



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

A/47/277

S/24111 ✓

17 de junio de 1992

ESPAÑOL

ORIGINAL: FRANCES E INGLES

ASAMBLEA GENERAL

Cuadragésimo séptimo período de sesiones
Tema 10 de la lista preliminar*

MEMORIA DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA
LABOR DE LA ORGANIZACION

CONSEJO DE SEGURIDAD

Cuadragésimo séptimo año

UN PROGRAMA DE PAZ

Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz

Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad

INTRODUCCION

1. En la declaración del 31 de enero de 1992, aprobada al concluir la primera reunión celebrada por el Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, se me invitó a que preparara, para distribuirlos a los Miembros de las Naciones Unidas antes del 1° de julio de 1992, un "análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz" 1/.
2. Las Naciones Unidas son un conjunto de Estados soberanos y sus posibilidades de acción dependen de la esfera de interés común que creen entre ellos. Los decenios de antagonismo de la guerra fría impidieron que se pudiera cumplir la promesa original de la Organización. Por consiguiente, la Reunión en la Cumbre de enero de 1992 representó una renovación sin precedentes, al más alto nivel político, del compromiso de cumplir los Propósitos y Principios de la Carta.

* A/47/50.

3. En los últimos meses se ha acrecentado la convicción, tanto en las naciones grandes como en las pequeñas, de que se ha vuelto a presentar una oportunidad de alcanzar los grandes objetivos de la Carta: unas Naciones Unidas capaces de mantener la paz y la seguridad internacionales, de hacer respetar la justicia y los derechos humanos, y, como dice la propia Carta, de promover "el progreso social y ... elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad". Esa oportunidad no debe desperdiciarse. La Organización no debe volver a caer jamás en la impotencia a que se vio sometida en el período que ahora ha quedado atrás.
4. En esta primera etapa de mi labor como Secretario General, me complace aceptar la invitación del Consejo de Seguridad de preparar el presente informe. Se basa éste en las ideas y propuestas que me han hecho llegar diversos gobiernos, organismos regionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones y particulares de muchos países. Agradezco esas aportaciones pero dejo constancia de que la responsabilidad del informe es únicamente mía.
5. Las fuentes de los conflictos y las guerras son hondas y multifacéticas. Para llegar a ellas deberemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance por consolidar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico y social sostenible a fin de alcanzar una prosperidad más generalizada, mitigar los sufrimientos y poner coto a la existencia y utilización de las armas de destrucción en masa. Acaba de reunirse en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la reunión en la cumbre de mayor magnitud jamás celebrada. El próximo año se reunirá la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos. En 1994 se examinará el tema de la población y el desarrollo. En 1995 se reunirá la Conferencia Mundial sobre la Mujer y para ese mismo año se ha propuesto convocar a una cumbre mundial sobre desarrollo social. A lo largo de mi mandato como Secretario General habré de ocuparme de todas estas importantes cuestiones y las tengo muy presentes, incluso al referirme, en el presente informe, a los problemas que el Consejo me ha pedido específicamente que estudie: la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz. A ellos he añadido un concepto que les es muy afín: la consolidación de la paz después de los conflictos.
6. El deseo manifiesto de los Estados Miembros de trabajar aunadamente es fuente de renovado vigor para nuestra empresa común. Sin embargo, el éxito dista mucho de estar asegurado. Si bien en mi informe me refiero a los medios de aumentar la capacidad de la Organización para alcanzar y mantener la paz, es fundamental que todos los Estados Miembros tengan presente que de poco servirá buscar mecanismos y técnicas mejores si este nuevo espíritu de empresa común no es impulsado por la voluntad de adoptar las difíciles decisiones que exige una oportunidad como la presente.
7. Por consiguiente, someto este informe a los Estados Miembros de las Naciones Unidas imbuido de la importancia del tema y, al mismo tiempo, con profunda gratitud.

I. UN CONTEXTO EN EVOLUCION

8. En los últimos años se ha derrumbado una inmensa barrera ideológica que durante decenios fue fuente de desconfianza y hostilidad; han caído también los terribles instrumentos de destrucción que eran sus compañeros inseparables. A pesar de que las cuestiones que separan a los Estados del Norte y del Sur se hacen cada vez más agudas y exigen ser estudiadas a los más altos niveles de gobierno, el mejoramiento de las relaciones entre los Estados del Este y el Oeste brinda nuevas posibilidades, algunas de ellas ya concretadas, para conjurar con éxito las amenazas que se ciernen sobre la seguridad común.

9. Los regímenes autoritarios han cedido el paso a fuerzas más democráticas y a gobiernos sensibles a los problemas existentes. La forma, alcance e intensidad de estos procesos varían según se trate de América Latina, Africa, Europa o Asia, pero su similitud es suficiente para apreciarlos como un fenómeno mundial. Paralelamente a estas transformaciones políticas, muchos Estados pugnan por alcanzar modalidades más abiertas de política económica, con lo que se crea un sentido mundial de evolución y dinamismo.

10. A los cientos de millones de personas que obtuvieron la independencia en la oleada de descolonización siguiente a la creación de las Naciones Unidas se han sumado los millones que han obtenido la libertad recientemente. Una vez más llegan nuevos Estados a ocupar los lugares que les corresponden en la Asamblea General, lo que reconfirma la importancia e indispensabilidad del Estado soberano como entidad fundamental de la comunidad internacional.

11. Hemos entrado, a nivel mundial, en una era de transición caracterizada por tendencias singularmente contradictorias. Hay asociaciones regionales y continentales de Estados que elaboran mecanismos para fortalecer la cooperación y suavizar algunas de las características contenciosas de las rivalidades causadas por consideraciones de soberanía y nacionalismo. Se desdibujan las fronteras nacionales ante el avance de las comunicaciones y el comercio mundial, así como por obra de las decisiones de los Estados de ceder ciertas prerrogativas soberanas a asociaciones políticas comunes de mayor envergadura. No obstante, al mismo tiempo, se hacen nuevas y violentas declaraciones de nacionalismo y soberanía, y la cohesión de los Estados se ve amenazada por brutales luchas étnicas, religiosas, sociales, culturales o lingüísticas. Atentan contra la paz social, por una parte, las nuevas afirmaciones de discriminación y exclusión y, por la otra, actos de terrorismo que tienen por objeto minar el proceso evolutivo y las transformaciones por medios democráticos.

12. El concepto de la paz no es difícil de comprender; el de la seguridad internacional, en cambio, es más complejo, porque también en su caso se plantea todo un mosaico de contradicciones. A pesar de que las Potencias nucleares han comenzado a negociar acuerdos de reducción de armamentos, la proliferación de armas de destrucción en masa amenaza con aumentar y en muchas partes del mundo continúan acumulándose los armamentos convencionales. Al tiempo que se reconoce que el racismo es una fuerza destructiva y se desarticula el apartheid, surgen nuevas tensiones raciales que buscan

expresión en la violencia. El avance tecnológico transforma la naturaleza y las esperanzas de vida en todo el mundo. La revolución de las comunicaciones ha unido al mundo en cuanto a conciencia, aspiraciones y una mayor solidaridad contra la injusticia. Sin embargo, el progreso también entraña nuevos riesgos para la estabilidad: daños ecológicos, la destrucción de la vida de la familia y la comunidad, y una mayor intrusión en la vida y los derechos de los individuos.

