Naciones Unidas A/55/985–S/2001/574

Asamblea General
Consejo de Seguridad

Distr. general
7 de junio de 2001
Español
Original: inglés

Asamblea General
Quincuagésimo quinto período de sesiones
Tema 10 del programa
Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización

Consejo de Seguridad
Quincuagésimo sexto año

Prevención de los conflictos armados

Informe del Secretario General

Resumen ejecutivo

Desde que tomé posesión de mi cargo me propuse que las Naciones Unidas pasaran de una cultura de reacción a una cultura de prevención. En la declaración de su Presidente de 20 de julio de 2000, el Consejo de Seguridad me invitó a presentar un informe sobre la prevención de los conflictos armados que contuviera un análisis y recomendaciones sobre las iniciativas dentro de las Naciones Unidas en esa esfera, teniendo presentes las experiencias anteriores y las opiniones y consideraciones expresadas por los Estados Miembros. Mi primer objetivo en el presente informe es examinar los progresos conseguidos en el desarrollo de la capacidad de las Naciones Unidas para prevenir conflictos, como pidieron tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad. Mi segundo objetivo es presentar recomendaciones concretas sobre cómo podrían intensificarse aún más los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas en esa esfera con la cooperación y la participación activa de los Estados Miembros, sobre los que en última instancia recae la responsabilidad fundamental de la prevención de los conflictos.

Al redactar el presente informe, he tratado de tener en cuenta las muchas consideraciones y opiniones diversas de los Estados Miembros expresadas en debates recientes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad sobre la prevención de conflictos. Que el apoyo activo y la cooperación de los Estados Miembros serán necesarios para que los esfuerzos por prevenir los conflictos tengan éxito es axiomático. En el informe se exploran las contribuciones concretas que pueden aportar el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Corte Internacional de Justicia y el Secretario General, así como la cooperación entre las Naciones Unidas y otros agentes externos, como las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y la comunidad empresarial.

01-40467 (S) 150601 150601
0140467

La labor del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención de conflictos no es nueva. Muchos de los programas y proyectos de desarrollo y de otro tipo del sistema de las Naciones Unidas tienen ya efectos preventivos o, cuando menos, un potencial preventivo, aunque a menudo son desiguales y rudimentarios. Lo que deseo es subrayar la forma en que la familia de departamentos, programas, oficinas y organismos de las Naciones Unidas (todos los cuales han contribuido al presente informe) interaccionan en pro de la prevención de los conflictos armados. Revisten especial importancia los esfuerzos de las Naciones Unidas por fomentar la capacidad de los Estados Miembros en lo que se refiere a la prevención de los conflictos. El desafío que se nos presenta es cómo movilizar el potencial colectivo del sistema de las Naciones Unidas con una mayor coherencia y una mejor orientación hacia la prevención de los conflictos sin que se precisen necesariamente un gran volumen de nuevos recursos.

Las premisas básicas del presente informe son las siguientes:

- La prevención de los conflictos es una de las principales obligaciones de los Estados Miembros establecida en la Carta de las Naciones Unidas, y los esfuerzos de las Naciones Unidas en lo que se refiere a la prevención de los conflictos deben ajustarse a los propósitos y principios consagrados en la Carta. Cabe señalar también que donde mejor se encuadra la prevención de los conflictos es en el Capítulo VI de la Carta.

- La responsabilidad fundamental de la prevención de los conflictos recae en los gobiernos nacionales, aunque la sociedad civil desempeña también un papel importante. La función principal de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional es prestar apoyo a los esfuerzos nacionales en pro de la prevención de los conflictos y prestar asistencia en la creación de capacidad nacional en esa esfera.

- Para que tengan la mayor eficacia, las medidas preventivas deben ponerse en marcha en la etapa más temprana posible del ciclo de un conflicto. Uno de los objetivos principales de las medidas preventivas debe ser abordar las causas profundas de carácter socioeconómico, cultural, ambiental, institucional y de otro tipo que a menudo subyacen bajo los síntomas políticos inmediatos de los conflictos.

- Una estrategia preventiva eficaz requiere un enfoque global que abarque la adopción por la comunidad internacional, en cooperación con los agentes nacionales y regionales, de medidas de carácter político, diplomático, humanitario, de derechos humanos, de desarrollo, institucional y de otro tipo a corto y a largo plazo.

- La prevención de los conflictos y el desarrollo sostenible y equitativo son actividades que se refuerzan mutuamente. La inversión en esfuerzos nacionales e internacionales en pro de la prevención de los conflictos debe percibirse como una inversión simultánea en el desarrollo sostenible, puesto que este último florecerá mejor en un clima de paz sostenible.

- Una estrategia preventiva acertada depende de la cooperación de muchos agentes de las Naciones Unidas, incluidos el Secretario General, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Corte Internacional de Justicia y demás organismos, oficinas, fondos y programas, así como de las instituciones de Bretton Woods. Las Naciones Unidas no son el único

agente que participa en la prevención y a menudo puede que ni siquiera sea el mejor preparado para asumir la dirección. Así pues, los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil tienen también papeles muy importantes que desempeñar en ese terreno.

No me ciega el espejismo de que las estrategias preventivas serán fáciles de aplicar. Los costes de la prevención han de pagarse en el presente, en tanto que sus beneficios se obtienen en un futuro distante. La principal lección que puede extraerse de las anteriores experiencias de las Naciones Unidas a ese respecto es que cuanto antes se determinen y se aborden eficazmente las causas profundas de un posible conflicto, más probable será que las partes estén dispuestas a entablar un diálogo constructivo, abordar los verdaderos problemas que están en el origen del posible conflicto y abstenerse de utilizar la fuerza para conseguir sus objetivos.

Los gobiernos que cumplen con su responsabilidad soberana de resolver pacíficamente una situación que podría derivar en una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y solicitan la asistencia preventiva de las Naciones Unidas u otros agentes internacionales tan pronto la necesitan ofrecen a sus ciudadanos la mejor protección contra interferencias externas no deseadas. De esa forma, las medidas preventivas adoptadas por la comunidad internacional pueden contribuir de forma importante a fortalecer la soberanía nacional de los Estados Miembros.

En el presente informe he hecho hincapié en que la prevención de los conflictos está en la esencia del mandato de las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad internacionales y lo he hecho también en que entre los Estados Miembros está surgiendo un consenso general acerca de que las estrategias globales y coherentes de prevención de los conflictos ofrecen las mejores posibilidades para promover una paz duradera y crear un clima propicio para el desarrollo sostenible. El imperativo de la prevención eficaz de los conflictos va más allá de la creación de una cultura, el establecimiento de mecanismos o el recurso a la voluntad política. Las Naciones Unidas tienen también la responsabilidad moral de velar por que jamás vuelva a suceder un genocidio como el perpetrado en Rwanda.

Ha llegado el momento de traducir la retórica de la prevención de los conflictos en medidas concretas. Confío sinceramente en que el sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros podrán trabajar juntos en la elaboración de un plan práctico para aplicar las recomendaciones concretas que el presente informe contiene. Para que una verdadera cultura de prevención arraigue en la comunidad internacional es una premisa básica que la adopción de medidas preventivas eficaces requerirá la firme voluntad política y el compromiso de recursos a largo plazo por parte de los Estados Miembros y del conjunto del sistema de las Naciones Unidas. Con el presente informe se marca un hito en esa dirección.

Índice

		Párrafos	*Página*
I.	Introducción	1–16	6
	Primera parte. El mandato y el papel de los principales órganos de las Naciones Unidas		
II.	El mandato de las Naciones Unidas para la prevención de los conflictos armados	17–24	9
	A. El marco de la Carta	17–20	9
	B. Decisiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad y opiniones de los Estados Miembros sobre la prevención de los conflictos	21–24	9
III.	Papel de los principales órganos de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos armados	25–60	10
	A. Papel de la Asamblea General	25–32	10
	B. Papel del Consejo de Seguridad	33–39	12
	C. Papel del Consejo Económico y Social	40–45	13
	D. Papel de la Corte Internacional de Justicia	46–50	14
	E. Papel del Secretario General	51–60	15
	Segunda parte. Papel del sistema de las Naciones Unidas y otras instancias internacionales		
IV.	Papel y actividades de los departamentos, organismos y programas de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos armados	61–136	18
	A. Reseña general	61–64	18
	B. Medidas para fomentar la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas	65–72	18
	C. Acción política	73–80	20
	D. Operaciones de mantenimiento de la paz	81–85	22
	E. Desarme	86–93	23
	F. Actividades relacionadas con los derechos humanos	94–98	25
	G. Asistencia para el desarrollo	99–107	26
	H. Acción humanitaria	108–128	27
	1. Consideraciones generales	108–111	27
	2. Aspectos específicos	112–128	28
	a) Seguridad alimentaria y asistencia alimentaria de emergencia	113–118	28
	b) Refugiados	119–121	29
	c) Salud	122–123	30
	d) Niños	124–128	31

I. Medios de difusión e información pública 129–131 31
J. Igualdad entre los géneros 132–135 32
K. Fiscalización de las drogas y prevención del delito 136 33
V. Interacción entre las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales en la prevención de conflictos armados 137–150 34
A. Acuerdos regionales 137–142 34
B. Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil 143–147 35
C. El sector privado 148–150 36
VI. Aumento de la capacidad para prevenir conflictos armados 151–159 36
VII. Conclusión 160–170 38
A. Eliminación de los obstáculos a la prevención de conflictos 160–168 38
B. Hacia una cultura de prevención de conflictos 169–170 39

I. Introducción

1. Quizá la lección más triste del último decenio haya sido que, cuando se trata de un conflicto armado, prevenir es mucho mejor y más barato que curar. El problema es cómo aplicar esa lección de forma que la prevención no exista sólo como elemento retórico sino también en la práctica. Ahora bien, eso es más fácil decirlo que hacerlo; los problemas que ya existen tienen habitualmente preferencia sobre los que hipotéticamente pudieran plantearse y, mientras que los beneficios que ofrece la prevención se obtienen en el futuro y son de difícil cuantificación, los costes han de pagarse en el presente. Por otro lado, los costes de *no* prevenir la violencia son enormes. El coste humano de la guerra no sólo incluye lo visible e inmediato: muertes, heridas, destrucción, desplazamiento de la población, etc., sino también las repercusiones distantes e indirectas para las familias, las comunidades, las instituciones nacionales y locales y las economías, así como para los países vecinos. No se miden sólo en función de los daños provocados, sino también de las oportunidades perdidas.

2. La Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos Violentos encontró en 1997 que, por ejemplo, el producto interno bruto (PIB) del Líbano seguía siendo en los primeros años del decenio de 1990 un 50% inferior a lo que era cuando comenzaron las hostilidades en 1974; la opinión más ampliamente difundida era que la guerra civil y la difusión del uso de minas eran responsables del abandono de cerca del 80% de las tierras agrícolas de Angola; y que la ya de por sí insuficiente producción de alimentos en Burundi se redujo en un 17% durante los recientes períodos de conflicto. Es necesario también tener en cuenta los costes para los agentes externos que intervienen para poner fin a la violencia. En un estudio de la Comisión Carnegie se calculó que la comunidad internacional gastó unos 200.000 millones de dólares en las siete intervenciones más importantes realizadas en el decenio de 1990: en Bosnia y Herzegovina, Somalia, Rwanda, Haití, el Golfo Pérsico, Camboya y El Salvador, sin contar Kosovo y Timor Oriental. En el estudio se calcularon las diferencias de costes entre el de esas actividades de gestión de conflictos y el de las posibles medidas preventivas, y se concluyó que un enfoque preventivo habría ahorrado a la comunidad internacional casi 130.000 millones de dólares.

3. En ningún lugar resaltan esas lecciones con más relieve que en la región de los Grandes Lagos de África, donde la inhibición de la comunidad internacional para invertir en medidas preventivas en Rwanda ha tenido repercusiones regionales profundamente desestabilizadoras. Posteriores exámenes realizados por las Naciones Unidas, la Organización de la Unidad Africana (OUA) y los órganos legislativos de algunos países que aportan tropas han convenido en que se detectaron signos preocupantes con suficiente antelación y se dispuso de amplias oportunidades para responder ante ese "genocidio evitable" que tuvo lugar en abril de 1994. Las estimaciones del a la sazón Comandante de la Fuerza, General Romeo Dallaire, de que el despliegue de unos 5.000 soldados en Rwanda en abril de 1994 habría sido suficiente para impedir el genocidio se han visto confirmadas por investigaciones posteriores. En el estudio de la Comisión Carnegie se calculó que el coste total de la operación de paz reforzada hubiera sido de 500 millones de dólares anuales y que las medidas preventivas en Rwanda hubieran costado probablemente 1.300 millones; en última instancia, el precio del conjunto de la asistencia a Rwanda como consecuencia del genocidio fue de 4.500 millones de dólares.

4. Tenemos una obligación para con las víctimas de la violencia en Rwanda y otros lugares de afrontar con seriedad el reto de la prevención. He prometido que en las Naciones Unidas se pasará de una cultura de reacción a una cultura de prevención. El 20 de julio de 2000, el Consejo de Seguridad se reunió para examinar el papel de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos armados. En una posterior declaración de su Presidente, el Consejo me invitó a presentar, para mayo de 2001, un informe que contuviera un análisis y recomendaciones sobre las iniciativas dentro de las Naciones Unidas en materia de prevención de los conflictos armados, teniendo presentes las experiencias anteriores y las opiniones y consideraciones expresadas por los Estados Miembros. Como la naturaleza de las medidas preventivas es tal que, en su sentido más amplio, envuelven a todo el sistema de las Naciones Unidas, el presente informe se presenta al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General, órgano este último que ha aprobado varias resoluciones relativas a la prevención de los conflictos.

5. Mi primer objetivo en el presente informe es examinar los progresos conseguidos en el desarrollo de la capacidad de las Naciones Unidas para prevenir conflictos, como pidieron tanto la Asamblea como el

Consejo. Mi segundo objetivo es presentar recomendaciones concretas sobre cómo podrían intensificarse aún más los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas en esa esfera con la cooperación y la participación activa de los Estados Miembros, sobre los que en última instancia recae la responsabilidad fundamental de la prevención de los conflictos.

Cuestiones que se abordan en el informe

6. Mi premisa básica es que la responsabilidad fundamental de la prevención de los conflictos recae sobre los gobiernos nacionales y otras instancias locales. Sin un sentido de pertenencia nacional en cada caso, hay pocas probabilidades de que la prevención tenga éxito. Para evitar que surja un conflicto armado es necesario que los agentes nacionales y, en su caso, la comunidad internacional tomen medidas a tiempo. Cuanto antes se pueda identificar y abordar de forma satisfactoria una controversia o injusticia que pueda desembocar en un conflicto armado menor será la probabilidad de que la situación se deteriore hasta acabar en violencia. La adopción de medidas a tiempo en el plano nacional para aliviar las situaciones que pudieran conducir a un conflicto armado, con asistencia internacional si fuera necesario, puede ayudar a fortalecer la soberanía de los Estados.

7. Para que la prevención temprana sea eficaz, es necesario identificar y abordar las causas profundas multidimensionales del conflicto. La causa inmediata puede ser una oleada de desórdenes públicos o una protesta por un incidente concreto, pero la causa profunda puede radicar, por ejemplo, en desigualdades e injusticias socioeconómicas, la discriminación étnica sistemática, la vulneración de los derechos humanos, las disputas por la participación política o antiguos agravios por la asignación de tierras y otros recursos. En muchos casos, la existencia de esos factores puede llevar a algunos grupos a actuar de forma violenta en una sociedad y no hacerlo en otra que cuente con mecanismos tradicionales para la solución de problemas, incluidas unas instituciones de gestión de los asuntos públicos y de vigilancia del imperio de la ley que funcionen correctamente. Así pues, la necesidad de disponer información fiable que permita detectar signos preocupantes con antelación y un conocimiento profundo y cuidadoso de las circunstancias y tradiciones locales revisten gran importancia, y es preciso identificar y abordar las injusticias fundamentales en la planificación y la programación del desarrollo.

8. La Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos Violentos describió las estrategias de prevención englobadas en dos categorías: **prevención operacional**, que se refiere a las medidas aplicables frente a una crisis inmediata, y **prevención estructural**, que comprende las medidas para velar por que no se presenten las crisis en primer lugar o, si lo hacen, no vuelvan a reavivarse[1]. En el presente informe se examinará el amplio espectro de asistencia que el sistema de las Naciones Unidas ofrece a los Estados en el terreno de la prevención operacional a corto plazo y la prevención estructural a largo plazo.

9. El Consejo de Seguridad ha destacado la importancia que reviste hacer frente a las causas profundas de los conflictos y la necesidad de aplicar estrategias preventivas eficaces a largo plazo. El Consejo ha señalado también que una estrategia coherente de consolidación de la paz que abarque programas políticos, de desarrollo, humanitarios y de derechos humanos puede desempeñar un papel esencial en la prevención de los conflictos. A ese respecto, quisiera establecer una clara distinción entre los programas ordinarios de desarrollo y de asistencia humanitaria y los que se ponen en práctica como respuesta preventiva o de consolidación de la paz ante problemas que podrían conducir al estallido o la reavivación de conflictos violentos.

10. Una inversión en prevención estructural a largo plazo es, en última instancia, una inversión en desarrollo sostenible: en primer lugar porque es evidente que el desarrollo sostenible no puede tener lugar en un clima de conflicto declarado o latente y, en segundo lugar, porque el conflicto armado destruye los logros del desarrollo nacional. En algunos casos, de los que hemos sido testigos recientemente, los conflictos dilatados han socavado la propia existencia de Estados como Somalia y el Afganistán. La prevención eficaz de los conflictos es un requisito previo para conseguir y mantener una paz sostenible que, a su vez, es un requisito previo para el desarrollo sostenible. Cuando el desarrollo sostenible aborda las causas profundas de los conflictos, desempeña una función importante en la prevención de los conflicto y el fomento de la paz.

