, la diplomacia preventiva se considera en la Carta como un vehículo para mantener la paz y la seguridad internacionales.

59. La diplomacia preventiva arroja los mejores resultados cuando se aplica en una etapa temprana, mucho antes de que exista la probabilidad de un conflicto armado. No obstante, y por desgracia, en el sistema de las Naciones Unidas ha sucedido con harta frecuencia que las actividades de diplomacia preventiva se han intentado demasiado tarde, cuando la escalada había alcanzado una etapa tan avanzada que era casi inevitable desembocar en hostilidades.<sup>37</sup> La Asamblea General considera que la aplicación oportuna de la diplomacia preventiva es el medio más sensato y eficiente para reducir las tensiones antes de que desemboquen en un conflicto.<sup>38</sup>

60. Si bien el mantenimiento de la paz es la parte más visible de las actividades de las Naciones Unidas, la diplomacia preventiva ha sido hasta muy recientemente la más difícil de observar. Es cierto que la diplomacia preventiva es una actividad muy delicada desde el punto de vista político que a menudo requiere gran discreción y reserva y, por tanto, se lleva a cabo principalmente entre bastidores. Carece del evidente efecto para los medios de comunicación de las operaciones de mantenimiento de la paz, por no hablar de actividades bélicas en gran escala para la imposición de la paz.<sup>39</sup> Por consiguiente, en la mayoría de los casos es difícil determinar si la

diplomacia preventiva impidió realmente el deterioro de una situación o si ésta se habría resuelto por sí sola sin intervención de las Naciones Unidas. Por el contrario, es fácil determinar cuándo ha fracasado la diplomacia preventiva.

61. En su lúcido informe titulado "Un programa de paz", preparado en respuesta a la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, el Secretario General definió la diplomacia preventiva como "las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan".<sup>40</sup> Si bien algunos analistas consideran que en esta definición no se distinguía claramente entre los conflictos, en el sentido de una controversia entre distintas partes, y el conflicto armado, la Asamblea General tomó nota de ella en su resolución 47/120. En la misma resolución se reconoció que "la diplomacia preventiva puede exigir medidas tales como el fortalecimiento de la confianza, la creación de un mecanismo de alerta temprana, la investigación de los hechos, y otras medidas en las que se combinen apropiadamente las consultas con los Estados Miembros, la discreción, la confidencialidad, la objetividad y la transparencia".<sup>41</sup>

62. Así pues, no sólo se acepta la noción de diplomacia preventiva, sino que ahora también se reconoce que puede ser un instrumento eficaz para la acción. No obstante, deberían utilizarse plenamente los mecanismos existentes y los que se crearán, así como disposiciones ad hoc, en cualquier situación en que exista la necesidad de prevenir un conflicto. En el marco de esos mecanismos o disposiciones habría que conceder prioridad a la necesidad de una acción coordinada, y la diplomacia preventiva debe estar plenamente integrada en el sistema de las Naciones Unidas.<sup>42</sup>

## **B. El papel de los órganos principales**

63. Teniendo en cuenta el grado de participación de las Naciones Unidas en diversos conflictos en todo el mundo, los Estados Miembros propugnan que los órganos principales de las Naciones Unidas desempeñen un papel más destacado en la prevención de conflictos. En la resolución 47/120 de la Asamblea General, entre otras cosas, **destacan** "la necesidad de que todos los órganos y organismos de las Naciones Unidas, según proceda, intensifiquen sus esfuerzos para fortalecer la función de la Organización en materia de diplomacia preventiva".

64. El papel y las atribuciones de la **Asamblea General** en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluida su función de "llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales",<sup>43</sup> quedan estipuladas en los Artículos 11, 12, 35 y 36 de la Carta. No obstante, recientemente varios Estados Miembros, teniendo en cuenta que los conflictos se continúan produciendo predominantemente en zonas del mundo en desarrollo, pidieron a la Asamblea General que desempeñara un mayor papel en la prevención de conflictos. Algunos de ellos pusieron en duda que pudiera esperarse crear un clima de opinión internacional en apoyo de la diplomacia preventiva sin un esfuerzo por parte de los distintos órganos de las Naciones Unidas, en particular de la Asamblea General. En su declaración de clausura del cuadragésimo noveno periodo de sesiones, el Presidente de la Asamblea

General afirmó que, por su carácter universal, la Asamblea era el órgano de las Naciones Unidas más competente para el diálogo y la prevención de conflictos.<sup>44</sup>

65. En la sección VII ("Papel de la Asamblea General en la diplomacia preventiva") de la resolución 47/120, la Asamblea General puso de relieve "el importante papel que le corresponde en la diplomacia preventiva, juntamente con el Consejo de Seguridad y el Secretario General" y que "debe actuar en estrecha cooperación y coordinación con el Consejo de Seguridad y el Secretario General, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y en consonancia con sus respectivos mandatos y funciones".<sup>45</sup> En la misma resolución, la Asamblea General decidió estudiar medios para apoyar las recomendaciones formuladas por el Secretario General en su informe titulado "Un programa de paz" a los efectos de alentar a los Estados Miembros a que, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, recurran a la Asamblea General a fin de ejercer más influencia a la hora de prevenir o contener situaciones potencialmente peligrosas o que puedan desembocar en fricciones o controversias internacionales.

66. El Capítulo VI (Artículo 33) de la Carta otorgó al **Consejo de Seguridad** la responsabilidad primordial en materia de diplomacia preventiva. El Consejo puede adoptar diversas iniciativas de prevención, gestión y solución de conflictos, inclusive la determinación de hechos y la observación, la imposición de sanciones y el envío de misiones de mantenimiento de la paz y de imposición de la paz. El Consejo también puede actuar como consecuencia de iniciativas del Secretario General, en particular autorizando misiones ampliadas, algunas de las cuales requieren una financiación separada como operaciones de mantenimiento de la paz. Hasta tiempos muy recientes, el Consejo de Seguridad, cuya carga de trabajo expresada en número de sesiones y resoluciones aprobadas<sup>46</sup> ha aumentado enormemente, participaba en acciones de diplomacia preventiva tan sólo de manera marginal. A lo largo del año 1994, el Consejo envió un número de misiones sin precedentes, todas ellas con destino a África: Burundi (en dos ocasiones), Mozambique, Rwanda, Somalia y el Sáhara Occidental. Esas misiones han demostrado de manera fehaciente que el Consejo de Seguridad podía desempeñar un papel mucho más activo en la diplomacia preventiva. También permitieron establecer un nuevo tipo de alianza cooperativa con la Secretaría para ese fin, tanto en la Sede como sobre el terreno.

67. Las misiones del Consejo de Seguridad constituyen tan sólo uno de los medios de su participación más activa en la diplomacia preventiva. Otra posibilidad es la creación de un comité o de un grupo de trabajo ad hoc sobre la prevención de conflictos. Esa entidad se mantendría en contacto regular con el Secretario General y el DAP sobre cuestiones de diplomacia preventiva y estudiaría las recomendaciones del Secretario General respecto de medidas preventivas. En este sentido, cabe recordar que la Asamblea General **alentó** "al Secretario General y al Consejo de Seguridad a que inicien cuanto antes consultas estrechas, de carácter permanente, a fin de elaborar, caso por caso, una estrategia apropiada para el arreglo pacífico de determinadas controversias, incluso con la participación de otros órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, así como de los mecanismos y organizaciones regionales, según proceda".<sup>47</sup>

68. A mediados de mayo de 1995, el Secretario General dio instrucciones a los jefes del DOMP y del DAP para que todos los informes que se presentaran en el futuro al Consejo de Seguridad sobre actividades de mantenimiento de la paz y establecimiento de la paz trataran no sólo de esas actividades sino también de toda la gama de actividades económicas y sociales realizadas por el sistema de las Naciones Unidas en el país o territorio en cuestión. El Secretario General subrayó que deseaba que esa parte de los informes tuviera un carácter estadístico e incluyera, respecto de cada actividad, el gasto aproximado de la organización de que se tratara durante el periodo a que hacía referencia el informe.

69. La participación del Administrador del PNUD en las reuniones del Equipo de Tareas Superior sobre las Operaciones de las Naciones Unidas, mencionado en el párrafo 116, contribuyó a la realización del deseo del Secretario General. El Administrador del PNUD, a quien el Secretario General ha encomendado el fortalecimiento del sistema de coordinadores residentes, es responsable de asegurar que los coordinadores residentes interesados efectúen aportaciones sobre las actividades de las Naciones Unidas en los sectores social y económico para su inclusión en el informe que el Secretario General debe presentar al Consejo de Seguridad. Ello constituye un ejemplo de la sinergia conseguida para mejorar el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, que se ha realizado gracias a la colaboración sistemática de los componentes políticos, sociales y económicos fundamentales del sistema para establecer y aplicar una estrategia integral de prevención.

70. Los Inspectores elogian esa iniciativa del Secretario General, que, a su juicio, permitirá al Consejo de Seguridad contar con una visión de conjunto de las actividades de la Organización relacionadas con el conflicto. Constituye también un ejemplo de los esfuerzos del Secretario General por continuar mejorando las relaciones entre la Secretaria y el Consejo de Seguridad.

71. Existe una opinión generalizada de que es necesario revitalizar el papel del **Consejo Económico y Social**. Éste podría ser el foro encargado de examinar a fondo la coherencia de las políticas de todo el sistema y de asegurar que la labor sustantiva de los fondos, programas y organismos encaja para prestar un servicio sin fisuras y que las tareas de asesoramiento político de los departamentos de la Sede complementan y apoyan las actividades de esos órganos, estableciendo, por una parte, un vínculo entre el seguimiento intergubernamental de los programas de acción adoptados por las grandes conferencias de las Naciones Unidas y la aplicación a nivel nacional de los objetivos de las conferencias y, por otra parte, estableciendo un vínculo entre el socorro y el desarrollo. Si bien la Asamblea General no se ha pronunciado sobre posibles tareas del Consejo Económico y Social en materia de actividades preventivas, éste tiene ciertamente un papel que desempeñar en ese ámbito. Al respecto, algunos Estados Miembros propusieron explorar un mecanismo con arreglo al cual el Consejo Económico y Social colaboraría con el Consejo de Seguridad para definir mejor las tensiones económicas y sociales y adoptar medidas al respecto antes de que se produjera el conflicto. En su Memoria sobre la labor de la Organización de 1992, el Secretario General recomendó al Consejo de Seguridad que, de conformidad con el Artículo 65 de la Carta, invitara al

Consejo Económico y Social "a que le presente informes sobre los acontecimientos económicos y sociales que, de no ser controlados, podrían amenazar la paz y la seguridad internacionales".<sup>48</sup>

72. En opinión de algunos Estados Miembros, el Consejo Económico y Social no sólo debería prestar asistencia al Consejo de Seguridad, a la Asamblea General y al Secretario General para pronosticar mejor los problemas susceptibles de desembocar en conflictos, sino que también debería formular estrategias para abordar sus causas sociales y económicas.

73. Los Inspectores consideran que, hasta que la Asamblea General no haya examinado la posible contribución del Consejo Económico y Social a una mejor previsión de los problemas económicos y sociales susceptibles de provocar una crisis y a la posible formulación de estrategias de las Naciones Unidas para abordar las causas económicas y sociales de los conflictos, podrían adoptarse algunas medidas intermedias para lograr una mayor participación del Consejo Económico y Social en la prevención de conflictos. A juicio de los Inspectores, esas medidas podrían comprender la creación de un grupo de trabajo ad hoc o de un pequeño comité, integrado por miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social, con objeto de facilitar la gestión de crisis potenciales de una manera integrada.

74. La **Corte Internacional de Justicia** también tiene un papel que desempeñar en la prevención de conflictos. Cabe mencionar que los mecanismos jurídicos internacionales de solución de conflictos por medios pacíficos han existido durante decenios, pero han sido insuficientemente utilizados, debido en gran medida a la poca disposición de los Estados<sup>49</sup> a ceder a un tribunal internacional jurisdicción sobre asuntos de su soberanía. No obstante, el reciente acuerdo entre Hungría y Eslovaquia al efecto de que la Corte dictamine sobre el fondo de la cuestión del proyecto hidroeléctrico de Gabčíkovo-Nagymaros es un acontecimiento que puede ser significativo. En "Un programa de paz", el Secretario General exhortó a que se recurriera con mayor frecuencia a la Corte para el arreglo pacífico de controversias, incluida la competencia de sus Salas o la mediación oficiosa de la Corte. En este contexto cabe mencionar que en 1994-1995 la Corte examinó un total de 13 casos, una cifra sin precedentes.

### C. El papel del Secretario General

75. Aparte del Artículo 99, no existe en la Carta mención alguna de un papel del **Secretario General** en la diplomacia preventiva. Como se ha mencionado en el párrafo 66 supra, la Carta otorgó al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial en la materia. Sin embargo, hasta tiempos recientes, la función de diplomacia preventiva ha sido realizada predominantemente por el Secretario General mediante sus misiones de buenos oficios. Los sucesivos titulares del cargo efectuaron importantes contribuciones a la diplomacia preventiva y en cierto modo eclipsaron la función del Consejo de Seguridad al respecto. Si se aceptan, esos buenos oficios pueden representar un elemento importante de la prevención. Se cree que esa función de mediación del Secretario General debería recibir pleno reconocimiento como mecanismo de prevención. También podría considerarse la posibilidad de definir concretamente esta función en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que se hiciera referencia

particular a su aspecto preventivo, a diferencia de las actividades de mediación encaminadas a lograr una solución política definitiva de la situación de conflicto.<sup>50</sup>

76. Con el aumento de la demanda de servicios del Secretario General y la proliferación del número de conflictos de que debían ocuparse las Naciones Unidas, se hizo cada vez menos realista esperar que el Secretario General se dedicara personalmente a actividades de buenos oficios y mediación respecto de todas las situaciones que iban surgiendo y que al mismo tiempo desempeñara la multiplicidad de funciones y tareas que se le han encomendado. En el bienio 1990-1991 se emprendieron 11 misiones ad hoc de buenos oficios del Secretario General. En 1994, esas misiones fueron 18.

77. Por tanto, con el tiempo y por necesidad, los titulares del cargo comenzaron a nombrar a diplomáticos o funcionarios superiores sus representantes especiales, representantes personales, enviados o emisarios para ayudar a seguir situaciones particulares y a prestar servicios de buenos oficios y mediación. En el pasado, esas designaciones se efectuaban típicamente respecto de casos concretos y quienes intervenían eran normalmente un número muy reducido de personas de confianza. Sin embargo, con el crecimiento exponencial de las misiones de mantenimiento de la paz y misiones conexas aumentó considerablemente la necesidad de esos funcionarios.

78. En el informe que presentó al cuadragésimo noveno de periodo de sesiones de la Asamblea General, el Secretario General comunicó que, al 31 de octubre de 1994, había 44 representantes y enviados especiales. De ellos, 23 estaban asignados a misiones de mantenimiento de la paz (8 con categoría de Secretario General Adjunto y 15 con categoría de Subsecretario General); 16 habían sido designados para asistir al Secretario General en el desempeño de sus funciones de buenos oficios y funciones conexas (12 con categoría de Secretario General Adjunto, 3 con categoría de Subsecretario General y 1 con categoría de D-2); y otros 15 a puestos especiales de alto nivel, incluidos los de asesores especiales del Secretario General (4 con categoría de Secretario General Adjunto y 1 con categoría de D-2). Informó también a la Asamblea General sobre las funciones, títulos y formas de financiación de los cargos mencionados, así como sobre los tipos de contratos de sus titulares.<sup>51</sup> Mientras tanto, en su declaración de 22 de febrero de 1995, el Presidente del Consejo de Seguridad alentó a los Estados Miembros que aún no lo hubieran hecho a que facilitaran al Secretario General los nombres de las personas que podrían tenerse en cuenta para ocupar puestos de representante especial o enviado especial del Secretario General, así como otros recursos humanos y materiales necesarios para las misiones dirigidas por esas personas.<sup>52</sup>

79. Las dificultades que suponía el ejercicio de la función de diplomacia preventiva se vieron complicadas por el hecho de que no existía un criterio sistemático e institucionalizado para la prevención de conflictos en una etapa temprana. Hasta fechas muy recientes no ha existido un mecanismo de secretaría que ayude a los Estados Miembros a cumplir sus obligaciones en virtud del Capítulo VI de la Carta. Es posible que la inexistencia de un mecanismo de este tipo también haya sido la razón de que el Secretario General no haya recurrido más activamente a las atribuciones que le confiere

el Artículo 99 de la Carta de llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

**D. La capacidad actual de la Secretaria para la diplomacia preventiva**

80. La diplomacia preventiva, junto con las funciones de buenos oficios, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, investigaciones y reunión y análisis de la información, se llevan a cabo en el marco del programa principal I, "Mantenimiento de la paz y la seguridad, desarme y descolonización", del plan de mediano plazo para el período 1992-1997. Esas funciones, con la excepción de las actividades de mantenimiento de la paz, se financian en el marco de la sección 2 del presupuesto por programas y son realizadas por el Departamento de Asuntos Políticos. Las actividades realizadas en el marco del subprograma 1 (Buenos oficios, diplomacia preventiva y establecimiento de la paz) se consideran de alta prioridad.

81. La principal autoridad legislativa para el subprograma es la Carta de las Naciones Unidas, incluido su Artículo 99. Los mandatos de otras actividades provienen de resoluciones del Consejo de Seguridad, como las resoluciones 242(1967), de 22 de noviembre de 1967, y 681(1990), de 20 de diciembre de 1990, y de la Asamblea General, una de las más recientes de las cuales es la resolución 47/120 A, de 18 de diciembre de 1992, y 47/120 B, de 20 de septiembre de 1993.

**a) Creación y reorganización del DAP**

82. La responsabilidad primordial de la acción preventiva corresponde al DAP. Se recordará que el Secretario General estableció el DAP en marzo de 1992. Esa decisión respondía a la declaración del Consejo de Seguridad aprobada en la reunión que se celebró a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992 (S/23500)<sup>53</sup> y su objetivo era mejorar la capacidad de la Organización para prestar servicios de buenos oficios y para la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, para reunir y analizar la información pertinente con objeto de alertar a los órganos intergubernamentales apropiados respecto de las crisis que se avecinen y para cumplir los mandatos decididos por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y otros órganos competentes.

83. Inicialmente, el Departamento estaba encabezado por dos secretarios generales adjuntos, con responsabilidades y funciones geográficas claramente definidas,<sup>54</sup> e incorporaba la mayoría, y en algunos casos la totalidad, de las actividades de los antiguos departamentos y oficinas siguientes: Oficina de Asuntos Políticos y de la Asamblea General y de Servicios de la Secretaria; Oficina de Investigaciones y Reunión de Información; Departamento de Asuntos Políticos y de Asuntos del Consejo de Seguridad; Departamento de Cuestiones Políticos Especiales, Cooperación Regional, Descolonización y Administración Fiduciaria; y el Departamento de Asuntos de Desarme.

84. En marzo de 1993 se tomaron medidas para reorganizar parte del Departamento de Asuntos Políticos con objeto de fortalecer su capacidad en las esferas de la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, que eran consideradas el objetivo principal de su labor. Esa decisión reflejaba el criterio sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales definido en "Un programa de paz",<sup>55</sup> así como las decisiones adoptadas al respecto por los órganos principales de las Naciones Unidas, concretamente la resolución 47/120 A de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1992, y una serie de declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad (S/24728, S/24872, S/25036, S/25184, S/25344, S/25493 y S/25696).

85. En marzo de 1994, los dos sectores del Departamento se fusionaron bajo la dirección de un único Secretario General Adjunto, apoyado por dos subsecretarios generales con responsabilidades funcionales y geográficas claramente definidas: un Subsecretario General tiene a su cargo las actividades relacionadas con la Asamblea General, sus órganos subsidiarios y la diplomacia preventiva y el establecimiento de paz en América, Asia oriental y Europa; y el otro Subsecretario General está encargado del Consejo de Seguridad y de la diplomacia preventiva y establecimiento de la paz en África y Asia occidental.