13. No puede permitirse que esta nueva dimensión de la inseguridad eclipse los devastadores y constantes problemas del desenfrenado crecimiento de la población, de la carga aplastante de la deuda, de las barreras que se oponen al comercio, de las drogas y de las diferencias cada vez mayores entre ricos y pobres. Cunden la pobreza, las enfermedades, el hambre, la opresión y la desesperación y, conjuntamente, se traducen en 17 millones de refugiados, 20 millones de personas desplazadas y migraciones de grandes números de seres humanos dentro de las fronteras nacionales y a través de ellas. Se trata de elementos que, a la vez, son fuente y consecuencia de conflictos que exigen una atención incesante y un alto grado de prioridad en las actividades de las Naciones Unidas. Los agujeros de la capa de ozono pueden entrañar, para la población afectada peligros mayores que los de un ejército hostil. La sequía y las enfermedades pueden diezmar a la población con la misma crueldad que las armas de la guerra. Es por ello que en estos momentos de renovada oportunidad, los esfuerzos de la Organización por consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad deben englobar temas que trascienden las amenazas militares, para que sea posible romper las cadenas de los conflictos y las guerras que han caracterizado al pasado. No obstante, en el día de hoy los conflictos armados, al igual que a todo lo largo de la historia, siguen llevando el miedo y horror a la humanidad y exigen que intervengamos con urgencia para tratar de impedirlos, contenerlos y ponerles fin.

14. Desde la creación de las Naciones Unidas, en 1945, han perdido la vida aproximadamente 20 millones de personas debido a más de 100 conflictos importantes ocurridos en todo el mundo. Las Naciones Unidas debieron presenciar, impotentes, muchas de esas crisis debido a repetidos vetos en el Consejo de Seguridad - llegaron a registrarse 279 -, clara expresión de las divisiones de ese período.

15. Con el fin de la guerra fría no han vuelto a registrarse vetos de ese tipo desde el 31 de mayo de 1990 pero, a la vez, han aumentado enormemente las exigencias que se hacen a las Naciones Unidas. El mecanismo de seguridad de la Organización, que no había sido creado ni equipado para luchar contra las circunstancias que lo habían neutralizado, ha pasado a ser un instrumento central para prevenir y resolver los conflictos y para preservar la paz. Nuestros objetivos deben ser los siguientes:

- Tratar de determinar, en sus comienzos mismos, las situaciones que pudieren ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia;
- En los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que hayan ocasionado el conflicto;

- Mediante actividades de mantenimiento de la paz, tratar de preservar la paz, por frágil que sea, en los casos en que se haya puesto fin a la lucha y ayudar a aplicar los acuerdos a que hayan llegado los encargados de establecer la paz;
- Estar dispuestos a ayudar a consolidar la paz en sus distintos contextos restableciendo las instituciones y la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los conflictos civiles, y creando vínculos de beneficios mutuos en tiempo de paz entre las naciones antes en guerra;
- En la perspectiva más global, tratar de poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política. En la actualidad se discierne una percepción moral cada vez más generalizada que une a las naciones y a los pueblos del mundo y que encuentra expresión en normas internacionales de derecho, muchas de las cuales deben su génesis a la labor de esta Organización.

16. Esta misión de mayor alcance de la Organización mundial exigirá la atención y los esfuerzos concertados de los distintos Estados, las organizaciones regionales y no gubernamentales y todo el sistema de las Naciones Unidas; a este respecto, cada uno de los órganos principales de la Organización deberá actuar con arreglo al equilibrio y la armonía que exige la Carta. En virtud de ésta, todos los Estados Miembros han asignado al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En el sentido más amplio del concepto, esta responsabilidad debe ser compartida por la Asamblea General y por todos los elementos funcionales de la Organización mundial. Cada uno de ellos tiene una función especial e indispensable que cumplir en el enfoque integrado de la seguridad humana. La contribución del Secretario General radica en la relación de confianza y cooperación establecida entre él y los órganos deliberantes de las Naciones Unidas.

17. La piedra angular de esta labor es y debe seguir siendo el Estado. El respeto de su soberanía e integridad fundamentales es crítico en todo progreso internacional común. No obstante, ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente. El comercio, las comunicaciones y los asuntos ambientales trascienden las fronteras administrativas; sin embargo, es dentro de esas fronteras donde los seres humanos llevan adelante las tareas básicas de su vida económica y social. Las Naciones Unidas no han cerrado sus puertas, pero si cada grupo étnico, religioso o lingüístico pretendiera formar un Estado, la fragmentación no tendría fin, con lo que serían aún más difíciles de alcanzar la paz, la seguridad y el bienestar económico para todos.

18. Un requisito para dar solución a estos problemas es que, al comprometerse a respetar los derechos humanos, se actúe con especial consideración para con los derechos de las minorías, sean estas étnicas, religiosas, sociales o lingüísticas. En su momento la Sociedad de las Naciones estableció un

mecanismo de protección internacional de las minorías; por su parte, la Asamblea General pronto tendrá ante sí una declaración sobre los derechos de las minorías. Sin duda, ese instrumento, conjuntamente con los mecanismos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, y que son cada vez más eficaces, mejorará la situación de las minorías y, por ende, la estabilidad de los Estados.

19. No hay por qué pensar que el internacionalismo y el nacionalismo sean tendencias contrarias, cada una de ellas condenadas a provocar reacciones extremas en la otra. Para lograr una internacionalización sana de la vida contemporánea debe haber, en primer lugar, identidades sólidas y libertades fundamentales. No puede permitirse que en el período que se avecina dos elementos de gran valor e importancia, a saber la soberanía y la integridad territorial de los Estados dentro del sistema internacional establecido, por una parte, y el principio de libre determinación de los pueblos, por la otra, actúen de manera antagónica. El respeto de los principios democráticos es de vital importancia en todos los niveles de la existencia social: en las comunidades, dentro de los Estados y dentro de la comunidad de Estados. Debemos fijarnos la obligación permanente de mantener la integridad individual y, a la vez, encontrar una conformación equilibrada para todos.

II. DEFINICIONES

20. Las expresiones diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz están vinculadas de manera integral. A los fines de su utilización en el presente informe se definen de la siguiente manera:

Por diplomacia preventiva se entienden las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan.

Por establecimiento de la paz se entienden las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

Por mantenimiento de la paz se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz.

21. En el presente informe se tratará, asimismo, el concepto críticamente vinculado a los anteriores de consolidación de la paz después de los conflictos, vale decir las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto. La diplomacia preventiva tiene por objeto resolver las controversias antes de que estalle la violencia; las actividades de

establecimiento y de mantenimiento de la paz atienden a la necesidad de detener los conflictos y preservar la paz una vez que ésta se ha logrado. Si tienen éxito, acrecientan las posibilidades de consolidar la paz después de los conflictos, lo que puede evitar que vuelva a estallar la violencia entre las naciones y los pueblos.

22. Estas cuatro esferas de acción, tomadas en conjunto, y llevadas adelante con el apoyo de todos los Miembros, representan una contribución coherente a los esfuerzos para alcanzar la paz conforme al espíritu de la Carta. Las Naciones Unidas tienen una amplia experiencia no sólo en estas esferas sino también en el campo más amplio de las actividades en pro de la paz en que se encuadran esas cuatro esferas. Las iniciativas en materia de descolonización, de medio ambiente y desarrollo sostenible, de población, de erradicación de enfermedades, de desarme y de desarrollo del derecho internacional, así como muchas otras, han contribuido inconmensurablemente a echar los cimientos de un mundo de paz. A menudo el mundo se ha visto dividido por conflictos y asolado por enormes privaciones y sufrimientos humanos. Sin embargo, la situación habría sido mucho peor si no se hubiera contado con los esfuerzos constantes de las Naciones Unidas. Debe tenerse en cuenta esta nutrida experiencia al evaluarse las posibilidades de que las Naciones Unidas mantengan la seguridad internacional no sólo en su sentido tradicional, sino también con arreglo a las nuevas dimensiones que plantea la era que se abre ante nosotros.