11. En esta época en que la asistencia internacional para el desarrollo disminuye, la comunidad donante se muestra cada vez más renuente a proporcionar asistencia para el desarrollo a los Estados que están al borde de un conflicto o inmersos en él. La inversión en la prevención de conflictos ofrece la posibilidad de obtener múltiples resultados para el desarrollo nacional a

largo plazo. La aplicación de estrategias de prevención eficaces no sólo salvaría cientos de miles de vidas, sino que ahorraría miles de millones de dólares. Los fondos que actualmente se dedican a la aplicación de medidas militares podrían destinarse a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible equitativo, lo que contribuiría a reducir aún más los riesgos de guerras y desastres. La prevención de conflictos y el desarrollo sostenible se refuerzan mutuamente.

12. El papel de las Naciones Unidas consiste principalmente en ayudar a los gobiernos nacionales y a sus contrapartes locales a encontrar soluciones para sus problemas ofreciéndoles apoyo para el desarrollo de capacidades en los planos nacional y regional en las esferas de la alerta, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz a largo plazo. Esa asistencia se basa en el principio del consentimiento de los Estados Miembros afectados. En la práctica, la cooperación internacional en ese terreno tiene lugar a menudo por invitación del Estado o los Estados afectados.

13. Los organismos humanitarios y de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, junto con las instituciones de Bretton Woods, tienen un papel crucial que desempeñar en lo que se refiere a crear un clima pacífico y abordar las causas profundas de los conflictos en las etapas iniciales de la prevención. En el presente informe se examinará cuántos de sus programas ordinarios de asistencia pueden contribuir, y contribuyen, a los esfuerzos encaminados a la prevención de los conflictos y cómo puede potenciarse su eficacia mediante una mejor coordinación de sus esfuerzos y con los respectivos gobiernos anfitriones. En el informe se examinarán también los instrumentos de los que pueden valerse las Naciones Unidas en etapas posteriores de la prevención, entre los que cabe citar la diplomacia preventiva, el despliegue preventivo de contingentes militares y de policía civil, el desarme preventivo y otras medidas conexas, así como estrategias eficaces de consolidación de la paz con posterioridad a los conflictos.

14. En la redacción del presente informe he tratado de tener en cuenta las muchas consideraciones y opiniones diversas de los Estados Miembros expresadas en debates recientes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad sobre la prevención de conflictos. Que el apoyo activo y la cooperación de los Estados Miembros serán necesarios para que los esfuerzos por prevenir los conflictos tengan éxito es axiomático. En el informe se exploran también las contribuciones concretas que pueden aportar el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y los demás órganos principales de las Naciones Unidas, así como la cooperación entre las Naciones Unidas y los agentes externos, como las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y la comunidad empresarial.

15. La labor del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención de conflictos no es nueva. Muchos de los programas y proyectos de desarrollo y de otro tipo del sistema de las Naciones Unidas tienen ya efectos preventivos o, cuando menos, un potencial preventivo, aunque a menudo son desiguales y rudimentarios. Revisten especial importancia los esfuerzos de las Naciones Unidas por fomentar la capacidad de los Estados Miembros en lo que se refiere a la prevención de los conflictos. El desafío que se nos presenta es cómo movilizar el potencial colectivo del sistema de las Naciones Unidas con una mayor coherencia y una mejor orientación hacia la prevención de los conflictos sin que se precise necesariamente un gran volumen de nuevos recursos.

16. Aprovecho esta oportunidad para reiterar que el cambio de una cultura de reacción a una cultura de prevención sería un importante paso adelante. En el presente informe, se describen las medidas prácticas que se han adoptado y se están adoptando con ese fin, sobre la base de los mandatos de las Naciones Unidas, la experiencia adquirida y las lecciones aprendidas, y se presentan varias conclusiones y recomendaciones para el futuro.

Primera parte
El mandato y el papel de los principales órganos de las Naciones Unidas

II. El mandato de las Naciones Unidas para la prevención de los conflictos armados

A. El marco de la Carta

17. La misión fundamental del sistema de las Naciones Unidas sigue siendo "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra". Con ese fin, los Estados Miembros se han comprometido a "tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz", como se establece en el párrafo 1 del Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

18. En mi opinión, la Carta confiere a las Naciones Unidas un sólido mandato para la prevención de los conflictos armados. Indica también dos elementos definitorios de la filosofía sobre la que se asienta el sistema de seguridad colectiva: en primer lugar, prevenir el conflicto armado es una estrategia más eficaz y rentable para velar por la seguridad y la paz duradera que tratar de ponerle fin o mitigar sus síntomas; y en segundo lugar, la mejor manera de prevenir los conflictos armados internacionales es "por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia", como se establece en el párrafo 3 del Artículo 2 de la Carta. De esa convicción que comparto con quienes redactaron la Carta surge mi propuesta de que se haga de la prevención de los conflictos la piedra angular del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas en el siglo XXI.

19. Durante gran parte de la segunda mitad del último siglo, la seguridad colectiva se procuró principalmente mediante la reacción más que la prevención y se definió de forma casi exclusiva en un contexto militar. Ese enfoque fue útil para algunos Estados y sigue siendo válido. Sin embargo, con el final de la guerra fría ha surgido una nueva interpretación del concepto de paz y seguridad. Una visión más amplia de la naturaleza de la paz sostenible y los elementos que la componen, como el desarrollo económico y social, la buena gestión de los asuntos públicos y la democratización, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, sirve como complemento al concepto tradicional de seguridad colectiva. En el siglo XXI, la seguridad colectiva debe entrañar para todos nosotros una obligación de esforzarnos por tratar de resolver las tensiones, los agravios, la desigualdad, la injusticia, la intolerancia y las hostilidades en una etapa lo más temprana posible, antes de que se pongan en peligro la paz y la seguridad. Esa es, en mi opinión, la verdadera esencia de una cultura de prevención.

20. Con ese enfoque se vuelve a las raíces de las Naciones Unidas. En el Artículo 55 de la Carta se reconoce expresamente que la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo y el respeto universal a los derechos humanos son esenciales para "crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones". La Carta, pues, ofrece los cimientos para un enfoque global y a largo plazo de la prevención de los conflictos basado en una misión más amplia del concepto de paz y seguridad.

B. Decisiones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad y opiniones de los Estados Miembros sobre la prevención de los conflictos

21. Desde los últimos años del decenio de 1980, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad han fortalecido el mandato de las Naciones Unidas para la prevención de los conflictos que les confiere la Carta. La Asamblea General, de forma más destacada en su resolución 47/120/A, titulada "Un programa de paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas", reafirmó el importante papel que desempeña el Secretario General en la diplomacia preventiva y lo invitó a que fortaleciese la capacidad de la Secretaría en materia de reunión de información y análisis y a que estableciese un mecanismo de alerta temprana. En su resolución 51/242, titulada "Suplemento de un programa de paz", la Asamblea General volvió a subrayar la importancia de mejorar la coordinación de las medidas preventivas de las Naciones Unidas a nivel de todo el sistema.

22. El Consejo de Seguridad celebró debates abiertos sobre la prevención de los conflictos en noviembre de 1999 y en julio de 2000. Durante esos debates, un gran número de Estados Miembros expresó su apoyo general a la prevención, aunque con prioridades diferentes en cuanto a la adopción de medidas. Algunos hicieron hincapié en la necesidad de centrarse en las causas socioeconómicas profundas de los conflictos y pidieron que se aumentara la asistencia para el desarrollo con el fin de prevenir los conflictos. Otros señalaron la promoción de los derechos humanos, la buena administración de los asuntos públicos, el estado de derecho y la democratización como las esferas más importantes para la adopción de medidas preventivas. Varios países hicieron hincapié en que la acción preventiva debía limitarse a la adopción de medidas al amparo del Capítulo VI de la Carta, pero señalaron que las medidas coercitivas adoptadas al amparo del Capítulo VII debían seguir siendo un medio legítimo de último recurso para prevenir violaciones masivas de los derechos humanos fundamentales u otras amenazas graves para la paz.

23. En las declaraciones del Presidente adoptadas en esas dos reuniones se subrayó que la alerta temprana, la diplomacia preventiva, el despliegue preventivo, el desarme preventivo y la consolidación de la paz con posterioridad a los conflictos son componentes interdependientes y complementarios de una estrategia amplia de prevención de conflictos. Ese enfoque global de la prevención de los conflictos volvió a expresarse en el reciente debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la consolidación de la paz celebrado en febrero de 2001, cuando muchos oradores hicieron hincapié en que una estrategia de consolidación de la paz bien planificada y coordinada puede desempeñar un papel importante en la prevención de los conflictos.

24. La prevención de los conflictos fue también un tema prominente durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en la que dirigentes de todas partes del mundo se unieron a mi propósito de que la comunidad internacional pase de una cultura de reacción a una cultura de prevención. Hubo un amplio consenso acerca de que el enfoque más prometedor era la elaboración de estrategias integradas y a largo plazo en las que se combinase una amplia gama de medidas de carácter político, económico, social y de otro tipo encaminadas a reducir o erradicar las causas subyacentes de los conflictos. Tanto en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General en su resolución 55/2, como en la resolución 1218 (2000), aprobada por el Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, se reconoció el papel esencial que desempeñan todas las partes de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos y se prometió fortalecer la eficacia de las Naciones Unidas en esa esfera.

III. Papel de los principales órganos de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos armados

A. Papel de la Asamblea General

25. La Asamblea General cuenta, en el marco de los Artículos 10 y 11 de la Carta, con una amplia autoridad para ocuparse de la prevención de los conflictos en todos los aspectos; elaborar recomendaciones, en su caso; o señalar a la atención del Consejo de Seguridad las situaciones que pudieran poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. En virtud del Artículo 14, la Asamblea General también puede recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones.

26. Recuerdo el útil trabajo que la Asamblea realizó a ese respecto al aprobar las resoluciones 47/120 A y B tituladas “Un Programa de Paz: diplomacia preventiva y cuestiones conexas”, especialmente la sección VII de la resolución 47/120 A, titulada “Papel de la Asamblea General en la diplomacia preventiva”, y la resolución 51/242, titulada “Suplemento de un programa de paz”. Sobre la base de los precedentes establecidos en el pasado (por ejemplo, el Tirol meridional en 1960; los Balcanes en el primer decenio de existencia de la Organización; y en relación con el *apartheid* en Sudáfrica), la Asamblea General tal vez desee examinar la forma de hacer uso más frecuentemente en el futuro de los poderes que le confiere la Carta para ocuparse de cuestiones relacionadas con la prevención de los conflictos. Con ese fin, podrían tenerse en cuenta las medidas que se exponen a continuación.

Mecanismos para el arreglo pacífico de controversias

27. El uso por los Estados Miembros de los métodos para el arreglo pacífico de controversias, como se expone en el Capítulo VI de la Carta, es una de las formas

más eficaces de prevenir los conflictos. La Asamblea General ha contribuido a lo largo de los años a fomentar esas prácticas, por ejemplo en su resolución 268 (III) D, de 1948, sobre el establecimiento de una lista de personas para constituir comisiones de investigación o de conciliación, y en su decisión 44/415 sobre el recurso a una comisión de buenos oficios, mediación o conciliación en las Naciones Unidas. La Asamblea General tal vez desee considerar la posibilidad de formular nuevas recomendaciones sobre el uso de esos mecanismos en el seno de la comunidad internacional.

Declaraciones, normas y programas y creación de voluntad política para la prevención de los conflictos

28. Que la Asamblea General prestase una atención más sistemática a la prevención de los conflictos sería esencial para crear una verdadera cultura mundial de la prevención mediante el establecimiento de normas sobre la responsabilidad de los Estados Miembros, y para contribuir al establecimiento de prácticas de prevención en los planos local, nacional, regional y mundial. La Asamblea ya ha trabajado activamente en la creación de normas que guardan relación con la prevención de los conflictos, como su resolución 43/51 que contiene un anexo titulado “Declaración sobre la prevención y la eliminación de controversias y de situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales y sobre el papel de las Naciones Unidas en esa esfera”.

29. En su resolución 53/243, la Asamblea General aprobó la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, en la que pidió a todos los Estados Miembros, a la sociedad civil y a todo el sistema de las Naciones Unidas que promoviesen actividades relacionadas con la prevención de los conflictos. Dentro de su amplia esfera de responsabilidad, la Asamblea General podría fomentar también la adopción de una cultura de prevención en las actividades multisectoriales del sistema de las Naciones Unidas. Como sucede con su reciente resolución sobre las actividades relacionadas con una Cultura de Paz, la Asamblea General podría abordar la dimensión de la prevención de los conflictos en varios de los temas de su programa, como el desarme, los derechos humanos, la asistencia humanitaria, la democratización, la degradación ambiental, el terrorismo, el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) y el derecho internacional.

Funciones de deliberación

30. Algunos órganos de la Asamblea General, como el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas, han examinado ya cuestiones relativas a la prevención y la resolución de conflictos. Ese tipo de examen de nuevas ideas y conceptos por los órganos apropiados de la Asamblea debe continuar. La Asamblea también recibe informes de muchos órganos y organismos de las Naciones Unidas en cuyos programas figuran habitualmente cuestiones relativas a la prevención de los conflictos. La Universidad de las Naciones Unidas (UNU), la Universidad para la Paz y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) presentan sus informes a la Asamblea, bien directamente, bien por conducto del Consejo Económico y Social, y cuentan con programas en los que se tratan cuestiones relativas a la prevención. Un debate de esos informes por parte de la Asamblea en un marco para la elaboración de una estrategia global de prevención haría que fuese un objeto de una más amplia atención pública y fomentaría el debate sobre las cuestiones relativas a la prevención.

Interacción entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad sobre la prevención de los conflictos

31. Una cuestión importante que todos los Miembros de las Naciones Unidas deben examinar es cómo fomentar el papel de la Asamblea General en la prevención de los conflictos a medida que el Consejo de Seguridad fortalezca sus actividades en esa esfera. A la luz del debate en el Consejo de Seguridad que ha puesto de relieve la necesidad de hacer de la consolidación de la paz parte de una estrategia global de prevención de los conflictos, la consolidación de la paz podría ser el centro de una interacción estratégica importante entre el Consejo y la Asamblea.

32. El Consejo de Seguridad se ocupa generalmente de posibles situaciones de conflicto en países que no son miembros del Consejo. Los miembros de la Asamblea General deberían tener la oportunidad de hacer oír más a menudo en el Consejo sus opiniones sobre las cuestiones relacionadas con la prevención. Para conseguir que haya una interacción más práctica entre la Asamblea y el Consejo, el Presidente de la Asamblea General y el Presidente del Consejo de Seguridad podrían examinar en sus reuniones mensuales cuestiones relativas a la prevención. Para ayudar al Presidente de la Asamblea a suscitar esos casos relacionados con la

prevención, podría examinarse la posibilidad de establecer un grupo de composición abierta de Estados Miembros para ayudar al Presidente de la Asamblea General.

Recomendación 1

Recomiendo que la Asamblea General considere la posibilidad de usar más activamente los poderes que se le confieren en los Artículos 10, 11 y 14 de la Carta de las Naciones Unidas en materia de prevención de los conflictos armados.

Recomendación 2

Insto a la Asamblea General a que examine la forma de intensificar su interacción con el Consejo de Seguridad en lo que se refiere a la prevención de los conflictos, especialmente en la elaboración de estrategias de prevención de conflictos y consolidación de la paz a largo plazo.

B. Papel del Consejo de Seguridad

33. Como órgano de las Naciones Unidas sobre el que recae la principal responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad tiene un papel esencial que desempeñar en la prevención de los conflictos armados. La base para la adopción de medidas preventivas por el Consejo de Seguridad figura en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se hace hincapié en la necesidad de buscar solución a una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En virtud del Capítulo VI, el Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia.

34. Aunque el Consejo de Seguridad ha mejorado su transparencia y sus métodos de trabajo, sigue centrándose casi exclusivamente en crisis y emergencias, de las que normalmente sólo se ocupa cuando la violencia ya se ha hecho presente en gran escala. Propongo varios medios mediante los cuales el Consejo podría más fácilmente encontrar y aprovechar oportunidades para la adopción de medidas preventivas.

Presentación de informes periódicos

35. En las declaraciones del Presidente sobre la prevención de los conflictos de noviembre de 1999 y julio de 2000, el Consejo de Seguridad invitó al Secretario General a que presentase informes periódicos sobre las controversias que amenacen la paz y la seguridad internacionales, incluida la alerta sobre signos preocupantes y propuestas de medidas preventivas.

36. Creo que la presentación de informes periódicos es más útil cuando se lleva a cabo como práctica oficiosa y flexible y no como una obligación programada. También sería más provechoso que la presentación de esos informes se hiciera en un contexto más amplio. En mis reuniones con los jefes de las organizaciones regionales dedicadas a la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz, celebradas en julio de 1998 y febrero de 2001 respectivamente, se señaló que un enfoque global que aprovechase las estrategias preventivas regionales sería un planteamiento valioso cuya adopción debería tratar de lograrse en conjunción con nuestros asociados regionales y con los órganos y organismos apropiados de las Naciones Unidas.

37. Así pues, entre otros planteamientos, tengo previsto iniciar la práctica de proporcionar al Consejo de Seguridad informes periódicos de carácter regional o subregional sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En la mayoría de los casos, esos informes guardarán relación con los aspectos regionales de las cuestiones ya presentes en el programa del Consejo y, por tanto, servirán para complementar los requisitos actuales de presentación de informes. Los informes se centrarán en cuestiones transfronterizas que constituyan posibles amenazas a la paz y seguridad internacionales, como las corrientes de armas ilegales, recursos naturales, refugiados, mercenarios y fuerzas irregulares y las consecuencias que su interacción puede tener en la seguridad. En los informes se propondrán también prioridades para la adopción de medidas por el Consejo mediante la determinación de esas amenazas regionales para la paz y la seguridad internacionales y la forma de reaccionar ante ellas.