**b) La misión actual del DAP**

86. La misión del DAP reestructurado se ha definido como prestar asistencia y apoyo sobre todas las cuestiones políticas al Secretario General en el desempeño de sus responsabilidades a escala mundial respecto del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de conformidad con la Carta. Dicho de otro modo, el DAP, por definición, debería convertirse en la principal fuente de asesoramiento político del Secretario General. Con respecto a la diplomacia preventiva y las actividades conexas, el DAP tiene el mandato de: a) vigilar, analizar y evaluar los acontecimientos políticos en todo el mundo; b) determinar los conflictos, potenciales o efectivos, en cuya contención y solución pueden desempeñar una función útil las Naciones Unidas; c) recomendar al Secretario General medidas apropiadas en tales casos y ejecutar las políticas aprobadas; d) asistir al Secretario General en la ejecución de las actividades políticas decididas por él y/o encomendadas por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad; e) suministrar al Secretario General materiales de información y apoyarle en los aspectos políticos de sus relaciones con los Estados Miembros.

87. La función de diplomacia preventiva, incluida la supervisión y el mantenimiento de una estrecha cooperación con las organizaciones regionales y subregionales, está a cargo de seis divisiones regionales del DAP. Sin embargo, ya que la diplomacia preventiva se menciona junto al establecimiento de la paz, resulta difícil determinar la importancia relativa de la diplomacia preventiva en el actual programa del DAP. El Secretario General, en su memoria sobre la labor de la Organización, señala que en el campo de la prevención, "su función consiste en determinar las medidas que se precisan y la ejecución de éstas es encomendada al departamento especializado en la materia o a otro organismo competente. En el del establecimiento de la paz, la función del Departamento por lo general incluye también la ejecución de las medidas".<sup>56</sup>

c) Recursos del DAP

CUADRO 1

Diplomacia preventiva y establecimiento de la paz  
(asignaciones presupuestarias en miles de dólares EE.UU.)

	Gastos en 1992-1993	Consignaciones para 1994-1995	Estimaciones para 1996-1997
Diplomacia preventiva y establecimiento de la paz	5 573,4	8 357,3	17 390,0
Investigación y reunión de información	676,4	1 070,2	
Buenos oficios [diplomacia .	167,3	971,1	
Total	6 417,1	10 398,6	17 390,0

Fuente: Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997 (A/50/6 (Sect. 2), 12 de mayo de 1995).

**CUADRO 2**

**Diplomacia preventiva y establecimiento de la paz  
(recursos humanos)**

	1992-1993	1994-1995	1996-1997
Cuadro orgánico y categorías superiores			
D-2	4	4	6
D-1	4	4	7
P-5	6	8	15 (2)
P-4/3	6	14	26 (1)
P-2/1	8	2	5
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>59 (3)</b>
Cuadro de servicios generales			
Categoría principal	-	-	
Otras categorías	12	14	32
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>32</b>
<b>Total general</b>	<b>40</b>	<b>46</b>	<b>91 (3)</b>

Nota: Las cifras que figuran entre paréntesis denotan puestos temporarios.

88. En los cuadros 1 y 2 se pone de manifiesto el aumento progresivo de los recursos destinados a la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz. En particular, en el cuadro 1 se observa que el 13,8% del presupuesto ordinario del DAP para 1994-1995 se destinaba a buenos oficios, diplomacia preventiva y establecimiento de la paz y el 1,5% a la investigación y reunión de información, mientras que en 1996-1997, el 29,3 del proyecto de presupuesto del DAP se ha asignado a su programa de trabajo relativo a la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, inclusive la reunión y el análisis de información. Ese crecimiento se obtuvo gracias a la reasignación de recursos en el propio Departamento, cuyos recursos generales para 1996-1997 se espera que disminuyan en un 2,5%.<sup>57</sup>

89. No obstante, cabe señalar que, aunque gracias al considerable incremento reciente de los recursos asignados la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz se han convertido en el componente más importante del programa de trabajo del DAP, seguido por el desarme (23,3%), la Organización sólo dedicará a la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz el 0,65% de su presupuesto ordinario. En comparación con las cifras de 3.600 millones de dólares y 4.000 millones de dólares que actualmente se gastan en operaciones de mantenimiento de la paz y en asistencia humanitaria, respectivamente, los recursos asignados a la diplomacia preventiva ponen de manifiesto la proporción mínima (0,068%) que representan en el conjunto de las actividades de las Naciones Unidas (excluida la consolidación de la paz después de los conflictos) encaminadas a hacer frente a los conflictos en curso y a las situaciones de emergencia humanitaria conexas.

90. A pesar de la importancia y de la buena relación costo-eficacia de la diplomacia preventiva, actualmente sólo hay 32 funcionarios del cuadro orgánico y 14 funcionarios de servicios generales asignados a tareas relacionadas con ese tipo de diplomacia (junto con el establecimiento de la paz) "en comparación con alrededor de 60.000 miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desplegadas en la actualidad, y aproximadamente 30 millones de miembros de las fuerzas armadas de todo el mundo".<sup>58</sup> Los Inspectores concluyen que, por lo que respecta a la diplomacia preventiva, las Naciones Unidas siguen teniendo un grave déficit de financiación y de personal. La Organización debe desarrollar su capacidad hasta un nivel que le permita ofrecer a sus Miembros un servicio eficaz de solución de controversias gracias a la asistencia discreta y competente por terceros basada en los buenos oficios, la mediación, etc.<sup>59</sup>

#### **d) Actividades del DAP**

91. Desde que adquirió su configuración actual con motivo de la reestructuración del 1º de marzo de 1994, el DAP ha participado intensamente en actividades de diplomacia preventiva o de establecimiento de la paz en unas 30 controversias o conflictos y ha intervenido en aproximadamente 45 misiones exploratorias, de determinación de hechos y de buenos oficios. Las seis divisiones regionales se encargan de la dirección política de varias misiones sobre el terreno que realizan funciones de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz o vigilancia de la situación de los derechos humanos, incluidas las del Afganistán, Burundi, Camboya, El Salvador, Guatemala, Sierra Leona y Somalia (actualmente con sede en Nairobi). Análogamente, dirigen las actividades del Copresidente de las Naciones Unidas de la Conferencia Internacional sobre la ex Yugoslavia y de los enviados especiales del Secretario General que dedican parte de su tiempo a actividades de establecimiento de la paz, incluidos los que trabajan en las cuestiones de Georgia y Tayikistán. También se les han encomendado determinados elementos políticos de la labor de las operaciones de mantenimiento de la paz y de diversas misiones de buenos oficios del Secretario General, inclusive las relacionadas con Chipre, Timor Oriental y Myanmar. Prestan apoyo al Secretario General Adjunto en el cumplimiento de sus tareas relativas a preparar, para su presentación al Secretario General, todos los informes de éste sobre las operaciones de mantenimiento de la paz. El Departamento también prepara un plan de gestión semestral en el que se esbozan los principales objetivos que deben lograrse y las medidas que habrá que adoptar para cumplirlos.

#### **e) Medidas recientes encaminadas a mejorar la capacidad de análisis de políticas**

92. Los Inspectores observan que, hasta una fecha reciente, el DAP no contaba más que con una capacidad limitada de análisis de políticas y de alerta temprana. Los funcionarios encargados de las distintas zonas geográficas estaban sobrecargados de trabajos rutinarios, como la preparación de materiales de información, la redacción de declaraciones de prensa y del informe al Consejo de Seguridad, etc. Con el objetivo de mejorar la capacidad del DAP para el análisis de políticas en relación con la diplomacia preventiva, en marzo de 1995 se creó un Equipo de Análisis de Políticas integrado por un funcionario de cada una de las seis divisiones

regionales, uno del Centro de Asuntos de Desarme y uno de la División de Asistencia Electoral, quienes han sido designados para desempeñar las funciones de analistas de políticas.

93. La función principal de este Equipo es la de determinar situaciones de conflicto potencial y/o efectivo en cuya contención o solución es razonable pensar que las Naciones Unidas puedan desempeñar un papel útil, así como formular opciones de políticas que examinarán los funcionarios superiores del Departamento. Los analistas de políticas trabajan bajo la supervisión de los directores de sus divisiones respectivas y en estrecha consulta con todos los funcionarios encargados de los distintos países en sus divisiones respectivas, quienes ayudan a determinar situaciones de conflicto potencial y/o efectivo. Cada analista de políticas presenta al conjunto del Equipo propuestas sobre cuestiones concretas para su examen y debate. El Equipo ha venido celebrando reuniones quincenales. El DAP ha preferido establecer el Equipo de Análisis de Políticas a crear una dependencia de análisis de políticas separada.

94. A este respecto cabe mencionar que también se estableció una Dependencia de Políticas y Análisis en la Oficina del Secretario General Adjunto del DOMP. Con arreglo al Manual de Organización, la Dependencia, cuyas tareas se limitan sin embargo a las situaciones en que existe una operación de mantenimiento de la paz, se ocupa de la investigación y el análisis en profundidad de las cuestiones de política que se van planteando y reúne información sobre actividades en la materia realizadas por organizaciones intergubernamentales, regionales o no gubernamentales, así como instituciones de investigación, y presta asistencia, en coordinación con otras dependencias orgánicas del Departamento, para formular normas y procedimientos. La Dependencia se encarga también de preparar la documentación necesaria antes de los periodos de sesiones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de Paz y le presta servicios técnicos y sustantivos, y presta servicios de la misma índole durante los periodos de sesiones de la Comisión Política Especial y de Descolonización de la Asamblea General, así como a diversos comités intergubernamentales especiales que se ocupan de cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz.<sup>60</sup>

95. Para concluir, cabe mencionar que, a lo largo de los años, la diplomacia preventiva, pese a la importancia que se le otorga en la Carta, no ha ocupado un lugar destacado en las actividades de las Naciones Unidas y, según algunos analistas, permaneció como una especie de "bella durmiente" que sólo recientemente ha sido despertada de un sueño profundo. A pesar de la importancia que le asignó la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, las medidas prácticas adoptadas por el Secretario General para mejorar esa función mediante la creación y la reorganización del DAP, sigue sin estar a la altura de los desafíos que supone desactivar los conflictos antes de que se produzcan. El volumen general de recursos dedicado a la diplomacia preventiva, indicado en el párrafo 89 *supra*, es insignificante y el número de funcionarios del DAP, la mayoría de los cuales sólo están asignados parcialmente a tareas de diplomacia preventiva, es demasiado reducido para prestar el servicio necesario.

96. La segunda dificultad que plantea mejorar las actividades de diplomacia preventiva de las Naciones Unidas reside en el acceso limitado a

la información disponible, debido en parte a la falta de fondos y a una capacidad analítica insuficiente en el DAP. La creación del Equipo de Análisis de Políticas es un intento de salvar esa dificultad. No obstante, es un intento muy modesto en comparación con los desafíos que se han mencionado. Además, los analistas de las divisiones todavía no disponen de los medios necesarios de tecnología electrónica que pueden asistirles en sus análisis. El DAP tiene previsto pedir a los analistas de las divisiones que se concentren, en un período particular, en dos o tres cuestiones que ellos, así como el Director de la División y el Subsecretario General, consideren la situación más grave en el ámbito de competencia de esa división o la situación que ofrece las mejores perspectivas para una acción eficaz de las Naciones Unidas.

97. La tercera cuestión es la necesidad de mejorar la profesionalidad del personal del Departamento. Efectivamente, en 1994 se ejecutaron varios programas de capacitación (programa de desarrollo de la gestión para funcionarios superiores, programa de desarrollo para funcionarios de nivel medio, capacitación en tecnología de la información, seminarios sobre redacción y análisis de políticas). Sin embargo, todavía no se han preparado materiales metodológicos, manuales sobre la prevención/solución de conflictos, inclusive sobre la realización de misiones de determinación de hechos, etc.

98. Por otra parte, parece que ha habido también por parte de la Oficina del Secretario General un problema de reacción a la labor realizada, por ejemplo sobre los materiales informativos y de otro tipo preparados por el DAP para el Secretario General. Si bien a primera vista puede parecer que éste es un problema de filosofía de gestión, la insuficiencia de información sobre la labor realizada puede afectar a la eficacia del trabajo sustantivo del Departamento.

*"La paz exige un esfuerzo global que abarque todo el espectro de la actividad y del tiempo"*  
(Boutros-Ghali)<sup>61</sup>

### III. HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

#### A. El concepto de una estrategia integral de prevención de conflictos y sus elementos

99. El aumento de los efectos devastadores de los violentos conflictos internos que se han producido desde el final de la guerra fría, las limitaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz que se han puesto de manifiesto recientemente en la ex Yugoslavia, Somalia y otros países y los costos enormes que suponen la consolidación de la paz después de los conflictos y la asistencia humanitaria en esas situaciones exigen cada vez más que se adopte un criterio preventivo respecto de los conflictos. Los conflictos recientes han dejado bien patente que en el mundo de hoy la seguridad que buscan las naciones no puede obtenerse sin enfrentarse a la necesidad de actuar antes de que se desencadenen los conflictos, antes de que los Estados se desintegren y antes de que las poblaciones crucen en masa las fronteras a raíz de la violencia. La mejor solución para las crisis de seguridad consiste en eliminar o mitigar los factores que hacen que las personas, los grupos y los gobiernos recurran a la violencia. Una vez que se ha desatado la violencia, la capacidad de actuación de la comunidad internacional es limitada.

100. Por otra parte, conceder más importancia a las medidas de previsión y prevención y a la acción concertada, particularmente en tareas de consolidación de la paz y establecimiento de la paz antes de los conflictos, evitaría la necesidad de recurrir a complejas y costosas operaciones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos, que a los Estados Miembros les resulta difícil financiar. No es sólo más económico, sino también más sensato y más humano prevenir los conflictos que emprender importantes actividades políticas y militares para resolverlos. Efectivamente, es posible evitar, por ejemplo, los costos relacionados con la limpieza de minas y la rehabilitación a corto plazo (reparación de carreteras, puentes y escuelas, mejoramiento de los servicios de salud, reactivación de la producción agrícola).

101. La Asamblea General, en su resolución 47/120, destacó que "la paz y la seguridad internacionales deben considerarse en forma integrada y que los esfuerzos de la Organización para establecer la paz, la justicia, la estabilidad y la seguridad deben abarcar no solamente las cuestiones militares, sino también, por conducto de sus diversos órganos dentro de sus áreas respectivas de competencia, los aspectos políticos, económicos, sociales, humanitarios, ecológicos y de desarrollo pertinentes".<sup>62</sup> Efectivamente, lo que se necesita es una estrategia preventiva integral. Esta debe concentrarse primeramente en las causas políticas, sociales, económicas y ambientales subyacentes a los conflictos. A largo plazo, aliviar esas causas es la forma más eficaz de prevenir los conflictos. A ese respecto cabe agregar que a menudo la distinción entre la paz y la seguridad

y el desarrollo había sido tema de un debate estéril, en que se pretendía que la atención a uno de esos aspectos fuera a expensas del otro. Todo concepto moderno y viable de paz internacional, por no hablar de la paz dentro de los Estados, debe reconocer, no obstante, que ambos conceptos están indisolublemente (inextricablemente) interrelacionados.

102. Sin embargo, no es frecuente el contacto entre los encargados del mantenimiento de la paz y los economistas y existen muy pocas aportaciones teóricas sobre la relación entre esas disciplinas. Sobre el terreno, las actuaciones han sido inconexas y se han realizado mayoritariamente para responder a situaciones o problemas específicos. No ha existido una estrategia global para abordar los problemas de un país determinado en que se tengan en cuenta todas las variables y todos los agentes distintos de manera integrada y coherente, en que se vinculen los aspectos relacionados principalmente con el desarrollo con los relacionados principalmente con la consolidación de la paz. Además, no está claro quién tiene la responsabilidad de formular este tipo de estrategia global<sup>63</sup>.

103. Las realidades políticas y económicas actuales exigen lo que el Secretario General ha denominado en su informe titulado "Un programa de paz" un **"enfoque integrado de la seguridad humana"**<sup>64</sup> (la negrilla ha sido añadida por los autores). Con arreglo a ese enfoque, los problemas humanitarios, políticos, militares y socioeconómicos deben ser abordados conjuntamente y no separadamente, como ha sucedido a menudo.<sup>65</sup> Sólo con un enfoque integrado se pueden evitar la superposición de competencias políticas y el desperdicio de recursos que se producen cuando distintas instituciones desempeñan mandatos concretos independientemente y sin un propósito común. Un enfoque integrado de la consolidación de la paz antes de los conflictos tal vez sea la única forma viable de abordar las causas del conflicto, que permita evitar una crisis importante o la violencia. La necesidad de que las Naciones Unidas profundicen más en los aspectos multidisciplinarios de la consolidación de la paz antes de los conflictos exige una reflexión importante y una redefinición analítica y operacional de la relación y las ventajas comparativas de todos los protagonistas.

104. Solamente mediante un enfoque integrado podrá fortalecerse la capacidad común para responder a las amenazas a la paz y la seguridad. Por consiguiente, un enfoque integrado de la prevención de conflictos exige no sólo la participación de todo el sistema de las Naciones Unidas sino también de toda la comunidad internacional.

105. En consecuencia, los Inspectores consideran que las Naciones Unidas necesitan una **estrategia integral de prevención de conflictos**, que debería comprender los elementos principales siguientes: a) la diplomacia preventiva como subprograma específico y bien definido y b) la consolidación de la paz antes de los conflictos o actividades encaminadas a atender las causas fundamentales de los conflictos antes de que éstos se produzcan. Ambos tipos de actividad deben llevarse a cabo de forma integrada. A fin de aplicar un enfoque verdaderamente integrado es esencial primeramente crear vínculos internos entre los sectores político y económico de la Secretaría de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones económicas. Una vez que se haya asimilado este enfoque común, las Naciones Unidas deberían colaborar más estrechamente con todos sus programas y organismos, particularmente las

instituciones de Bretton Woods, y los bancos regionales de desarrollo, lo cual permitiría aprovechar los recursos humanos y financieros en todas las cuestiones que afectan la paz y la seguridad.<sup>66</sup>

106. La aplicación de esta estrategia entraña, primero, la existencia de un mecanismo estructurado de prevención de conflictos, unido a un sistema apropiado de alerta temprana como instrumento de gestión de la función de prevención de conflictos y, segundo, la participación activa de todos los agentes (gobiernos, organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras multilaterales, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y de investigación, etc.) para una actuación concertada.

#### **B. Mejoramiento de la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva**

107. Los capítulos anteriores han demostrado claramente que, para lograr la paz y la seguridad internacionales, las Naciones Unidas han utilizado todos los medios de que disponen: la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y la imposición de la paz. También ponen de manifiesto el consenso que va surgiendo al efecto de que se podría y se debería hacer más para impedir que las controversias aumentaran en intensidad hasta convertirse en conflictos armados si se dedicara más atención a la diplomacia preventiva. Hay acuerdo en que la solución de los conflictos exige una diplomacia paciente y el establecimiento de un proceso político que permita la creación de confianza y las soluciones negociadas de diferencias de larga data.

108. Un principio esencial y aceptado de la diplomacia preventiva es el respeto de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados. La acción preventiva puede adoptar muchas formas, incluidos los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas, la utilización de enviados especiales, los contactos directos entre altas personalidades políticas, las pequeñas misiones sobre el terreno para la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz (o incluso los despliegues preventivos de contingentes militares o de policía civil). Una de las ventajas de la diplomacia preventiva es que tiene un componente político dominante, que debe conservar su lugar primordial incluso cuando resulta necesario recurrir a otros instrumentos. Por naturaleza tiene un carácter no intrusivo y no coercitivo.

109. Como ya se ha mencionado, la proporción que representa la diplomacia preventiva en el volumen general de los recursos de las Naciones Unidas que se dedican a hacer frente a los conflictos en curso es insignificante. No habría sido razonable esperar que el actual DAP, cuyos funcionarios del cuadro orgánico solamente se dedican parcialmente a la diplomacia preventiva, prestara un mejor servicio en esta esfera.

110. Uno de los enfoques más prometedores para mejorar la diplomacia preventiva de las Naciones Unidas sería dotar a la Organización de la capacidad de ofrecer a sus Miembros un servicio de solución de controversias basado en la prestación por terceros de asistencia especializada mediante

los buenos oficios y la mediación. Ello incluiría el aliento a los esfuerzos internos que se estuvieran llevando a cabo para promover el arreglo pacífico de los conflictos antes de una intervención de las Naciones Unidas y antes de adoptar medidas coercitivas de conformidad con el Capítulo VII de la Carta.<sup>67</sup>

111. Para poder desempeñar esta función, es esencial que las Naciones Unidas comprendan de manera clara y precisa las complejidades de cualquier situación en que se contemple la participación o la intervención. Se necesita una capacidad analítica que permita determinar objetivamente las causas fundamentales del conflicto, así como los agentes que intervienen en cada conflicto y sus intenciones reales. Por ejemplo, el hecho habitual de calificar un conflicto de "étnico" en muchos casos no explica sus causas reales. Como observó un miembro del Consejo de Seguridad, ese calificativo ha sido con demasiada frecuencia un resultado de la conveniencia política, de la pereza intelectual o de la motivación de aceptar que una situación es insoluble.