III. DIPLOMACIA PREVENTIVA

23. El empleo más conveniente y eficaz de la diplomacia consiste en mitigar las tensiones antes de que produzcan un conflicto o, si surge el conflicto, en actuar con rapidez para contenerlo y resolver sus causas. La diplomacia preventiva puede ser función del Secretario General, personalmente o mediante funcionarios superiores u organismos especializados y programas, del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, así como de las organizaciones regionales, en cooperación con las Naciones Unidas. La diplomacia preventiva requiere medidas encaminadas a crear confianza, precisa una alerta temprana basada en la reunión de información y en misiones investigadoras oficiosas u oficiales, y puede entrañar también un despliegue preventivo y, en algunas situaciones, zonas desmilitarizadas.

Medidas para consolidar la confianza

24. La confianza mutua y la buena fe son esenciales para reducir la probabilidad de conflictos entre los Estados. Existen muchas medidas de esa índole a disposición de los gobiernos que quieran emplearlas. Ejemplos de ellas son el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales o subregionales de reducción de riesgos y las medidas de fomento de la libre circulación de la información, incluida la supervisión de los acuerdos regionales sobre armamentos. Pido a todas las organizaciones regionales que estudien qué nuevas medidas de consolidación de la confianza podrían aplicarse en sus regiones y que informen a las Naciones Unidas de los resultados de esos estudios. Organizaré consultas periódicas sobre medidas de consolidación de la confianza con las partes en controversias potenciales, actuales o pasadas y con las organizaciones regionales, ofreciéndoles el asesoramiento que la Secretaría pueda aportar.

Investigación de los hechos

25. Las medidas preventivas deben basarse en un conocimiento oportuno y preciso de los hechos. Aparte de ello, se requiere la comprensión, basada en un análisis correcto, de los acontecimientos y las tendencias mundiales. Es esencial, además, la voluntad de tomar medidas preventivas apropiadas. Habida cuenta de las raíces económicas y sociales de muchos conflictos potenciales, la información que precisan las Naciones Unidas debe abarcar ahora tanto las tendencias económicas y sociales como los acontecimientos políticos que puedan conducir a tensiones peligrosas.

a) Hay que recurrir más a la investigación de los hechos, de conformidad con la Carta, iniciada ya sea por el Secretario General, para que pueda cumplir las funciones que le encomienda la Carta, incluido el Artículo 99, o bien por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. Pueden emplearse diversas formas según lo requiera la situación. Las solicitudes de los Estados de que se envíen misiones investigadoras de las Naciones Unidas a sus territorios deben atenderse sin mayor demora;

b) Los contactos con los gobiernos de los Estados Miembros pueden proporcionar al Secretario General información detallada sobre las cuestiones que causen inquietud. Pido a todos los Estados Miembros que estén dispuestos a proporcionar la información necesaria para la puesta en práctica de una diplomacia preventiva eficaz. Complementaré mis propios contactos con el envío periódico de funcionarios superiores o misiones para que celebren consultas en las capitales o en otros lugares. Esos contactos son indispensables para conocer a fondo una situación dada y evaluar sus posibles ramificaciones;

c) La investigación oficial de los hechos puede ser encomendada por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General; tanto el uno como la otra pueden decidir enviar una misión que dependa directamente de ellos o invitar al Secretario General a que adopte las medidas necesarias, incluida la designación de un enviado especial. Además de recoger la información necesaria para basar la decisión de adoptar nuevas medidas, las misiones de esa índole, en algunos casos, pueden ayudar a neutralizar una controversia por su sola presencia, indicando a las partes que la Organización y, en particular, el Consejo de Seguridad, se ocupa activamente de la cuestión por considerarla una amenaza actual o potencial a la seguridad internacional;

d) En circunstancias excepcionales, el Consejo de Seguridad puede reunirse fuera de la Sede, como se prevé en la Carta, no sólo con objeto de informarse directamente, sino también para que la autoridad de la Organización influya en una situación determinada.

Alerta temprana

26. En los últimos años, el sistema de las Naciones Unidas ha creado una valiosa red de sistemas de alerta temprana en relación con las amenazas ambientales, el riesgo de accidentes nucleares, los desastres naturales, los movimientos masivos de población, la amenaza del hambre generalizada y la propagación de enfermedades. Es necesario, no obstante, reforzar los

mecanismos del caso de modo que la información procedente de esas fuentes pueda sintetizarse con indicadores políticos para determinar si existe o no una amenaza a la paz y analizar qué medidas podrían tomar las Naciones Unidas para aliviarla. Se trata de un proceso que seguirá exigiendo la estrecha cooperación de los distintos organismos especializados y de las oficinas funcionales de las Naciones Unidas. Pondré los análisis y las recomendaciones de medidas preventivas que resulten de esta labor, según proceda, a disposición del Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas. Recomiendo, además, que el Consejo de Seguridad invite a un Consejo Económico y Social revigorizado y reestructurado a que, de conformidad con el Artículo 65 de la Carta, le informe de los acontecimientos económicos y sociales que, si no se mitigan, puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

27. Los mecanismos y organizaciones regionales tienen una función importante que cumplir en la alerta temprana. Pido a las organizaciones regionales que aún no hayan solicitado ser reconocidas como observadoras en las Naciones Unidas que lo hagan y que, mediante los arreglos que corresponda se vinculen a los mecanismos de seguridad de la Organización.

Despliegue preventivo

28. Las operaciones de las Naciones Unidas en las zonas en crisis se han establecido generalmente después de los conflictos. Ha llegado el momento de elaborar planes para las circunstancias en que se justifique un despliegue preventivo, lo que podría hacerse en diversos casos y de distintos modos. Por ejemplo, en situaciones de crisis nacional, podría procederse a un despliegue preventivo a petición del gobierno o de todas las partes interesadas, o con su consentimiento; en las controversias entre Estados, ese despliegue podría efectuarse cuando dos países considerasen que la presencia de las Naciones Unidas a ambos lados de su frontera podría reducir el riesgo de hostilidades; también podría efectuarse un despliegue preventivo cuando un país se considerase amenazado y solicitara el despliegue de una presencia apropiada de las Naciones Unidas solamente a lo largo de su lado de la frontera. En cada caso, el mandato y la composición de la presencia de las Naciones Unidas tendrían que estudiarse cuidadosamente y quedar claros para todos.

29. En las situaciones de crisis dentro de un país, si el gobierno lo pidiera o todas las partes consintieran en ello, el despliegue preventivo podría ayudar de diversos modos a aliviar los sufrimientos y limitar o controlar la violencia. La asistencia humanitaria, prestada imparcialmente, podría tener una importancia fundamental; la ayuda para mantener la seguridad, ya fuera mediante personal militar, de policía o civil, podría salvar vidas y establecer condiciones de seguridad en las que pudieran celebrarse negociaciones; las Naciones Unidas podrían prestar ayuda también en los esfuerzos de conciliación, si así lo desearan las partes. En ciertas circunstancias, las Naciones Unidas tal vez tuvieran que recurrir a los conocimientos y recursos especializados de diversas partes del sistema de las Naciones Unidas; esas operaciones también podrían exigir a veces la participación de organizaciones no gubernamentales.