Misiones del Consejo de Seguridad para la determinación de los hechos

38. En los últimos dos años se han reanudado, con el beneplácito general, las misiones del Consejo. Aunque el propósito y el objetivo de las misiones varían, pueden tener importantes efectos preventivos. Después de

reanudar la práctica con el envío de una misión en 1999, en el año 2000 fueron cinco las misiones del Consejo: Eritrea y Etiopía, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Timor Oriental e Indonesia, así como para la aplicación de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad sobre Kosovo, además de las recientes misiones enviadas en 2001 a la República Democrática del Congo y a otros países de la región y a Kosovo. El Consejo de Seguridad tal vez desee estudiar también la posibilidad de utilizar el apoyo de expertos multidisciplinarios en sus misiones de determinación de los hechos con el fin de que se puedan incorporar todas las esferas sustantivas en la elaboración de una estrategia global de prevención.

Nuevos mecanismos para el debate sobre la prevención de los conflictos

39. Como propuse en mi declaración ante el Consejo en noviembre de 1999, el Consejo de Seguridad podría examinar la posibilidad de establecer un grupo de trabajo ad hoc oficioso, otro órgano subsidiario u otro arreglo técnico oficioso para debatir los casos relacionados con la prevención de una forma más continuada. De hacerse así, los casos que he propuesto en los que se tiene conocimiento con antelación de una situación preocupante o los casos que proponga el Presidente u otros miembros del Consejo podrían remitirse periódicamente a ese grupo antes de celebrar consultas oficiosas o sesiones públicas del Consejo. En el debate de los casos que figuren en el programa de ese grupo de trabajo, sus miembros podrían basarse en la información proporcionada por los miembros del Consejo o por la Secretaría. El Consejo de Seguridad podría examinar también la posibilidad de utilizar la fórmula Arria u otros arreglos similares para los debates oficiosos fuera del salón del Consejo destinados a intercambiar opiniones sobre la prevención de los conflictos.

Recomendación 3

Aliento al Consejo de Seguridad a que considere mecanismos innovadores, como el establecimiento de un órgano subsidiario, un grupo de trabajo *ad hoc* oficioso o un arreglo técnico oficioso de otro tipo para examinar casos de prevención de conflicto de una forma continua, especialmente en relación con los informes periódicos de carácter regional o subregional que tengo intención de presentar al Consejo, así como cualesquiera otros casos de alerta o de prevención que señalen a su atención los Estados Miembros.

C. Papel del Consejo Económico y Social

40. El Consejo Económico y Social ha comenzado a trabajar en más estrecha cooperación con el Consejo de Seguridad y con la Asamblea General porque la comunidad internacional ha reconocido el valor que un enfoque integrado tiene para el logro de la paz, la seguridad, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Una nueva etapa comenzó en 1998, cuando el Consejo de Seguridad invitó al Consejo Económico y Social a que contribuyese a diseñar un programa de apoyo a largo plazo para Haití. Posteriormente, el Consejo Económico y Social creó, en 1999, el Grupo Asesor Especial sobre Haití, que realizó una misión de evaluación a ese país. También se solicitó la participación del Consejo Económico y Social en febrero de 2000, cuando el Consejo de Seguridad le propuso que convocase una reunión para examinar los efectos del virus de inmunodeficiencia humana (VIH)/SIDA en la paz y la seguridad en África.

41. Más recientemente, en su resolución 55/217, la Asamblea General pidió al Consejo Económico y Social que examinara las propuestas del Grupo de Trabajo especial de composición abierta sobre las causas de los conflictos y la promoción de una paz duradera y del desarrollo sostenible en África, inclusive la creación de un grupo consultor especial sobre los países que salen de situaciones de conflicto. También con ese fin se ha establecido ahora un grupo consultivo similar para Haití.

42. Propongo que el Consejo Económico y Social participe más activamente en la prevención de los conflictos armados, especialmente por su función esencial en el estudio de las causas profundas de los conflictos en las esferas que constituyen la esencia de su mandato. Su futura contribución a la prevención de los conflictos armados y a la consolidación de la paz podría tener lugar por su propia iniciativa o a solicitud de otros órganos principales de las Naciones Unidas.

Estrategias a largo plazo para abordar las causas profundas de los conflictos

43. El Consejo Económico y Social puede, en virtud del Artículo 62 de la Carta, iniciar estudios e informes con respecto a cualquiera de las esferas de su mandato. Esos estudios podrían ser necesarios cuando considere

su participación específica en la elaboración de estrategias a largo plazo para abordar las causas profundas de los conflictos. El Consejo Económico y Social podría utilizar los diversos instrumentos a su disposición, incluidos sus órganos subsidiarios, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) y su maquinaria interinstitucional, para aprovechar las capacidades de todo el sistema de las Naciones Unidas en apoyo del diseño y la realización de cualesquiera de esos estudios.

Perspectiva regional

44. La participación más activa del Consejo Económico y Social podría ser beneficiosa cuando el Consejo de Seguridad establezca iniciativas regionales para la prevención de los conflictos armados. Con ese fin, el Consejo Económico y Social debe examinar la posibilidad de contribuir a un debate exhaustivo y multidisciplinario sobre la prevención de los conflictos armados, especialmente en un contexto regional. Como el Consejo Económico y Social está empezando a elaborar modalidades para contribuir a cuestiones regionales relacionadas con África en apoyo de la labor del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y del Secretario General en esa esfera, ese modelo podría ampliarse a otras regiones.

Debate de alto nivel sobre las causas profundas de los conflictos

45. Durante los últimos años, el trabajo del Consejo Económico y Social se ha revitalizado en gran medida mediante la introducción de la serie de sesiones de alto nivel en sus período de sesiones anuales ordinarios. En el futuro, podría dedicarse una serie de sesiones de alto nivel a abordar el papel del desarrollo, especialmente el del Consejo Económico y Social, en la prevención de la violencia y los conflictos a largo plazo.

Recomendación 4

Sugiero que se dedique en el futuro una serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo anual del Consejo Económico y Social a la cuestión de abordar las causas profundas de los conflictos y el papel del desarrollo en el fomento de la prevención de los conflictos a largo plazo.

D. Papel de la Corte Internacional de Justicia

46. La Corte Internacional de Justicia, como elemento indispensable del sistema para el arreglo pacífico de controversias establecido en la Carta de las Naciones Unidas, ha contribuido a lo largo de los años de forma significativa a la solución de controversias internacionales por medios pacíficos. La Corte contribuye a la solución y el arreglo pacíficos de controversias mediante sus fallos sobre procedimientos contenciosos entre los Estados. Se fomenta la resolución de los conflictos cuando una controversia se presenta ante la Corte en virtud de un acuerdo especial o a solicitud de un Estado. Las actuaciones judiciales pueden suspenderse si las partes desean intentar alcanzar una solución negociada. Además, la Corte contribuye a la prevención de los conflictos armados al facilitar el proceso de la diplomacia preventiva mediante sus opiniones consultivas sobre cuestiones jurídicas, autoridad que le confiere el Artículo 96 de la Carta. Mediante sus fallos y sus opiniones consultivas, la Corte ha hecho una contribución sustancial al desarrollo progresivo del derecho internacional y a la identificación de nuevas tendencias que han venido observándose en el derecho internacional. El Secretario General insta a los Estados a que recurran a la Corte para dirimir sus controversias.

47. La Corte Internacional de Justicia es más activa hoy de lo que nunca lo ha sido en su historia. Ante ella se presentan controversias de todos los rincones del mundo. Insto a los Estados Miembros a que en el futuro recurran aún con mayor frecuencia a la Corte Internacional de Justicia, entre otras cosas, en la prevención de controversias territoriales y marítimas.

Jurisdicción obligatoria de la Corte

48. Para fines de 2000, 60 Estados Miembros habían formulado declaraciones en las que aceptaban la jurisdicción obligatoria de la Corte, aunque en muchos casos con reservas tendentes a limitar o acotar los efectos de la cláusula de jurisdicción obligatoria. Quisiera reiterar mi llamamiento a los Estados Miembros que aún no lo han hecho a que tengan en cuenta la posibilidad de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte. También quisiera exhortar a los Estados a que, cuando adopten tratados multilaterales bajo los auspicios de las Naciones Unidas, incluyan cláusulas en las que se disponga que las controversias se dirimirán ante la Corte.

Cuantos más Estados acepten la jurisdicción obligatoria de la Corte, mayores serán las posibilidades de que las controversias puedan resolverse rápidamente por medios pacíficos. El Consejo de Seguridad debería estudiar también la posibilidad de recomendar, con arreglo al Artículo 36 de la Carta de las Naciones Unidas, que los Estados diriman sus controversias ante la Corte.

Competencia consultiva de la Corte

49. En "Un programa de paz" (véase A/47/277-S/24111), mi predecesor recomendó que se autorizara al Secretario General a que, con arreglo al párrafo 2 del Artículo 96 de la Carta de las Naciones Unidas, recurriese a la competencia consultiva de la Corte y que los demás órganos de las Naciones Unidas que ya contaran con esa autorización solicitasen con mayor frecuencia opiniones consultivas de la Corte. Sin embargo, la Asamblea General no adoptó medidas sobre esas recomendaciones y el Consejo de Seguridad no ha solicitado ninguna opinión consultiva de la Corte desde 1993. Así pues, insto tanto a la Asamblea como al Consejo de Seguridad a que presten renovada atención a las mencionadas recomendaciones, que apoyo plenamente, y que estudien la posibilidad de autorizar a otros órganos de las Naciones Unidas a solicitar opiniones consultivas de la Corte.

50. Quisiera también recordar a los Estados la existencia del Fondo Fiduciario del Secretario General para prestar asistencia a los Estados en el arreglo de controversias por intermedio de la Corte Internacional de Justicia, con cargo al cual se puede prestar asistencia financiera a los Estados para sufragar los gastos realizados en relación con controversias presentadas ante la Corte en virtud de un acuerdo especial.

Recomendación 5

Insto a los Estados Miembros a que recurran a la Corte Internacional de Justicia con mayor antelación y más a menudo para arreglar sus controversias de forma pacífica y fomentar el mantenimiento de la legalidad en las relaciones internacionales.

Recomendación 6

Insto a los Estados Miembros a que acepten la jurisdicción general de la Corte. Cuando las estructuras nacionales lo impidan, los Estados deben llegar a acuerdos bilaterales o multilaterales sobre una lista exhaustiva de asuntos que están dispuestos a someter a la Corte.

Recomendación 7

Insto a los Estados Miembros a que, cuando adopten tratados multilaterales bajo los auspicios de las Naciones Unidas, incluyan cláusulas en las que se disponga que las controversias se someterán a la Corte.

Recomendación 8

Recomiendo que la Asamblea General autorice al Secretario General y a otros órganos de las Naciones Unidas a recurrir a la competencia consultiva de la Corte, y que los demás órganos de las Naciones Unidas que ya cuentan con esa autorización soliciten con mayor frecuencia opiniones consultivas de la Corte.

E. Papel del Secretario General

51. El Secretario General ha desempeñado una función en la prevención de los conflictos armados desde los primeros días de la Organización mediante la "diplomacia discreta" o los "buenos oficios". El mandato en relación con la prevención de los conflictos se deriva del Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se establece que el Secretario General podrá 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.

52. La diplomacia preventiva es una parte importante de mis responsabilidades, que se desempeña mediante la persuasión, el fomento de la confianza y el intercambio de información para encontrar soluciones a problemas difíciles en una etapa muy temprana. Percibo la demanda cada vez más frecuente de que participe en este tipo de actividades preventivas como un reconocimiento de que es mucho lo que el Secretario General puede hacer de forma callada y discreta, fuera de los focos de la atención pública, aunque los resultados no siempre sean visibles o puedan evaluarse con facilidad.

53. Hay tres caminos posibles para fortalecer la función preventiva tradicional del Secretario General: en primer lugar, intensificando la utilización de misiones de determinación de los hechos y de fomento de la confianza, así como la designación de enviados de alto

nivel y el establecimiento de nuevas oficinas regionales de enlace; en segundo lugar, poniendo en marcha medidas preventivas conjuntas por parte del Secretario General y del Consejo de Seguridad; y en tercer lugar, mejorando la capacidad y la base de recursos de la Secretaría para adoptar medidas preventivas. Los últimos dos aspectos se examinarán en secciones posteriores del presente informe; el primero se examina a continuación.

Misiones de determinación de los hechos

54. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad han alentado el uso de las misiones de determinación de los hechos como parte de la diplomacia preventiva. Las misiones de determinación de los hechos pueden ofrecer un relato objetivo de los intereses de las partes en un posible conflicto, con el fin de determinar las medidas que pueden adoptar el sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros para ayudarles a limar o resolver sus diferencias.

55. Recientemente, he enviado dos misiones interinstitucionales a África occidental. La primera visitó Gambia en noviembre de 2000 para entrevistarse con funcionarios gubernamentales, dirigentes de partidos políticos, representantes de la sociedad civil y miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país con el fin de explorar con los interlocutores de Gambia las posibilidades de que las Naciones Unidas prestaran asistencia concreta para abordar los múltiples problemas a que se enfrenta el país y evitar que se pongan en peligro la paz y la seguridad en el país. La segunda misión, en marzo de 2001, visitó 11 países de África occidental para conocer de primera mano las necesidades prioritarias y los problemas de la región en las esferas de la paz y la seguridad, la cooperación regional, los asuntos humanitarios y el desarrollo económico y social, así como las conexiones entre ellas. Tengo intención de utilizar esas misiones interdisciplinarias de asistencia técnica más frecuentemente en el futuro con fines preventivos, sobre la base de la plena cooperación de los Estados Miembros interesados.

Misiones de fomento de la confianza

56. En “Un programa de paz”, mi predecesor indicó su deseo de entablar consultas periódicas sobre medidas de fomento de la confianza con las partes en controversias potenciales, presentes o pasadas, así como con organizaciones regionales, y ofrecer la asistencia que, en forma de asesoramiento, pudiera prestar la Secretaría. La Asamblea General respaldó ese planteamiento en su resolución 47/120. Para explorar el ámbito de aplicación de esa medida bajo los auspicios conjuntos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, podrían enviarse pequeñas misiones a las capitales de los Estados afectados de la región de que se trate, así como a las sedes de las principales organizaciones regionales, para recabar sus opiniones acerca del inicio de la cooperación a nivel de trabajo en la esfera del fomento de la confianza en esas regiones.

57. El envío de misiones de fomento de la confianza podría ser un paso práctico en pos de la aplicación de las iniciativas de diplomacia preventiva en un contexto regional, y contribuir a subrayar lo importante que me parece la participación preventiva de las Naciones Unidas en regiones inestables. Me propongo explorar esas alternativas para la diplomacia preventiva en mis futuras conversaciones con los jefes de las organizaciones regionales.

Red oficiosa de personas eminentes

58. Me propongo identificar, tras celebrar las consultas pertinentes, a personas eminentes que puedan actuar como red oficiosa para el asesoramiento y la adopción de medidas en apoyo de mis esfuerzos por prevenir y resolver los conflictos armados. En ocasiones, podría pedir también a los miembros del grupo que participasen en la diplomacia preventiva para contener o ayudar a reducir tensiones incipientes.

Presencia regional

59. El establecimiento en 1998 de la Oficina de Enlace de las Naciones Unidas en la sede de la OUA, en Addis Abeba, constituyó una primera medida para promover la cooperación, incluso en las estrategias de prevención de los conflictos, con organizaciones regionales o subregionales. Me propongo explorar la posibilidad de desarrollar ese concepto, sobre la base del precedente sentado en Addis Abeba.

60. En octubre de 2000, establecí el Grupo de Tareas interinstitucional sobre África occidental, la primera iniciativa de las Naciones Unidas para elaborar un enfoque global y coordinado de la prevención de los conflictos y crear el clima propicio para la consolidación de la paz en una región concreta. Ese enfoque permitió examinar los problemas desde las perspectivas nacional y subregional. El Grupo de Tareas trató también de aunar los esfuerzos de las Naciones Unidas con los de la

Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), que colaboró en la concepción y puesta en práctica de la iniciativa y será el principal asociado de las Naciones Unidas en la aplicación de sus recomendaciones. Entre sus recomendaciones figura el establecimiento de una oficina de las Naciones Unidas en África occidental, dirigida por mi representante especial, que fomentaría la capacidad de la Organización en las esferas de alerta, prevención, consolidación de la paz, presentación de informes y elaboración de políticas, así como en lo que se refiere a la colaboración con la CEDEAO y otras organizaciones de la subregión. Las experiencias adquiridas con la iniciativa para África occidental podrían ser una guía útil para los esfuerzos de las Naciones Unidas en pro de la prevención de conflictos en otras partes del mundo.

Recomendación 9

Con el apoyo de los Estados Miembros, me propongo fomentar el papel preventivo tradicional del Secretario General de cuatro formas: en primer lugar, incrementando el envío a regiones volátiles de misiones interdisciplinarias de las Naciones Unidas de determinación de los hechos y del fomento de la confianza; en segundo lugar, elaborando estrategias regionales de prevención con nuestros asociados regionales y con los órganos y organismos pertinentes de las Naciones Unidas; en tercer lugar, estableciendo una red oficiosa de personas eminentes para la prevención de los conflictos; y en cuarto lugar, mejorando la capacidad y la base de recursos de la Secretaría para adoptar medidas preventivas.