112. Los Inspectores creen que, si se desarrolla de manera apropiada y cuenta con los recursos necesarios, existen buenas posibilidades de que el DAP pueda fortalecer la capacidad de la Secretaría para desempeñar tareas de diplomacia preventiva.

**a) Ajuste estructural/Dependencia de prevención de conflictos**

113. Por consiguiente, los Inspectores sugieren no sólo conceder más prioridad a la diplomacia preventiva sino también asignar a esa función una mayor proporción de los recursos del DAP, entre otras cosas reasignando recursos de esferas de baja prioridad. Una vez que se hayan incrementado los recursos del Departamento y se haya ampliado su plantilla gracias a la reasignación de funcionarios dedicados a las actividades conexas tanto en el propio Departamento como fuera de él y, de ser necesario, mediante la contratación de personas preparadas y experimentadas en la prevención y solución de conflictos, el Secretario General debería emprender el necesario ajuste estructural del Departamento. A juicio de los Inspectores, esto debería incluir, como una posibilidad, la creación de una dependencia dedicada específicamente a la prevención de conflictos. Las funciones principales del Departamento así fortalecido en materia de diplomacia preventiva serían las siguientes:

- a) llevar a cabo un análisis orientado a la acción de las situaciones que pudieran degenerar en conflictos, mediante la síntesis de información de fuentes internas y externas;
- b) proponer al Secretario General las medidas apropiadas, con un canal de comunicaciones (acceso) perfeccionado que facilite una actuación rápida;
- c) ayudar al Secretario General a realizar actividades de diplomacia preventiva (como misiones de determinación de hechos, de mediación y de buenos oficios) decididas por él mismo y/o por mandato del Consejo de Seguridad;

d) prestar al Consejo de Seguridad servicios de secretaria sobre cuestiones de diplomacia preventiva; y

e) desempeñar las funciones de "núcleo básico" para pequeñas misiones sobre el terreno, de ser necesario.

114. Los Inspectores consideran que un ajuste estructural (incluida la opción de establecer una dependencia de prevención de conflictos) que permitiera concentrarse más precisamente en la diplomacia preventiva sería una de las principales medidas encaminadas a mejorar la función de prevención de conflictos de las Naciones Unidas.

**b) Equipos regionales de prevención de conflictos**

115. Como complemento de las medidas futuras descritas (párrafos 113 y 114), podría considerarse la posibilidad de crear, siempre que fuera necesario y viable, en los centros regionales de las Naciones Unidas (las sedes de las comisiones regionales) equipos de diplomacia preventiva, los cuales evaluarían la evolución de situaciones que pudieran degenerar en conflictos y recomendarían medidas apropiadas al DAP o por conducto de éste. Esos equipos, de ser necesario y de conformidad con las instrucciones recibidas de la Sede de las Naciones Unidas, emprenderían las acciones apropiadas, incluido el establecimiento de enlaces con los respectivos gobiernos, partes, facciones y grupos involucrados a fin de desactivar o evitar los conflictos. Cuando fuera necesario, esos equipos recibirían asistencia de representantes especiales del Secretario General (cuestiones políticas) y de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas (cuestiones económicas, sociales y humanitarias) que prestaran servicios (o desempeñaran sus funciones) en los países de las regiones correspondientes. También habría que contemplar la posibilidad de que en la labor de esos equipos participaran representantes de las organizaciones regionales/subregionales, las comisiones regionales y otras oficinas de las Naciones Unidas, además de las organizaciones no gubernamentales.

**c) Equipo de tareas para la prevención de conflictos**

116. El Secretario General ha creado el Equipo de Tareas Superior sobre las operaciones de las Naciones Unidas, integrado por el DAH, el DAP y el DOMP, además de los asesores especiales del Secretario General y el Asesor Jurídico y el Secretario General Adjunto de Administración y Gestión. El Administrador del PNUD también ha venido participando desde principios de 1995. Sin embargo, no existe ninguna entidad análoga en relación con la prevención de conflictos propiamente dicha. Los Inspectores consideran que también podría establecerse un equipo de tareas de este tipo para facilitar, sobre la base de recomendaciones formuladas por el DAP, un enfoque coordinado y multifuncional de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos. Además del DAP, ese equipo de tareas debería estar integrado, en particular, por el DAH, el DOMP, el DADSG, el DIESAP, el DCPDS, el PNUD., el ACNUR y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos.

**d) Contingente de personalidades de alto nivel**

117. Nunca podrá insistirse demasiado en la importancia que tiene para la prevención de conflictos la labor de los representantes y enviados especiales del Secretario General. Por ello, no es sorprendente que los Miembros del Consejo de Seguridad hayan planteado la cuestión de encontrar soluciones para la ampliación del "contingente" de esas personalidades de alto nivel. Algunos Estados Miembros ya han facilitado al Secretario General la lista de sus candidatos y se han ofrecido a financiar sus servicios. Los Inspectores creen que éste es un buen comienzo que facilitaría la ejecución de otro elemento importante de la diplomacia preventiva activa, es decir, el establecimiento de pequeñas misiones sobre el terreno.

**C. La alerta temprana y la prevención de los conflictos**

**a) La alerta temprana y sus finalidades**

118. Se ha subrayado repetidamente la importancia de la alerta temprana como medio de determinar la existencia de factores que pudieran dar lugar a una situación de conflicto que exigiera medidas preventivas. La alerta temprana es un paso importante hacia la diplomacia preventiva e incluso se ha considerado parte del mecanismo de la diplomacia preventiva.<sup>68</sup>

119. La alerta temprana sobre posibles crisis, incluidos los desastres de carácter humanitario, es un instrumento decisivo para una buena acción preventiva. Las resoluciones de la Asamblea General han destacado que las Naciones Unidas deberían ocuparse oportunamente de las amenazas potenciales y/o efectivas a la paz. Ello requiere un sistema fiable y bien organizado de reunión y análisis de información que desencadene una "alerta temprana" a la comunidad internacional.<sup>69</sup>

120. La capacidad de las Naciones Unidas para detectar nuevas crisis en una etapa temprana, es decir, su denominada "capacidad de alerta temprana", debería mejorar. Para anticiparse en la planificación es indispensable disponer oportunamente de información. Sobre la base de la "alerta temprana", las Naciones Unidas deberán formular sus planes para responder a las crisis que surjan.

121. A menudo no falta información sobre esas crisis sino que, teniendo en cuenta las causas fundamentales de los conflictos, que son distintas y a veces complejas, es necesario recurrir a todas las fuentes disponibles y sistematizar la difusión de esa información entre todos los que pueden colaborar activamente para evitar que las crisis se conviertan en conflictos abiertos. A menudo la información se halla dispersa y es necesario coordinar mejor la información que ya existe, incluso la recibida de los organismos especializados de las Naciones Unidas o las organizaciones regionales, y hacerlo de manera más sistemática.

122. En su informe titulado "Un programa de paz", el Secretario General se refirió también a sistemas de alerta temprana que se han ido creando en las Naciones Unidas en relación con las amenazas ambientales, el riesgo de accidentes nucleares, los desastres naturales, los movimientos masivos de población, la amenaza del hambre generalizada y la propagación de

enfermedades. La información procedente de esos mecanismos puede sintetizarse con indicadores políticos para determinar si existe o no una amenaza a la paz y analizar qué medidas podrían tomar las Naciones Unidas para prevenirla. Se trata de un proceso que seguirá exigiendo la estrecha cooperación de los distintos organismos especializados y de los órganos de las Naciones Unidas, junto con otros mecanismos y organizaciones regionales.

123. Existe obviamente la necesidad de integrar los esfuerzos de los diferentes componentes del sistema de las Naciones Unidas, de hacer participar a las organizaciones regionales según proceda, de determinar en una etapa temprana las situaciones que puedan dar lugar a conflictos y de adoptar las medidas necesarias para prevenir esos conflictos. A ese respecto, habría que considerar la posibilidad de crear una base de datos.<sup>70</sup>

124. La alerta temprana debería considerarse un instrumento de gestión útil y orientado a la acción (si bien requiere una amplia labor de investigación), así como un proceso constante de aprendizaje de las situaciones a medida que van evolucionando. El componente de alerta temprana debería formar parte de un ciclo de gestión integrado por la alerta temprana, la preparación, la adopción de medidas y la evaluación ex post. Todos esos procesos deberían gestionarse de manera sistemática.

125. La alerta temprana es una función de previsión y no sólo una actividad de pronóstico o proyección. Las alertas deberían determinar los riesgos y ofrecer posibles hipótesis sobre la evolución de las situaciones. Puesto que cada caso y cada situación en evolución tienen una causa, las actividades de alerta temprana deberán abordar necesariamente las "causas fundamentales".

126. Si bien constituye una función de apoyo, la alerta temprana no puede considerarse aisladamente. "Intentar abordar las cuestiones de alerta temprana sin situarlas en el marco de las políticas y estrategias más amplias de las Naciones Unidas podría crear problemas. Además, el hecho de no ubicar las actividades de alerta temprana en el contexto de una estrategia general de las Naciones Unidas podría dar lugar a dificultades o a decepciones en la actuación de los sistemas preventivos y de alerta temprana".<sup>71</sup>

#### **b) De proyecto piloto a sistema completamente desarrollado**

127. El primer intento de crear un mecanismo de alerta temprana en la Secretaría de las Naciones Unidas se efectuó en 1987 con el establecimiento de la oficina de Investigaciones y Reunión de Información (OIRI). Este fue un buen comienzo, pero varios problemas, incluidos los relacionados con la falta de una infraestructura apropiada y cuestiones de personal, hicieron que la OIRI no tuviera una actuación óptima y, por lo tanto, fue abolida.

128. El reciente informe de la DCI titulado "Participación del sistema de las Naciones Unidas en el suministro y la coordinación de asistencia humanitaria"<sup>72</sup> contiene un análisis detallado de los distintos mecanismos de alerta temprana establecidos por el sistema de las Naciones Unidas en las diversas organizaciones y a nivel interinstitucional. Uno de los sistemas más consolidados de los que se describen es indudablemente el sistema de alerta humanitaria temprana (HEWS), administrado por el DAH como proyecto

extrapresupuestario financiado por un Estado Miembro. Su objetivo es reunir información de los organismos de las Naciones Unidas y sus oficinas sobre el terreno, los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación para determinar posibles crisis con consecuencias humanitarias. Hasta la fecha se ha elaborado un prototipo basado en datos en serie cronológica.

129. Una vez ultimado, el sistema generará: a) informes generales de periodicidad semanal en que se esbozará la situación en todos los países que despierten cierto grado de preocupación; b) señales de alerta temprana para vigilar y definir situaciones que exijan un nivel más alto de preocupación; c) informes de seguimiento en que se incorpore la nueva información de las oficinas sobre el terreno, así como los cambios en los indicadores del sistema; d) perfiles de países consistentes en una serie completa de información de indicadores, inclusive una evaluación de la situación actual y de las tendencias, y mapas detallados que puedan utilizarse para la planificación de misiones y programas, así como para conferencias y sesiones informativas.

130. Tras haberse familiarizado con el sistema HEWS, los Inspectores consideran que va mucho más allá del mero apoyo a los programas de asistencia humanitaria y que, con el tiempo, puede constituir el núcleo de un sistema integrado de alerta temprana en apoyo de la función de prevención de conflictos de las Naciones Unidas. Por lo tanto, a juicio de los Inspectores, sería más provechoso trasladar el sistema al DAP para que sirviera de "sistema de evaluación y apoyo analítico" para las actividades de prevención de conflictos.

131. Mientras tanto, con vistas a facilitar un análisis integrado y orientado a la acción, habría que regularizar la presentación de informes a la Sede sobre la situación en los países (sobre problemas potenciales/inminentes) por parte de las oficinas exteriores de los organismos operacionales de las Naciones Unidas (por ejemplo, el PNUD, el ACNUR o el UNICEF) así como por los centros de información de las Naciones Unidas y las misiones sobre el terreno de los departamentos/oficinas de las Naciones Unidas (DAH, DAP, DOMP, Alto Comisionado para los Derechos Humanos/CDH), lo cual, a su vez, junto con el análisis pertinente, debería canalizarse sistemáticamente hacia el DAP. A ese respecto, habría que utilizar con mayor eficacia el sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas.

132. Se recordará que, a nivel de los países, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas debe ejercer la dirección de los equipos integrados por representantes de las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas. El Coordinador Residente de las Naciones Unidas, que suele representar al Secretario General en el país, supervisa la coordinación interinstitucional y, concentrándose en los aspectos sociales y económicos de la asistencia de las Naciones Unidas suministrada por las distintas organizaciones en cumplimiento de sus respectivos mandatos, el Coordinador Residente debe informar de manera rutinaria al Administrador del PNUD sobre las condiciones que influyan o puedan influir negativamente en las actividades operacionales para el desarrollo. Esos informes, que pretenden poner de manifiesto insuficiencias del desarrollo, pueden constituir

indicadores tempranos a nivel local de situaciones subyacentes a emergencias complejas.

133. Según lo exija la situación, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas también velará por que se facilite al sistema de las Naciones Unidas la información pertinente procedente de todas las fuentes de las Naciones Unidas en los países. Al mismo tiempo, el sistema de las Naciones Unidas deberá mantener un flujo regular de información hacia el Coordinador Residente de las Naciones Unidas para tenerle al corriente de las señales de alerta temprana que se hayan obtenido de otras fuentes. Es parte de la función del Coordinador Residente de las Naciones Unidas mantener una vigilancia rutinaria de las situaciones de los países gracias a la información compartida regularmente por las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas.

134. Con respecto a la presentación de informes, para acelerar la necesaria tramitación es esencial disponer de servicios informáticos en línea con computadoras y programas compatibles, así como utilizar un formato normalizado. Además, es importante que existan una coordinación y una cooperación estrechas entre los departamentos/organismos y que se puedan producir evaluaciones preliminares sobre el terreno respecto de la situación en un lugar determinado, gracias a una constante vigilancia.

135. Los Inspectores consideran asimismo que habría que invitar a los Estados Miembros, a las Naciones Unidas, a los organismos especializados, a las organizaciones regionales, a las organizaciones no gubernamentales y a otras fuentes, como las instituciones académicas y de investigación, a facilitar al DAP la información y los análisis pertinentes. Debería utilizarse mejor el sistema existente de alerta temprana y debería desarrollarse la capacidad de alerta temprana. En este contexto, los participantes en la Cumbre de Halifax declararon lo siguiente: "Para prevenir y mitigar las crisis incipientes, incluidas las que tienen dimensiones relativas a los derechos humanos y los refugiados, pediremos al Secretario General de las Naciones Unidas que estudie medios de mejorar el análisis y la utilización de información de alerta temprana en casos de desastre y de conflicto, en particular por conducto de los Altos Comisionados para los derechos humanos y los refugiados".<sup>73</sup>

136. Los Inspectores señalan que reconocen las dificultades que supone crear un sistema de alerta temprana en toda regla. Una de ellas es ciertamente la disponibilidad de los recursos necesarios y la segunda es que algunos Estados Miembros tienen ciertas reservas con respecto al establecimiento de una capacidad de alerta temprana en toda regla en la Secretaría de las Naciones Unidas. En opinión de los Inspectores, esta objeción puede salvarse velando por que la **transparencia** del sistema no ponga en peligro su **confidencialidad**.

137. Los Inspectores recuerdan que la alerta temprana no es más que un elemento y que el sistema de alerta temprana no es más que un instrumento de gestión de la diplomacia preventiva. Así pues, el requisito de combinar apropiadamente la confidencialidad y la transparencia, reconocido por la Asamblea General en su resolución 47/120, es aplicable a la diplomacia preventiva en general y a la alerta temprana en particular.

**c) De la alerta temprana a la acción temprana**

138. Los Inspectores desean subrayar que la "alerta temprana" no es un objetivo en si misma, sino un instrumento de gestión para la prevención de conflictos. Dicho de otro modo, no tiene sentido fortalecer un sistema de alerta temprana a menos que le siga una acción temprana. El mayor desafío a este respecto es ciertamente el de lograr la transición de la alerta temprana a la acción temprana. La opinión fundamentada de los Inspectores es que el buen funcionamiento de la diplomacia preventiva y de la alerta temprana depende básicamente de la voluntad política.

139. Las crisis en Bosnia, Somalia y Rwanda han sido objeto de alertas tempranas y constituyen ejemplos de muertes bien anunciadas. Sin embargo, ni las instituciones nacionales ni la comunidad internacional actuaron con decisión cuando se intensificaron los conflictos. En Rwanda, se reaccionó demasiado tarde y la comunidad internacional presenció horrorizada cómo un conflicto político desembocaba en actos de barbarie destructiva y genocidio. Así pues, el verdadero problema no es sólo el de la alerta temprana sino el de traducir el conocimiento de una crisis inminente en una acción preventiva. Una cuestión conexas que se plantea es la de quién debería responder al conflicto en distintas etapas de su intensificación.

140. Una posible solución a esta cuestión es el concepto de la "estratificación de las respuestas". A medida que se intensifica una crisis, las organizaciones locales responden en primer lugar, a continuación las organizaciones subregionales y regionales y por último la comunidad internacional. Los agentes locales como los Estados, las organizaciones no gubernamentales o las organizaciones regionales pueden ser capaces de afrontar crisis en pequeña escala con asistencia en forma de mediación, conciliación y negociación, particularmente cuando reciben el apoyo de grandes potencias de la comunidad internacional. Elementos exteriores pueden prestar apoyo a la intervención encaminada a poner fin a un conflicto en diversas etapas de su evolución. Sólo habría que considerar la intervención de la comunidad internacional cuando una crisis hubiera superado la capacidad de respuesta de las instituciones locales, subregionales y regionales. Ante todo, se requiere una estrecha coordinación entre los múltiples agentes en todas las etapas para afrontar con éxito el conflicto. En este contexto, cabe mencionar que, por lo que respecta a las Naciones Unidas, es esencial una cooperación funcional estrecha entre la Secretaría y los órganos intergubernamentales.

*"Es mejor atender hoy al desarrollo rural que tener que enviar tropas andana"*

(James Gustave Speth)<sup>74</sup>

#### IV LA LUCHA CONTRA LAS CAUSAS FUNDAMENTALES DE LOS CONFLICTOS

##### A. Causas fundamentales de los conflictos

141. La experiencia demuestra que los conflictos son consecuencia de una variedad de factores. Los efectos desiguales y a menudo injustos de la evolución política, social, económica y ambiental en diferentes sectores de una población provocan a menudo conflictos violentos. En la mayoría de países en desarrollo, especialmente en África, los conflictos políticos y civiles de alcance nacional pueden atribuirse directa o indirectamente a las dificultades de las **transformaciones socioeconómicas y culturales nacionales**, cuya gestión a nivel político estratégico es compleja y, por tanto, tienden a sobrecargar los sistemas de administración pública de esos países, que suelen ser deficientes. En algunos casos, la consecuencia ha sido el **hundimiento completo o parcial del gobierno y de la autoridad central**. En los países de Europa oriental, los conflictos han sido provocados por **transformaciones del sistema** y se han visto complicados por **tensiones étnicas y religiosas** de larga data.

142. Varios conflictos tienen su origen en **controversias relativas a los recursos naturales**. Por ejemplo, algunas de las dificultades actuales del proceso de paz del Oriente Medio, aparte de los factores históricos y políticos bien conocidos, provienen de consideraciones estratégicas relativas a los recursos hídricos. La mala distribución de los recursos hídricos comunes de países vecinos, o bien grandes proyectos hidrológicos que afectan la disponibilidad de agua en otros países, pueden dar lugar a controversias e incluso a conflictos graves. La conexión entre la guerra y el **hambre** es incuestionable. No es ninguna coincidencia que todas las situaciones de hambre generalizada de los últimos años se hayan producido en zonas de guerra. Tan sólo en África, Angola y Somalia son los últimos casos de una larga lista que incluye Etiopía, Mozambique, Liberia y el Sudán. Las **corrientes migratorias y de refugiados**, que son una consecuencia de muchos conflictos, pueden ser también una fuente de tensión en los países de acogida, o bien entre el país de acogida y el país de origen. Los desplazamientos en masa de poblaciones pueden ser, como en el caso de la ex Yugoslavia, el objetivo mismo del conflicto.