30. En esas situaciones de crisis interna, las Naciones Unidas tendrán que respetar la soberanía del Estado; actuar de otro modo no se ajustaría al entendimiento con que los Estados Miembros aceptaron los principios de la Carta. La Organización debe recordar siempre el equilibrio, cuidadosamente negociado, de los principios rectores anexos a la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991. En esas directrices, se pone de relieve, en particular, que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad; que deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; y que, en ese contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición de ese país. En las directrices se hace hincapié, también, en la responsabilidad de cada Estado de ocuparse de las víctimas de las emergencias que se produzcan en su territorio y en la necesidad de facilitar el acceso a los que necesiten asistencia humanitaria. A la luz de esas directrices, la solicitud por un gobierno de la intervención de las Naciones Unidas, o su consentimiento a ella, no constituiría una violación de la soberanía de ese Estado ni infringiría el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta, que se refiere a los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

31. En las controversias entre Estados, si el Consejo de Seguridad determina que el despliegue preventivo de una presencia de las Naciones Unidas en el territorio de cada Estado haría improbables las hostilidades, y ambas partes accedan a ello, recomendando que se adopte esa medida. La naturaleza de las tareas que se hubieran de cumplir determinaría la composición de la presencia de las Naciones Unidas.

32. En los casos en que una nación tema un ataque transfronterizo, si el Consejo de Seguridad llega a la conclusión de que una presencia de las Naciones Unidas a un lado de la frontera, únicamente con el consentimiento del país solicitante, serviría para impedir el conflicto, recomendando que se efectúe un despliegue preventivo. También en este caso, el carácter específico de la situación determinaría el mandato y el personal necesario para cumplirlo.

Zonas desmilitarizadas

33. Como norma, hasta ahora se han establecido zonas desmilitarizadas por acuerdo entre las partes al concluir un conflicto. Aparte del despliegue de personal de las Naciones Unidas en esas zonas como parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, debe estudiarse ahora la utilidad de tales zonas como una forma de despliegue preventivo, a ambos lados de una frontera, con el acuerdo de las dos partes, con objeto de separar a beligerantes potenciales, o a un lado de la línea fronteriza, a petición de una parte, con objeto de eliminar cualquier pretexto para un ataque. Las zonas desmilitarizadas serían símbolos del interés de la comunidad internacional en que se prevenga el conflicto.

IV. ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

34. Entre las tareas de tratar de prevenir conflictos y de mantener la paz, figura la obligación de procurar que las partes hostiles lleguen a un acuerdo por medios pacíficos. En el Capítulo VI de la Carta hay una amplia lista de tales medios de resolución de conflictos. Esa lista se ha ampliado en diversas declaraciones adoptadas por la Asamblea General, incluidas la Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales de 1982 2/ y la Declaración de 1988 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 3/. También se han ocupado de esos medios varias resoluciones de la Asamblea General, incluida su resolución 44/21, de 15 de noviembre de 1989, sobre el fortalecimiento de la paz internacional, la seguridad y la cooperación internacional en todos sus aspectos, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas han tenido una amplia experiencia en la aplicación de esos medios pacíficos. Si algunos conflictos han quedado sin resolver, no ha sido porque no se conocieran técnicas de arreglo pacífico ni porque tales técnicas fueran inadecuadas. El fallo se ha debido, en primer lugar, a la falta de voluntad política de las partes para buscar una solución a sus controversias por los medios sugeridos en el Capítulo VI de la Carta y, en segundo lugar, a la falta de autoridad de que dispone un tercero si se opta por ese procedimiento. La indiferencia de la comunidad internacional ante un problema, o el que se reste importancia a éste, también pueden menoscabar las posibilidades de solución. Debemos atender primordialmente a esas cuestiones si esperamos aumentar la capacidad de la Organización de lograr el arreglo pacífico de las controversias.

35. La actual disposición del Consejo de Seguridad a resolver las controversias internacionales del modo previsto en la Carta ha allanado el camino a un papel más activo del Consejo. Con una mayor unidad, se han adquirido la influencia y la fuerza persuasoria necesarias para llevar a las partes hostiles a iniciar negociaciones. Insto al Consejo a que aproveche plenamente las disposiciones de la Carta que le permiten recomendar procedimientos o métodos apropiados para el arreglo de las controversias y, si todas las partes en una controversia lo solicitan, hacer recomendaciones a las partes para el arreglo pacífico de esa controversia.

36. La Carta asigna también a la Asamblea General, como al Consejo de Seguridad y al Secretario General, un papel importante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Como foro universal, hay que reconocer la capacidad de la Asamblea de examinar y recomendar medidas apropiadas. Con ese objeto, es esencial promover su utilización por todos los Estados Miembros para que influya más en la prevención o contención de las situaciones que puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

37. La mediación y la negociación pueden ser realizadas por una persona designada por el Consejo de Seguridad, por la Asamblea General o por el Secretario General. Es largo el historial de la utilización por las Naciones Unidas, para facilitar los procesos de paz, de los servicios de estadistas distinguidos. Estos pueden aportar un prestigio personal que, unido a su experiencia, aliente a las partes a iniciar negociaciones serias. Hay muchas

personas dispuestas a prestar tales servicios y seguiré recurriendo a ellas cuando sea necesario. Con frecuencia, es el propio Secretario General el encargado de realizar esa tarea. El apoyo firme y evidente del Consejo, de la Asamblea General y de los Estados Miembros pertinentes refuerza la eficacia del mediador pero, a veces, los buenos oficios del Secretario General son más eficaces con independencia de los órganos deliberantes. Sin embargo, las consultas estrechas y continuas entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad son esenciales para que haya plena conciencia del mejor modo de aplicar la influencia del Consejo y para elaborar una estrategia común para el arreglo pacífico de las controversias de que se trate.

La Corte Internacional de Justicia

38. La Corte Internacional de Justicia ha visto aumentar su labor, pero si siendo un recurso insuficientemente utilizado para resolver controversias por medios pacíficos. Una mayor confianza en la Corte contribuiría notablemente a la labor pacificadora de las Naciones Unidas. A ese respecto, recalco que los Artículos 36 y 37 de la Carta confieren al Consejo de Seguridad la facultad de recomendar a los Estados Miembros que sometan una controversia a la Corte Internacional de Justicia, al arbitraje o a cualquier otro medio de arreglo de controversias. Recomiendo que se autorice al Secretario General a que, con arreglo al párrafo 2 del Artículo 96 de la Carta, recurra a la competencia consultiva de la Corte y que los demás órganos de las Naciones Unidas que cuentan con esa autorización soliciten con mayor frecuencia opiniones consultivas de la Corte.

39. Recomiendo las siguientes medidas para reforzar la función de la Corte Internacional de Justicia:

a) Todos los Estados Miembros deben aceptar la competencia general de la Corte en virtud del Artículo 36 de su Estatuto, sin reserva alguna, antes de que finalice, en el año 2000, el Decenio de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional. En los casos en que las estructuras nacionales lo impidan, los Estados deben convenir bilateral o multilateralmente en una amplia lista de los asuntos que estén dispuestos a someter a la Corte y deben revocar sus reservas a la competencia de la Corte en las cláusulas sobre el arreglo de controversias de los tratados multilaterales;

b) Cuando no resulte práctico someter una controversia al pleno de la Corte, debe utilizarse la competencia de sus Salas;

c) Los Estados deben contribuir al Fondo Fiduciario establecido para prestar asistencia a los países que no puedan sufragar el costo que entraña someter una controversia a la Corte, y esos países deben aprovechar plenamente el Fondo para resolver sus controversias.