Segunda parte
Papel del sistema de las Naciones Unidas y otras instancias internacionales

IV. Papel y actividades de los departamentos, organismos y programas de las Naciones Unidas en la prevención de los conflictos armados

A. Reseña general

61. Desde que tomé posesión de mi cargo, he puesto en marcha varias iniciativas para fomentar la adopción de una cultura de prevención de los conflictos en la labor cotidiana de la Secretaría, así como en todo el sistema de las Naciones Unidas, sobre la base de que el desarrollo sostenible y la prevención de los conflictos a largo plazo son objetivos que se refuerzan mutuamente. En los últimos cinco años, prácticamente todas las partes del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, han comenzado a mostrar un interés activo en las actividades de prevención y de consolidación de la paz en el marco de sus mandatos respectivos.

62. De la misma forma que las causas profundas de los conflictos armados pueden variar en gran medida, la naturaleza de las medidas preventivas apropiadas y los recursos necesarios para aplicarlas abarcan una amplia gama. La dimensión temporal es también muy importante: algunas medidas preventivas que pueden ser prácticas si se toman en una etapa temprana pueden resultar inapropiadas o incluso totalmente inaceptables a medida que la controversia se agudiza y se hace más probable que estalle un conflicto armado. De hecho, podría decirse que para cuando la situación llega al programa del Consejo de Seguridad puede tratarse ya de una cuestión de prevención tardía más que de prevención temprana.

63. La prevención de los conflictos puede realizarse desde distintos enfoques para conseguir una mayor seguridad y estabilidad entre los Estados, incluidas las medidas encaminadas a fomentar la confianza mutua, reducir la percepción de amenazas, eliminar el riesgo de un ataque por sorpresa, desalentar las carreras de acumulación de armas y crear un clima propicio para los acuerdos de limitación y reducción de armamentos, así como impulsar la reducción de los gastos militares. Esas medidas de fomento de la confianza y la seguridad pueden aplicarse a varios niveles: bilateral, subregional, regional y multilateral, incluso pueden concebirse medidas unilaterales, y pueden aplicarse de forma flexible de manera que se ajusten a las características y requisitos políticos y de seguridad aplicables a situaciones concretas.

64. Contemplando el sistema de las Naciones Unidas como conjunto, la capacidad para adoptar medidas preventivas es importante. Sin embargo, subsiste una clara necesidad de introducir una perspectiva más sistemática de la prevención de los conflictos en los programas y actividades multisectoriales del sistema de las Naciones Unidas, de forma que puedan contribuir a la prevención de los conflictos de forma consciente y no accidental. A su vez, ello requiere un mayor grado de coherencia y coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, con una atención específica a la prevención de los conflictos. Requiere también un entorno propicio en el que se aliente al personal de las Naciones Unidas a adoptar una actitud mental positiva y, preventiva y en el que se establezcan sistemas de incentivos y responsabilidad en relación con las medidas preventivas.

B. Medidas para fomentar la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas

65. En los últimos años, se han intensificado en general los esfuerzos por fomentar la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas. Los hábitos arraigados de años anteriores, que hacían que apenas hubiera intercambio de información entre departamentos y organismos, se están sustituyendo por una disposición a compartir las evaluaciones y participar en esfuerzos conjuntos para determinar y aplicar medidas preventivas adecuadas y viables. Lo que deseo llegados a este punto es subrayar la forma en que la familia de departamentos, programas, oficinas y organismos de las Naciones Unidas pueden interactuar en pro de la prevención de los conflictos armados.

Comité Administrativo de Coordinación

66. El CAC es la autoridad encargada de promover la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas. Los jefes de 25 fondos, programas y organismos especializados, así como de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de las instituciones de Bretton Woods participan en el Comité bajo mi presidencia para promover la coordinación dentro del sistema. En 1997 el CAC reconoció la importancia de fortalecer la capacidad global de alerta temprana del sistema. Convino también en la importancia que la consolidación de la paz reviste como enfoque de base amplia para prevenir conflictos y destacó la necesidad de erradicar las causas políticas, militares, humanitarias, de derechos humanos, ambientales, económicas, sociales, culturales y demográficas fundamentales de los conflictos. Habida cuenta de esto tengo la intención de velar por que el CAC entable un diálogo concreto sobre qué medidas prácticas el sistema de las Naciones Unidas necesita adoptar para dar más coherencia a sus actividades de prevención de conflictos.

Comités ejecutivos

67. En 1997, en el marco de mi programa de reformas, establecí una estructura de cuatro comités ejecutivos a nivel de secretario general adjunto para que se desempeñaran como mecanismos de toma de decisiones internas en las cinco esferas de interés principales: paz y seguridad; asuntos económicos y sociales; cooperación para el desarrollo; asuntos humanitarios; y derechos humanos, con carácter de tema intersectorial. Dentro de esta estructura el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad está bien situado para ocuparse de las cuestiones concernientes a la acción preventiva a nivel de todo el sistema. El Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios es el órgano idóneo para examinar medidas preventivas y de preparación de carácter humanitario, en tanto que las actividades preventivas relacionadas con el desarrollo competen naturalmente al Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (GNUD). El Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales examina a título preliminar las causas fundamentales de los conflictos desde el punto de vista de las cuestiones macroeconómicas y sociales, de la gestión pública y del desarrollo sostenible. Aun cuando la mayor parte de la labor realizada por estos comités hasta la fecha ha tenido que ver con cuestiones distintas de la prevención de conflictos, tengo la intención de promover su aprovechamiento más proactivo a tal efecto en el futuro.

Marco Interdepartamental de Coordinación

68. El Marco Interdepartamental de Coordinación, establecido en 1994 para fortalecer la planificación y coordinación de las funciones de mantenimiento de la paz, humanitarias y políticas, se ha reorientado y se ha venido concentrando en la alerta temprana y la acción preventiva desde 1998. Un equipo del Marco integrado por altos representantes de 14 departamentos, organismos, programas y oficinas, comprendido el Banco Mundial, se reúne mensualmente para intercambiar información sobre sus respectivas esferas de competencia y evaluar el potencial para conflictos armados, situaciones de emergencia complejas u otras circunstancias que puedan constituir un argumento de peso en pro de una intervención de las Naciones Unidas. El Marco se ha desarrollado y mejorado de forma continua en consonancia con la resolución 51/242 de la Asamblea General, y se está convirtiendo en un mecanismo importante para formular prontamente estrategias preventivas dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Coherencia en el plano nacional

69. En el plano nacional, el equipo de las Naciones Unidas en el país, dirigido por el coordinador residente de las Naciones Unidas, participa, en estrecha cooperación con el Gobierno, en un proceso multidisciplinario para llevar a cabo la correspondiente evaluación común para el país, que se ha ultimado en 70 países y se halla en marcha en otros 40. En la evaluación común para los países se analiza la situación nacional en materia de desarrollo y se determinan las cuestiones clave que han de servir de base para las actividades de promoción y el diálogo sobre políticas dentro del sistema de las Naciones Unidas y se pasa revista a las prioridades y los retos nacionales, así como a las preocupaciones e iniciativas regionales. El proceso de evaluación común para los países conduce directamente al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), que comprende el marco de programación para elaborar programas basados en una estrategia coherente de las Naciones Unidas en materia de asistencia para el desarrollo en el plano de los países. Estos procesos hacen posible que se tomen en consideración los factores de riesgo y las cuestiones de prevención en una etapa temprana del ciclo de programación para promover objetivos y estrategias de cooperación comunes.

70. La evaluación común para los países y el MANUD reconocen que los conflictos violentos son una de las

amenazas más importantes para el desarrollo sostenible y ofrecen pues amplias posibilidades de determinar y ejecutar estrategias de consolidación de la paz o prevención de conflictos en el plano nacional. Por tanto el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas tiene el deber de velar por que las preocupaciones por la prevención y la consolidación de la paz se integren en estos procesos, lo que representa un paso crítico en lo que atañe a sentar las bases para programar el desarrollo desde una óptica de prevención y que habilite a los equipos de las Naciones Unidas en los países, en asociación con los gobiernos nacionales y la sociedad civil, para responder a las preocupaciones relacionadas con la prevención conjuntamente en el plano nacional.

71. La promoción de la coherencia respecto de la prevención de conflictos se fomenta también mediante el programa de capacitación del personal de todo el sistema de las Naciones Unidas denominado “Alerta temprana y medidas preventivas: aumento de la capacidad de las Naciones Unidas”, dirigido por la Escuela Superior del personal de las Naciones Unidas. Sirve de foro para ampliar el intercambio de opiniones y la coordinación entre organismos y las oficinas de las Naciones Unidas que se ocupan tanto de los aspectos normativos como prácticos de la acción preventiva. Estos seminarios complementan la capacitación dada a los equipos de las Naciones Unidas en los países respecto de los procesos de la evaluación común para los países y del MANUD.

72. Es necesario que los Estados Miembros complementen la coherencia dentro del sistema de las Naciones Unidas adoptando un enfoque consistente hacia la Organización. Departamentos, organismos y programas han comprobado con demasiada frecuencia que las propuestas que han recibido el apoyo político de los Estados Miembros en un foro, no reciben apoyo de los mismos Estados en otros, particularmente en los foros financieros. Cuando se registran tales discrepancias puede resultar difícil determinar qué institución es la responsable de las actividades, lo que complica los esfuerzos de las Naciones Unidas para elaborar enfoques efectivos para prevenir conflictos. Para reducir al mínimo los errores de comunicación sobre esta cuestión me encargaré de velar por que el sistema de las Naciones Unidas explique lo más claramente posible sus necesidades de recursos.

Recomendación 10

Aliento a los órganos rectores y otros órganos intergubernamentales de los fondos y programas, así como de los organismos especializados de las Naciones Unidas a que analicen como pueden integrar mejor una óptica de prevención de conflictos en las distintas actividades que se les han encargado.

C. Acción política

73. Dentro del sistema de las Naciones Unidas las funciones del Secretario General en la esfera política cuentan con el respaldo del Departamento de Asuntos Políticos, que colabora estrechamente con otros departamentos, oficinas y organismos de las Naciones Unidas en muchos aspectos de esta labor. Una de las funciones clave del Departamento es seguir los acontecimientos políticos en todo el mundo y determinar los posibles conflictos en los que las Naciones Unidas podrían desempeñar una función preventiva. Es también el centro de coordinación de las actividades de prevención y consolidación de la paz del sistema de las Naciones Unidas. Para coadyuvar en esta tarea, hace tres años se estableció en el Departamento una Dependencia de Planificación de Políticas. En 1998 estableció también un nuevo mecanismo interno, el Equipo de prevención de conflictos, que sirve de foro interno del Departamento para promover alternativas en materia de acción preventiva. Como encargado de convocar al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, el Departamento promueve también debates interdepartamentales e interinstitucionales y decisiones sobre las alternativas en materia de prevención.

74. Al Departamento de Asuntos Políticos se le ha encargado la tarea de determinar los conflictos potenciales y existentes en cuya resolución las Naciones Unidas podrían desempeñar una función útil. Cada una de las cuatro divisiones geográficas del Departamento está encargada de determinar posibles esferas de conflicto y de dar la correspondiente alerta temprana al Secretario General acerca de los acontecimientos y situaciones que afectan a la paz y a la seguridad. A tal efecto, los funcionarios encargados de las cuatro divisiones geográficas del Departamento elaboran perfiles de los países a su cargo y luego observan cómo evolucionan los acontecimientos con el tiempo. El hecho de seguir el curso natural y normal de la vida política, social y económica hace que luego estén bien situados

para detectar cambios y acontecimientos susceptibles de dar lugar a crisis. Gracias a las comunicaciones modernas, así como a bases de datos y a servicios de bases de datos en línea, estos funcionarios pueden acceder libremente a un gran volumen de información, pero sigue siendo necesario que el Departamento incremente aún más su capacidad de emplear dicha información eficazmente y de proponer las correspondientes acciones preventivas.

75. Si se llegara a crear, la nueva dependencia de políticas y análisis a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas prevista en el reciente informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase A/55/977, párrs. 301 a 307), podría contribuir a aumentar la capacidad del Departamento en este terreno mediante la función que desempeña como secretaría del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad.

76. La Asamblea General ha reconocido que el recurso oportuno a la diplomacia preventiva es el medio más conveniente y eficiente de reducir las tensiones antes de que den lugar a conflictos. A tal efecto, el Departamento está intentando concebir medios más efectivos de poner en marcha la diplomacia preventiva. Estos comprenden misiones de investigación, visitas de enviados especiales a regiones sensibles, la interposición de los buenos oficios del Secretario General y el establecimiento del grupo de amigos del Secretario General en distintas regiones, integrados por unos pocos Estados Miembros directamente interesados en ellas.

77. Una parte apreciable de la labor preventiva del Departamento de Asuntos Políticos se lleva a cabo en apoyo de representantes y enviados especiales del Secretario General, así como de misiones y oficinas sobre el terreno. En la actualidad se hallan en marcha misiones apoyadas por el Departamento en el Afganistán, Angola, Papua Nueva Guinea, Burundi, Guatemala, el Líbano, la región de los Grandes Lagos, los Territorios Ocupados y Somalia. Además, el Departamento ha establecido oficinas de apoyo a la consolidación de la paz en Guinea-Bissau, Liberia, la República Centroafricana y Tayikistán. Estas oficinas colaboran estrechamente con ministerios, parlamentos, partidos políticos, la sociedad civil y otros interlocutores locales para respaldar los esfuerzos nacionales de consolidación de la paz.

78. Las oficinas de las Naciones Unidas de apoyo a la consolidación de la paz pueden contribuir, en estrecha colaboración con los equipos en los países y organismos y oficinas no residentes de las Naciones Unidas, a elaborar programas multifacéticos que responden a las numerosas causas fundamentales de los conflictos. Entre los ejemplos de esto figuran el aumento del respaldo a los principios democráticos, tales como el de una oposición que pueda actuar en condiciones de igualdad, el acceso equitativo a los medios de comunicación públicos, la no intervención del ejército en la política, el fomento de la tolerancia y del respeto de los derechos humanos, así como la prestación de asistencia técnica en materia constitucional y a instituciones nacionales. En el futuro esta función de tales oficinas podría ampliarse, con la concurrencia de los Estados Miembros, a las regiones y los países en que pueden surgir conflictos.

79. La labor realizada por las Naciones Unidas en apoyo de la democracia en los Estados Miembros contribuye apreciablemente a prevenir conflictos. Esta asistencia incluye apoyo global en la esfera de la gestión pública y el imperio del derecho, comprendida la asistencia electoral. Se ha comprobado que esta asistencia desempeña una función importante en la prevención del colapso de instituciones y procesos democráticos, particularmente en sociedades en transición o en democracias nuevas o restablecidas. Desde su establecimiento, la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha prestado asistencia en relación con más de 150 procesos electorales para aumentar la capacidad administrativa de los Estados Miembros de celebrar elecciones creíbles, transparentes y limpias y para coadyuvar en la consolidación de instituciones democráticas. Es indiscutible que el progreso socioeconómico sólo se puede garantizar cuando el pueblo participa libremente en la adopción de decisiones justas y colectivas.

80. El Departamento de Asuntos Políticos está intentando incrementar sus capacidades de análisis y alerta temprana; incrementar la idoneidad de su personal dándole capacitación; mejorar la coordinación y cooperación con otros Departamentos, fondos y organismos de las Naciones Unidas; cooperar mejor con los gobiernos y organizaciones regionales; mejorar sus actividades de difusión orientadas hacia institutos de investigación y ONG competentes; valerse del Fondo Fiduciario para la Acción Preventiva para respaldar

misiones de investigación y facilitación, así como otras actividades conducentes a desactivar posibles conflictos y a evitar que las controversias existentes se intensifiquen y den lugar a conflictos. Está fortaleciendo también su capacidad de desempeñar su función como centro de coordinación dentro el sistema de las Naciones Unidas de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos y de prestar apoyo a un número cada vez mayor de operaciones de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, en colaboración con otros agentes de la Organización.

Recomendación 11

Insto a la Asamblea General a dotar al Departamento de Asuntos Políticos, en su calidad de centro de coordinación para la prevención de conflictos, de recursos suficientes para desempeñar sus funciones de prevención de conflictos y consolidación de la paz dentro del sistema de las Naciones Unidas.

D. Operaciones de mantenimiento de la paz

81. Si bien puede decirse que todas las operaciones de mantenimiento de la paz desempeñan una función preventiva, pues su finalidad es evitar el estallido o la reanudación de conflictos, su función preventiva ha quedado particularmente en evidencia cuando se han desplegado antes del inicio de un conflicto armado interno o internacional. Esto ha ocurrido tres veces en el último decenio, con la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) en la ex República Yugoslava de Macedonia; la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA) y una serie de operaciones en Haití. Además de tener en común el hecho de que los respectivos países anfitriones no estaban enfrascados en conflictos internos o internacionales y violentos, todas estas operaciones se caracterizaron porque los conflictos armados eran posible o incluso probables, por el consentimiento de los Estados interesados para que se llevaran a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz y por la utilización de la operación por el Consejo de Seguridad.

82. El hecho de que no se recurra casi nunca a la diplomacia preventiva indica que la comunidad internacional ha sido reacia a invertir el capital político y financiero requerido por una operación de paz cuando no existen los motivos indiscutibles para desplegarla que son inherentes a un conflicto declarado. Con todo, si bien la eficacia de una misión preventiva es, por definición, difícil de medir con precisión, salta a la vista que hay circunstancias en que el despliegue preventivo de una operación de mantenimiento de la paz puede salvar vidas y promover la estabilidad. El hecho de que no se desataran conflictos en los países anfitriones con ocasión de los despliegues citados es un indicio claro de que las operaciones de despliegue preventivo de las Naciones Unidas, como símbolo del interés de la comunidad internacional y fuente y medio de promover sus fines, pueden hacer una contribución crucial.