143. Existen fuertes vínculos entre los conflictos y los **gastos militares**. Según el informe del PNUD mencionado en el párrafo 12 *supra*, los países en desarrollo todavía dedicaron 20.400 millones de dólares a la importación de armas de países desarrollados en 1993 (y en esa cifra no se incluyen los fondos dedicados a la producción autóctona de armas o a las compras de armas a otros países en desarrollo).

144. Sin embargo, **la causa más fundamental de muchos conflictos es la pobreza y el subdesarrollo**, aunque "no todos los fracasos del desarrollo crean crisis de seguridad".<sup>75</sup> importantes y violencia política, 65 pertenecen

al mundo en desarrollo. La lista de países con situaciones de crisis o cercanos a ellas se incrementa. A ese respecto puede ser útil recordar que existen hoy en el mundo 1.500 millones de personas que viven en una situación de pobreza extrema, mientras que las condiciones de vida de otros 3.000 millones son deplorables. Todos los días nacen unos 67.000 niños en familias con ingresos inferiores a los 7 dólares semanales. Los que se hallan en peor situación son los 47 países denominados menos adelantados. Con el 10% de la población mundial, les corresponde el 0,1% de los ingresos mundiales. Durante más de dos decenios, en promedio, su renta per cápita ha ido disminuyendo. Actualmente se sitúa alrededor de los 350 dólares. Su participación en el comercio mundial se redujo del 0,6% en 1980 al 0,2% en 1992.<sup>76</sup>

145. **La carga de la deuda** a que se enfrenta el mundo en desarrollo continúa aumentando y alcanza ya los 1,9 billones de dólares. Los pagos de la deuda del África subsahariana, por ejemplo, son mayores que los gastos de la región en salud y educación. A menos que se resuelva el problema de la deuda de muchos países en desarrollo, sus perspectivas de crecimiento económico y desarrollo seguirán siendo ilusorias.

146. Se ha producido un enorme incremento de la **desigualdad**. En los últimos tres decenios, la distancia entre el 20% más rico y el 20% más pobre de los habitantes del mundo se ha duplicado, pasando de un factor de 30 a un factor de 60.<sup>77</sup>

147. Para solventar esa situación, las políticas de asistencia internacional y bilateral, así como las de la sociedad civil en general, deberían proponerse el alivio de esas causas fundamentales de la violencia. Cuando responde a las crisis, la comunidad internacional no sólo fomenta la posibilidad de ampliar la riqueza económica mundial, sino también su propia seguridad. Actuar de otro modo, o no actuar, supone también permitir la transferencia de la pobreza y el subdesarrollo del tercer mundo a los países desarrollados en forma de inmigración ilegal, refugiados, drogas, delincuencia, etc. No habrá fronteras bastante altas ni ejércitos bastante fuertes para suprimir el instinto de supervivencia humana.<sup>78</sup>

#### **B. La consolidación de la paz antes de los conflictos: necesidades y medios**

148. Cuando se aproxima el cambio de siglo, las crisis económicas, sociales, ambientales y políticas a que se enfrentan muchos países en desarrollo han adquirido una urgencia y una magnitud sin precedentes en la historia. Y, puesto que a muchos conflictos y situaciones de emergencia subyace una crisis silenciosa del subdesarrollo, cada vez es más evidente que ni el socorro de emergencia ni las acciones de política intermitentes son la solución para evitar los conflictos, sino que se requiere un proceso prolongado y pausado de desarrollo humano sostenible que no sólo suscite un crecimiento económico sino que también distribuya equitativamente sus beneficios; que regenere el medio ambiente en lugar de destruirlo; que fomente la autonomía de las personas en lugar de marginarlas. Es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, que amplía sus opciones y oportunidades y que prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas.<sup>79</sup>

149. El concepto de consolidación de la paz que se presentó originalmente en "Un programa de paz" pareció más adelante excesivamente restringido. Esta ha dejado de considerarse como una actividad encaminada a crear condiciones de paz después de las hostilidades. Ahora tiene una definición mucho más amplia: la creación de condiciones que aseguren una paz duradera. No obstante, hay que reconocer que hasta la fecha se ha hecho prácticamente caso omiso de la necesidad de un enfoque integrado de la seguridad humana, que constituía la idea central de "Un programa de paz".

150. Cada vez existe mayor conciencia de que la asistencia internacional a los países en desarrollo es un gasto esencial para la estabilidad mundial. Sin embargo, "los países más pobres no necesitan más 'asistencia externa' como la de la guerra fría, sino que necesitan asistencia, y en un volumen mayor, para garantizar un desarrollo sostenible y centrado en el ser humano".<sup>80</sup> Este tipo de asistencia es una inversión decisiva para el futuro.

151. En el contexto de la consolidación de la paz antes de los conflictos, las Naciones Unidas deberían estar dispuestas a desempeñar un papel más activo y constructivo para ayudar a los países que se hallan en situaciones en que todavía no se han producido los conflictos a elegir unas estrategias de desarrollo apropiadas. Las Naciones Unidas deberían fortalecer su capacidad analítica y operacional para ayudar a esos países a formular políticas bien concebidas, transparentes, creíbles y aplicables desde el punto de vista tanto político como socioeconómico.<sup>81</sup>

152. A pesar del lugar central que ocupa el desarrollo en las preocupaciones relativas a la paz y la seguridad internacionales, **el apoyo internacional al desarrollo se ve atacado y amenazado**, tal vez más que en cualquier otro momento. Las amenazas tienen orígenes diversos, que incluyen la fatiga de la ayuda, la competencia de prioridades nacionales, unas economías en recesión y la falta de comprensión del público. Las dificultades financieras han obligado a muchos países a reconsiderar sus compromisos de asistencia internacional para el desarrollo. La asistencia para el desarrollo de la OCDE ya se ha reducido durante dos años seguidos.<sup>82</sup>

153. Efectivamente, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los miembros del CAD se redujo de 60.800 millones de dólares en 1992 a 56.000 millones en 1993. Varios países habían anunciado reducciones presupuestarias, habían disminuido las promesas de contribuciones y el ciclo de reposición multilateral había llegado a su fondo bienal. Además, las condiciones imperantes en varios países receptores impidieron la entrada de algunas corrientes que de otro modo se habrían producido.<sup>83</sup> Una reducción del 8% en dólares corrientes, equivalente a una disminución del 6% en cifras reales, hizo que la AOD de los miembros disminuyera como proporción de su PNB del 0,33% en 1992 al 0,30%, que es el nivel más bajo que se ha registrado en dos decenios.

154. Proporcionalmente, las contribuciones de los donantes a las instituciones multilaterales disminuyeron más (13% en cifras reales) que sus programas bilaterales (con una reducción del 6%), lo cual tuvo graves consecuencias para el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas. Efectivamente, mientras que, por una parte, ha aumentado espectacularmente la demanda de asistencia del sistema de las Naciones Unidas, los fondos

programables disponibles para apoyar actividades de cooperación para el desarrollo han presentado una disminución, particularmente para la cooperación técnica. Como se indica en el informe del Secretario General sobre la financiación de las actividades operacionales (A/48/940), las contribuciones a los recursos básicos del PNUD, por ejemplo, no han crecido en cifras reales en los últimos 20 años. Más recientemente, en la decisión 90/34 de su Consejo de Administración, se exhortaba a que se aumentaran en el 8% anual las contribuciones a los recursos básicos del PNUD para el periodo 1992-1996. Si bien en 1992 casi se logró ese objetivo, los recursos prometidos para los años siguientes han disminuido drásticamente. A raíz de ello, la asignación de créditos a los programas del ciclo 1992-1996 han tenido que reducirse un 30%, de 4.163 millones de dólares a 2.972 millones de dólares.<sup>84</sup>

155. Teniendo en cuenta el papel fundamental del PNUD en materia de financiación extrapresupuestaria, las consecuencias negativas de la disminución de sus recursos básicos han afectado a los organismos especializados, que han obtenido aproximadamente el 40% de sus recursos operacionales principalmente del PNUD. La merma de recursos del PNUD, junto con el incremento de las actividades nacionales de ejecución, han tenido consecuencias radicales en sus actividades de cooperación técnica que, en algunos casos, han representado una reducción del 50% aproximadamente en los últimos años.<sup>85</sup>

### **C. Las Naciones Unidas: desafíos y actividades**

156. El desafío a que se enfrentan hoy las Naciones Unidas es el de determinar, analizar y abordar con mayor eficacia las causas fundamentales de las situaciones de conflicto en cualquier país sin menoscabar la soberanía de éste. No sólo existe una mayor necesidad de abordar esas causas fundamentales (profundas) de los conflictos, sino también, en la medida en que los distintos factores suelen estar interrelacionados, de abordarlos de manera integrada asegurando la coordinación apropiada entre los diversos factores.

157. El Presidente del Consejo Económico y Social manifestó no hace mucho que "la causa fundamental de la incapacidad de la comunidad internacional para realizar la paz en el mundo ha sido recientemente el hecho de no haber abordado con eficacia los factores socioeconómicos que conducen a los conflictos".<sup>86</sup> Asignó la misma importancia al hecho "de que la comunidad internacional no haya ideado mecanismos capaces de traducir efectivamente el actual consenso mundial sobre las políticas generales en programas viables para aliviar las tensiones socioeconómicas".<sup>87</sup> En realidad, si bien cada uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas debe asumir un nuevo papel o racionalizar y reorientar su actividad de manera que se conceda más importancia a las causas fundamentales de los conflictos, "... a largo plazo pueden necesitarse programas coordinados para lograr la eliminación de las causas originales de la guerra...".<sup>88</sup>

158. De manera más fundamental, un nuevo marco de cooperación para el desarrollo debe servir para consolidar el nuevo concepto de desarrollo sostenible centrado en la persona. La filosofía del desarrollo ha evolucionado desde un concepto unidimensional basado casi exclusivamente en

los resultados económicos agregados a un concepto multidimensional más rico en cuyo centro se halla el ser humano, el cual hasta la fecha no ha constituido el objetivo predominante de la política de desarrollo ni de la asistencia para el desarrollo, y éste es uno de los motivos de que en el mundo de hoy haya tantos problemas.<sup>89</sup>

159. En sus recomendaciones de "Un programa de desarrollo", el Secretario General ha pedido a la Organización que se ponga al frente de las actividades de **desarrollo preventivo** y curativo. A su juicio, las actividades pertinentes deben ser complementarias del mantenimiento de la paz, la asistencia a los refugiados y otros tipos de socorro humanitario. El **desarrollo curativo** se define como la acción encaminada a curar las heridas de una sociedad, a la reintegración de los refugiados y las personas desplazadas internamente, a la reconstrucción y a la rehabilitación. Por tanto, es equivalente a la consolidación de la paz después de los conflictos.

160. Por otra parte, el **desarrollo preventivo** se considera un complemento necesario de la diplomacia preventiva. De ahí la necesidad de "establecer (en las Naciones Unidas) las capacidades más avanzadas que sea posible para actuar preventivamente en pro del desarrollo, previendo las crisis, ya sean naturales o provocadas por el hombre, y reaccionando debidamente antes de que se produzcan". En este esfuerzo, las actividades deberían concentrarse en la capacidad de los propios Estados para resolver los conflictos internos. Habría que definir sectores específicos para el fomento de su capacidad, incluidas las estructuras judiciales y de aplicación de la ley, las instituciones e instrumentos dedicados a la protección de las minorías y las culturas minoritarias y los medios de radiodifusión públicos.

#### **D. Actividades de prevención de conflictos del sistema de las Naciones Unidas**

161. En los párrafos que figuran a continuación se describen algunas actividades llevadas a cabo por las organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas que pueden calificarse de actividades de desarrollo preventivo.

##### **a) Programas de las Naciones Unidas**

#### **UNCTAD**

162. En el contexto general de la relación entre la estabilidad política y el desarrollo económico, la UNCTAD, como institución con una misión muy orientada al desarrollo, procura efectuar una aportación en el marco de su mandato. En la ejecución de las actividades, que consisten en el análisis y en el fomento de un consenso que conduzcan a medidas de política a nivel tanto nacional como internacional, la UNCTAD se ocupa de una gran variedad de cuestiones, incluidas las derivadas del aumento de la interdependencia entre los países y sectores como las cuestiones monetarias y financieras, el comercio, la tecnología y los productos básicos, las inversiones y los servicios. Las actividades de la UNCTAD, encaminadas principalmente al crecimiento y al desarrollo, en particular el de los países en desarrollo,

pueden contribuir al bienestar social y al desarrollo y, por ende, a la estabilidad política y económica.

163. La segunda dimensión de las actividades de la UNCTAD en el mismo sentido se refiere a atender las peticiones de apoyo a las nuevas democracias y a las democracias restablecidas. Las nuevas democracias, cuyo ejemplo más apropiado es el de los países de Europa central y oriental, se caracterizan no sólo por la introducción de formas democráticas de gobierno sino también por cambios institucionales profundos y rápidas transformaciones para aplicar sistemas económicos basados en el mercado y lograr una mayor integración en la economía mundial. Por consiguiente, el apoyo que habrá que prestar a esos países deberá ir más allá de la asistencia al proceso democrático a nivel político e incluye medidas para responder a los desafíos de una compleja reforma de la economía y de las instituciones del sector económico.

164. La UNCTAD ofrece asesoramiento en materia de políticas y ejecuta proyectos de cooperación técnica encaminados a crear nuevos marcos institucionales en esferas como la política comercial, los servicios, los seguros, las aduanas, el transporte marítimo, las prácticas comerciales restrictivas, la privatización y la inversión extranjera directa. Complemento de ello son los estudios analíticos preparados por la secretaria para las reuniones intergubernamentales de los órganos subsidiarios de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, así como por los propios gobiernos en el contexto del intercambio de experiencias nacionales.

165. El propósito de la asistencia de la UNCTAD en una gran variedad de esferas (en particular el comercio, la gestión de la deuda y la eficiencia comercial) es ayudar a esos países a superar problemas concretos y mejorar la competitividad de sus economías, más que concentrarse en el fomento institucional, ya que la mayoría de instituciones ya existen.

## **PNUD**

### i) Criterio general

166. Como reconocimiento de que los procesos de desarrollo pasados, presentes y futuros están relacionados con el presente en una cadena ininterrumpida de acontecimientos que se suceden los unos a los otros, el PNUD participa activamente en la puesta en práctica del axioma que afirma que "el desarrollo preventivo es un complemento necesario de la diplomacia preventiva". Con arreglo al marco organizativo de acción del PNUD para lograr el desarrollo preventivo y curativo, y de conformidad con la legislación de su órgano rector relativa a los nuevos arreglos sobre programación, aprobada en 1995, la Junta Ejecutiva ha asignado el 5% de los recursos básicos (aproximadamente 50 millones de dólares al año) a actividades preventivas y curativas en "países en situaciones especiales". Actualmente el PNUD prepara directrices para la utilización de los recursos que se asignan a los países en condiciones anteriores a las crisis, de crisis y posteriores a las crisis, haciendo especial hincapié en la necesidad de proporcionar apoyo directo a mecanismos de coordinación en los países que funcionen en el marco del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas y de mejorar la coordinación de la ayuda, así como los

esfuerzos de los socios nacionales e internacionales para crear una capacidad de gestión de situaciones de crisis.

167. Si bien el PNUD se ocupa típicamente de la prestación de asistencia para el desarrollo, sus actividades se basan cada vez más en operaciones concebidas para coordinar la transición del socorro al desarrollo lograda mediante la coordinación de intervenciones del conjunto del sistema de las Naciones Unidas a nivel del país. Como entidad central de financiación y coordinación del sistema de las Naciones Unidas, el PNUD mantiene una estrecha relación con los países donantes de la OCDE y un núcleo de ministerios de los gobiernos de los países en desarrollo, con la tarea de asistir a los Estados Miembros en sus esfuerzos por incorporar programas de consolidación de la paz en sus estrategias nacionales de desarrollo.

ii) Estrategia del PNUD para la prevención de situaciones de emergencia

168. Al formular una política operacional para responder a situaciones de emergencia y de desastres causados por el hombre, el PNUD establece una distinción entre las condiciones generales de pobreza, desigualdad y degradación del medio ambiente que pueden generar inestabilidad a largo plazo y las que deben abordarse como parte de un esfuerzo más amplio para fomentar el desarrollo humano sostenible y, a corto plazo, las políticas concretas de desarrollo o los abusos que pueden precipitar situaciones de desastre y emergencia y provocar violencia y conflictos esporádicos o crónicos.

169. Como administrador y financiador del sistema de coordinadores residentes de las Naciones Unidas, el PNUD está firmemente dedicado a facilitar la coordinación a nivel del país y de la Sede con miras a lograr un máximo de apoyo a la capacidad del Coordinador Residente para coordinar todo el proceso, antes, durante y después de una crisis. Para orientar a los coordinadores residentes, el PNUD ha formulado un marco organizacional para la acción encaminada a lograr el desarrollo preventivo y curativo. En este marco, que incluye las funciones del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, de la oficina del PNUD en el país y la Sede, la responsabilidad de la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el país corresponde al Coordinador Residente de las Naciones Unidas, el cual deberá:

- alentar a las autoridades nacionales a utilizar la nota sobre la estrategia del país y otras instrucciones de programación para determinar el nivel de vulnerabilidad del país a los desastres provocados por el hombre e iniciar, con el equipo de gestión de actividades para casos de desastre de las Naciones Unidas - integrado por los jefes de todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el país- y con las autoridades nacionales, actividades de prevención, mitigación y preparación en casos de desastre;
- atendiendo a la orientación y las iniciativas del DAP, el DAH y el PNUD, y en cooperación con el equipo de gestión de actividades para casos de desastre del país, formular y mantener

sistemas de alerta temprana que mejoren la capacidad de respuesta del gobierno y de la comunidad internacional;

- en cooperación con el DAH y el PNUD, organizar un programa de capacitación en gestión de actividades para casos de desastre y prestar apoyo a las actividades complementarias del gobierno para fomentar la capacidad nacional de prevención, preparación y mitigación en casos de desastre;
- en países con niveles elevados de vulnerabilidad y potencial de crisis, complementar la diplomacia preventiva, bajo la dirección del DAP, con proyectos y programas especiales de desarrollo que formularán el PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas, según proceda, y coordinar las iniciativas encaminadas a evitar desastres inminentes;
- en países en que exista una elevada probabilidad de que se produzcan crisis y situaciones de emergencia, y cooperando plenamente con las autoridades nacionales, organizar la movilización internacional de recursos en apoyo de las iniciativas de desarrollo preventivo de las Naciones Unidas. Para ese fin, habría que organizar "consultas especiales" con donantes o bien reuniones de mesa redonda celebradas con apoyo del PNUD o bien conferencias separadas entre el Gobierno, los donantes y las Naciones Unidas.

170. Las oficinas del PNUD en los países, encargadas del fomento de la capacidad nacional en materia de prevención de desastres, mitigación de sus efectos y gestión de las actividades para casos de desastre, se encargarán de lo siguiente:

- prestar apoyo y asistencia al Coordinador Residente de las Naciones Unidas en sus actividades de organización y coordinación relacionadas con la prevención, la preparación, la mitigación y la movilización de recursos en casos de desastre;
- utilizar el proceso de programación por países y el criterio del desarrollo humano sostenible para abordar posibles aspectos explosivos del sistema sociopolítico y económico del país y contribuir a la prevención y mitigación de posibles situaciones de crisis y de desastre;
- ayudar a los gobiernos a formular programas y proyectos concretos que entren en la categoría del desarrollo preventivo (mejor gestión de los asuntos públicos, reforma de la administración pública, reconciliación étnica, transición política y económica pacífica, asistencia a grupos en situación de pobreza extrema, reasentamiento y reintegración de poblaciones desarraigadas, reparación de la infraestructura física, reconstrucción de los sistemas de producción, reforma agraria o reglamentación de la tenencia de la tierra, rehabilitación mediante el desarrollo comunitario o zonal, etc.);

- en la movilización de recursos para el desarrollo preventivo de las Naciones Unidas, proponer actividades del programa del PXUD que pudieran constituir un elemento importante del proceso;
- participar activamente en el funcionamiento del sistema de alerta temprana de un país, en los seminarios y el seguimiento del programa de capacitación en gestión de los casos de desastre y la utilización de los Recursos Especiales del Programa para actividades de prevención y mitigación de casos de desastre.