Mejoramiento de la situación mediante la prestación de asistencia

40. El establecimiento de la paz se facilita a veces con medidas internacionales encaminadas a mejorar las circunstancias que hayan contribuido al surgimiento de una controversia o conflicto. Si, por ejemplo, la prestación de asistencia a las personas desplazadas dentro de una sociedad e

aprobó la Carta, no tienen por qué seguir prevaleciendo los viejos obstáculos a la concertación de esos convenios especiales. La fácil disponibilidad de fuerzas armadas en situación de alerta podría servir, por sí misma, para disuadir posibles violaciones de la paz, ya que los agresores potenciales sabrían que el Consejo dispone de medios para reaccionar. Es posible que las fuerzas que se constituyeran en virtud del Artículo 43 no fueran nunca suficientemente numerosas o bien equipadas para enfrentarse a la amenaza de un ejército importante provisto de armas ultramodernas pero, serían adecuadas para hacer frente a cualquier amenaza procedente de una fuerza militar de menor envergadura. Recomiendo que el Consejo de Seguridad inicie negociaciones de conformidad con lo previsto en el Artículo 43, apoyado por el Comité de Estado Mayor, cuya composición podría ampliarse, si fuera necesario, con arreglo al párrafo 2 del Artículo 47 de la Carta. A mi juicio, el papel del Comité de Estado Mayor debe considerarse en el contexto del Capítulo VII y no en el de la planificación o la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Unidades de resguardo de la paz

44. La misión de las fuerzas que se establecieran en virtud del Artículo 43 sería reaccionar ante toda agresión abierta, inminente o real. Es poco probable que pueda disponerse de esas fuerzas en un futuro cercano. A menudo se acuerdan cesaciones del fuego que no se cumplen y a veces se ha pedido a las Naciones Unidas que envíen fuerzas para restablecer y mantener la cesación del fuego. En algunos casos esa tarea puede rebasar la misión de las fuerzas de mantenimiento de la paz y las expectativas de los países que aportan tales fuerzas. Recomiendo que el Consejo considere la posibilidad de utilizar unidades de resguardo de la paz en circunstancias claramente definidas y con mandatos especificados de antemano. Esas unidades de los Estados Miembros estarían en situación de alerta y se compondrían de efectivos que se hubieran ofrecido voluntariamente para ese servicio. Tendrían que estar mejor armadas que las fuerzas de mantenimiento de la paz y haber seguido un acabado adiestramiento preparatorio dentro de las respectivas fuerzas nacionales. El despliegue y el funcionamiento de tales fuerzas requerirían la autorización del Consejo de Seguridad y, como en el caso de las fuerzas de mantenimiento de la paz, se llevarían a cabo bajo el mando del Secretario General. Considero que la creación de esas unidades de resguardo de la paz se justifica como medida provisional en virtud del Artículo 40 de la Carta. No debe confundirse a esas unidades de resguardo de la paz con las fuerzas que puedan constituirse más adelante, con arreglo al Artículo 43, para confrontar actos de agresión, ni con el personal militar que los gobiernos accedan a mantener en reserva permanente para su posible aportación a las operaciones de mantenimiento de la paz.

45. Al igual que en el campo de la diplomacia, que continuará abarcando todas las actividades de que se ocupa el presente informe, es posible que no pueda trazarse una línea divisoria entre las actividades de establecimiento y de mantenimiento de la paz. El establecimiento de la paz suele ser prelude del mantenimiento de la paz, de la misma forma que el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno puede incrementar las posibilidades de prevención de conflictos, facilitar la labor de establecimiento de la paz y, en muchos casos, ser requisito fundamental de la consolidación de la paz.

aprobó la Carta, no tienen por qué seguir prevaleciendo los viejos obstáculos a la concertación de esos convenios especiales. La fácil disponibilidad de fuerzas armadas en situación de alerta podría servir, por sí misma, para disuadir posibles violaciones de la paz, ya que los agresores potenciales sabrían que el Consejo dispone de medios para reaccionar. Es posible que las fuerzas que se constituyeran en virtud del Artículo 43 no fueran nunca suficientemente numerosas o bien equipadas para enfrentarse a la amenaza de un ejército importante provisto de armas ultramodernas pero, serían adecuadas para hacer frente a cualquier amenaza procedente de una fuerza militar de menor envergadura. Recomiendo que el Consejo de Seguridad inicie negociaciones de conformidad con lo previsto en el Artículo 43, apoyado por el Comité de Estado Mayor, cuya composición podría ampliarse, si fuera necesario, con arreglo al párrafo 2 del Artículo 47 de la Carta. A mi juicio, el papel del Comité de Estado Mayor debe considerarse en el contexto del Capítulo VII y no en el de la planificación o la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Unidades de resguardo de la paz

44. La misión de las fuerzas que se establecieran en virtud del Artículo 43 sería reaccionar ante toda agresión abierta, inminente o real. Es poco probable que pueda disponerse de esas fuerzas en un futuro cercano. A menudo se acuerdan cesaciones del fuego que no se cumplen y a veces se ha pedido a las Naciones Unidas que envíen fuerzas para restablecer y mantener la cesación del fuego. En algunos casos esa tarea puede rebasar la misión de las fuerzas de mantenimiento de la paz y las expectativas de los países que aportan tales fuerzas. Recomiendo que el Consejo considere la posibilidad de utilizar unidades de resguardo de la paz en circunstancias claramente definidas y con mandatos especificados de antemano. Esas unidades de los Estados Miembros estarían en situación de alerta y se compondrían de efectivos que se hubieran ofrecido voluntariamente para ese servicio. Tendrían que estar mejor armadas que las fuerzas de mantenimiento de la paz y haber seguido un acabado adiestramiento preparatorio dentro de las respectivas fuerzas nacionales. El despliegue y el funcionamiento de tales fuerzas requerirían la autorización del Consejo de Seguridad y, como en el caso de las fuerzas de mantenimiento de la paz, se llevarían a cabo bajo el mando del Secretario General. Considero que la creación de esas unidades de resguardo de la paz se justifica como medida provisional en virtud del Artículo 40 de la Carta. No debe confundirse a esas unidades de resguardo de la paz con las fuerzas que puedan constituirse más adelante, con arreglo al Artículo 43, para confrontar actos de agresión, ni con el personal militar que los gobiernos accedan a mantener en reserva permanente para su posible aportación a las operaciones de mantenimiento de la paz.

45. Al igual que en el campo de la diplomacia, que continuará abarcando todas las actividades de que se ocupa el presente informe, es posible que no pueda trazarse una línea divisoria entre las actividades de establecimiento y de mantenimiento de la paz. El establecimiento de la paz suele ser preludeo del mantenimiento de la paz, de la misma forma que el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno puede incrementar las posibilidades de prevención de conflictos, facilitar la labor de establecimiento de la paz y, en muchos casos, ser requisito fundamental de la consolidación de la paz.

V. MANTENIMIENTO DE LA PAZ

46. Se podría decir acertadamente que el mantenimiento de la paz es un concepto inventado por las Naciones Unidas que ha permitido llevar una medida de estabilidad a numerosas zonas de tensión en todo el mundo.