83. Estas experiencias demuestran que cuando los factores que ponen en peligro la seguridad son continuos, tal vez haga falta mantener el despliegue preventivo durante un período largo y que quizá sea necesario respaldar los logros de estas operaciones con actividades complementarias de consolidación de la paz a más largo plazo a cargo de la comunidad internacional. El despliegue preventivo, al igual que otras formas de mantenimiento de la paz, requiere un enfoque pluridimensional para encarar las causas fundamentales de los conflictos. La reforma y reestructuración de los servicios locales encargados de hacer cumplir la ley; el desarme, la desmovilización y la reinserción de los antiguos combatientes; la remoción de minas y la sensibilización sobre el peligro que suponen; así como la promoción de los derechos humanos y la creación de instituciones democráticas pueden ser componentes esenciales de estos esfuerzos. Salta a la vista también que, como ocurre con cualquier actividad de mantenimiento de la paz, la capacidad de las operaciones de despliegue preventivo de contribuir a una paz perdurable depende en última instancia de la voluntad de las partes de valerse de la oportunidad que se les presenta.

84. En vista de la estrecha relación que hay entre el mantenimiento y la consolidación de la paz celebro la reciente declaración del Presidente del Consejo de Seguridad en que se reitera la utilidad de incluir, cuando corresponda, actividades de consolidación de la paz en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Habida cuenta de los conflictos civiles que caracterizan al mundo en el período posterior a la guerra fría, es preciso apoyarse en particular en los componentes de policía civil, que han venido desempeñando una función preventiva cada vez más importante en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Su contribución ha consistido en

restablecer el apoyo del público a las fuerzas locales encargadas de mantener el orden público capacitando a la policía local, supervisando su labor o coadyuvando en la reestructuración y reforma de las instituciones policiales.

85. En este contexto, la comunidad internacional ha tomado ya algunas medidas para fortalecer las bases para la participación de componentes de policía civil en las operaciones de mantenimiento de la paz. En 2000, la Asamblea General aumentó la dotación de fondos para la estructura de apoyo en la Sede, en tanto que la Secretaría ha procurado fortalecer el marco normativo para estos esfuerzos elaborando principios y directrices para las operaciones de la policía civil de las Naciones Unidas. Con todo, hacen falta mayores esfuerzos en diversas esferas, que se analizan a fondo en mi último informe sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/977).

Recomendación 12

Aliento a los Estados Miembros y al Consejo de Seguridad a valerse más activamente de los despliegues preventivos antes del inicio de los conflictos, cuando proceda.

Recomendación 13

Insto al Consejo de Seguridad a que respalde los componentes de consolidación de la paz de las operaciones de mantenimiento de la paz, cuando sea procedente, y a aumentar la capacidad de la Secretaría en este sentido, entre otras cosas, mediante las medidas esbozadas en mi informe sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/977).

E. Desarme

86. Las normas de desarme evolucionan como parte de un proceso continuo y aún hay algunas esferas, como por ejemplo, el desarrollo de misiles y las armas pequeñas, en las que se carece de un marco normativo internacional. Los tratados y convenciones sobre el desarme contribuyen a prevenir los conflictos armados promoviendo el imperio del derecho internacional. La adhesión de un mayor número de Estados a tales tratados multilaterales y su aplicación sujeta a verificación es esencial para que las naciones confíen en que su seguridad está garantizada.

87. El intercambio de información y otras formas de transparencia respecto de los armamentos y asuntos militares en general pueden ayudar a reducir al mínimo el riesgo de error o equivocación y contribuir de esta manera a aumentar la confianza y a promover relaciones más estables entre los Estados. Pueden servir también de mecanismos de alerta temprana, estimular o redundar en restricciones a las compras de armas contribuyendo a determinar los casos de acumulación excesiva o desestabilizadora de armamentos. El Departamento de Asuntos de Desarme administra y mantiene al día dos instrumentos que promueven la transparencia en el mundo, a saber: el Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y el Sistema Normalizado de Información sobre Gastos Militares.

88. En mi informe del milenio (A/54/2000) señalé que la proliferación de las armas pequeñas no constituye tan sólo un problema de seguridad; es, además, un problema de derechos humanos y del desarrollo. La proliferación de las armas pequeñas mantiene y exacerba los conflictos armados, pone en peligro a los trabajadores de mantenimiento de la paz y a los trabajadores humanitarios, menoscaba el respeto por el derecho internacional humanitario, amenaza a los gobiernos legítimos pero débiles y beneficia tanto a los terroristas como a los delincuentes organizados. La adopción de medidas para prevenir el uso indebido de armas pequeñas y las transferencias ilícitas de estas armas, así como para erradicar las causas fundamentales de la demanda de armas pequeñas contribuiría apreciablemente a la prevención de los conflictos.

89. Las medidas de desarme prácticas han sido objeto de amplio reconocimiento, en particular los proyectos de “armas a cambio de desarrollo” conducentes a recuperar y reunir armas ilícitas a cambio de incentivos al desarrollo de base comunitaria. Además de la recuperación de armas ilícitas de la población civil, así como de armas en posesión de antiguos combatientes, la destrucción y eliminación de tales existencias puede contribuir a reducir las existencias de dichas armas, que a menudo se transfieran de un conflicto a otro, y a dificultar su obtención.

90. En la esfera de las medidas de desarme prácticas, el Departamento de Asuntos de Desarme colabora con el Grupo de Estados Interesados, establecido en marzo de 1998 en cumplimiento de una resolución de la Asamblea General encaminada a promover medidas de desarme prácticas, en particular para apoyar esfuerzos de consolidación de la paz después de los conflictos, en tanto que el PNUD ha venido preparando y respaldando desde 1998 proyectos de recogida, gestión y destrucción de armas en el marco del Fondo Fiduciario de prevención y reducción de la proliferación de armas pequeñas. Como base para estas actividades, el Departamento lleva a cabo misiones de investigación, normalmente con el respaldo del Departamento de Asuntos Políticos y otras fuentes de apoyo, antes de la finalización de las propuestas de proyectos. El PNUD lleva también a cabo de forma continua en el contexto del desarrollo evaluaciones de la situación referente a las armas pequeñas sobre el terreno que facilitan la elaboración de estrategias locales y de los donantes, así como intervenciones en el plano de los proyectos.

91. El Departamento de Asuntos de Desarme y el PNUD están prestando asistencia a Estados Miembros, previa solicitud, para encarar los problemas planteados por la proliferación de las armas pequeñas y ligeras, particularmente en el contexto de la consolidación de la paz después de los conflictos. En junio de 1998 estableció un mecanismo de medidas de coordinación en relación con las armas pequeñas para armonizar todas las actividades relacionadas con estas armas dentro del sistema de las Naciones Unidas, designando centro de coordinación de este mecanismo al Departamento de Asuntos de Desarme. En él están representados todos los departamentos y organismos que se interesan por uno o más aspectos de la amenaza multidimensional planteada por la proliferación de armas pequeñas y su uso indebido. El Departamento está prestando también apoyo sustantivo a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, que se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas en julio de 2001, a fin de establecer un programa de acción para poner coto al comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras.

92. El Departamento de Asuntos de Desarme desempeñó una función preponderante, en cooperación con el PNUD, en la preparación de un proyecto de “armas a cambio de desarme” destinado a ejecutarse en el distrito de Gramsch (Albania), en respuesta a una solicitud del Gobierno albanés de asistencia para recuperar las armas pequeñas y ligeras adquiridas de forma ilícita por la población civil durante los disturbios de 1997. Desde entonces se han iniciado proyectos parecidos en otros distritos de Albania. El concepto de “armas a cambio de desarrollo” ha despertado la atención y el interés en otras regiones. El desarme de las sociedades en que se puedan producir conflictos es pues una importante labor de prevención de conflictos.

93. Además de las sociedades en que se pueden producir conflictos, no es menos importante desarmar las sociedades después de los conflictos a fin de evitar su reanudación. En este sentido, es importante que la comunidad internacional colabore con recursos adecuados en los esfuerzos de desarme, desmovilización y reinserción. El Banco Mundial está desempeñando una función importante en este terreno prestando asistencia técnica relacionada con la preparación de programas globales de desarme, desmovilización y reinserción, coadyuvando en la reinserción de los antiguos combatientes en la sociedad civil y prestando asesoramiento sobre cuestiones concernientes a la gestión pública y a los gastos públicos. Los asociados humanitarios desempeñan también una función clave en esta labor. Por ejemplo, desde principios del decenio de 1990 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha sido el principal colaborador de los programas de desmovilización respaldados por las Naciones Unidas (en Namibia, Angola, Mozambique, Liberia, Sierra Leona y Eritrea). Dada la importancia de la asistencia humanitaria y para la rehabilitación en la ejecución de los programas de desmovilización y reinserción y después de ellos, es importante que estos asociados, como lo demuestra la experiencia, participen desde un principio en la planificación de tales programas. Las experiencias de Liberia y Sierra Leona son ejemplos elocuentes de cómo la falta de provisión de recursos apropiados para los esfuerzos de desarme, desmovilización y reinserción puede contribuir al reinicio de la violencia.

Recomendación 14

Aliento a los Estados Miembros a que sean más transparentes en relación con los asuntos militares, comprendida la participación amplia en los instrumentos de las Naciones Unidas relacionados con la transparencia en materia de armas y los gastos militares. Pido también a la Asamblea General y a los demás organismos de desarme de las Naciones Unidas que fortalezcan los mecanismos existentes de alerta

temprana y transparencia relacionados con el desarme, en particular por lo que respecta a las armas pequeñas y ligeras.

Recomendación 15

Para prevenir nuevos conflictos, aliento al Consejo de Seguridad a que incluya, cuando sea procedente, un componente de desarme, desmovilización Y reinserción en el mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz de las Naciones Unidas.

F. Actividades relacionadas con los derechos humanos

94. La prevención sostenible y a largo plazo de los conflictos armados ha de concentrarse entre otras cosas en fortalecer el respeto de los derechos humanos y encarar las cuestiones fundamentales de las violaciones de los derechos humanos dondequiera que ocurran. Los esfuerzos para prevenir los conflictos armados debieran promover un amplio respeto de los derechos humanos, que incluya no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales, comprendido en el derecho al desarrollo.

95. En su resolución 48/141 la Asamblea pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) que desempeñara un papel activo en la tarea de prevenir la persistencia de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo. En el informe que presentó a la Comisión de Derechos Humanos en su 56° período de sesiones (E/CN.4/2000/12), la Alta Comisionada destacó la importancia que reviste fortalecer las estrategias preventivas en muchas esferas de los derechos humanos.

96. En un esfuerzo encaminado a fortalecer las capacidades de proteger los derechos humanos y de esa manera contribuir a la prevención de los conflictos, la ACNUDH está ejecutando más de 50 proyectos de cooperación técnica, en colaboración con Estados, organismos de las Naciones Unidas y asociados regionales, para ayudar a gobiernos, instituciones nacionales y ONG a aumentar su capacidad en la esfera de los derechos humanos. Estas actividades y los programas de educación fortalecen el imperio del derecho y aumentan la capacidad de acción de los Estados Miembros en materia de derechos humanos. La información relacionada con tratados y procedimientos especiales de derechos humanos, así como la información derivada de la presencia de la ACNUDH sobre el terreno debiera integrarse mejor en la elaboración de las estrategias preventivas. Las oficinas exteriores de la ACNUDH también están llamadas a desempeñar un papel en los procesos preventivos.

97. La Corte Penal Internacional deberá desempeñar una función vital en la tarea de evitar las violaciones más descaradas de los derechos humanos haciendo efectiva la responsabilidad penal internacional. En espera de que se establezca la Corte, los órganos judiciales tales como los tribunales internacionales para Rwanda y la ex Yugoslavia, así como la jurisdicción establecida en virtud de tratados de derechos humanos pueden contribuir también a prevenir conflictos haciendo efectiva la responsabilidad personal por tales criminales y evitando nuevas violaciones en el futuro. En este sentido revisten especial importancia la ratificación y aplicación de los tratados de derechos humanos por los Estados Miembros y la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional o la adhesión a él.

98. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia debatirá del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001 muchas de las cuestiones relacionadas con los conflictos raciales y étnicos y confío en que formule recomendaciones concretas, inclusive sobre sistemas de alerta temprana, medidas de fomento de la confianza y mecanismos de apoyo estructural e institucional para evitar que las tensiones étnicas se agraven y den lugar a conflictos.

Recomendación 16

Pido al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General que aprovechen plenamente las informaciones y análisis elaborados por los mecanismos y organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en sus esfuerzos para prevenir los conflictos armados.

Recomendación 17

Insto a los Estados Miembros que no lo hayan hecho aún a que ratifiquen los tratados de derechos humanos y el Estatuto de la Corte Penal Internacional o a que se adhieran a ellos.

G. Asistencia para el desarrollo

99. La asistencia para el desarrollo no puede prevenir o poner fin por sí sola a los conflictos. No obstante, puede facilitar la creación de oportunidades y espacios políticos, económicos y sociales en los que los agentes locales puedan determinar, desarrollar y aprovechar los recursos necesarios para construir una sociedad pacífica, equitativa y justa. La experiencia demuestra también que el desarrollo sólo será sostenible si las estrategias de desarrollo dan cabida a la preocupación por su impacto en las tensiones susceptibles de redundar en violencia y promueven medidas para desactivar dichas tensiones. Las guerras y los conflictos acarrean pérdidas de vidas y destrucción y retrasan aún más el desarrollo de los países afectados marginándolos de la economía mundial.

100. Es necesario que la asistencia para el desarrollo prestada por el sistema de las Naciones Unidas se concentre en desactivar los factores de riesgo estructurales clave que promueven los conflictos violentos, como la injusticia, eliminando las diferencias entre grupos de distinta identidad; la desigualdad, corrigiendo las políticas y prácticas que institucionalizan la discriminación; la justicia, promoviendo el imperio del derecho, la aplicación de la ley y la administración de justicia en forma efectiva e imparcial y, cuando proceda, la representación equitativa en las instituciones que se hallan al servicio del imperio del derecho; y la inseguridad, fortaleciendo una gestión pública responsable y transparente, así como la seguridad humana. Habida cuenta de esto, es útil que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas exploren, cuando sea procedente y en cooperación con los gobiernos, el establecimiento de un mecanismo temático colectivo de prevención de los conflictos en el plano nacional a fin de velar por que se elaboren conjuntamente estrategias de desarrollo coherentes para erradicar los factores de riesgo clave.

101. Además, la cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas debiera ir dirigida a fortalecer la capacidad de la sociedad de encarar, administrar y resolver las tensiones antes de que den lugar a conflictos violentos. Esto comprende la prestación de asistencia para fortalecer la gestión pública en ámbitos que se estén desarrollando y que contribuyan a encarar situaciones inestables, el poder judicial, los mecanismos tradicionales de solución de conflictos, el fomento de la voluntad política y de la capacidad de dirección para resolver controversias por medios pacíficos, el fomento de aptitudes y prácticas de solución de conflictos, la formación de consenso y el diálogo sobre la política oficial, así como la promoción de prácticas participativas e inclusivas de toma de decisiones sobre las cuestiones económicas, sociales y políticas centrales. Es necesario examinar la totalidad de las políticas, programas y proyectos de desarrollo desde la óptica de la prevención de los conflictos a fin de que las injusticias y desigualdades socioeconómicas no den lugar a conflictos violentos. Es preciso incorporar el enfoque de la óptica de la prevención de los conflictos en el proceso de la evaluación común para los países y del MANUD.

102. A pedido de los gobiernos, la cartera del PNUD de actividades relacionadas con la gestión pública y el imperio del derecho en los países en que pueden surgir conflictos representa actualmente más de la mitad de sus programas y actividades, con un presupuesto anual de más de 1.200 millones de dólares. Además, diversos programas del PNUD respaldan la cooperación regional respecto de cuestiones transfronterizas (por ejemplo, en la cuenca del río Tumen en Asia oriental) que tienen efectos claros en la prevención de conflictos. En las situaciones posteriores a los conflictos, los programas del PNUD de desarrollo de zonas (por ejemplo, Camboya y Guatemala), armas pequeñas (por ejemplo Malí, El Salvador, Albania) y de desarme, desmovilización y reinserción (por ejemplo, Mozambique, Guatemala), van dirigidos a evitar nuevos conflictos armados.

103. Una nueva generación de proyectos de desarrollo se concentra específicamente en la prevención de conflictos. Por ejemplo, varios proyectos ejecutados bajo la dirección del PNUD en Rumania, Bulgaria, la ex República Yugoslava de Macedonia, Yugoslavia y Ucrania van dirigidos a crear y fortalecer las capacidades de alerta temprana, análisis y solución de conflictos del Gobierno y de la sociedad civil en los planos nacional y regional. El proyecto del PNUD titulado “Desarrollo preventivo en el sur de Kirguistán” es otro proyecto experimental orientado a aumentar las capacidades del Gobierno de adoptar medidas preventivas como parte del proceso de construcción de la nación, y reconoce la importancia que reviste aplicar un enfoque regional para impulsar con éxito el desarrollo preventivo. El Grupo Especializado para el Cuerno de África dirigido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) recomienda enérgicamente que se dote a la región de capacidad de alerta temprana, prevención y solución de conflictos

con los auspicios de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y la OUA en el marco de su programa regional de seguridad alimentaria. El proyecto del PNUD titulado “Fomento de la capacidad del mecanismo de la OUA para la prevención, gestión y solución de conflictos” es otro ejemplo de actividad que aborda la cuestión desde una óptica regional.

104. El PNUD y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales están colaborando también con más de 10 instituciones y profesionales africanos consagrados a la solución de conflictos para elaborar materiales de capacitación en cuatro ámbitos: análisis de conflictos y elaboración de respuestas tempranas, desarrollo de aptitudes para transformar conflictos, enfoques de desarrollo que tienen en cuenta los conflictos y creación de capacidad nacional de gestionar conflictos.