171. En el marco de su apoyo normativo y operacional al Coordinador Residente de las Naciones Unidas y a sus oficinas en los países, la sede del PNUD deberá:

- continuar desarrollando, afianzando y racionalizando la capacidad del PNUD para prestar asistencia a los países y a las sociedades en crisis a fin de prevenir situaciones de emergencia o mitigar sus efectos y movilizar recursos para las actividades de desarrollo preventivo;
- cooperar estrechamente con el DAP, el DOMP y el DAH y efectuar contribuciones a las actuaciones políticas, diplomáticas o de otro tipo de las Naciones Unidas que, junto con iniciativas especiales de desarrollo, puedan ayudar a la prevención de una situación de desastre o de emergencia, o bien beneficiarse de esas actuaciones;
- continuar desarrollando el concepto de vulnerabilidades sociales a los desastres provocados por el hombre y la metodología para su evaluación;
- cooperar con el DAN para continuar desarrollando el programa de capacitación en gestión de los casos de desastre, haciendo especial hincapié en el constante fomento de la capacidad nacional y en la participación de diversos organismos de las Naciones Unidas;
- organizar seminarios especiales y capacitación en el empleo en materia de desarrollo preventivo y curativo y de apoyo a las operaciones de socorro de emergencia, destinados a funcionarios del PNUD de todas las categorías, incluido el personal nacional;
- utilizar las señales de alerta temprana y otra información para prever las emergencias y colocar a unos coordinadores residentes competentes con anticipación a situaciones complejas de emergencia y otras crisis, y ayudar a las oficinas en los países a prepararse de forma que puedan responder de manera óptima a desastres inminentes; y
- en cooperación con el Grupo Consultivo Mixto de Políticas, el Comité Permanente entre Organismos, las instituciones de Bretton Woods y otros socios en tareas de desarrollo, preparar un

proyecto de directrices para la actuación preventiva integrada para que lo examine el Consejo Económico y Social.

iii) Actividades operacionales: el caso del PRODERE

172. El PNUD se dedica a financiar evaluaciones a corto plazo de la capacidad institucional y de la necesidad de mejorar los conocimientos y la competencia técnica existentes. Las actividades de capacitación, destinadas a los departamentos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, los dirigentes comunitarios y los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas, destacarán las iniciativas de desarrollo que puedan contribuir a evitar conflictos, mitigar los efectos de los desastres naturales, reducir la duración de las crisis y contribuir a un rápido proceso de recuperación y reconstrucción que conduzca al desarrollo humano sostenible.

173. El PRODERE (Programa de Desarrollo para las Personas Desplazadas, los Refugiados y los Repatriados en Centroamérica), financiado por el PNUD y por un Estado Miembro, constituye un ejemplo de las actividades del PNUD encaminadas al desarrollo humano sostenible en situaciones susceptibles de desembocar en una crisis o en situaciones posteriores a una crisis (reconstrucción). Efectivamente, el Programa es una fuente de experiencias y enseñanzas que podrían aplicarse, mutatis mutandis, a otras regiones del mundo para abordar las causas fundamentales de los conflictos. El modelo de "desarrollo humano" aplicado por el PRODERE a nivel local comprende aspectos relacionados con los derechos humanos y el mejor acceso a la educación y los servicios de salud, así como con el sistema de producción, lo cual hace que el Programa sea un método valioso para la prevención de conflictos. No sólo se dirige a las causas sociales y económicas de la violencia y los conflictos, sino que también forma e informa a la población sobre sus derechos y los métodos pacíficos de que dispone para resolver las controversias.

174. Es bien sabido que en varios países la guerra y la represión han tenido un efecto muy destructivo en las estructuras locales de adopción de decisiones. A este respecto, el PRODERE hizo hincapié en la creación y el fortalecimiento de órganos participativos de adopción de decisiones a nivel comunitario, microrregional, municipal y departamental. Ese enfoque tiene un valor incalculable para el consiguiente desarrollo democrático de las sociedades en cuestión: comienza generando la organización y la capacidad de dirección necesarias para que funcionen las instituciones participativas y las estructuras de planificación.

175. La contribución del PRODERE a la causa de los derechos humanos en la región centroamericana justificaría por sí sola su existencia. El terror que una historia de represión y desintegración política había infundido en la población fue sustituido progresivamente por un clima de confianza apropiado para un auténtico estado de derecho en las zonas en que se aplicó el PRODERE. No obstante, el efecto más importante resultó ser un cambio general en la mentalidad de esas sociedades con respecto a los derechos humanos. En muchas zonas, la presencia del PRODERE quebró el monopolio institucional de las fuerzas beligerantes y contribuyó a convertir los derechos humanos en una preocupación y una necesidad sentidas por toda la población.

176. Uno de los aspectos en que la estrategia del PRODERE obtiene mejores resultados es el enfoque integrado y regional, en el cual se tienen en cuenta las características nacionales y locales. Ese enfoque ha ofrecido, de manera no discriminatoria, oportunidades para la participación y otros beneficios a la población de las zonas en que se estaban estableciendo grupos de refugiados, repatriados y personas desplazadas. Esta fórmula no discriminatoria contribuyó a fortalecer los procesos de reconciliación.

177. Debido a su carácter experimental y de demostración, así como a la limitación de sus recursos en comparación con el gran número de personas desarraigadas que hay en la región, un programa como el PRODERE no podía aspirar a satisfacer todas las necesidades. Ello condujo lógicamente a concentrar las actividades del PRODERE en zonas claramente definidas, lo cual se justifica por el hecho de que la concentración de los recursos permitió atender mejor a los grupos y a las personas más necesitados. Obviamente, una mayor disponibilidad de recursos humanos y materiales habría permitido ampliar su alcance. Ello sugiere que, para programas futuros, podría intentarse combinar las contribuciones de diversos donantes y trascender así las limitaciones de un programa experimental.

#### **PNUMA**

178. La filosofía general del PNUMA es que la competencia de suma cero por los recursos naturales puede evitarse recurriendo a mecanismos no judiciales para la solución de controversias ambientales y que, sobre la base de los conceptos de un "bien común", es decir, el medio ambiente, que es patrimonio de las generaciones actuales y futuras, existen mayores oportunidades de llegar por consenso a una avenencia en que todos resulten ganadores. Con este fin, el PNUMA está dedicado a facilitar el logro del consenso respecto de una gran variedad de cuestiones. Entre ellas figuran el tramo multilateral del proceso de paz del Oriente Medio, diversas aguas internacionales, tanto marinas como dulces, y con respecto a varios convenios y protocolos internacionales con los que el PNUMA tiene una estrecha relación. Esta labor presenta interconexiones con la del Programa para el Derecho y las Instituciones Ambientales, que se ocupa del proceso complementario de codificar o formalizar acuerdos de cooperación entre gobiernos, que puedan actuar como elemento disuasorio de futuros conflictos, ya que la mayoría de acuerdos contienen mecanismos para la solución de controversias y el arbitraje.

179. El PNUMA, conjuntamente con el CNUAH (Hábitat), realiza una serie de intervenciones en el marco de la "transición del socorro al desarrollo". Si bien la mayoría de esas intervenciones apoyan y complementan las actividades de los organismos de socorro en situaciones de crisis (ACNUR, PMA, DAR, etc.), con frecuencia se pide al PNUMA que aborde las causas fundamentales de situaciones de emergencia cuando existe un aspecto relacionado con el medio ambiente.

180. Estrechamente relacionada con la anterior, hay otra labor que recibe el apoyo del PNUMA y que se refiere a los "refugiados ambientales", un problema complejo y cada vez más importante para la comunidad internacional. Actualmente el PNUMA financia en parte la producción de un importante informe del Climate Instituto de Washington, D.C. y el Green College de

Oxford, titulado "El éxodo ambiental: una nueva crisis en el ámbito mundial". El programa de lucha contra la desertificación del PNUKA también está ultimando un estudio sobre los refugiados ambientales y el Centro de Información del PNUMA está produciendo una "Guía internacional de referencias sobre los campamentos de refugiados y el medio ambiente", que está previsto publicar a comienzos de 1996.

#### **ACNUR**

181. Tradicionalmente, las actividades del ACNUR se han llevado a cabo en entornos relativamente pacíficos. Esa situación ha cambiado espectacularmente en un número cada vez mayor de casos con la proliferación de los conflictos internos y la intensificación de los movimientos de poblaciones, y debido a una voluntad mucho mayor de la comunidad internacional a abordar esos problemas en el interior de las fronteras.

182. El ACNUR ha adoptado una triple estrategia en materia de gestión de conflictos, a saber: a) la alerta temprana del conflicto, b) las interrelaciones del mantenimiento de la paz y la acción humanitaria y c) las actividades después de los conflictos. Para los fines del presente estudio, tiene particular interés la primera dimensión. A este respecto, cabe mencionar que debido a la inestabilidad latente y a la existencia de numerosos conflictos y focos de tensión en el vasto territorio de la ex Unión Soviética, la mayoría de actividades de alerta temprana se llevan a cabo en esa zona. La Oficina Regional para Europa y la Oficina Regional para Asia sudoccidental, África del Norte y el Oriente Medio tienen interés en continuar desarrollando los sistemas existentes de vigilancia de situaciones que puedan producirse en todas las regiones de la ex Unión Soviética para la pronta detección de posibles conflictos y desplazamientos masivos de poblaciones y para facilitar una pronta acción preventiva. La dependencia del ACNUR encargada del asesoramiento en materia de políticas sobre la CEI y los Estados bálticos y el Centro de Documentación sobre Refugiados han procurado facilitar estas actividades como parte de su labor de proporcionar información y análisis completos de los acontecimientos en la región.

183. Puesto que otras organizaciones ya han establecido, o desearían establecer, redes para la vigilancia oportuna y global de los conflictos y tensiones en la CEI y los Estados bálticos, las iniciativas a este respecto basadas en la cooperación ofrecen las posibles ventajas de evitar duplicaciones y de compartir los costos. Por consiguiente, el ACNUR y varias otras organizaciones ya utilizan, entre otra información, el material suministrado por la red de vigilancia etnológica y alerta temprana sobre los conflictos, que es la principal red de alerta temprana de este tipo que se ocupa de esa región del mundo.

184. En la primavera de 1995, el ACNUR adoptó la iniciativa de convocar en Moscú una reunión dedicada a tratar de la labor de alerta temprana y prevención con respecto a los países de la ex Unión Soviética. En el foro se reunieron por primera vez la mayoría de las principales organizaciones, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, que realizan actividades de este tipo o que tienen interés en ellas.

185. Entre las diversas recomendaciones y decisiones de los participantes en la reunión sobre la labor de prevención y alerta temprana figuró la de crear un equipo de tareas encargado de coordinar las iniciativas locales e internacionales en esta esfera. Gracias a la reunión y sus resultados, el ACNUR confía en haber efectuado una nueva contribución significativa a los esfuerzos de prevención, gestión y solución de conflictos en la región de la ex Unión Soviética. No obstante, el ACNUR sigue siendo consciente de que el interés teórico por la labor de alerta temprana todavía debe traducirse en apoyo financiero.

186. Como iniciativa innovadora, y a petición de la Asamblea General, el ACNUR ha asumido la función directiva de organizar -conjuntamente con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE- una conferencia regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, las personas sujetas a otras formas de desplazamiento involuntario y los repatriados en los países de la Comunidad de Estados Independientes y ciertos países vecinos. En una serie de reuniones en la región de la CEI y en Ginebra se está formulando una estrategia global que permitirá asistir a los países afectados a abordar los diferentes tipos existentes de desplazamientos involuntarios de poblaciones, independientemente de sus causas, y de prevenir activamente que esos movimientos de poblaciones se reproduzcan. Por tanto, el proceso tiene un carácter preventivo y orientado a la búsqueda de soluciones. Recibe la atención y el apoyo de un gran número de gobiernos interesados, organizaciones intergubernamentales, inclusive de ámbito regional, además de organizaciones no gubernamentales y agentes independientes.

187. Se espera que la conferencia se celebre en 1996 y apruebe un programa de acción que haga participar a todos los grupos de países y organizaciones en una estrategia bien fundamentada que se aplique durante varios años para estabilizar los movimientos involuntarios de poblaciones, abordando siempre que sea posible las causas fundamentales desde una perspectiva apolítica. Debido a su carácter innovador, el proceso encaminado a la convocación de esta conferencia sobre la CEI constituye una prueba de la capacidad de las Naciones Unidas y del ACNUR en particular para elaborar, conjuntamente con otras organizaciones, estrategias de contención, estabilización y prevención desde un punto de vista humanitario, pero con suficiente apoyo en el campo político y del desarrollo. Esa iniciativa podría servir de modelo para futuros esfuerzos análogos de diplomacia preventiva humanitaria en el ámbito regional.

#### **PMA**

188. El PMA comunica que efectúa una importante contribución a la prevención de posibles conflictos en el futuro. Puesto que la hipótesis básica es que los conflictos se producen como consecuencia de desigualdades en el acceso y la distribución de los bienes y la riqueza entre la población del mundo, gracias a la prestación de apoyo a los grupos de población pobres y desfavorecidos pueden corregirse esas disparidades y eliminarse las causas de los conflictos.

189. Además, el PMA efectúa una aportación al sistema de las Naciones Unidas por conducto de los órganos que se han creado concretamente para ocuparse de esas cuestiones: principalmente el DAH y, según proceda, por conducto del DOMP y el DAP. Por consiguiente, el PMA participa en las iniciativas conjuntas de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas como el mecanismo consultivo interinstitucional del CAC de alerta temprana sobre las nuevas corrientes de refugiados y personas desplazadas y las reuniones del sistema de alerta humanitaria temprana (HEWS) del DAH. Ambas iniciativas se encuentran todavía en una etapa de desarrollo. Además, mediante su participación en el Comité Permanente entre Organismos y su grupo de trabajo, ambos dirigidos por el DAH, el Director Ejecutivo del PMA y su personal contribuyen a unas deliberaciones que podrían definirse como diplomacia preventiva cuando se examinan situaciones de crisis incipientes y se deciden medidas al respecto. El PMA está en buena situación para prestar asesoramiento y facilitar información mediante su red de información semanal por télex sobre emergencias, y contribuye, mediante el sistema de coordinadores residentes, a un intercambio de información que permite individualizar las crisis y atender a su posible solución.

190. El PMA tiene una experiencia considerable en el suministro de ayuda alimentaria en situaciones de conflicto o después de los conflictos. En el contexto de la consolidación preventiva de la paz (antes de los conflictos), es necesario alentar la transición de la ayuda alimentaria a la producción de alimentos en el propio país. Esa transición puede y debe alentarse mediante el suministro de: a) asistencia alimentaria durante un periodo provisional entre el final del conflicto y la reanudación de la producción agrícola o el logro de la autosuficiencia en productos alimentarios básicos, 'b) insumos esenciales como semillas, abonos y plaguicidas; y c) asistencia técnica y crédito. El sistema de las Naciones Unidas, y particularmente la FAO y el FIDA, pueden desempeñar un papel importante en el suministro y la facilitación de ambos.

#### **b) Organismos especializados de las Naciones Unidas**

##### **FAO**

191. La contribución de la FAO a la prevención de los conflictos se efectúa principalmente en el ámbito de la alerta temprana. El Servicio Mundial de Información y Alerta de la FAO realiza una vigilancia constante de la situación de los cultivos y de los suministros alimentarios y alerta a la comunidad internacional sobre posibles crisis debidas a la escasez de alimentos. La FAO también participa activamente en el grupo consultivo del CAC de alerta temprana sobre las nuevas corrientes de refugiados y personas desplazadas y en el Comité Permanente entre Organismos sobre asistencia humanitaria.

192. La FAO considera que el fortalecimiento de la capacidad nacional mediante la cooperación técnica y el apoyo de los programas de desarrollo nacionales y regionales son también requisitos indispensables para la prevención y la atenuación de los conflictos. Puesto que muchos conflictos, tanto si se producen entre países o dentro de ellos, ponen de manifiesto una crisis subyacente de desarrollo a que se enfrentan muchos países en desarrollo, el asesoramiento y la asistencia para el desarrollo que facilita

la organización mediante su presupuesto ordinario o mediante recursos extrapresupuestarios contribuyen a atender las causas fundamentales de los conflictos y, por ende, a reducir el peligro de que se produzcan esos conflictos.

#### **OIEA**

193. En la esfera de la prevención y gestión de los conflictos, el OIEA desempeña el importante papel de verificar el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones en materia de no proliferación. Actualmente, los Estados que son partes en los acuerdos sobre salvaguardias generales con el OIEA confían en las salvaguardias para garantizar que otros Estados cumplan sus obligaciones de no proliferación. Los objetivos de las salvaguardias totales son los siguientes: a) asegurar a la comunidad internacional que un Estado parte en los acuerdos cumple sus compromisos relativos a la utilización con fines pacíficos; y b) disuadir, debido al peligro de una pronta detección, la desviación del uso pacífico, (o el mal uso) de materiales e instalaciones nucleares. La comunidad internacional confía en las salvaguardias para obtener garantías de que esos objetivos se han cumplido con respecto a las instalaciones nucleares declaradas y también para obtener garantías de que no existan actividades nucleares no declaradas.

194. Un tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, un acuerdo sobre la prohibición del suministro de material fisionable y otros posibles acuerdos sobre el control de las armas nucleares y el desarme requerirán sistemas eficaces y fidedignos de verificación. Cuanto más se reduzcan las armas nucleares, mayor será el número de Estados que necesitarán estar seguros de que los compromisos se cumplen y se respetan. Por tanto, una verificación eficaz es, y seguirá siendo, un medio decisivo de fomentar la confianza, lo cual contribuye a su vez a la prevención y la gestión de los conflictos. El OIEA ya se dedica a aplicar salvaguardias a un gran volumen de material nuclear que se considera un excedente de los programas de armamento de determinados Estados Miembros, y está dispuesto a ofrecer servicios de verificación análogos en otros Estados poseedores de armas nucleares. Efectivamente, la Conferencia encargada de la prórroga del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares recomendó que el material nuclear liberado de fines militares se situara bajo las salvaguardias del OIEA tan pronto como fuera viable.

195. En cualquier caso, la capacidad del OIEA de responder a las expectativas que se han puesto en su sistema de salvaguardias como medio de aumentar la confianza y contribuir a la prevención y la gestión de los conflictos dependerá del grado en que los Estados Miembros estén preparados a conferirle la autoridad, los recursos y el apoyo político necesarios.

#### **OMI**

196. La OMI comunica también que, al facilitar y promover el establecimiento y el mejoramiento de unos servicios marítimos y portuarios seguros y ambientalmente apropiados, que son una condición fundamental para el desarrollo económico estable, las actividades de la OMI contribuyen a la prevención de los conflictos.

## UNESCO

197. La educación constituye el centro de toda estrategia de consolidación de la paz. Por medio de la educación se imparte de la manera más amplia posible una iniciación a los valores, las aptitudes y los conocimientos que fundan el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos, el rechazo de la violencia y espíritu de tolerancia, el entendimiento y apreciación mutua entre personas, grupos y naciones.

198. En los últimos dos años, la comunidad internacional ha adoptado un marco muy completo de referencia y acción que regirá las actividades de la UNESCO durante el periodo que abarca la Estrategia a Plazo Medio, que comprende: el Plan de Acción Mundial sobre la Educación para los Derechos Humanos y la Democracia (Montreal, 1993); la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), que hace referencia al Plan de Acción de Montreal; la Declaración aprobada por la Conferencia Internacional de Educación (Ginebra, 1994), y el Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia; y, por último, el Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos (1995-2005), que aprobó la Asamblea General de las Naciones Unidas en su cuadragésimo noveno periodo de sesiones. La Asamblea General hizo hincapié en la responsabilidad tan especial que incumbe a la UNESCO en la aplicación de ese Plan, reconociendo a esa organización, juntamente con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un papel capital en la elaboración, aplicación y evaluación de los proyectos de dicho Plan.