Aumento de la demanda

47. Entre 1945 y 1987 se organizaron 13 operaciones de mantenimiento de la paz; desde entonces ha habido otras 13. Hasta enero de 1992 se calculaba que 528.000 personas habían prestado servicios bajo la bandera de las Naciones Unidas en calidad de personal militar, personal de policía y personal civil. Más de 800 de ellos, procedentes de 43 países, han muerto al servicio de la Organización. Hasta 1992, el total de gastos de estas operaciones ascendían a 8.300 millones de dólares. Las sumas adeudadas en relación con esas operaciones ascienden a más de 800 millones de dólares, que representan la deuda que tiene la Organización con los países que aportan contingentes. Se calcula que el costo de las operaciones de mantenimiento de la paz aprobadas hasta el presente es de cerca de 3.000 millones de dólares en el período de 12 meses en curso; las modalidades de pago son inaceptablemente lentas. En comparación con esa cifra, los gastos de defensa mundiales a fines del último decenio eran de cerca de 1 billón de dólares al año, o sea, de 2 millones de dólares por minuto.

48. El contraste entre el costo de las actividades de mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas y el costo de la alternativa, la guerra, al igual que el contraste entre lo que se pide a la organización que haga y los medios que se le proporcionan para ello, serían risibles si las consecuencias no fueran tan perniciosas para la estabilidad mundial y para el prestigio de la Organización. En un momento en que las naciones y los pueblos recurren cada vez más a las Naciones Unidas en busca de asistencia para mantener la paz, y consideran responsable a la Organización cuando no se les puede dar dicha asistencia, es preciso tomar decisiones fundamentales para aumentar la capacidad de la Organización en este innovador y fructífero sector de sus funciones. Estoy consciente de que la cuantía y la imprevisibilidad actuales de las cuotas correspondientes a las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen verdaderos problemas para algunos Estados Miembros. Por ese motivo, apoyo enérgicamente las propuestas que se han hecho en algunos Estados Miembros de que sus cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz se financien con cargo al presupuesto de defensa y no de relaciones exteriores, y recomiendo a otros países que adopten el mismo enfoque. También exhorto a la Asamblea General a que aliente ese enfoque.

49. Las demandas de operaciones de mantenimiento y consolidación de la paz que recaerán sobre las Naciones Unidas en los próximos años seguirán poniendo a prueba la capacidad, la voluntad política y financiera y la creatividad de la Secretaría y de los Estados Miembros. Al igual que el Consejo de Seguridad, celebro que haya aumentado el número de operaciones de mantenimiento de la paz y que se haya ampliado el alcance de sus tareas.

Nuevos criterios en materia de mantenimiento de la paz

50. El carácter de las operaciones de mantenimiento de la paz ha evolucionado rápidamente en los últimos años. Los principios y las prácticas de mantenimiento de la paz establecidos han respondido con flexibilidad a las nuevas demandas, y las condiciones fundamentales para el éxito siguen siendo las mismas: un mandato claro y viable; la cooperación de las partes en la ejecución de dicho mandato; el apoyo constante del Consejo de Seguridad; la buena disposición de los Estados Miembros para aportar el personal militar, de policía y civil necesario, incluidos especialistas; mecanismos eficaces de mando de las Naciones Unidas en la Sede y en el terreno, y apoyo financiero y logístico suficiente. Dado que el clima internacional ha cambiado y que va en aumento el número de operaciones de mantenimiento de la paz organizadas para que contribuyan a llevar a la práctica los arreglos negociados por los encargados de establecer la paz, ha surgido toda una gama de demandas y problemas de logística, equipo, personal y finanzas que podrían resolverse en su totalidad si los Estados Miembros así lo desearan y estuvieran dispuestos a facilitar los recursos necesarios.

Personal

51. Los Estados Miembros suelen estar muy interesados en participar en las operaciones de mantenimiento de la paz. Invariablemente se consigue el número necesario de observadores militares y de tropas; las unidades de logística, sin embargo, plantean un problema mayor, ya que son pocos los ejércitos que pueden prescindir de unidades de ese tipo por períodos prolongados. En 1990 se pidió a los Estados Miembros que indicaran, en principio, qué personal militar estaban dispuestos a proporcionar. Pocos Estados Miembros respondieron. Vuelvo a pedir a todos los Estados Miembros que contesten con franqueza y cuanto antes a esa pregunta. Los acuerdos de reserva permanente de personal deberían confirmarse, según procediera, mediante intercambios de cartas entre la Secretaría y los Estados Miembros respecto del tipo de personal calificado y el número de personas correspondiente que estarán dispuestos a ofrecer a las Naciones Unidas cuando se plantee la necesidad de nuevas operaciones.

52. El mantenimiento de la paz exige, cada vez en mayor medida, que los oficiales políticos civiles, los observadores de derechos humanos, los observadores de elecciones, los especialistas en refugiados y en asistencia humanitaria y los agentes de policía desempeñen un papel tan importante como el de las fuerzas militares. Cada vez es más difícil conseguir el número necesario de agentes de policía. Recomiendo que se vuelvan a examinar y perfeccionar los acuerdos de adiestramiento y capacitación del personal de mantenimiento de la paz, sea civil, policial o militar, recurriendo a la variada capacidad de los gobiernos de los Estados Miembros, a las organizaciones no gubernamentales y a los servicios de la Secretaría. En los momentos en que se trata de conseguir que aumente el número de Estados que aporten contingentes, algunos Estados de considerable potencial deberían concentrarse en la enseñanza de idiomas a los contingentes de policía que pudieran prestar servicios en la Organización. En cuanto a las propias Naciones Unidas, deberían instituirse procedimientos especiales de personal, incluidos incentivos, para trasladar rápidamente a los funcionarios de la

Secretaría a las operaciones de mantenimiento de la paz. Se debería incrementar el número y la capacidad de acción del personal militar que presta servicios en la Secretaría para que pudiera hacer frente a necesidades nuevas y más difíciles.

Logística

53. No todos los gobiernos pueden suministrar a sus batallones el equipo necesario para prestar servicios en el extranjero. Si bien los países que aportan contingentes suministran parte de ese equipo, las Naciones Unidas tienen que proporcionar una parte considerable de él, incluido el que necesitan las unidades nacionales insuficientemente equipadas. Las Naciones Unidas no cuentan con existencias permanentes de equipo de ese tipo, por lo que deben hacer los pedidos de compra correspondientes a los fabricantes, lo cual plantea una serie de dificultades. Deberían establecerse existencias permanentes de equipo básico de mantenimiento de la paz para que, por lo menos, se dispusiera de inmediato de un número limitado de vehículos, así como equipo de comunicaciones, generadores, etc., en los comienzos de una operación dada. Otra posibilidad es que los gobiernos se comprometieran a tener en reserva determinado equipo, especificado por el Secretario General, para su venta, préstamo o donación inmediata a las Naciones Unidas cuando fuera necesario.

54. Los Estados Miembros en condiciones de hacerlo deberían poner a disposición de las Naciones Unidas su servicios y sistemas de transporte por aire o por mar en forma gratuita o a tarifas inferiores a las comerciales, como se solía hacer hasta hace poco.

VI. CONSOLIDACION DE LA PAZ DESPUES DE LOS CONFLICTOS

55. Para que las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz, tengan verdadero éxito, deben comprender intensas actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo. En el marco de los acuerdos encaminados a poner fin a contiendas civiles, esas actividades pueden abarcar el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.