105. En los últimos años ha aumentado la cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, que han reconocido explícitamente que los conflictos afectan gravemente a sus metas de desarrollo y que la comprensión y la acción para prevenir conflictos debiera considerarse parte de sus mandatos. Este nuevo enfoque se ha manifestado en el establecimiento de una Unidad de sistemas posteriores a conflictos en el Banco Mundial y en las nuevas políticas operacionales sobre la cooperación para el desarrollo y los conflictos aprobadas por el Banco en enero del presente año. Las investigaciones económicas del Banco Mundial en otra esfera, la de la guerra civil, han redundado también en importantes recomendaciones operacionales que reducirían los riesgos de conflictos en caso de que se lleven a la práctica.

106. A medida en que cada organización aumenta sus actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, que es uno de los aspectos de la prevención de los conflictos, la relación se va ahondando. Hay ejemplos de esta cooperación en Timor Oriental y Haití, entre otros lugares. No obstante, los contactos entre las respectivas sedes en este el terreno han sido escasos y están recién empezando a desarrollarse. Tales contactos, sobre todo a nivel de trabajo, pueden ayudar a ambas organizaciones a comprender mejor las situaciones que ambas están supervisando. Cuando resulte procedente, cada organización debiera participar, en consonancia con su mandato en las actividades de prevención de las demás organizaciones. La aceptación por el Banco Mundial del ofrecimiento de las Naciones Unidas de que participe en el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad es un buen ejemplo de esto.

107. Los contactos entre las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que se hallan en una etapa preliminar, debieran desarrollarse en mayor grado. Por ejemplo, las Naciones Unidas y el FMI podrían colaborar entre sí para velar por que las políticas en materia de préstamos no exacerben las tensiones sociales y contribuyan al estallido de conflictos violentos. Varias esferas en las que el FMI desempeña un papel central, en particular la del gasto público, pueden afectar a la situación política de forma positiva o negativa en el contexto de los esfuerzos globales para prevenir los conflictos. Para fortalecer la coordinación y la interacción entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods en materia de prevención de conflictos y consolidación de la paz debiera contemplarse la posibilidad de establecer un mecanismo consultivo a nivel de la Sede.

Recomendación 18

Insto a los Estados Miembros a que aprovechen los servicios consultivos y la asistencia técnica ofrecidos por el PNUD y otros agentes de desarrollo de las Naciones Unidas conducentes a fortalecer las capacidades nacionales de hacer frente a los factores de riesgo estructurales.

Recomendación 19

Dirijo un llamamiento a los países donantes para que aporten recursos adicionales para aumentar la capacidad del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas de responder eficazmente a las solicitudes de asistencia de los Estados Miembros para fortalecer las capacidades de prevenir conflictos estructurales y facilitar la cooperación Sur-Sur en este terreno.

H. Acción humanitaria

1. Consideraciones generales

108. Si bien la acción humanitaria desempeña a todas luces una función crítica en la mitigación de los padecimientos de las poblaciones civiles afectadas por crisis, los agentes de dicha acción pueden también contribuir a prevenir conflictos ejecutando proyectos dirigidos para evitar nuevos conflictos. En los países y regiones donde hay riesgos de persecuciones, violencia y desplazamientos forzosos, los organismos humanitarios

tienen el deber de dotarse de una capacidad efectiva de recoger y analizar datos para determinar qué países corren el riesgo de verse afectados por crisis humanitarias.

109. La prevención de los desplazamientos de civiles puede desempeñar un papel importante y a veces fundamental en la prevención de conflictos. Los hombres y jóvenes desempleados y marginados que son desplazados dentro de su país, en particular las personas alojadas en campamentos para dichas personas, corren serio peligro de ser reclutados (a menudo a la fuerza) por los beligerantes. Si velamos por que los civiles puedan permanecer en casa y continuar ganándose el sustento y educándose, seremos capaces de reducir el riesgo de que sean usados en acciones militares, lo que contribuye a prolongar los conflictos. Las actividades de promoción en pro de la protección de las poblaciones civiles debieran ir dirigidas no sólo a los beligerantes, sino también a los miembros de la comunidad internacional a fin de que adopten las medidas preventivas apropiadas.

110. Los servicios de promoción e información pública prestados por la comunidad humanitaria en relación con las crisis humanitarias en curso son, juntamente con los llamamientos unificados, ejemplos destacados de acción humanitaria para aumentar la conciencia respecto de un conflicto determinado y sus consecuencias. Las actividades humanitarias crean con frecuencia el único foro en el que grupos antagónicos pueden reunirse y comunicarse, lo que representa un proceso de por sí útil para toda reconciliación futura. Los organismos humanitarios han negociado la creación de espacios, rutas y zonas humanitarios que han redundado en una cesación temporal del fuego para que se pueda llevar asistencia humanitaria a los grupos vulnerables.

111. El respaldo de los Estados Miembros en la provisión de medios de proteger al personal de las Naciones Unidas que trabaja en medios inseguros reviste gran importancia. En este sentido, la ratificación de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994 debiera tener carácter prioritario para todos los Estados Miembros que no la hayan ratificado aún. Cabe destacar también que los agentes humanitarios se hallan con frecuencia presentes sobre el terreno durante toda la secuencia de hechos que dan lugar a una crisis. Esta presencia sobre el terreno les permite beneficiarse como nadie de información y análisis de primera mano, que debieran señalarse a la atención del Consejo de Seguridad a fin de aprovechar las posibilidades de acción preventiva temprana.

Recomendación 20

Dirijo un llamamiento al Consejo de Seguridad para que invite a la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en casos de Desastre a que informe periódicamente a sus miembros sobre las situaciones que entrañen un alto grado de riesgo de emergencia humanitaria. Insto también al Consejo a que pida que los organismos de las Naciones Unidas lleven a cabo actividades de protección y asistencia en las situaciones que entrañen el riesgo de crisis humanitaria y a que respalden dichas actividades. Pido a los organismos humanitarios de las Naciones Unidas que integren tales actividades preventivas cada vez más en su labor en las situaciones previas a las crisis. En este sentido, dirijo un llamamiento a los Estados Miembros para que aporten más fondos para la labor de estos organismos sobre el terreno.

2. Aspectos específicos

112. El papel de los organismos y programas de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos se inserta en la labor que realizan en cuatro esferas, esto es, las de la seguridad alimentaria, refugiados, salud e infancia, según se describe a continuación.

a) Seguridad alimentaria y asistencia alimentaria de emergencia

113. Hay una estrecha relación entre el hambre y los conflictos, pues en las guerras internas y entre Estados el control de las fuentes o los suministros de alimentos se emplea con frecuencia para hacer pasar hambre a los civiles de los grupos opositores (por ejemplo, en Angola, el Sudán, Mozambique y Sierra Leona). Lo primero que sufre trastornos en una situación de conflicto es la producción y el abastecimiento de alimentos. Además, los desplazamientos impiden que la gente realice las actividades normales de producción y adquisición de alimentos.

114. Todo conflicto trae aparejado un aumento inmediato de la inseguridad alimentaria, lo que hace que la tarea de superar las causas fundamentales del conflicto

resulte aún más difícil. Los conflictos y las ocupaciones de explotaciones agrícolas recientes en los países del África meridional y las luchas entre pastores y agricultores sedentarios en el África oriental subrayan la importancia del acceso a los recursos terrestres por los pobres como base para la paz y el desarrollo sostenible. Análogamente, en América Latina la concentración de la propiedad de la tierra en conjunción con la pobreza, es una de las cuestiones clave que sirven de base a conflictos inveterados en dicha región. El PMA está buscando medios de suministrar asistencia alimentaria para apoyar actividades de desarrollo de recursos naturales y otras intervenciones de ordenamiento del suelo y los recursos en los lugares donde la necesidad de satisfacer necesidades alimentarias familiares lleva a las personas a agotar recursos naturales o a valerse de recursos naturales degradados. Esto puede ayudar a prevenir conflictos basados en tensiones en torno a recursos naturales escasos o relacionadas con ellos.

115. El abastecimiento transfronterizo de agua puede ser un motivo de conflicto u ofrecer posibilidades de cooperación. Hay pruebas de que la buena información sobre hidrología, entre otras cosas, puede desempeñar un papel en la prevención de los conflictos en torno a recursos hídricos. La FAO está prestando asistencia a un amplio espectro de organizaciones internacionales, comprendidas organizaciones de cuencas internacionales, tales como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDAO), en la formulación y ejecución de estrategias de ordenación conjunta de recursos hídricos. Los ejemplos pertinentes comprenden la Iniciativa de la Cuenca del Nilo, la Comisión de la Cuenca del Chad y la Autoridad de la Cuenca del Níger. La FAO coadyuva también en la creación de instituciones de gestión de recursos naturales de uso público orientadas a armonizar intereses antagónicos en las cuencas hidrográficas entre los usuarios asentados aguas arriba y abajo o entre pescadores artesanales y comerciales en zonas de producción pesquera.

116. Aun cuando no siempre se ponen de relieve como objetivos directos de la programación del PMA, los aspectos preventivos son inherentes a su labor tanto de socorro como de desarrollo. Los programas de emergencia del PMA contribuyen a: a) restablecer el diálogo entre grupos/partes (potencialmente) en conflicto; y b) restablecer un clima de confianza entre las partes y hacia la comunidad humanitaria internacional. La apertura de carreteras y la rehabilitación de obras de infraestructura de transporte, a veces acompañada por actividades humanitarias de remoción de minas, también pueden tener efectos positivos perdurables facilitando la libre circulación de personas y mercancías, la reapertura de mercados y contactos entre comunidades separadas por líneas de enfrentamiento.

117. El PMA puede hacer una contribución importante a la estabilidad social y política velando por que sus recursos se orienten hacia los grupos y zonas vulnerables y marginados y atendiendo a sus necesidades alimentarias básicas. La asistencia alimentaria puede servir también de catalizador de actividades de rehabilitación y desarrollo.

118. El PMA y la FAO son también agentes importantes de recogida, análisis y difusión de datos e informaciones sobre la seguridad alimentaria y las amenazas potenciales afines que afectan a las personas y a los grupos vulnerables. En el *Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo* se presentan cifras y porcentajes de inseguridad alimentaria en los planos mundial y nacional. El Grupo de Trabajo interinstitucional de información sobre la inseguridad y vulnerabilidad alimentaria y los sistemas cartográficos procuran mejorar la calidad de la información sobre la frecuencia, la naturaleza y las causas de los casos de inseguridad y vulnerabilidad alimentaria crónicos. El Sistema mundial de información y alerta anticipada evalúa la situación y las perspectivas de los suministros de alimentos (FAO) y las necesidades de socorro alimentario (PMA) en el plano de los países e informa sobre el particular. Gracias al análisis de estos indicadores el PMA y la FAO pueden elaborar estrategias que les permiten orientar su acción hacia los más vulnerables. Desde 1999 el PMA y la FAO han venido participando en grado cada vez mayor en un proceso de intercambio de información con otros asociados, en particular por conducto del Marco Interdepartamental de Coordinación de las Naciones Unidas. El PMA desempeña una función de alerta anticipada en todos los países en que realiza actividades, a menudo en asociación con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y otros colaboradores.

b) Refugiados

119. El interés y esfuerzos que ha dedicado a la prevención la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se han reconocido en varias resoluciones de la Asamblea General, que ha acogido con beneplácito la firme determinación de la Alta Comisionada de “explorar y emprender actividades para evitar que surjan situaciones que

desemboquen en éxodos de refugiados". La Asamblea General también ha exhortado a la Alta Comisionada a que estudie activamente nuevas opciones para adoptar estrategias preventivas compatibles con los principios de protección.

120. La experiencia demuestra que, en algunas situaciones, la presencia del ACNUR en las zonas en conflicto armado le ha permitido interceder en favor de personas cuya vida y libertad corrían peligro, poner freno a los peores excesos de las partes en disputa y alentar a otros miembros de la comunidad internacional a que adopten las medidas políticas necesarias. El ACNUR puede multiplicar el efecto de sus intervenciones preventivas en esas situaciones aplicando una vigorosa estrategia de promoción, información pública y relaciones con los medios de comunicación, sumada a gestiones diplomáticas de mayor discreción. En los países de asilo, puede resultar fundamental separar los elementos armados de los refugiados de buena fe y velar por el mantenimiento eficaz del orden público en las zonas pobladas de refugiados para prevenir el estallido y la escalada de los conflictos armados.

121. Es cada vez más evidente que las ventajas comparativas del ACNUR en la prevención de situaciones que generen refugiados se pone de manifiesto en los momentos en que los conflictos armados han tocado a su fin o se han atenuado. Dado que el regreso de grandes números de refugiados y desplazados internos a las zonas donde se ha producido un conflicto muchas veces puede representar un factor desestabilizador, especialmente cuando el retorno se produce en un corto espacio de tiempo, en masa y bajo coacción, los esfuerzos del ACNUR por consolidar una solución duradera para la repatriación vinculando la ayuda humanitaria al desarrollo a largo plazo pueden contribuir en gran medida a evitar los conflictos armados. Siempre habrá más probabilidades de lograr soluciones políticas duraderas si los retornados y demás habitantes pueden reincorporarse como miembros productivos a su propia sociedad.

c) Salud

122. Por su alcance universal, la atención de la salud es un componente destacado de las medidas preventivas. Las intervenciones en materia de salud, como las jornadas nacionales de vacunación, han servido para abrir vías de diálogo y reconciliación, por lo que debe tenerse presente su función no sólo en los países afectados por las guerras sino también en las zonas donde se producen conflictos con facilidad. En Angola, Liberia, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, el Sudán, el Afganistán y Tayikistán, los acuerdos de alto el fuego y los días de tregua negociados entre determinados organismos de las Naciones Unidas y todas las partes en conflicto son de importancia decisiva para erradicar la poliomielitis. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se logró un gran adelanto en 1999, cuando en las campañas contra la poliomielitis se vacunó a 8,2 millones de los 10 millones de niños del país menores de 5 años. A raíz de unos llamamientos del Secretario General que tuvieron gran eco, cesaron los enfrentamientos en el 90% del territorio. Las campañas de inmunización en los días de tregua negociados por las Naciones Unidas pueden brindar una oportunidad para el diálogo entre las distintas partes y, en los momentos críticos, pueden contribuir a evitar que estallen o recrudezcan los conflictos armados.

123. En el África al sur del Sáhara, la epidemia del VIH/SIDA plantea una amenaza especialmente grave para la estabilidad económica, social y política. No amenaza sólo a los ciudadanos, sino también a las instituciones que definen y defienden el carácter de la sociedad. Existe el riesgo de que la epidemia del VIH/SIDA se extienda a otras partes del mundo. Durante todo el año 2000, la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social han prestado especial atención a este problema. El próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA ofrece una oportunidad especialmente valiosa para movilizar a la comunidad internacional a fin de que adopte una estrategia más eficaz para prevenir el VIH/SIDA y los efectos desestabilizadores que puede desencadenar.

Recomendación 21

Insto a la Asamblea General a que, en su próximo período extraordinario de sesiones sobre el VIH/SIDA, examine formas de ampliar las estrategias de prevención de la epidemia para tomar en consideración la importante función que pueden desempeñar esas estrategias en la prevención de los conflictos, especialmente en las regiones más afectadas, como el África al sur del Sáhara.

d) Niños

124. Las partes implicadas en los conflictos encuentran muchas veces una productiva cantera de personal en los jóvenes de escasa educación y con pocas oportunidades de empleo. La falta de esperanza de estos jóvenes en el futuro puede incrementar su desafecto por la sociedad y hacerlos susceptibles de caer en las redes de los instigadores de los conflictos armados. Este problema puede agudizarse aun en los países en cuya población haya una gran proporción de jóvenes en comparación con los demás grupos de edad. En muchos casos, en esos países se observa una mayor efervescencia política, que a veces desemboca en conflictos violentos. Por consiguiente, un aspecto primordial de la estrategia de prevención a largo plazo es atender a las necesidades y aspiraciones de los adolescentes. A la vez, los jóvenes también pueden ser un elemento importante para lograr la paz y prevenir los conflictos, como lo demuestran los movimientos de jóvenes pacifistas y los encuentros entre adolescentes en que se superan supuestas barreras étnicas. En sus programas, el UNICEF utiliza la educación como una estrategia fundamental para prevenir los conflictos y la intolerancia y para establecer condiciones que propicien la paz. El acceso de los grupos marginados a la educación es otro de sus objetivos principales. Mediante programas de educación para la paz, el UNICEF se propone fomentar una cultura de paz basada en el respeto de los derechos humanos, la tolerancia, la participación y la solidaridad.

125. Uno de los factores que conspiran contra la capacidad de un país para evitar que las controversias degeneren en conflictos violentos son las cicatrices dejadas por anteriores rachas de violencia. Las más dolorosas de esas cicatrices son las infligidas a los niños. Los actos de violencia contra los niños o cometidos en su presencia pueden hacer que generaciones enteras recurran a medios violentos para resolver las controversias. Los ciclos de violencia generados por esos abusos pueden debilitar también cualquier voluntad o liderazgo político en favor de una solución pacífica y elevar el costo para la comunidad internacional de los procesos de arreglo de controversias.

126. Mi Representante Especial encargado de la cuestión de los niños en los conflictos armados, el ACNUR, el UNICEF, el ACNUDH y muchas otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales se ocupan de mitigar la difícil situación de los niños afectados por los conflictos armados y lograr su rehabilitación de un modo sostenible, lo que puede contribuir decisivamente a aumentar la capacidad de los países de evitar los rebrotes de violencia.

127. La situación de los niños afectados por la guerra debe recibir siempre una prioridad explícita en las iniciativas para evitar el estallido y la reaparición de los conflictos, especialmente los mecanismos establecidos para facilitar la justicia y la reconciliación en las etapas posteriores a los conflictos. Gracias a iniciativas tales como la reciente incorporación de asesores de protección de menores, las operaciones de mantenimiento de la paz también pueden contribuir a rehabilitar a los niños y, en consecuencia, a evitar que resurjan los conflictos. La experiencia del UNICEF en la reintegración social y económica de los niños soldados desmovilizados, por ejemplo en el Sudán, Sierra Leona y la República Democrática del Congo, demuestra que esas actividades son fundamentales para evitar que reaparezcan los conflictos.