199. La Estrategia a Plazo Medio de la UNESCO para el periodo 1996-2001 se concentra en dos grupos de actividades: las que contribuirán al desarrollo y las que contribuirán a la consolidación de la paz y a la promoción de la causa de la paz. Mediante las estrategias relativas a la consolidación de la paz, la UNESCO dedicará su actividad de consolidación de la paz a la educación para la paz, los derechos humanos, la democracia, la tolerancia y la comprensión internacional, así como a promover la lucha contra la discriminación, la consolidación de procesos y prácticas democráticos, la libre circulación de la información, el pluralismo cultural y el fortalecimiento del diálogo entre las culturas.

200. Las medidas de educación encaminadas a contribuir a la prevención de los conflictos y a la solución pacífica de éstos serán parte integrante de las estrategias que la UNESCO aplicará en el bienio 1996-1997 en las siguientes direcciones generales: a) promover políticas, planes y programas de educación para la paz, los derechos humanos y la democracia; b) elaboración de manuales, libros de texto y material didáctico auxiliar, en particular sobre la prevención de conflictos, la no violencia y la solución pacífica de los conflictos; c) reforzar las redes de instituciones activas en la educación para la paz, los derechos humanos y la democracia, en particular ampliando el Plan de Escuelas Asociadas y las Cátedras UNESCO y mejorando la contribución de esa organización a fomentar la tolerancia, la no violencia y la solución pacífica de los conflictos mediante la educación.

201. El objetivo a largo plazo que se ha fijado la UNESCO es la elaboración de un sistema completo de educación y formación en relación con la paz, los derechos humanos y la democracia, que se dirige a todos los grupos de población y abarca todos los niveles de educación, lo mismo formal que no formal. La estrategia de la organización consistirá en movilizar tanto a los particulares como a las instituciones (gobiernos, educadores, medios de comunicación, familias, parlamentos, empresas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.). La UNESCO reforzará su lucha contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los intelectuales, los escritores, los docentes, los periodistas, los científicos, los artistas, etc. En cooperación con sus asociados, la UNESCO reunirá información para movilizar a la opinión pública mundial respecto de esas cuestiones a fin de proteger a los intelectuales de ataques contra su vida, su dignidad y su libertad de expresión.

202. La UNESCO está aplicando su Programa para la Cultura de Paz, que es la manera que tiene la organización de coordinar su respuesta, en sus ámbitos de competencia, al desafío que supone "Un programa de paz". El Programa se creó oficialmente en febrero de 1994, con las tareas siguientes: a) coordinar las muchas actividades de la UNESCO en materia de educación, cultura, ciencia, comunicación, ciencias sociales y programas para los jóvenes y las mujeres que puedan contribuir a una cultura de paz; b) establecer programas nacionales para la cultura de paz en países que estén saliendo de situaciones de conflicto, así como en países donde la posibilidad de que se produzcan conflictos sea real; c) elaborar una red y un sistema de información para el enlace de las distintas organizaciones que participan en actividades similares.

203. La creación de redes y el intercambio de información entre todos los socios -actuales y posibles- del Programa constituyen el núcleo del Programa para la Cultura de Paz. Además, la UNESCO ya interviene sobre el terreno gracias a sus programas nacionales. El objetivo principal de los programas nacionales es el de proporcionar un entorno en que representantes de todas las partes en un conflicto puedan sentarse alrededor de la misma mesa para concebir proyectos de desarrollo humano que beneficien a toda la población del país y de la región. Los programas se llevan a cabo en cooperación con las oficinas sobre el terreno y las comisiones nacionales de la UNESCO, las organizaciones no gubernamentales y otros miembros del sistema de las Naciones Unidas.

204. En todos los casos los programas nacionales se establecen por invitación del país anfitrión y las actividades se basan en iniciativas que ya existen. Se constituyen comités integrados por representantes oficiales, así como por otros miembros de la sociedad civil. El Programa para la Cultura de Paz presta asistencia al desarrollo del programa nacional y facilita la participación de todas las partes. Hasta la fecha, existen programas nacionales en marcha en El Salvador y Mozambique y otros están previstos en Burundi y el Congo. En Filipinas, la UNESCO coopera con un programa para la cultura de paz que ya se había puesto en marcha. El Programa ha recibido solicitudes de muchos otros países, como Guatemala y Nicaragua.

205. En el próximo periodo de plazo medio, y en particular en el bienio 1996-1997, las estrategias de la UNESCO se orientarán, entre otras cosas, a la aplicación de la Declaración y el Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia. En su declaración formulada en la Conferencia Internacional de Educación de 1994, los Ministros de Educación se comprometieron, en particular, a esforzarse resueltamente por prestar particular atención a "educar ciudadanos solidarios y responsables, abiertos hacia otras culturas, capaces de apreciar el valor de la libertad, respetuosos de la dignidad humana y de las diferencias y aptos para prevenir los conflictos y resolverlos con métodos no violentos".<sup>90</sup> Los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia también tienen como objetivo desarrollar mediante la educación las capacidades, valores, conocimientos y pautas de conducta que constituyan la base necesaria para la prevención de conflictos y la solución pacífica de éstos.<sup>91</sup>

#### **OMS**

206. La OMS reconoce que las causas fundamentales de los actuales conflictos internos y transfronterizos están estrechamente relacionadas con el fracaso del proceso de desarrollo a nivel mundial; la desigualdad y la distribución poco equitativa de los recursos tanto dentro de los países como entre ellos exacerban las tensiones étnicas, religiosas y culturales que a menudo provocan conflictos abiertos. En su Informe sobre la salud en el mundo correspondiente a 1995, titulado "Superando las diferencias", se pone de relieve la interrelación intrínseca del alivio de la pobreza y la mejora del estado de salud. En esta perspectiva general, la OMS desempeña una amplia gama de actividades que son valiosas para prevenir los conflictos.

207. Por ejemplo, las actividades de la División de Salud de la Familia respecto de las mujeres y los niños en las situaciones de conflicto y antes de los conflictos, así como la colaboración de la OMS y su aportación a las actividades de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos en Rwanda, Bosnia, etc. son pertinentes al respecto. La OMS presta apoyo a la estrategia de las Naciones Unidas para el desarrollo humano sostenible, que se centra en el alivio de pobreza, la plena integración en el proceso socioeconómico de grupos socialmente marginados, el aprovechamiento racional de los recursos del medio ambiente y la protección de los derechos humanos, entre los cuales figura el derecho a la salud. Con respecto a la necesidad de impedir la reanudación de los conflictos en los periodos posteriores a las guerras, la División de Operaciones de Emergencia y Acción Humanitaria ha llevado a cabo muchas actuaciones relacionadas con ese aspecto del problema. Muchas de las actividades de la OMS en los países en situaciones de conflicto tienen un valor intrínseco para la reducción de los conflictos. No sólo se proponen un regreso a la normalidad, sino que también facilitan los contactos entre grupos beligerantes sobre cuestiones neutras del campo de la salud, con lo cual se tienden discretamente los primeros puentes hacia la paz.

## OMM

208. Habida cuenta de los vínculos que existen entre los conflictos y las situaciones de hambre generalizada y entre los conflictos y la distribución adecuada de un suministro común de agua (párrafo 142), la OMM desempeña un papel importante para atenuar esos efectos negativos al proporcionar una alerta temprana gracias a sus predicciones estacionales y anuales de gran alcance sobre las condiciones de sequía que tendrán repercusiones en ambas situaciones. Por ejemplo, actualmente los científicos pueden predecir con un año de antelación condiciones de sequía en África o Asia como consecuencia de condiciones especiales en las zonas tropicales del Océano Pacífico, conocidas como "El Niño", lo cual permite que los países afectados planeen las medidas apropiadas para mitigar los efectos y evitar los conflictos.

209. La OMM presta apoyo efectivo a la Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación, que tendrá repercusiones en cuestiones decisivas, como el suministro de alimentos y de agua, así como sobre las migraciones transfronterizas. En relación con el abastecimiento de agua, la OMM, con el apoyo del Banco Mundial, puso en marcha el Sistema mundial de observación del ciclo hidrológico para atender la creciente preocupación por la falta de acceso a información sobre la escasez de recursos de agua dulce y su sostenibilidad en muchas partes del mundo.

### **c) Instituciones financieras multilaterales**

210. El papel de las instituciones financieras multilaterales en la prevención de los conflictos y el alivio de sus consecuencias se realiza, primero, mediante el mejoramiento de los sistemas de alerta temprana de forma que la comunidad internacional pueda actuar con mayor rapidez para prevenir perturbaciones financieras o gestionarlas si se producen. A juicio de los participantes en la Cumbre de Halifax, ese sistema debería incluir una vigilancia mejor y más eficaz de las políticas económicas nacionales y los acontecimientos que se produzcan en los mercados financieros, así como una difusión más completa de esa información entre los participantes en el mercado.

211. Segundo, consideran que las instituciones de Bretton Woods tienen un papel particular que desempeñar en el fomento de la estabilidad macroeconómica, en el apoyo de entornos favorables para el desarrollo sostenible y en la movilización y transferencia de recursos para el desarrollo. Un acontecimiento importante a ese respecto es la tendencia, cuya importancia han destacado tanto los países desarrollados como los países en desarrollo, hacia el fortalecimiento de la cooperación entre las instituciones de Bretton Woods y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo social, el medio ambiente y la eliminación de la pobreza. Las actividades operacionales del Banco Mundial se centran ahora más en la eliminación de la pobreza y en el aumento de los préstamos a los sectores sociales. El PNUD y el Fondo Monetario Internacional (FMI) cooperan en la esfera del fortalecimiento de la capacidad.<sup>92</sup> Cabe añadir asimismo que la participación del Banco Mundial en las actividades de cooperación técnica ha aumentado constantemente a lo largo de los años y, en 1993, ascendió a un total de 3.100 millones de dólares, de los que los préstamos independientes totalizaron 646 millones de

dólares; la asistencia técnica por conducto del presupuesto administrativo aumentó de 47 millones de dólares a 66 millones de dólares en 1993. El valor de la asistencia técnica apoyada por el Banco Mundial como organismo de ejecución del PNUD aumentó de 56 millones de dólares en 1989 a 64 millones en 1993.<sup>93</sup>

212. En Halifax, los países del Grupo de los Siete se comprometieron, en particular, a colaborar con las organizaciones y todos sus miembros para lograr que las instituciones multilaterales pertinentes consideraran el desarrollo sostenible un objetivo central de sus políticas y programas.

#### **E. Financiación de la consolidación de la paz antes de los conflictos**

213. Indudablemente, la financiación es a la vez un elemento decisivo y una limitación para la consolidación de la paz antes de los conflictos. Uno de los desafíos a que habrá que responder consistirá en convencer a la comunidad internacional de efectuar aportaciones para financiar esa actividad cuando el peligro inmediato de un desastre humanitario complejo todavía no se ha puesto de manifiesto. A ese respecto, cabe mencionar que en 1994 la tasa de respuesta a 14 llamamientos humanitarios interinstitucionales unificados representó el 77% de las necesidades. Como se ha señalado en otras partes del presente informe, la comunidad internacional debería convencerse de que el costo de la consolidación de la paz antes de que se produzcan los conflictos no es más que una fracción de lo que pueden llegar a totalizar los gastos futuros de las operaciones de mantenimiento de la paz y, más adelante, la consolidación de la paz después de los conflictos. Las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel catalizador para convencer a los donantes de la importancia decisiva que tiene la consolidación de la paz antes de que se produzcan los conflictos para la salvaguardia de la paz y la seguridad internacionales.

## **V. HACIA LA COOPERACIÓN UNIVERSAL PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS**

214. El mejoramiento de la capacidad para actuar con eficacia para prevenir crisis debería basarse en las funciones complementarias y la sinergia de todos los agentes, incluidas las Naciones Unidas como catalizador, las organizaciones regionales y subregionales y las organizaciones no gubernamentales. Todas esas organizaciones, con sus distintas capacidades de acción preventiva, tienen posibles funciones importantes que desempeñar. A ese respecto, la ONUNOZ puede servir de ejemplo de un caso en que esta cooperación, si bien en un contexto diferente, ha funcionado perfectamente. Un Representante Especial del Secretario General muy competente y dinámico recibió el apoyo de una comunidad de donantes bien organizada y estrechamente coordinada, dispuesta a ejercer influencia en aspectos clave mediante una intensa actividad diplomática sobre el terreno por parte de unos pocos países influyentes con relaciones de larga data con las partes, y por parte de una comunidad de organizaciones no gubernamentales fuerte y dispuesta a prestar su apoyo.

### **A. Las organizaciones regionales y subregionales**

215. Recientemente, la comunidad internacional ha procurado delegar más competencias en materia de prevención de conflictos, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz a las organizaciones regionales y subregionales. Las Naciones Unidas, con el apoyo del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, han perseguido una cooperación más eficaz con las organizaciones regionales, de conformidad con los conceptos estipulados en el Capítulo VII de la Carta. El Consejo de Seguridad reconoció que eran diferentes las responsabilidades y capacidades de las distintas organizaciones y mecanismos regionales, así como su buena disposición y competencia a los efectos de participar en las actividades de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de lo que daban testimonio sus estatutos y otros documentos pertinentes.

216. En su documento titulado "Suplemento de un programa de paz", el Secretario General se ha ofrecido a ayudar a esas organizaciones y mecanismos a crear una capacidad para la acción preventiva, el establecimiento de la paz y, según proceda, el mantenimiento de la paz. En su declaración de respuesta de 22 de febrero de 1995, el Consejo de Seguridad acogió con beneplácito ese ofrecimiento y pidió que se prestara especial atención a las necesidades de África. Instó a la cooperación y coordinación prácticas entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. En opinión de algunos Estados Miembros, el carácter complementario de las funciones respectivas de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en materia de gestión y solución de conflictos merece una atención renovada. La actividad principal de las organizaciones regionales debería dirigirse, a su juicio, a la diplomacia preventiva y al establecimiento de la paz, mientras que el mantenimiento de la paz y la imposición de la paz deberían seguir siendo responsabilidad primordial de las Naciones Unidas.

217. En los últimos dos o tres años, algunas organizaciones regionales y subregionales han manifestado estar dispuestas a hacer más para resolver los conflictos que se producen en sus continentes y han establecido nuevos

mecanismos institucionales para fomentar la conciliación y la negociación. Esas iniciativas constituyen un complemento de los esfuerzos mundiales en materia de prevención de conflictos y son un buen presagio para la cooperación futura entre esas organizaciones y el resto de la comunidad internacional.

218. Ya existen algunos mecanismos de cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Varias de esas organizaciones, como la OEA, la OUA, la OCI, el SELA y la Liga de los Estados Arabes, han sido invitadas de manera permanente a participar como observadoras en los periodos de sesiones y otros trabajos de la Asamblea General. La mayoría de esas organizaciones cuentan con acuerdos marco oficiales de cooperación con las Naciones Unidas, si bien esos acuerdos, que estipulan principios de cooperación, no siempre contemplan mecanismos concretos para lograrla. Una excepción es la CSCE (cuyo nombre fue cambiado por el de OSCE en diciembre de 1994), que en julio de 1992 declaró que se consideraba un acuerdo regional tal como se define en el Capitulo VIII. A pesar de esos acuerdos, existen relativamente pocos casos de cooperación práctica sobre el terreno entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en tareas preventivas. El aspecto más importante es que todo acuerdo de cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales debe tener una flexibilidad que le permita responder a cada situación según vaya surgiendo.<sup>94</sup>

#### a) Capacidades y actividades

219. En Europa, la contribución de la **OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa)** a la prevención de conflictos y la gestión de crisis se ha convertido en parte integrante del proceso de la redefinición funcional y el desarrollo institucional de la OSCE. Con la histórica decisión de la "Carta de París" de 1990 y el Documento de Helsinki de 1992, la OSCE tenía que iniciar una transición de un papel de foro de negociación y diálogo a una estructura operacional activa. **La alerta temprana, la prevención de conflictos y la gestión de crisis** se han convertido en características importantes de la nueva OSCE, pero lo que ha recibido la máxima atención han sido sus actividades de alerta temprana y prevención de conflictos.

220. Un instrumento asequible de **alerta temprana**, contemplado en el Documento de Helsinki de 1992, es la intensa utilización de consultas políticas periódicas en profundidad en el marco de la estructura y las instituciones de la OSCE. Sus posibilidades se ampliaron considerablemente con el establecimiento, a partir de diciembre de 1993, de un nuevo órgano, el Comité Permanente. El diálogo abierto en el Comité puede contribuir a aliviar las tensiones que puedan surgir, a aclarar las malas interpretaciones y a promover criterios más positivos. Un ejemplo apropiado es el intercambio periódico de opiniones sobre la situación en los Estados bálticos. Puede observarse otro instrumento de alerta temprana en los **debates periódicos sobre ejecución** en el marco de la OSCE. Los estados participantes examinan colectivamente la forma en que se aplican en la práctica cotidiana los principios, normas y compromisos acordados. Las violaciones de los compromisos suelen ser un indicio del comienzo de un

conflicto. La OSCE lleva a cabo este tipo de examen exhaustivo una vez cada dos años.

221. El tercer instrumento son las **misiones a largo plazo**. Además de estimular el diálogo entre las autoridades y las comunidades locales y de fomentar la confianza a nivel local, esas misiones se encargan de vigilar acontecimientos que podrían tener consecuencias peligrosas. La OSCE considera que ha efectuado una contribución efectiva a tranquilizar la situación en lugares a los que había enviado misiones y que ciertamente ha contribuido a reducir las tensiones en la región del Báltico.

222. Las **medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad (MFCS)** elaboradas por la OSCE también pueden servir de indicador de alerta temprana. La negativa de Yugoslavia a facilitar sus datos militares en diciembre de 1991 fue un signo que indicaba una importante reagrupación de fuerzas para finalidades que podían ser agresivas. Además, los exámenes anuales de la aplicación de las MFCS puede ofrecer una oportunidad para tratar las posibles consecuencias negativas de acontecimientos que se produzcan en el sector militar de los Estados participantes. Las MFCS son objeto de un perfeccionamiento constante a fin de incrementar su capacidad de alerta temprana y, en particular, la posibilidad de aplicarlas a los conflictos entre Estados.

223. El **Alto Comisionado de la O80 para las Minorías Nacionales** tiene también una función específica y explícita de alerta temprana. Con arreglo a su mandato, "facilitará pronta alerta (...) en la fase más temprana que sea posible en lo que respecta a las tensiones que conciernan a cuestiones de minorías nacionales que hayan pasado todavía de la fase de pronta alerta pero que, a juicio del Alto Comisionado, puedan provocar un conflicto dentro de la zona de la OSCE que afecte a la paz, a la estabilidad o a las relaciones entre Estados participantes".<sup>95</sup>

224. Además de los mecanismos, las decisiones políticas conjuntas y la actuación independiente de funcionarios en el contexto de la prevención de conflictos, la OSCE ha formulado otros instrumentos para el arreglo pacífico de controversias, como la Convención sobre Conciliación y Arbitraje, o la disposición para la conciliación dirigida con arreglo a la cual el Consejo o el Comité de Altos Funcionarios pueden indicar a dos Estados participantes que procuren la conciliación. Sin embargo, hasta la fecha los Estados participantes no han recurrido a ninguno de esos procedimientos.

225. La OSCE está decidida a desarrollar su potencial de prevención de conflictos, política que recibió el respaldo de los ministros en la Reunión del Consejo de la OSCE celebrada en Roma en diciembre de 1993. Además, el apoyo a la OSCE en la Cumbre de la OTAN celebrada en enero de 1994 imprime indudablemente un nuevo impulso político al desarrollo dinámico de las capacidades de la OSCE. Como expresaron en su Declaración, los miembros de la OTAN "mantienen su profundo compromiso de fortalecer aún más a la OSCE, única organización que comprende todos los países de Europa y de América del Norte, como instrumento de diplomacia preventiva, prevención de conflictos, seguridad cooperativa y mejora de la democracia y los derechos humanos". Apoyan "los esfuerzos para

fortalecer las capacidades operativas de la OSCE en materia de pronta alerta, prevención de conflictos y gestión de crisis".