56. Una vez concluida una guerra internacional, la consolidación de la paz después de los conflictos puede asumir la forma de proyectos de cooperación que asocien a dos o más países en una empresa de beneficio mutuo que podrá no sólo contribuir al desarrollo económico y social sino también a aumentar la confianza, elemento fundamental de la paz. Cabe mencionar, por ejemplo, proyectos en que los Estados trabajen aunadamente para desarrollar la agricultura, mejorar el transporte o aprovechar recursos que necesiten compartir, como el agua o la electricidad, o programas conjuntos para eliminar

barreras entre las naciones promoviendo las facilidades de viaje y los intercambios culturales, así como los proyectos educacionales y para la juventud que sean de beneficio mutuo. La reducción de las percepciones hostiles mediante intercambios educacionales y la reforma de los programas de estudios puede ser indispensable para evitar que resurjan las tensiones culturales y nacionales que pueden dar lugar a una reanudación de las hostilidades.

57. Al pasar revista a la gama de actividades en pro de la paz, el concepto de consolidación de la paz como creación de un nuevo clima debe verse como la contraparte de la diplomacia preventiva, que tiene por objeto evitar el quebrantamiento de las condiciones de paz. Cuando estalla el conflicto, entran en juego las actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz que se refuerzan mutuamente. Una vez que esas actividades han logrado sus objetivos, la única manera de dar una base duradera a la paz así obtenida es desarrollar, aunadamente, una labor sostenida para hacer frente a problemas básicos de tipo económico, social, cultural y humanitario. La diplomacia preventiva tiene por objeto evitar las crisis; la consolidación de la paz después de los conflictos tiene por objeto evitar la reanudación de las hostilidades.

58. Es cada vez más evidente que en las actividades de consolidación de la paz después de un conflicto civil o internacional debe acometerse el grave problema de las decenas de millones de minas que permanecen esparcidas en las zonas de combate actuales o pasadas. En el mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz debería hacerse hincapié en el retiro de las minas, elemento de importancia vital para restablecer las actividades normales una vez iniciado el proceso de consolidación de la paz: la agricultura no puede reactivarse sin que se retiren las minas; a su vez, es posible que para restablecer el transporte haya que construir caminos de superficie dura para que no se vuelvan a colocar minas. En esos casos salta a la vista la vinculación entre el mantenimiento y la consolidación de la paz. De la misma manera que las zonas desmilitarizadas contribuyen a la causa de la diplomacia preventiva y del despliegue preventivo de tropas para evitar conflictos, la desmilitarización puede ayudar a mantener la paz o a consolidarla después de los conflictos y constituir una medida para aumentar la sensación de seguridad y alentar a las partes a que dediquen sus energías a la restauración pacífica de sus sociedades.

59. Se plantea la necesidad de un nuevo tipo de asistencia técnica que las Naciones Unidas tienen la obligación de crear y proporcionar cuando se les solicite: la prestación de apoyo para transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes y para fortalecer las nuevas instituciones democráticas. La autoridad del sistema de las Naciones Unidas para actuar en esa esfera se basaría en el consenso de que la paz social es tan importante como la paz estratégica o política. Hay una relación manifiesta entre las prácticas democráticas - tales como el imperio del derecho y la transparencia en la adopción de decisiones - y el logro de una paz y una seguridad auténticas en un orden político nuevo y estable. Esos elementos de buen gobierno deben promoverse en todos los niveles de las comunidades políticas internacionales y nacionales.

VII. COOPERACION CON LOS MECANISMOS Y LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

60. En el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones se pone de relieve la validez de los entendimientos regionales para asegurar el mantenimiento de la paz. El Capítulo VIII de la Carta está dedicado a los acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. La guerra fría obstaculizó la debida aplicación de las disposiciones del Capítulo VIII; es más, en esa época, los acuerdos regionales ocasionalmente entorpecieron el arreglo de controversias de la forma prevista en la Carta.

61. La Carta evita deliberadamente toda definición precisa de los acuerdos y organismos regionales, lo cual permite que distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos susceptibles de acción regional; ello también podría contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esas asociaciones o entidades pueden incluir organizaciones creadas en virtud de tratados, antes o después de la fundación de las Naciones Unidas, organizaciones regionales de seguridad y defensa mutuas, organizaciones para promover el desarrollo regional en general o la cooperación respecto de alguna cuestión o función económica en particular, y agrupaciones creadas para tratar alguna cuestión concreta de actualidad de carácter político, económico o social.

62. A este respecto, las Naciones Unidas han promovido en los últimos tiempos una amplia gama de actividades complementarias. Dado que no existen regiones ni situaciones idénticas, es preciso adoptar la estructura de las actividades de cooperación y la correspondiente división del trabajo a las realidades de cada caso con flexibilidad y espíritu creativo. En Africa, tres agrupaciones regionales diferentes, a saber, la Organización de la Unidad Africana, la Liga de los Estados Arabes y la Organización de la Conferencia Islámica, unieron sus esfuerzos a los de las Naciones Unidas en el caso de Somalia. En el continente asiático, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y varios Estados de diversas regiones asistieron, junto con las partes en el conflicto de Camboya, a una conferencia internacional en París para colaborar con las Naciones Unidas. En el caso de El Salvador, un arreglo único en su género, el de "los colaboradores del Secretario General", facilitó la formulación de los acuerdos concertados gracias a los buenos oficios del Secretario General. El fin de la guerra en Nicaragua requirió una operación sumamente compleja iniciada por dirigentes de la región y llevada a cabo por distintos Estados, agrupaciones de Estados y la Organización de los Estados Americanos. Los esfuerzos desplegados por la Comunidad Europea y sus Estados miembros con el apoyo de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa han tenido una importancia crucial para hacer frente a la crisis en los Balcanes y las zonas vecinas.

63. En otras épocas solían concertarse acuerdos regionales debido a la falta de un sistema universal de seguridad colectiva; ocasionalmente, las actividades emprendidas en virtud de esos acuerdos menoscababan el espíritu de solidaridad necesario para que la Organización mundial fuera verdaderamente

eficaz. Pero en esta era de nuevas oportunidades, los acuerdos u organismos regionales pueden ser extraordinariamente útiles si sus actividades se llevan a cabo de manera compatible con los Propósitos y Principios de la Carta y si su vinculación con las Naciones Unidas, y en particular, el Consejo de Seguridad, se rige por las disposiciones del Capítulo VIII.

64. El presente informe no tiene por fin establecer modalidades formales de vinculación entre las organizaciones regionales y las Naciones Unidas ni propugnar una determinada división del trabajo. No obstante, es evidente que en muchos casos los acuerdos o los organismos regionales ofrecen posibilidades que deberían aprovecharse para el desempeño de las funciones de que trata este informe: la diplomacia preventiva, el establecimiento y el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos. De conformidad con la Carta, el Consejo de Seguridad tiene y seguirá teniendo la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, pero la acción regional, al promover la descentralización, la delegación de facultades y la cooperación con las Naciones Unidas, podría no sólo aligerar la carga del Consejo sino también fomentar un mayor grado de participación, consenso y democratización en los asuntos internacionales.

65. No ha sido ésta la forma en que se han considerado los acuerdos y los organismos regionales en los últimos decenios, aun cuando en un principio hayan estado destinados, en parte, a actuar en el mantenimiento o el restablecimiento de la paz en las distintas regiones del mundo. Hoy se reconoce, no obstante, que pueden aportar una contribución efectiva al respecto. La celebración de consultas entre las Naciones Unidas y los mecanismos u organismos regionales podría ser muy útil para lograr un consenso internacional sobre la índole de un problema dado y las medidas necesarias para resolverlo. La participación de las organizaciones regionales en actividades conjuntas y complementarias con las Naciones Unidas alentaría a los Estados de fuera de una región dada a actuar de manera constructiva en la situación de que se tratara. Si el Consejo de Seguridad optara expresamente por autorizar a un mecanismo u organización regional a tomar la iniciativa para hacer frente a una crisis en una región dada, el prestigio de las Naciones Unidas daría más validez a los esfuerzos regionales. Si se aplicara en consonancia con el espíritu de la Carta y de la forma prevista en el Capítulo VIII, el enfoque esbozado en el presente informe podría reforzar la percepción general de que, en la tarea de mantener la paz y la seguridad internacionales, se fomenta la democratización en todos los niveles. No obstante, es indispensable que se siga reconociendo que, a ese respecto, la responsabilidad primordial incumbirá siempre al Consejo de Seguridad.