128. En su período extraordinario de sesiones sobre la infancia, que celebrará en Nueva York del 19 al 21 de septiembre de 2001, la Asamblea General examinará los problemas de los niños en las situaciones que puedan degenerar en conflictos armados y en los propios conflictos, y esbozará estrategias y medidas apropiadas para ofrecerles protección.

Recomendación 22

Insto a los Estados Miembros a que contribuyan a las políticas y los recursos necesarios para atender a las necesidades de los niños y adolescentes en las situaciones de posible conflicto, por ser éste un aspecto fundamental de la estrategia a largo plazo para prevenir los conflictos.

I. Medios de difusión e información pública

129. El poder de encauzar y movilizar la opinión pública de los medios de difusión de masas hace que con frecuencia sean manipulados por las partes en conflicto para incitar a la violencia y provocar conflictos armados. El control de los medios de difusión y de la circulación de la información puede ser decisivo para el desenlace de los conflictos. Para que los medios de difusión sean un factor de contención a los fines de prevenir los conflictos armados, debe existir un entorno que permita que salgan a la luz las opiniones discordantes. El respeto de

la libertad de expresión y de prensa es un componente fundamental de la prevención de los conflictos.

130. Las Naciones Unidas se encuentran con frecuencia en una situación idónea para llamar la atención de la comunidad internacional acerca de los nuevos conflictos mediante declaraciones de prensa, emisiones de radio y televisión, información en la Internet y actividades de comunicación con el público, sin que ello vaya en detrimento de gestiones diplomáticas menos notorias. Concretamente, las emisiones directas de las Naciones Unidas y desde sus misiones, sumadas a las de las cadenas internacionales, regionales y nacionales, pueden emplearse para contrarrestar los mensajes que exacerban el odio en ciertas situaciones de crisis y para llegar a determinado público en los países donde pueden producirse conflictos. También es conveniente promover el "periodismo preventivo". Los periodistas y las organizaciones de medios de difusión podrían colaborar tratando de dar la alerta respecto de situaciones concretas antes de que degeneren en conflictos armados. Por tanto, los departamentos y organismos de las Naciones Unidas, deberían incorporar la información pública en las estrategias de prevención que elaboren en sus respectivos ámbitos de competencia. Las actividades de información pública de las Naciones Unidas también deberían incorporar medidas de prevención en sus programas.

131. La mayor parte de las misiones políticas y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tienen, en mayor o menor medida, la capacidad de generar información pública; algunas disponen de oficinas de información y centros de prensa con todos los requisitos necesarios para difundir información y responder a tergiversaciones malintencionadas de los medios de difusión y a interpretaciones erradas de sus operaciones por parte del público. La presencia de las Naciones Unidas puede desempeñar una función moderadora, en la medida en que ofrezca información imparcial a la población local y, de esta forma, atenuar la tensión entre las partes en disputa y evitar que se reanuden los conflictos armados.

Recomendación 23

Insto a la Asamblea General a que asigne nuevos recursos a las emisiones directas de las Naciones Unidas, y desde sus misiones, para contrarrestar los mensajes que exacerban el odio para promover el aprovechamiento de los medios de difusión en las situaciones que pueden desembocar en conflictos. Tengo el propósito de que esta prioridad quede debidamente recogida en las futuras propuestas presupuestarias.

J. Igualdad entre los géneros

132. Desde la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México en 1975, se ha venido reconociendo que la mujer tiene un importante papel que desempeñar en la promoción de la paz. En la Plataforma de Acción aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, y en las conclusiones convenidas de 1998 de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se hacía también un llamamiento a los gobiernos y las organizaciones internacionales para que protegieran a la mujer en los conflictos armados y fomentaran su participación en todos los aspectos del fortalecimiento de la paz, en particular en la prevención de los conflictos y en el apoyo a la concordia y reconstrucción después de los conflictos. Uno de los aspectos primordiales de la prevención de los conflictos es la consolidación del estado de derecho y, en su marco, la protección de los derechos humanos de la mujer, con especial atención a la igualdad entre los géneros en las reformas constitucionales, legislativas, judiciales y electorales.

133. En su resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad reconoció la repercusión especial de los conflictos armados en la mujer y la necesidad de disponer de mecanismos institucionales eficaces para garantizar su protección. El Consejo reconoció además que la plena participación de la mujer en los procesos de paz podía contribuir considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales. Expresó, asimismo, su voluntad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz y pidió que se adoptaran medidas que garantizaran la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial. En la resolución se me instaba también a que acrecentara el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de paz, velara por que en las operaciones sobre el terreno se incorporara un componente de género, y proporcionara a los Estados Miembros directrices y material de adiestramiento sobre la protección, los derechos y las necesidades especiales de las mujeres, e incorporara actividades de concienciación respecto del VIH/SIDA en sus programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil.

134. El programa de trabajo de mi Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer y de la División para el Adelanto de la Mujer ha contribuido a las conclusiones alcanzadas y las investigaciones realizadas sobre el papel de la mujer en el mantenimiento de la paz. La amenaza que pesa sobre todos los ciudadanos, especialmente las mujeres, en las situaciones de conflicto ha puesto de relieve la necesidad de incorporar el análisis de las cuestiones de género en las actividades de alerta temprana, así como la oportunidad que ofrecen las medidas preventivas de reforzar la protección de la mujer. Desde hace algunos años, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, el UNICEF, el ACNUR, el PNUD y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) han fomentado la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones de paz, estimulando la participación de la mujer en las intervenciones para prevenir los conflictos y ofreciendo ayuda a la mujer durante los conflictos y al finalizar éstos.

135. Con objeto de garantizar la colaboración y coordinación en todo el sistema de las Naciones Unidas para aplicar la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, he constituido un grupo de tareas sobre la mujer, la paz y la seguridad. El grupo de tareas, formado por representantes de 15 entidades de las Naciones Unidas, está elaborando un plan de acción para aplicar la resolución del Consejo de Seguridad. En él se indicarán las iniciativas que deberán tomar los distintos componentes del sistema de las Naciones Unidas en relación con cada uno de los párrafos dispositivos de la resolución. La invitación que figura en la resolución del Consejo de Seguridad a que se haga un estudio sobre los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de las cuestiones de género de los procesos de paz y la solución de conflictos me brinda una oportunidad especialmente provechosa de profundizar mi comprensión de las perspectivas de género en la prevención de conflictos y de formular recomendaciones concretas para lograr avances. En este contexto, los Estados Miembros deben prestar mayor apoyo a los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por colaborar con las iniciativas de paz de las mujeres de distintos lugares y con los procedimientos que se pongan en marcha en las zonas afectadas para prevenir los conflictos, así como por incluir a las mujeres en las actividades de consolidación de la paz, de conformidad con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad.

Recomendación 24

Aliento al Consejo de Seguridad a que, de conformidad con su resolución 1325 (2000), preste mayor atención a las perspectivas de género en sus actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz.

K. Fiscalización de las drogas y prevención del delito

136. Es preciso luchar contra las actividades comerciales ilícitas que avivan las llamas de los conflictos. Las Naciones Unidas deben aprovechar su considerable presencia sobre el terreno para detectar y detener cualquier oleada de actividades comerciales ilícitas. La Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito podría contribuir a la prevención de los conflictos armados en dos ámbitos principales: por una parte, las actividades encaminadas a combatir el crimen transnacional, especialmente el tráfico ilícito de drogas y el blanqueo de capitales, merman la capacidad de los posibles insurgentes o agresores de obtener fondos; por la otra, las actividades para eliminar el tráfico ilícito de armas de fuego reducen la disponibilidad de éstas y, por consiguiente, la disposición de los antagonistas a enzarzarse en un conflicto armado. En su labor sobre el terreno, los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían prestar mayor atención a la prevención del delito, el tráfico de drogas y el comercio ilícito de armas pequeñas. Es especialmente importante que el mayor número posible de Estados Miembros ratifique la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional y sus protocolos, en particular el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Recomendación 25

Exhorto a la Asamblea General, al Consejo Económico y Social y a los demás organismos competentes de las Naciones Unidas a que pongan más recursos a disposición de las actividades de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, especialmente en materia de prevención de la delincuencia transnacional, el tráfico de drogas y el comercio ilícito de armas pequeñas.

V. Interacción entre las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales en la prevención de conflictos armados

A. Acuerdos regionales

137. Las organizaciones regionales pueden contribuir a la prevención de los conflictos en varios aspectos concretos. Estas organizaciones, además de cimentar la confianza entre los Estados al permitir una frecuente interacción entre ellos, comprenden mejor el contexto histórico de los conflictos. Aprovechando el elemento de proximidad, las organizaciones regionales podrían constituir, por ejemplo, foros regionales para examinar iniciativas encaminadas a atenuar las tensiones y promover y facilitar la adopción de una postura regional general respecto de las cuestiones transfronterizas.

138. En el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas se expresa un claro mandato relativo a la interacción entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en materia de prevención de conflictos. Para promover la cooperación en este ámbito, en 1994 las Naciones Unidas y las organizaciones regionales instituyeron la práctica de celebrar reuniones bianuales.

139. En 1998, el tema central de la Tercera Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales fue la cooperación para prevenir los conflictos. Por vez primera se acordó un marco de cooperación para la prevención de conflictos, basado en 13 modalidades. En los dos últimos años, se ha producido un progreso significativo en lo que respecta a la coordinación y las consultas, una mejor circulación de la información, la realización de visitas de trabajo del personal a las distintas sedes, actividades comunes de formación del personal y reuniones conjuntas de expertos sobre casos concretos de prevención de conflictos.

140. En la Cuarta Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, celebrada en febrero de 2001, la atención se centró en el tema complementario de la cooperación para la consolidación de la paz en las fases anteriores y posteriores a los conflictos. En la Reunión se aprobó un documento titulado “Marco de Cooperación para la Consolidación de la Paz” (S/2001/138, anexo I), en que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales convinieron en unos principios rectores para la cooperación en este ámbito, así como en posibles actividades de cooperación, como establecer dependencias de consolidación de la paz, destacar misiones conjuntas de evaluación sobre el terreno, elaborar repertorios de prácticas recomendadas y de la experiencia adquirida y celebrar conjuntamente conferencias sobre promesas de contribuciones. En su reciente debate abierto sobre la consolidación de la paz, el Consejo de Seguridad acogió con satisfacción los resultados de la Reunión.

141. En los últimos años varias organizaciones regionales han creado mecanismos institucionales innovadores de alerta temprana y prevención de conflictos. En 1993, la OUA instauró el Mecanismo de Prevención, Gestión y Solución de Conflictos. En 1999, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) estableció un mecanismo similar. La Organización de los Estados Americanos (OEA) planifica estrategias a largo plazo para la prevención de conflictos por conducto de su Dependencia para la Promoción de la Democracia, en tanto que la Unidad de planificación de la política y de alerta rápida de la Unión Europea es el centro de sus actividades en materia de prevención de conflictos y la consolidación de la paz. La Unión Europea está elaborando un programa europeo de prevención de conflictos con vistas a someterlo a la consideración del Consejo Europeo en Gotemburgo en junio de 2001. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), gracias a su Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales y su Centro de Prevención de Conflictos, cuenta también con una importante capacidad sobre el terreno. Otras organizaciones están en curso de elaborar mecanismos institucionales parecidos.

142. Existe además una serie de acuerdos de cooperación que facilitan la coordinación y cooperación entre el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y que en el futuro podrían emplearse para prevenir los conflictos, una vez que se definieran con más precisión los objetivos. La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la OSCE, por ejemplo, han instaurado la práctica de celebrar reuniones anuales para intercambiar puntos de vista y coordinar sus iniciativas en los asuntos de su región. Otro ejemplo comparable es la creación, en 1998, de la oficina de enlace de las Naciones Unidas en la sede de la OUA, en Addis Abeba.

Recomendación 26

Exhorto a los Estados Miembros a que apoyen los procesos de seguimiento iniciados por las

Reuniones de Alto Nivel Tercera y Cuarta de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en materia de prevención de conflictos y consolidación de la paz y a que asignen mayores recursos a la creación de mecanismos regionales en estos ámbitos.

B. Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil

143. En el Artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas se reconocen las contribuciones que pueden aportar las organizaciones no gubernamentales a la consecución de los objetivos de las Naciones Unidas. Las ONG contribuyen al mantenimiento de la paz y la seguridad al ofrecer soluciones no violentas para hacer frente a las causas fundamentales del conflicto en una etapa oportuna. Asimismo, las ONG representan un medio importante para realizar una diplomacia de segundo nivel complementaria a la labor de los gobiernos y las organizaciones internacionales. Tal fue el caso de Mozambique y Burundi, donde la Comunidad de Sant'Egidio ofreció un ambiente imparcial para que los grupos divididos pudiesen comunicarse y celebrar negociaciones. Además, las ONG internacionales pueden proporcionar estudios de alerta temprana y oportunidades para la acción, pueden hacer las veces de promotores de la toma de conciencia internacional respecto de determinadas situaciones y pueden ayudar a formar la opinión pública.

144. En los últimos años, los institutos académicos y de investigación de todo el mundo, junto con los órganos de investigación de las Naciones Unidas como la UNU, la Universidad para la Paz y el UNITAR han aumentado notablemente su interés en las cuestiones de alerta oportuna y prevención. Los insto a que prosigan sus actividades y a que señalen con más empeño los resultados de sus investigaciones a la atención de los funcionarios de las Naciones Unidas y la comunidad política. A ese respecto, los representantes de las Naciones Unidas y los organismos sobre el terreno en particular deben tomar mayor conciencia de las ventajas y limitaciones de los agentes de la sociedad civil en la esfera de la prevención y solución de conflictos.

145. Varios órganos de las Naciones Unidas han iniciado programas de colaboración con las ONG en materia de paz y seguridad. Por ejemplo, el UNIFEM ha puesto de relieve a la mujer al promover la capacidad de solución de conflictos de las ONG que se centran en el género en el Sudán, Somalia y Burundi. Análogamente, el Departamento de Asuntos de Desarme mantiene una relación amplia con las ONG en la esfera de las armas pequeñas. Las ONG desempeñaron un papel importante en la aprobación de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción en Ottawa en diciembre de 1997, y sigue cumpliendo una notable función en la movilización del apoyo local e internacional para las actividades humanitarias relativas a las minas y la lucha contra la proliferación y el uso indebido de armas pequeñas.

146. Un hecho alentador de los últimos años fue la evolución de redes y directorios internacionales y regionales de las ONG que se encargan de cuestiones de prevención y solución de conflictos. Además, se está creando la capacidad internacional para establecer contactos en materia de prevención de conflictos con el fin de enlazar sistemáticamente a los expertos académicos, las ONG y otros sectores de la sociedad civil con las Naciones Unidas y diversas otras organizaciones internacionales y regionales. En el marco de otra actividad iniciada recientemente se celebran conferencias en línea para facilitar el intercambio entre intelectuales y especialistas con miras a la prevención de conflictos en situaciones o regiones concretas. Asimismo, cabe señalar que en mayo de 2000 durante el Foro de Organizaciones No Gubernamentales paralelo a la Cumbre del Milenio, se instó a las Naciones Unidas a que obtuvieran la participación de una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil en actividades más dinámicas de prevención de conflictos.

147. Las organizaciones religiosas pueden desempeñar una función en la prevención de conflictos armados debido a la autoridad moral que se les reconoce en muchas comunidades. En algunos casos, los grupos y dirigentes religiosos poseen una ventaja relativa de base cultural en la prevención de conflictos y, por consiguiente, obtienen resultados óptimos cuando destacan los aspectos humanos de todas las partes en un conflicto y se niegan a solidarizarse con ninguna de las partes. Además, los grupos religiosos pueden movilizar formas alternativas y no violentas para expresar la disensión antes de que estalle un conflicto armado.

Recomendación 27

Exhorto a las organizaciones no gubernamentales interesadas en la prevención de conflictos a que organicen conferencias internacionales

de organizaciones locales, nacionales e internacionales sobre su papel en la prevención de conflictos y la interacción futura con las Naciones Unidas en esta esfera.

C. El sector privado

148. La era de la mundialización ha intensificado la comprensión de que la actividad comercial es parte integrante de la vida económica y política de la sociedad. Junto con esa comprensión, existe un reconocimiento creciente entre los agentes internacionales del importante papel que podrían desempeñar los medios empresariales al ayudar a evitar o resolver conflictos.

149. Destaco la necesidad de que las empresas transnacionales actúen con conciencia social al realizar todas sus actividades comerciales. Con ese fin, en el Foro Económico Mundial de Davos celebrado en 1999, propuse el Pacto Mundial, un programa que tenía por objeto despertar la conciencia social de la comunidad internacional de empresarios a fin de lograr que el sector empresarial participara a título de asociado en la paz. En el Pacto se pide a los dirigentes empresariales que promuevan nueve principios, tanto en sus propias prácticas empresariales como en su apoyo a las políticas públicas en materia de derechos humanos, trabajo y medio ambiente. Basándose en el supuesto de que la estabilidad de la sociedad y la paz son favorables a la actividad comercial, en 2001 el Pacto organizó una serie de diálogos sobre la función de la actividad empresarial en zonas de conflicto armado, con miras a determinar cómo podían las empresas fortalecer la seguridad humana en sus esferas de influencia.

150. También es importante que las empresas no contribuyan a las economías que apoyan el conflicto. En ese contexto, celebro el pedido dirigido por la Asamblea General a los Estados Miembros en su resolución 55/56 de que apliquen las medidas destinadas a romper el vínculo entre el comercio de diamantes de zonas en conflicto y el suministro de armas, combustibles u otro material prohibido a los movimientos rebeldes. Análogamente, en su resolución 1343 (2001), el Consejo de Seguridad exhortó a todos los Estados Miembros a que tomaran medidas apropiadas para garantizar que las personas y las empresas de sus respectivas jurisdicciones actuasen de conformidad con los embargos establecidos por las Naciones Unidas. Celebro también las resoluciones recientes del Consejo de Seguridad por las que se establecen grupos de expertos para denunciar públicamente a las personas y las empresas que violen las sanciones o contribuyan a los conflictos.