226. En **África**, algunas organizaciones regionales y subregionales han adoptado recientemente iniciativas de solución de conflictos en el continente y ayudan de este modo a las actividades de fomento de la paz de las Naciones Unidas. La **Organización de la Unidad Africana (OUA)**, la **Liga de los Estados Árabes (LEA)** y la **Organización de la Conferencia Islámica (OCI)** cooperaron directamente con las Naciones Unidas en las negociaciones con las partes somalíes y en el establecimiento la Operación de las Naciones Unidas en Somalia. La OUA, cuya función de gestión de conflictos ya se está fortaleciendo, envió misiones de observadores a Sudáfrica durante la transición de ese país a la democracia (conjuntamente con equipos de las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Commonwealth) y ya ha desplegado misiones en Mozambique y Burundi.

227. El Mecanismo para la Prevención, Gestión y Solución de Conflictos de la OUA creado después de la cumbre de El Cairo de 1994 constituye un ejemplo de los esfuerzos encaminados a crear nuevas instituciones para reforzar la capacidad regional.<sup>96</sup> Se guiará por los objetivos y principios de la Carta de la OUA, en particular la igualdad soberana de los Estados miembros, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados miembros, el derecho inalienable a la existencia independiente, el arreglo pacífico de controversias, así como la inviolabilidad de las fronteras de los Estados africanos heredadas del colonialismo. El objetivo principal del Mecanismo africano es la previsión y la prevención de la reanudación de conflictos en los casos en que éstos ya se hayan producido. Desempeñará funciones de establecimiento de la paz y consolidación de la paz a fin de facilitar la solución de esos conflictos. A ese respecto, pueden establecerse y desplegarse misiones civiles y militares de observación y vigilancia con un alcance y una duración limitados. Una actuación rápida y decisiva en esos ámbitos ayudaría a impedir que se produjeran conflictos y, cuando fuera inevitable que se produjeran, a impedir que degeneraran en conflictos intensos o generalizados. Dedicar mayor atención a las medidas de pronóstico y prevención, así como a la acción concertada de establecimiento de la paz y consolidación de la paz, eliminaría la necesidad de recurrir a complejas y costosas operaciones de mantenimiento de la paz.

228. La estrecha cooperación entre las Naciones Unidas y la OUA reviste una importancia particular, y pueden adoptarse medidas para mejorar esa relación y las comunicaciones entre ambas organizaciones a todos los niveles. Tras la adopción por la OUA en 1993 del Mecanismo para la Prevención de Conflictos, continúan las deliberaciones tanto en Nueva York como en África sobre las formas de mejorar la cooperación y la coordinación prácticas entre las Naciones Unidas y las organizaciones y acuerdos regionales, particularmente en África. A este respecto, cabe mencionar que la OUA, que ha recibido de sus miembros el mandato de dedicarse a tareas de prevención de conflictos, alerta temprana, mediación y observación y vigilancia de bajo costo de situaciones de conflicto y de acuerdos de cesación del fuego, ha establecido un Fondo para la Paz para financiar el mejoramiento de sus intervenciones en materia de solución y gestión de conflictos. El Secretario General, en el informe que presentó a la serie de sesiones de alto nivel del Consejo

Económico y Social celebradas en Julio de 1995, titulado "Iniciativa Especial para África", propuso que se estableciera un fondo fiduciario, que administraría el PNUD, para obtener recursos en apoyo de las actividades de consolidación de la paz de la OUA. Se prevé que el Fondo para la Paz se establezca con carácter de fondo de dotación para que quede absolutamente garantizada la continuidad de las contribuciones del fondo a la OUA. La estimación preliminar de una dotación significativa sería la cifra de 100 millones de dólares, que habría que aportar durante un periodo de cinco años.

229. Un enfoque estratificado indica que recurrir a una organización regional no es necesariamente la primera medida ni la medida óptima. Por ejemplo, fue la **Comunidad Económica de los Estados del África Occidental** (CEDEAO) la que desplegó una misión de mantenimiento de la paz para restablecer el orden y promover las negociaciones en Liberia. Análogamente, las actividades de la **Autoridad Intergubernamental sobre Sequía y Desarrollo** (IGADD) para promover la paz entre Etiopía y Somalia y entre las facciones beligerantes en el Sudán constituyen un ejemplo de la ventaja comparativa de las organizaciones subregionales. La **Comunidad del África Meridional para el Desarrollo** (SADC) podría desempeñar un papel análogo con respecto a los conflictos en esa subregión.

230. En **Asia**, la **Asociación de Naciones del Asia Sudoriental** (ASEAN) y diversos Estados de otras regiones colaboraron con las cuatro partes de Camboya para llegar a un acuerdo sobre la forma de resolver la guerra civil en ese país. Las negociaciones culminaron en 1991 con la firma de un acuerdo de paz en París, que confería a las Naciones Unidas el mandato de supervisar unas elecciones libres e imparciales. Si bien gobiernos de todas las regiones aportaron personal a la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), fueron las naciones de la ASEAN y los Estados vecinos los que asumieron la principal responsabilidad de suministrar los 16.000 cascos azules y los 3.600 agentes de la policía civil necesarios.

231. En el **Foro Regional de la ASEAN**, celebrado en Bangkok el 25 de julio de 1994, se llegó al acuerdo de estudiar una serie de propuestas relativas a medidas de seguridad cooperativa y fomento de la confianza en aplicación del principio de la transparencia, medidas que son acordes en su totalidad con los requisitos concretos de esa subregión. Se considera que esas propuestas constituirán un medio de alerta temprana y fomento de la confianza en el marco de la prevención de conflictos.

232. En América Latina, dos organizaciones regionales -**la OEA y el SELA**- están mejorando su capacidad de prevención de conflictos. Las enmiendas introducidas en la carta de la OEA, aprobadas por su Asamblea General en diciembre de 1985, otorgaron mayores poderes de mediación al Consejo Permanente al autorizarle "a resolver una controversia entre miembros, independientemente de que todas las partes interesadas hayan acordado (como se estipulaba anteriormente) someter el asunto a la OEA". En sus Declaraciones de Santiago de 1991, la Organización de los Estados Americanos afirmó que las violaciones de las normas democráticas básicas, como un golpe militar, afectaban a la estabilidad regional y desencadenarían una respuesta colectiva si los Estados miembros consideraban que el problema era suficientemente grave. Las enmiendas de la carta también aumentaron los

poderes ejecutivos del Secretario General de la OEA al autorizarle "a tomar la iniciativa de llevar ante el Consejo Permanente asuntos que pudieran amenazar la paz y la seguridad del hemisferio o el desarrollo de los Estados miembros, gestión ésta que anteriormente sólo podía hacer un país miembro".<sup>97</sup>

233. La Asamblea General de la OEA, por su resolución AG/RES 1180 (XXII-0/92) de 23 de mayo de 1992, encomendó al Consejo Permanente que estableciera una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica con el objeto de continuar el tratamiento de la agenda de cooperación para la seguridad hemisférica. Se han establecido también comisiones especiales que pueden contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad, por ejemplo, la Comisión Especial encargada de vigilar la observancia del embargo comercial contra Haití. La OEA convoca una reunión ad hoc de los ministros de relaciones exteriores siempre que es necesario. Esta reunión se convocó en mayo de 1993 para examinar la situación en Guatemala y se pidió al Secretario General de la OEA que enviara una misión de determinación de los hechos.<sup>98</sup>

234. El **SELA** (Sistema Económico Latinoamericano), que se creó en 1975 para llenar un vacío en la estructura de las relaciones internas en América Latina y el Caribe, donde no existían organizaciones regionales que permitieran a todos los países de la región deliberar y adoptar decisiones acordes con sus intereses económicos y sociales y para defender esos intereses, en los últimos años se ha ido interesando más en los asuntos del mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región. En 1986, atendiendo a las necesidades colectivas de una región ansiosa por encontrar su propia identidad, el SELA amplió su mandato, por decisión de sus miembros, de forma que incluyera las cuestiones políticas, lo cual ofrecía a todos los países de la región un foro para debatir y resolver los problemas que pudieran degenerar en conflictos graves. La cooperación con el SELA, que goza de la condición de observador permanente ante las Naciones Unidas desde su creación, se ha convertido desde hace ya varios años en un tema del programa de Asamblea General.

#### **b) Desarrollo de la cooperación**

235. Es esencial una mejor coordinación de las actividades de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales/subregionales, que por el momento tiene a menudo un carácter ad hoc. El aumento de la coordinación y de las consultas se producirá en parte gracias a la intensificación de los contactos entre las organizaciones, tanto entre sus representantes sobre el terreno, particularmente a nivel funcional, como entre sus sedes. Un primer paso sería que las secretarías de las organizaciones se reunieran para determinar sus prioridades para la cooperación. Podrían establecerse un programa de intercambio de personal e incluso oficinas de enlace en las sedes de las organizaciones. Podría considerarse la posibilidad de realizar actividades diplomáticas combinadas de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales/subregionales, e inclusive misiones conjuntas.

236. La cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales/subregionales en la esfera de la prevención de conflictos puede adoptar diversas formas. Por ejemplo, para permitir la coordinación y la cooperación, la **OSCE** ya ha venido informando a las Naciones Unidas acerca de

todas sus actividades, en particular de sus misiones. A menudo hay funcionarios de las Naciones Unidas presentes en las reuniones de las organizaciones regionales (OSCE, OUA...) en las que se debaten situaciones de conflicto. Las misiones de las organizaciones regionales en Nueva York se mantienen en contacto constante con el Secretario General de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

237. Las organizaciones regionales y las Naciones Unidas podrían compartir una mayor proporción de su información de alerta temprana, tanto sobre el terreno -entre sus representantes exteriores- como entre sus sedes. Las organizaciones en cuestión también necesitan recibir de sus miembros una mejor corriente de información pertinente cuando los problemas se ponen de manifiesto por primera vez y cuando se agudizan. Podrían considerarse diversas posibilidades de hacerlo por medios electrónicos.

238. Las Naciones Unidas también podrían proporcionar a las organizaciones regionales asistencia técnica, que incluiría los intercambios de funcionarios. Así, la OUA, por ejemplo, tiene una gran necesidad de asistencia para la capacitación de personal y de infraestructura para mantener una capacidad permanente de actuar con rapidez para atender alertas o en situaciones de crisis. Mediante el apoyo directo y recurriendo al apoyo de otros donantes potenciales, las Naciones Unidas pueden contribuir a institucionalizar la iniciativa de la OUA. La iniciativa del Fondo para la Paz para efectuar contribuciones a la OUA puede resultar un instrumento apropiado e innovador para aunar los recursos de diversos contribuyentes. La financiación por parte de Estados donantes sería otra fuente de asistencia positiva.

239. En el ámbito de la diplomacia preventiva, una forma de cooperación muy práctica y que a menudo se utiliza es la participación mixta en misiones, especialmente las de determinación de hechos, y la participación en las reuniones y seminarios de una u otra organización sobre los aspectos conceptuales y prácticos de la gestión de conflictos. La OSCE ha cooperado de esta forma con el Consejo de Europa y el ACNUR. La cooperación con el ACNUR comenzó con misiones a Armenia/Azerbaiján en 1992 e incluyó, entre otras cosas, una función de observación de OSCE (1994) en el contexto de la negociación relativa a Abjasia (Georgia), así como contactos permanentes con el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales. Sin embargo, si se quiere restablecer la credibilidad de la acción internacional, es esencial lograr una coordinación y una cooperación mejor planificadas y más eficaces entre las organizaciones internacionales.

240. En la realidad, hay que reconocer que la experiencia de las organizaciones regionales en materia de prevención de conflictos todavía es limitada, pero que han comenzado a manifestarse ciertas ventajas comparativas. La OUA tiene cierta ventaja comparativa en la diplomacia preventiva, basada en el Mecanismo para la Prevención de Conflictos. No obstante, ese mecanismo sigue sin contar con recursos suficientes y una prioridad consistiría en considerar la forma en que podría recibir ayuda tanto de la propia África como del exterior, según fuera necesario. También podría alentarse a los Estados africanos a poner de manifiesto su voluntad de utilizar al máximo la acción preventiva, con arreglo a lo sugerido el 22 de febrero de 1995 por el Presidente del Consejo de Seguridad.

241. La ventaja comparativa de la **OSCE** es que puede legitimar políticamente las medidas y actuaciones internacionales. Esta capacidad se basa principalmente en la composición universal de la OSCE. Todos los Estados de la zona que abarca desde Vancouver hasta Vladivostok participan en la OSCE en plano de igualdad. El valor político de una decisión de la OSCE se ve reforzado por la norma del consenso, que legitima la decisión y hace más difícil que los Estados se disocien de una decisión una vez que se ha adoptado. Además, sobre la base de un concepto integral de seguridad, que vincula explícitamente el mantenimiento de la seguridad y la estabilidad con la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la OSCE puede atacar las causas fundamentales de la tensión y aplicar un tratamiento completo en una etapa temprana. Además, la OSCE también posee un claro mandato para ocuparse de situaciones de crisis en el interior de los Estados.

242. Como conclusión, cabe subrayar que la cooperación mutua debería permitir a cada una de las organizaciones internacionales conservar su propio campo de acción y de competencia, al mismo tiempo que se evita la duplicación de los trabajos, con lo que se ahorrarían recursos y se lograría una actuación más económica.

#### **B. Organizaciones no gubernamentales**

243. En el decenio de 1990 se contempló no sólo un rápido crecimiento de las organizaciones no gubernamentales en todo el mundo sino también de su participación activa en los asuntos internacionales. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) constituye un hito, ya que legitimó a las organizaciones no gubernamentales como interlocutores decisivos en el diálogo sobre el medio ambiente y el desarrollo y constituyó un hito en los esfuerzos de esas organizaciones para pasar a formar parte de la adopción de decisiones políticas a nivel internacional. Muchas de esas organizaciones consideraron que su "movimiento" internacional finalmente había sido reconocido y que las organizaciones no gubernamentales habían entrado de lleno en el terreno de juego político.<sup>99</sup> Esa tendencia continuó en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en septiembre de 1994, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995, y en la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en septiembre de 1995. Las actividades de las organizaciones no gubernamentales abarcan no sólo la promoción de los derechos humanos, la ayuda para el desarrollo y las medidas en pro del medio ambiente sino también la cooperación con las diversas fases del proceso de paz, es decir, la alerta temprana, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de paz.

244. Las ventajas comparativas de las organizaciones no gubernamentales son bien conocidas. Primero, poseen una considerable experiencia, obtenida con una dura labor, en la realización de estrategias, programas y proyectos, especialmente a nivel de las comunidades. Segundo, también tienen una enorme experiencia de organización y ejecución de operaciones de socorro humanitario, en las que han participado, aunque sea esporádicamente, durante más de 200 años. Cabe añadir asimismo que las organizaciones no

gubernamentales han participado intensamente, a veces con gran peligro, en la fijación de normas y en la promoción, protección, enseñanza y asistencia para fortalecer las infraestructuras de derechos humanos en todo el mundo. Tercero, las organizaciones no gubernamentales pueden atravesar las tradicionales fronteras políticas, religiosas y culturales. Cuarto, las organizaciones no gubernamentales pueden ofrecer una respuesta rápida y flexible.

245. Por su carácter innovador y pionero, las organizaciones no gubernamentales que tienen un conocimiento directo de las dimensiones psicológicas de los conflictos pueden desempeñar un papel muy importante en su prevención. Para la mediación y la reconciliación puede resultar muy útil la cooperación de las organizaciones no gubernamentales locales que tengan los conocimientos técnicos necesarios para la solución de conflictos, basados en la cultura y la sabiduría tradicionales. La comunidad académica, los institutos de investigación y los grupos de reflexión pueden proporcionar una alerta temprana sobre la base de estudios empíricos e investigaciones prospectivas sobre la evolución de las situaciones.

246. Si bien las organizaciones no gubernamentales sólo han tenido una intervención marginal en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, sus representantes han prestado asistencia como observadores especiales, en elecciones, referendos y actividades de vigilancia y apoyo. En su declaración formulada en la reunión interinstitucional celebrada el 10 de abril de 1993 en Bangkok, el Secretario General instó a una mayor cooperación con las organizaciones no gubernamentales. También reconoció que éstas habían desempeñado un papel muy importante en algunas regiones. "Las organizaciones no gubernamentales fueron más importantes en Somalia que los organismos de las Naciones Unidas. Cuando los organismos de las Naciones Unidas sentían temor por la situación imperante, las organizaciones no gubernamentales ya se hallaban sobre el terreno e hicieron un trabajo magnífico".<sup>100</sup>

247. En su discurso inaugural de la Conferencia Mundial de la Asociación para la Acción (PARINAC), celebrada en Oslo en junio de 1994, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados subrayó la importancia de la actuación de las organizaciones no gubernamentales en el terreno de la prevención. La Alta Comisionada destacó además la importancia de las consultas entre el ACNUR y las organizaciones no gubernamentales con respecto a la respuesta ante situaciones de emergencia, y la cuestión de la prevención fue también objeto de una sección especial del Plan de Acción aprobado por la Conferencia de Oslo.

248. La recomendación 33 de la Conferencia, aprobada en el capítulo dedicado a la prevención, decía lo siguiente:

"El ACNUR y las organizaciones no gubernamentales deberían establecer sistemas eficaces de alerta temprana mediante los cuales pudieran compartir información esencial sobre las causas fundamentales y sobre las zonas de posibles corrientes de refugiados, como manera de contribuir a la pronta solución de los conflictos y de apoyar las actividades de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. El ACNUR debería facilitar a las organizaciones no gubernamentales,

especialmente a las de ámbito local, información sobre las bases de datos y sistemas de información existentes, como la red electrónica internacional sobre los refugiados (IRENE). Las organizaciones no gubernamentales deberían recibir capacitación para la reunión, el análisis y la difusión de información de alerta temprana y para la utilización de esos sistemas basados en la creación de redes, con miras a mejorar sus mecanismos de alerta temprana. Las organizaciones no gubernamentales deberían compartir la información de alerta temprana directamente con el ACNUR a fin de no poner en peligro sus actividades en las zonas en que pudiera haber movimientos de refugiados y para garantizar la confidencialidad".

249. Jamás podrá insistirse demasiado en la función de las organizaciones no gubernamentales en la prevención de los conflictos. En realidad, "además de las organizaciones no gubernamentales tradicionales asociadas con el proceso de paz, como el **Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**\*, existen hoy en el mundo muchas organizaciones no gubernamentales que trabajan en la prevención, el alivio y la solución de conflictos, como **International Alert, Physicians for Social Responsibility, Transnational Foundation for Peace and Future Research y Mldecins Sane Frontières**".<sup>101</sup> Constituyen ciertamente una fuente muy útil de información para dar una señal de alerta temprana, pero más importante aún es que su capacidad de salvar las tradicionales fronteras políticas, religiosas y culturales les hace indispensables como asociados para abordar los conflictos en el interior de los Estados en sus diversas etapas. Las organizaciones no gubernamentales también pueden desempeñar un papel importante interviniendo efectivamente en situaciones de conflicto, a menudo a nivel extraoficial, para aliviar las tensiones o realizar funciones de mediación y facilitación.

250. Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales, entre otras cosas, pueden ayudar a las Naciones Unidas a evitar gastos innecesarios relacionados con el despliegue de una misión. Podrían resultar muy útiles (si se solicitara su participación) en particular para determinar la situación logística en los países en cuestión. Al estar en estrecho contacto con la población local y, por tanto, mantener un canal eficaz de comunicación con ella, y por tener un conocimiento de primera mano de la situación de seguridad en los países en cuestión, las organizaciones no gubernamentales podrían intervenir en la planificación de la participación de las Naciones Unidas.

251. El ejemplo del **Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**, que a lo largo de los años ha ido adoptando un criterio más activista de su función en la prevención de conflictos, sugiere lo que ciertas organizaciones no gubernamentales pueden llevar a cabo en ese terreno. Mientras un conflicto se halla todavía en una etapa política o incipiente, la Sociedad de la Cruz o de la Media Luna Roja del país puede ofrecerse a desempeñar el papel de intermediario neutral en tiempo de paz, o

---

\* A pesar de que, debido a un estatuto especial, el movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no pertenece en rigor a la categoría de las organizaciones no gubernamentales, se ubica en este capítulo por motivos prácticos.

puede solicitar la intervención de un equipo especialmente constituido de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en un intento de moderar un proceso de prevención y solución de conflictos.<sup>102</sup> Las sociedades nacionales de la Cruz Roja ya pueden participar de otras formas menos directas en la prevención de conflictos. Pueden intentar influir privadamente en los dirigentes de los grupos cuyas diferencias pueden provocar un conflicto para que las resuelvan pacíficamente en aras del bienestar de la población y de la buena salud económica y social a largo plazo de la nación.