Recomendación 28

Aliento a los Estados Miembros y al sector privado a que apoyen el Pacto Mundial en el contexto de las actividades de prevención de conflictos de las Naciones Unidas. En particular, aliento a la comunidad empresarial a que adopte prácticas socialmente responsables para propiciar un clima de paz en las sociedades propensas a los conflictos, ayudar a prevenir y mitigar las situaciones de crisis y contribuir a la reconstrucción y reconciliación.

VI. Aumento de la capacidad para prevenir conflictos armados

151. Es esencial crear y aumentar la capacidad nacional para prevenir el conflicto armado. En el presente informe, he formulado una serie de propuestas para que el sistema de las Naciones Unidas pueda ayudar a los Estados Miembros a crear tal capacidad nacional de forma más eficaz. El éxito de las medidas recomendadas, de ser aplicadas, dependerá en gran medida de si se cuenta o no con la capacidad y los recursos apropiados dentro del sistema de las Naciones Unidas así como en los Estados Miembros. A ese respecto, considero que las esferas que se describen a continuación requieren la atención de la comunidad internacional para fortalecer la capacidad en materia de prevención de conflictos.

Aumento de la asistencia oficial para el desarrollo

152. La experiencia ha demostrado que el desarrollo equitativo y sostenible tiene una importante función si se quiere evitar el conflicto armado. La pobreza en sí no es una causa fundamental del conflicto violento, pero es un hecho que algunas de las sociedades más pobres se encuentran o están a punto de encontrarse en situación de conflicto armado. Los adelantos que se obtengan en la erradicación de la pobreza y la atención que se preste, en particular, a las cuestiones de la desigualdad, la justicia y la seguridad humana en los países en desarrollo contribuirán notablemente a la prevención de conflictos a largo plazo. Por ese motivo, es importante que se invierta con urgencia la tendencia actual a la disminución de los niveles de asistencia oficial para el desarrollo. En

ese contexto, las recomendaciones de la Reunión de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo tendrán un efecto importante en nuestras actividades futuras en materia de prevención de conflictos.

Aumento de la capacidad de los Estados Miembros para la prevención de conflictos

153. A raíz de su excelente proyecto de capacitación del personal, la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas ofrece un programa nuevo de seminarios sobre distintos países en materia de prevención de conflictos para beneficio de los Estados Miembros. Los seminarios tienen por objeto formular estrategias locales para la prevención de conflictos y ofrecer instrumentos y técnicas gubernamentales diseñados concretamente a atender las necesidades de los Estados Miembros. Entre los participantes figuran funcionarios, miembros de la sociedad civil y representantes de los equipos de las Naciones Unidas en los países y sus colaboradores en la ejecución. Otras actividades de aumento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas, como las actividades del PNUD destinadas a fortalecer la gobernabilidad y el imperio del derecho, también son excelentes inversiones en lo que respecta a desarrollar la capacidad, las instituciones y los mecanismos nacionales para la prevención de conflictos.

Aumento de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos

154. En los últimos dos o tres años, el sistema de las Naciones Unidas ha iniciado con éxito la promoción de una cultura de prevención en sus actividades diarias. No obstante, en la Secretaría la capacidad de prevención de conflictos todavía es insuficiente, pese a lo solicitado en diversas resoluciones y declaraciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad (véanse la resolución 47/120 A de la Asamblea General; la resolución 1327 (2000) del Consejo de Seguridad; S/PRST/1999/34; S/PRST/2000/25; y S/PRST/2001/5), así como estudios independientes como el informe de la comisión independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda y el informe del Grupo sobre las Operaciones de la Paz de las Naciones Unidas (véanse S/1999/1257; y A/55/305-S/2000/809).

155. Es evidente que al aumentar las necesidades de diversas funciones de mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y apoyo en la Secretaría, la labor preventiva ha sufrido. La Secretaría no dispone de personal especializado en las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos u otras dependencias que se dedican exclusivamente a las actividades de prevención de conflictos. Conforme la cultura de la prevención cuente gradualmente con más aceptación, será imprescindible dotar a la Secretaría de la capacidad efectiva para la prevención de conflictos, incluida la capacidad para analizar sistemáticamente las actividades de prevención que se hayan realizado con o sin éxito y tenerlas en cuenta al diseñar nuestras estrategias de prevención para el futuro.

156. Análogamente, es preciso fortalecer la capacidad de otras entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos. A ese respecto, el curso de capacitación sobre el aumento de la capacidad de las Naciones Unidas en lo que respecta a medidas de alerta temprana y prevención tiene por objeto incrementar los conocimientos profesionales y analíticos y la conciencia del personal de las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución en relación con las medidas de alerta temprana y prevención. La mayoría de los cursos se han celebrado sobre el terreno y han contado con participantes de 29 departamentos, programas, oficinas, fondos y organismos de las Naciones Unidas. Desde 1999, han recibido capacitación unos 750 funcionarios de la Sede y de las oficinas exteriores de las Naciones Unidas, representantes de organizaciones no gubernamentales asociadas y nacionales de Estados Miembros. Es necesario que se amplíe este programa en el futuro.

Mecanismos de coordinación entre organismos

157. Como se señaló anteriormente en el presente informe, he creado recientemente mecanismos de coordinación entre organismos y entre departamentos en materia de prevención de conflictos, que han comenzado a dar resultados después de un período inicial de experimentación. No obstante, el marco institucional para la coordinación no cuenta aún con seguimiento y coordinación eficaces debido a las limitaciones de recursos tanto en la Sede como sobre el terreno.

Recursos financieros para las misiones del Consejo de Seguridad

158. Como se señaló en la sección III.B *supra*, el Consejo de Seguridad viene utilizando cada vez más las misiones a zonas de tensión o de conflicto actual. No obstante la Secretaría de las Naciones Unidas tropiezan constantemente con dificultades para obtener los

recursos financieros y humanos de forma oportuna para prestar apoyo a tales misiones.

Adopción de una financiación con cargo al presupuesto ordinario

159. Si bien la mayoría de las recomendaciones que figuran en el presente informe no han de requerir recursos nuevos, es preciso que las actividades de las Naciones Unidas de prevención de conflictos cuenten con una base financiera más estable y previsible. Se reconocen con agradecimiento las contribuciones generosas de los Estados Miembros al Fondo Fiduciario para la Acción Preventiva, pero la Asamblea General debe examinar la posibilidad de que las actividades relativas a las medidas de prevención se financien, como regla, con cargo al presupuesto ordinario y no con cargo a recursos extrapresupuestarios. Por lo tanto, en los próximos meses me propongo promover un diálogo entre los Estados Miembros sobre la modalidad que podría adoptarse para que la prevención figurara como un componente permanente del presupuesto de las Naciones Unidas.

Recomendación 29

En el contexto de las medidas de prevención de las Naciones Unidas a largo plazo, reitero mi llamamiento a la comunidad internacional de donantes a que aumente la corriente de asistencia para el desarrollo a los países en desarrollo. En particular, exhorto a los Estados Miembros a que tomen debidamente en consideración las recomendaciones de la Reunión de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo.

VII. Conclusión

A. Eliminación de los obstáculos a la prevención de conflictos

160. En el presente informe, he destacado que la prevención de conflictos es la base del mandato de las Naciones Unidas relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y que ha surgido un consenso general entre los Estados Miembros en el sentido de que las estrategias amplias y coherentes de prevención de conflictos ofrecen las mayores posibilidades para promover la paz duradera y crear un ambiente propicio para el desarrollo sostenible. Además, cabe señalar que la prevención eficaz de conflictos también representa la protección efectiva de la inversión en el desarrollo. He demostrado que los principales órganos de las Naciones Unidas y el sistema de las Naciones Unidas, por medio de su amplio conjunto de departamentos, organismos, oficinas, fondos y programas, han aumentado su contribución a la prevención de conflictos armados en todo el mundo.

161. La necesidad imperiosa de contar con una prevención de conflictos eficaz no se limita a crear una cultura de prevención, establecer mecanismos o despertar la voluntad política. Las Naciones Unidas también tienen la responsabilidad moral de velar por la protección de los pueblos vulnerables y de impedir que vuelva a haber nunca genocidios. No obstante, en dos oportunidades del pasado reciente, en Rwanda y en la ex Yugoslavia, la comunidad internacional y las Naciones Unidas no cumplieron esa responsabilidad. De esas experiencias hemos aprendido que el primer paso para impedir genocidios es hacer frente a las condiciones que permiten que ocurran. Dos informes importantes que encargué sobre Rwanda y Srebrenica demuestran con claridad que debería apoyarse plenamente un programa amplio de prevención de conflictos.

162. Sin embargo, aún queda bastante por hacer. Falta mucho para llegar a una cultura de la prevención de conflictos en que los Estados soliciten asesoramiento y asistencia de la comunidad internacional para ayudarlos a descubrir y eliminar las causas fundamentales de los conflictos cuando sea preciso y en la etapa más temprana posible. Así pues, cabe preguntarse por qué se practica tan poco la prevención de conflictos y por qué fracasamos tan a menudo cuando existen claramente posibilidades para el éxito de una estrategia preventiva.

163. A juicio mío, la experiencia nos ofrece dos lecciones en este sentido. Primero, si el gobierno interesado se niega a admitir que existe un problema que encierra la posibilidad de conducir a un conflicto violento y rechaza los ofrecimientos de asistencia, hay poco que puedan hacer los agentes externos, incluidas las Naciones Unidas. Para tener éxito, las Naciones Unidas deben contar con el consentimiento y apoyo del gobierno interesado y de otros agentes nacionales importantes para la aplicación de una estrategia preventiva. Segundo, si los vecinos importantes, aliados regionales y otros Estados Miembros que estén en posición de apoyar las actividades de las Naciones Unidas no tienen la voluntad política para prestar su ayuda, tampoco es probable que tenga éxito la acción preventiva.

164. Resulta evidente que tales actitudes por sí solas no son el único obstáculo a la eficacia de la acción preventiva. No menos importante es la forma en que los Estados Miembros de las Naciones Unidas definen sus intereses nacionales en determinadas crisis. Naturalmente que la defensa tradicional de los intereses nacionales es una característica permanente de las relaciones internacionales y de la vida y la labor de las Naciones Unidas. No obstante, al modificarse profundamente el mundo desde el final de la guerra fría, nuestra concepción de los intereses nacionales en gran medida se ha quedado atrás. Una interpretación nueva, más ampliamente definida y concebida del interés nacional en el siglo nuevo podría alentar a los Estados a encontrar una unidad mucho mayor en la consecución de los objetivos fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas. Una era mundial requiere un compromiso mundial. En efecto, en una era en que la comunidad ha afrontado un número creciente de problemas, el interés colectivo *es* el interés nacional.

165. Evidentemente, hay limitaciones y dificultades que dificultan la promoción práctica del interés colectivo. Sin embargo, conviene preguntarse qué alternativas existen. No se trata de una pregunta exclusivamente teórica. La mayoría de los factores que impidieron que las Naciones Unidas intervinieran para prevenir el genocidio en Rwanda siguen presentes en la actualidad. Sin embargo, si no hacemos nada, si callamos ante los crímenes de guerra y la depuración étnica, no sólo arriesgamos quedar relegados al margen de la política mundial, sino que traicionamos a los muchos millones de personas que esperan que las Naciones Unidas velen por los altos ideales de la Carta.

166. Naturalmente que si somos realistas debemos reconocer que en algunos casos la propia insolubilidad de los conflictos y la inflexibilidad de las partes en conflicto hacen que nuestros esfuerzos tengan pocas probabilidades de éxito. Además, en demasiados casos hay jefes militares locales y otros actores no estatales que no se consideran obligados a cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad y los deseos de la comunidad internacional. Por otra parte, incluso las guerras que no se pueden detener una vez iniciadas podrían haberse evitado con políticas preventivas eficaces. No me hago ilusión alguna de que será fácil aplicar las estrategias preventivas. El costo de la prevención tendrá que pagarse en el presente, mientras que los beneficios se obtendrán en un futuro distante. Además, a menudo los beneficios no son tangibles: cuando tiene éxito la prevención, los resultados no son visibles, pero la promoción de la estabilidad de la sociedad, la tolerancia y las instituciones eficaces pueden ser los fundamentos de la paz sostenible.

167. Como lo he intentado demostrar en el presente informe, el criterio más prometedor para promover la paz y el orden internacional justo previstos en la Carta es crear la capacidad nacional e internacional para la adopción de medidas a largo plazo encaminadas a prevenir el conflicto armado. La principal lección que puede obtenerse de la experiencia anterior de las Naciones Unidas en este sentido es que cuanto antes se puedan descubrir y eliminar las causas fundamentales de un posible conflicto, mayores serán las probabilidades de que las partes en un conflicto estén dispuestas a iniciar un diálogo constructivo, eliminar los motivos de queja que pueden dar origen al conflicto y abstenerse del uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos.

168. Los gobiernos que cumplen su responsabilidad soberana de resolver por medios pacíficos las situaciones que puedan convertirse en amenazas a la paz y la seguridad internacionales y que solicitan asistencia preventiva de las Naciones Unidas u otros agentes internacionales tan pronto la necesitan son los que protegen mejor a sus ciudadanos contra la injerencia externa indeseable. De esa forma, la acción preventiva de la comunidad internacional puede contribuir notablemente a fortalecer la soberanía nacional de los Estados Miembros.

B. Hacia una cultura de prevención de conflictos

169. En el presente informe se demuestra ampliamente el hecho de que ha llegado el momento de redoblar nuestros esfuerzos para pasar de una cultura de reacción a una cultura de prevención. De acuerdo con la experiencia adquirida y el análisis que se hace en el presente informe, propongo los siguientes 10 principios, que me parece que deberían orientar el criterio de las Naciones Unidas respecto de la prevención de conflictos en el futuro:

- La prevención de conflictos es una de las obligaciones principales de los Estados Miembros enunciadas en la Carta de las Naciones Unidas, y las actividades de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos deben realizarse de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta.

- La prevención de conflictos debe contar con apoyo nacional. Incumbe a los gobiernos nacionales la responsabilidad principal de prevenir conflictos y en ello corresponde a la sociedad civil desempeñar un papel importante. Las Naciones Unidas y la comunidad internacional deben apoyar los esfuerzos nacionales para impedir conflictos y deben ayudar a crear la capacidad nacional en esa esfera. Por consiguiente, las actividades de prevención de conflictos de las Naciones Unidas pueden ayudar a apoyar la soberanía de los Estados Miembros.

- La mejor forma de realizar actividades de prevención de conflictos es en el marco del Capítulo VI de la Carta. A ese respecto, un instrumento importante para la prevención de conflictos es el que figura en el Artículo 33 de la Carta en relación con el arreglo pacífico de controversias, que abarca la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial u otros medios pacíficos. Es preciso reconocer también que algunas de las medidas señaladas en el Capítulo VII de la Carta, como las sanciones, pueden tener un importante efecto disuasivo.

- Para que sean más eficaces, las medidas preventivas deben iniciarse en la etapa más temprana posible del ciclo de conflicto.

- Las medidas preventivas deben centrarse principalmente en hacer frente a las profundas causas socioeconómicas, culturales, ambientales, institucionales y políticas y otras causas estructurales que a menudo son la raíz de los síntomas inmediatos de los conflictos.

- Toda estrategia preventiva eficaz requiere un criterio amplio que abarque las medidas a corto y a largo plazo políticas, diplomáticas, humanitarias, de derechos humanos, de desarrollo e institucionales y otras medidas que adopte la comunidad internacional, en colaboración con agentes nacionales y regionales. Asimismo, requiere una atención primordial a la igualdad entre los géneros y a la situación del niño.

- La prevención de conflictos y el desarrollo sostenible y equitativo son actividades que se fortalecen mutuamente. La inversión en esfuerzos nacionales e internacionales para la prevención de conflictos debe considerarse una inversión simultánea en el desarrollo sostenible, puesto que éste tiene más éxito en un ambiente de paz sostenible.

- Lo anterior revela claramente que es necesario introducir el elemento de prevención de conflictos en los programas y actividades polifacéticas de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas a fin de que contribuyan expresa y no accidentalmente a la prevención de conflictos. Ello, a su vez, requiere una mayor coherencia y coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, con atención especial a la prevención de conflictos.

- La estrategia preventiva y eficaz depende de la colaboración entre muchos agentes de las Naciones Unidas, incluidos el Secretario General, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Corte Internacional de Justicia y los organismos, oficinas, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como las instituciones de Bretton Woods. No obstante, las Naciones Unidas no son el único agente en las actividades de prevención y a menudo pueden no resultar el agente más apropiado para encargarse de la coordinación. Por consiguiente, también tienen funciones muy importantes que desempeñar en esta esfera los Estados Miembros, las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes de la sociedad civil.

- La adopción de medidas eficaces de prevención por las Naciones Unidas requiere la voluntad política sostenida de los Estados Miembros. Para ello, es preciso ante todo que los Estados Miembros en su conjunto estén dispuestos a proporcionar a las Naciones Unidas el apoyo político y los recursos necesarios para aplicar medidas preventivas eficaces en situaciones concretas.

170. Ya es hora de que la promesa de la prevención se traduzca en medidas concretas. Hagamos de esta empresa una prueba para las generaciones venideras de que nuestra generación tuvo la sabiduría y la voluntad política para transformar su percepción y de un orden internacional justo y pasar de un ideal de ausencia de guerra a un ideal de paz y desarrollo sostenible para todos.

Notas

[1] Véase *La Prevención de Conflictos Violentos*, informe final de la Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos Violentos.