252. A lo largo de gran parte de su historia inicial, el Movimiento Internacional de la Cruz y de la Media Luna Roja consideró que la prevención de los conflictos era principalmente tarea de los Estados y las poblaciones, a la cual el Movimiento, gracias a sus actividades de servicios humanitarios, podía contribuir a largo plazo cultivando las actitudes pacíficas y de cooperación internacional. Un criterio más activista de la función de la Cruz Roja/Media Luna Roja en la prevención de conflictos se ha ido configurando a lo largo del presente siglo, en particular después de sus años centrales, cuando la paz se convirtió en un tema fundamental de los programas de conferencias y diálogo del Movimiento.<sup>103</sup>

253. Como parte de sus actividades normales en tiempo de paz, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja pueden establecer y ejecutar actividades que tiendan a atenuar y prevenir los conflictos sociales. Pueden formular y ejecutar un programa de enseñanza de aptitudes de prevención, mediación y solución de conflictos para particulares y grupos. En especial, pueden crear programas de servicios y de educación tendentes a mejorar la situación de las minorías dentro de la población de un país; los problemas relacionados con las minorías son una causa frecuente de tensión civil y las propias poblaciones minoritarias son a menudo la parte más pobre y vulnerable la población de un país, hecho que constituye por sí mismo una fuente de tensión social.

254. Otra iniciativa en el terreno de las actividades de prevención de conflictos de las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es trabajar como federación para transmitir opiniones en pro de la paz a los gobiernos y órganos intergubernamentales del mundo. La capacidad limitada de la Federación para introducir sus opiniones y su experiencia en los diálogos y procesos de la comunidad intergubernamental internacional podría mejorarse considerablemente si las sociedades nacionales prestaran a la Federación representantes diplomáticos e intergubernamentales capacitados.

255. La creación de **International Alert** (IA) en 1985 obedeció al reconocimiento de la existencia en el sistema internacional de lagunas que impedían abordar las causas fundamentales de la violencia interna y luchar contra sus consecuencias. Por tratarse de un pequeño organismo, IA se ha concentrado en la necesidad de la alerta temprana y la prevención de conflictos y ha colaborado con otras instituciones para hacer frente a conflictos en países y situaciones concretos. Se dedica activamente a realizar programas de capacitación para habilitar a las personas dotándolas de aptitudes en materia de transformación de conflictos. También interviene activamente en muchas regiones y países, entre ellos partes de África, los

Estados y Repúblicas de la ex Unión Soviética, Europa central y oriental, América Latina, Asia y el Pacífico meridional. IA participa también en programas temáticos que abordan cuestiones como los derechos de las minorías, la creación de redes y el establecimiento de la paz basado en la actuación ciudadana en todo el mundo, además de cuestiones de alerta temprana y diplomacia preventiva. Como principio de política, IA colabora con organizaciones locales y regionales y procura habilitar a esos asociados mediante sus iniciativas relacionadas con temas o países concretos.

256. Otro ejemplo es el de las **organizaciones no gubernamentales sudafricanas** que participaron activamente en la solución de conflictos durante la turbulenta transición de ese país. Habida cuenta de su experiencia, se ha sugerido que el excedente de capacidad de los profesionales de solución de conflictos en Sudáfrica se utilice para contribuir a reducir conflictos en otras partes de África.

257. Debería fortalecerse la capacidad de los sindicatos y las asociaciones empresariales, las universidades, los grupos de reflexión, los órganos de desarrollo y otros sectores de la sociedad civil con miras a desarrollar esas organizaciones como posibles agentes para la solución de conflictos. Es incuestionable que se necesita modificar los métodos y las modalidades de la futura relación entre las organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas.

258. En el informe de 1993 de la DCI sobre la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales a nivel popular y a nivel nacional<sup>104</sup> se señalaban los múltiples tipos de interacción y cooperación que están surgiendo en todo el mundo entre las organizaciones del sistema y las organizaciones no gubernamentales en los programas operacionales, así como los beneficios que esa colaboración puede aportar para que las actividades operacionales para el desarrollo tengan más éxito. También se señalaba que, si bien muchos organismos y organizaciones del sistema han ampliado su labor de cooperación con las organizaciones no gubernamentales en los últimos años, la organización que tiene esferas más amplias de interacción con las organizaciones no gubernamentales -las Naciones Unidas- todavía no había sistematizado y organizado su labor colectiva. Por consiguiente, la DCI recomendó que "el Secretario General debería... formular una política y un marco globales para los múltiples programas de las Naciones Unidas que cooperan con las organizaciones no gubernamentales" (recomendación 6).

259. Como se señaló en otro estudio reciente de la DCI sobre el mejoramiento de la condición de la mujer,<sup>105</sup> en la Secretaría de las Naciones Unidas no se ha adoptado ninguna acción correctiva para mejorar la colaboración con las organizaciones no gubernamentales. Por lo tanto, en el mismo informe la DCI reiteró la necesidad de formular una política y un marco generales de colaboración con las organizaciones no gubernamentales, basados en los principios de la subsidiariedad, la división de funciones y la auténtica colaboración. Parte integrante de ellos debería ser la participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con la prevención de conflictos.

260. Los Inspectores consideran que la intervención de las organizaciones no gubernamentales en la solución de controversias podría mejorarse y que habría que acoger con satisfacción un desarrollo de su capacidad para facilitar informaciones y análisis pertinentes para la formulación de políticas. Habría que alentar de todas las formas posibles la mayor participación de las organizaciones no gubernamentales de conformidad con los dos principios pertinentes, a saber, el principio de la subsidiariedad, que afirma que el problema debe abordarse al nivel más apropiado, y el principio de la división de funciones, basado en las ventajas comparativas.<sup>106</sup>

261. En particular, sería conveniente que las organizaciones no gubernamentales que realizan actividades en un país determinado -o que tienen una experiencia especial de los problemas existentes en un país o en una región particulares- se incluyan en los mecanismos consultivos para la actuación preventiva coordinada que lleven a cabo las Naciones Unidas, las organizaciones regionales o subregionales u otros agentes. También es importante establecer mecanismos consultivos adecuados entre las propias organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades en un país o en una esfera particulares. Efectivamente, la experiencia ha demostrado que la presencia de múltiples instituciones no gubernamentales y su actuación no coordinada pueden crear confusión y la consiguiente ineficacia en los resultados.

## NOTAS

- <sup>1</sup> "Las Naciones Unidas: las enseñanzas de cincuenta años". Declaración hecha en el quincuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas por el Honorable Malcolm Rifkind, QC HP, Secretario de Estado para Asuntos Exteriores y del Commonwealth del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, octubre de 1995.
- <sup>2</sup> Boutros-Ghali, Boutros. Declaración con motivo del Día Internacional de la Paz. DH/1981, de 19 de septiembre de 1995.
- <sup>3</sup> Declaración de clausura del Presidente en el debate general del quincuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General.
- <sup>4</sup> Véase "Participación del sistema de las Naciones Unidas en el suministro y la coordinación de asistencia humanitaria" (JIU/REP/95/9).
- <sup>5</sup> Discurso del Secretario General sobre las Naciones Unidas y los nuevos conflictos internacionales, pronunciado en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra. SG/SM/95/47, de 3 de julio de 1995, pág. 7.
- <sup>6</sup> Informe del Comité Preparatorio del Cincuentenario de las Naciones Unidas, documento A/50/48, de 21 de octubre de 1995, pág. 2.
- <sup>7</sup> Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, documento A/50/1, de 22 de agosto de 1995, pág. 5.
- <sup>8</sup> "Conflict Prevention - The Humanitarian Perspective". Documentos presentados a la "XIXth Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law", pág. 55.
- <sup>9</sup> Informe sobre desarrollo humano 1994, PNUD, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 53.
- <sup>10</sup> *Ibid.*
- <sup>11</sup> International Herald Tribune, 19 de junio de 1994.
- <sup>12</sup> Daily Bulletin, United States Mission at Geneva, 11 de julio de 1995, No. 125.
- <sup>13</sup> "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas y de socorro en casos de desastre, incluida la asistencia económica especial: fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas: Informe del Secretario General", documento A/50/203-9/1995/79, de 14 de junio de 1995, pág. 5.
- <sup>14</sup> Informe sobre desarrollo humano 1994, *op. cit.*, pág. 56.
- <sup>15</sup> Documento A/50/1, *op. cit.*, pág. 89.

- <sup>16</sup> Una brigada de despliegue rápido de las Naciones Unidas. Propuesta de los Países Bajos.
- <sup>17</sup> Spiegel, Daniel L. "The United Nations at 50: a vision of the future". Declaración inaugural en el seminario de Leangkollen, Instituto Nobel, Oslo, Noruega, 6 de Febrero de 1995.
- <sup>18</sup> Informe del Gobierno del Canadá, septiembre de 1995.
- <sup>19</sup> Talbot, Strobe. "American Eagle or Ostrich?: The Case for the US in the UN". Declaración en el Denver World Affairs Council, 28 de febrero de 1995.
- <sup>20</sup> "What's the UN doing for US? Plenty, says Albright", Diplomatic World Bulletin, 20-24 de febrero de 1995.
- <sup>21</sup> *Ibid.*, pág. 8.
- <sup>22</sup> Documento A/50/203-E/1995/79, *op. cit.*, pág. 51.
- <sup>23</sup> Investigación sobre la relación entre la asistencia humanitaria y las operaciones de mantenimiento de la paz (JIU/REP/95/6, A/50/572, de 24 de octubre de 1995) pág. 8.
- <sup>24</sup> Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, documento A/50/230, de 22 junio de 1995,, párr. 18, pág. 5.
- <sup>25</sup> De Soto, Alvaro y Del Castillo, Graciana, "Obstacles to peacebuilding", en "Foreign Policy", número 94, primavera de 1994, pág. 71.
- <sup>26</sup> *Ibid.*
- <sup>27</sup> Comunicado de la Reunión en is Cumbre de Halifax, 15 a 17 de junio de 1995. Véase el anexo I del documento A/50/254-S/1995/501, pág. 10.
- <sup>28</sup> Del Castillo, Graciana, "Consolidación de la paz después de los conflictos: un desafío para las Naciones Unidas". Revista de la CEPAL, 55, abril de 1995.
- <sup>29</sup> Una brigada de despliegue rápido de las Naciones Unidas, *op. cit.*
- <sup>30</sup> *Ibid.*
- <sup>31</sup> Documento A/50/230, *óp. cit.*, párr. 13, pág. 4.
- <sup>32</sup> JIU/REP/95/6, A/50/572, *op. cit.*, págs. 12 a 15.
- <sup>33</sup> Del Castillo, Graciana, *op. cit.*, pág. 29.
- <sup>34</sup> "Los programas nacionales de la UNESCO para la consolidación de la paz después de los conflictos, por ejemplo, incluyen la concertación y la gestión pacífica de diferencias y conflictos en el núcleo mismo de sus

proyectos. Desde el diseño y la elaboración del proyecto hasta su ejecución, todas las decisiones deben ser adoptadas por consenso entre antiguos enemigos. Sí durante la guerra la gestión de conflictos tuvo un carácter violento, en un periodo de posguerra el desafío consiste en volver a aprender a dialogar, negociar y manejar los conflictos de manera constructiva".

<sup>35</sup> Spiegel, Daniel L., op. cit.

<sup>36</sup> Carta de las Naciones Unidas, Artículo 1.1.

<sup>37</sup> Evans, Gareth. "The Future of the United Nations: an Australian perspective". Declaración en el Women's International Forum, Nueva York, 25 de octubre de 1995.

<sup>38</sup> "Un programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas", resolución 47/120 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1992.

<sup>39</sup> Evans, Gareth, op. cit.

<sup>40</sup> "Un programa de paz", pág. 12.

<sup>41</sup> Resolución 47/120, op. cit., párrafo del preámbulo.

<sup>42</sup> Spiegel, Daniel, op. cit.

<sup>43</sup> Carta de las Naciones Unidas, Artículo 11.3.

<sup>44</sup> Declaración de clausura del Presidente del cuadragésimo noveno periodo de sesiones de la Asamblea General.

<sup>45</sup> Resolución 47/120, sección VII, párrafos del preámbulo.

<sup>46</sup> Bastantes más de 400 de las más de 1.000 resoluciones del Consejo de Seguridad se han aprobado a partir de 1989.

<sup>47</sup> Resolución 47/120, sección I, párr. 4.

<sup>48</sup> Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Asamblea General, Documentos oficiales, cuadragésimo séptimo periodo de sesiones, Suplemento No. 1 (A/47/1), pág. 15, párr. 82.

<sup>49</sup> Findley, Trevor, "Multilateral conflict prevention, management and resolution", en SIPRI, Yearbook 1994, Stockholm International Research Institute, Oxford University Press, 1994, pág. 25.

<sup>50</sup> "Conflict Prevention - The Humanitarian Perspective", documento de antecedentes presentado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario. "XIXth Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law", 29 de agosto a 2 de septiembre de 1994, San Remo, Italia, pág. 10.

- <sup>51</sup> Presupuesto por programas para el bienio 1994-1995. Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: Representantes y enviados especiales y puestos conexos. Informe del Secretario General, documento A/C.5/49/50, 8 de diciembre de 1994, pág. 3.
- <sup>52</sup> Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, documento S/PRST/1995/9, de 22 de febrero de 1995.
- <sup>53</sup> Documento S/23500.
- <sup>54</sup> Nota del Secretario General, A/46/882, 21 de febrero de 1992.
- <sup>55</sup> A/47/277 - S/24111.
- <sup>56</sup> A/50/1, pág. 89.
- <sup>57</sup> Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997, Título II, Asuntos Políticos, Sección 2, documento A/50/6 (Sect. 2), de 12 de mayo de 1995.
- <sup>58</sup> Evans, Gareth, op. cit.
- <sup>59</sup> Ibíd.
- <sup>60</sup> ST/SGB/Organization, Section: DPKO, 22 de marzo de 1995, pág. 3.
- <sup>61</sup> Boutros-Ghali, Boutros, "An Agenda for Peace: One year later". "Orbis", Volume 37, Number 3, Summer 1993, pág. 323.
- <sup>62</sup> Resolución 47/120 de la Asamblea General, párrafo del preámbulo.
- <sup>63</sup> Del Castillo, Graciana, op. cit., pág. 8.
- <sup>64</sup> "Un programa de paz", op. cit.
- <sup>65</sup> Del Castillo, Graciana, op. cit., pág. 30
- <sup>66</sup> Ibíd., p. 22.
- <sup>67</sup> Evans, Gareth, "Cooperating for Peace: The Global Agenda for 1990s and Beyond", 1993, pág. 178.
- <sup>68</sup> "Un programa de paz", págs. 14 a 20.
- <sup>69</sup> Ibíd., págs. 16 y 17.
- <sup>70</sup> A/50/230, op. cit., párr. 18, pág. 5.
- <sup>71</sup> Raecharan, Gangapersand, "Early warning in the United Nations grand strategy", en "Early warning and conflict resolution", compilado por K. Rupesinghe y K. Kuroda, St. Martin's Press Inc., 1992, pág. 181.

- <sup>72</sup> "Participación del sistema de las Naciones Unidas en el suministro y la coordinación de asistencia humanitaria", JIU/REP/95/9.
- <sup>73</sup> Comunicado de la Reunión en la Cumbre de Halifax, op. cit., pág. 10.
- <sup>74</sup> Speth, James Gustave, "Wake up OECD: development assistance isn't optional", en "International Herald Tribune", 19 de mayo de 1995.
- <sup>75</sup> "Sin embargo, no todos los fracasos del desarrollo crean crisis de seguridad. Cabe establecer una distinción entre las condiciones generales de pobreza, desigualdad y degradación del medio ambiente que pueden generar inestabilidad a largo plazo (y que deben abordarse como parte de un esfuerzo más amplio por fomentar el desarrollo sostenible) y los acontecimientos, políticas o abusos concretos que puedan precipitar el conflicto y conducir a una violencia esporádica o constante" (Informe de la Comisión Internacional sobre el Buen Gobierno a Nivel Mundial, titulado "Nuestro vecindario mundial", 1995).
- <sup>76</sup> Speth, James Gustave, op. cit.
- <sup>77</sup> *Ibíd.*
- <sup>78</sup> Speth, James Gustave. Declaración en el seminario "Africa: conflict prevention and new development initiatives", celebrado el 24 de mayo de 1994 en el African-American Institute (Nueva York).
- <sup>79</sup> Informe sobre desarrollo humano 1994, op. cit., pág. iii.
- <sup>80</sup> Speth, James Gustave, op. cit.
- <sup>81</sup> Del Castillo, Graciana, op. cit., pág. 31.
- <sup>82</sup> *Ibíd.*
- <sup>83</sup> Development Cooperation: 1994 report, por James H. Michel, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo, OCDE, Parte IV, "Trends in the volume and allocation of official development assistance", pág. 73.
- <sup>84</sup> "Actividades operacionales de las Naciones Unidas para la cooperación internacional para el desarrollo: Revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas: Nota de la Secretaria", E/1995/98, de 23 de junio de 1995, párr. 31, pág. 15.
- <sup>85</sup> *Ibíd.*, párr. 33, págs. 15 y 16.
- <sup>86</sup> Boletín de Prensa DH/1832, 2 de febrero de 1995.
- <sup>87</sup> *Ibíd.*

- <sup>88</sup> Declaración del Secretario General en la Conferencia de los Países Nórdicos sobre el tema "Los Países Nórdicos en las Naciones Unidas: para la paz y el desarrollo", 11 de enero de 1995, Boletín de Prensa (SG/SM/95/5).
- <sup>89</sup> Speth, International Herald Tribune, 19 de mayo de 1995.
- <sup>90</sup> Documento ED-BIE/CONFINTED 44/5, párr. 2.4.
- <sup>91</sup> *Ibid.*, párr. 9.
- <sup>92</sup> E/1995/98, *op. cit.*, párr. 15, pág. 10.
- <sup>93</sup> *Ibid.*, párr. 16, pág. 10.
- <sup>94</sup> Evans, Gareth, *op. cit.*
- <sup>95</sup> Helsinki 1992, Decisiones, II (3).
- <sup>96</sup> "Special report. The US Contribution to Conflict Prevention, Management, and Resolution in Africa (A report of a United States Institute of Peace Symposium held on September 28, 1994)".
- <sup>97</sup> Europa World Year Book 1994, Vol. I (Europa Publications, 1994), pág. 192.
- <sup>98</sup> "Informe sobre las responsabilidades compartidas en el mantenimiento de la paz: las Naciones Unidas y las organizaciones regionales" (JIU/REP/95/4) 19.
- <sup>99</sup> Kakabadsev, Y. and Burns S. "Movers and Shapers: NGOs in international affairs" en "Development", Journal of the Society for International Development, 1994: 4, pág. 52.
- <sup>100</sup> SG/SM/1428, 14 de abril de 1993.
- <sup>101</sup> Kunugi, Tatsuro, "The role of NGOs in the peace process". The Tokyo Symposium on "New Dimensions of United Nations Peace-keeping Operations". Universidad de las Naciones Unidas, 19 y 20 de enero de 1995, Tokio.
- <sup>102</sup> XIXe Table ronde sur les problèmes actuels du droit humanitaire international, "Conflict prevention - the humanitarian perspective", 29 de agosto a 2 de septiembre de 1994, San Remo, Italia, pág. 101.
- <sup>103</sup> *Ibid.*, pág. 100.
- <sup>104</sup> "Cooperación con las organizaciones no gubernamentales: actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas con organizaciones no gubernamentales y gobiernos a nivel popular y a nivel nacional", JIU/REP/93/1 y documento de las Naciones Unidas A/49/122, de 13 de abril de 1992, "Resumen ejecutivo", Recomendación 6.

<sup>105</sup> "El mejoramiento de la condición de la mujer mediante los programas del sistema de las Naciones Unidas y dentro de ellos: ¿qué va a suceder tras la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer?", JIU/REP/95/5, párrs. 233 a 240, págs. 96 a 98.

<sup>106</sup> Kunugi, Tatsuro, op. cit.