VIII. SEGURIDAD DEL PERSONAL

66. Cuando se despliega a personal de las Naciones Unidas en una zona de conflicto, ya sea a los fines de la diplomacia preventiva, el establecimiento, el mantenimiento o la consolidación de la paz o por razones humanitarias, surge la necesidad de garantizar su seguridad. Ultimamente ha habido un aumento intolerable del número de bajas. En el Iraq, tras la concertación de una cesación del fuego y a fin de evitar nuevos estallidos de violencia, se encomendó a efectivos de las Naciones Unidas que prestaran asistencia en una

situación de gran inestabilidad. Su presencia brindó cierto grado de protección al personal y a los recursos materiales de las Naciones Unidas y, además, creó una sensación de tranquilidad y estabilidad que contribuyó a impedir que se reanudara el conflicto. Según las características de cada situación, será necesario considerar distintas configuraciones y combinaciones de medidas de seguridad. Si aumentan la gama y la magnitud de las amenazas, será necesario adoptar medidas innovadoras para afrontar los peligros que amenacen al personal de las Naciones Unidas.

67. La experiencia enseña que la presencia de las Naciones Unidas no siempre basta para impedir las hostilidades. La prestación de servicios en zonas peligrosas nunca está totalmente exenta de riesgo; por ello, el personal de las Naciones Unidas debe estar consciente de que a veces correrá peligro. Toda la comunidad internacional debe rendir homenaje a la valentía, la dedicación y el idealismo de que han hecho gala los funcionarios de las Naciones Unidas. Esos hombres y mujeres merecen reconocimiento y encomio por las peligrosas tareas que realizan. Asimismo, es preciso salvaguardar y tener debidamente en cuenta sus intereses y los de sus familias.

68. Dada la apremiante necesidad de proteger debidamente a los funcionarios de las Naciones Unidas en circunstancias en que sus vidas corren peligro, recomiendo que el Consejo de Seguridad, a menos que decida retirar de inmediato al personal de las Naciones Unidas a fin de preservar la credibilidad de la Organización, considere seriamente qué medidas debe adoptar contra quienes amenacen la seguridad de ese personal. Antes de cualquier despliegue de personal, el Consejo debería reservarse la opción de considerar la posibilidad de adoptar medidas colectivas, que podrían incluir las previstas en el Capítulo VII cuando también se planteara una amenaza a la paz y la seguridad internacionales; esas medidas entrarían en vigor si se frustrara sistemáticamente el propósito de la operación de las Naciones Unidas y estallaran las hostilidades.

IX. FINANCIACION

69. Se ha abierto un abismo entre las tareas encomendadas a las Naciones Unidas y los medios financieros que se le proporcionan. La verdad es que verdaderamente nuestra visión no puede englobar las perspectivas que se abren ante nosotros mientras en nuestra financiación se siga actuando con un criterio miope. Hay dos esferas principales de preocupación: la capacidad de la Organización para funcionar a largo plazo, por una parte, y sus necesidades inmediatas para responder a una crisis, por la otra.

70. Para remediar la situación financiera de las Naciones Unidas en todos sus aspectos mi distinguido predecesor señaló reiteradamente a la atención de los Estados Miembros la situación cada vez más insostenible que había surgido y, en el cuadragésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, formuló diversas propuestas sobre el particular. Esas propuestas, que la Asamblea tiene ante sí, y con las que, en líneas generales, estoy de acuerdo, son las siguientes:

Propuesta No. 1. Aprobar una serie de medidas para hacer frente a los problemas de corriente de efectivo causados por los niveles excepcionalmente altos de cuotas y contribuciones impagas y por el monto insuficiente de las reservas del capital de operaciones:

- a) Cobrar interés sobre las partes de las cuotas y contribuciones que no se paguen a tiempo;
- b) Suspender la aplicación de ciertas normas del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas para permitir la retención de los excedentes presupuestarios;
- c) Aumentar el Fondo de Operaciones a un nivel de 250 millones de dólares y aplicar el principio de que el nivel del Fondo sea aproximadamente el 25% de la cuantía anual de las cuotas para el presupuesto ordinario;
- d) Establecer un Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz de carácter temporal, con una cuantía de 50 millones de dólares, para hacer frente a los gastos iniciales de las operaciones de mantenimiento de la paz hasta tanto se reciban las cuotas;
- e) Autorizar al Secretario General para que contrate préstamos comerciales en caso de que las demás fuentes de efectivo resulten insuficientes.

Propuesta No. 2. Establecer un Fondo Rotatorio para Actividades Humanitarias con una cuantía de 50 millones de dólares para utilizarlo en situaciones de emergencia de carácter humanitario. Esta propuesta ya se ha puesto en práctica.

Propuesta No. 3. Establecer un Fondo de Dotación de las Naciones Unidas para la Paz, cuyo nivel, fijado como meta inicial, ascendería a 1.000 millones de dólares. El Fondo se crearía mediante una combinación de cuotas y contribuciones voluntarias, las que se recabarían de los gobiernos, el sector privado y particulares. Una vez alcanzado el nivel inicial del Fondo, el producto de la inversión de su capital se usaría para financiar los gastos iniciales de las operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas, otras medidas de resolución de conflictos y actividades conexas.

71. A esas propuestas se han sumado otras en los últimos meses de debate público. Entre ellas figuran las siguientes: un gravamen sobre las ventas de armas que podría vincularse con la idea de que las Naciones Unidas lleven un Registro de Armas; un gravamen sobre los viajes aéreos internacionales, que dependen del mantenimiento de la paz; autorización para que las Naciones Unidas contraten préstamos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ya que la paz y el desarrollo son interdependientes; una exención general de impuestos respecto de las aportaciones que hagan las fundaciones, las empresas y los particulares a las Naciones Unidas; y la modificación de la fórmula para calcular la escala de cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz.

72. El debate de que son objeto estas ideas no puede eclipsar la realidad descarnada de que la base financiera de la Organización se debilita a diario, con lo cual disminuye la voluntad política y la capacidad práctica de las Naciones Unidas para emprender actividades nuevas y de importancia fundamental. Este estado de cosas no puede continuar. Cualesquiera que sean las decisiones que se adopten respecto de la financiación de las Naciones Unidas, hay una necesidad ineludible: los Estados Miembros deben pagar sus cuotas en su totalidad y a tiempo. De lo contrario transgreden las obligaciones que han asumido con arreglo a la Carta.

73. En esas circunstancias, y en el supuesto de que los Estados Miembros estarán dispuestos a financiar operaciones de paz de manera congruente con su disposición actual a establecerlas, que celebro, recomiendo lo siguiente:

a) El establecimiento inmediato de un fondo rotatorio de reserva para el mantenimiento de la paz de 50 millones de dólares;

b) El acuerdo de que la Asamblea General consigne la tercera parte del cálculo de gastos de cada nueva operación de mantenimiento de la paz tan pronto como el Consejo de Seguridad decida establecer la operación; ello daría al Secretario General la autorización necesaria para contraer compromisos y aseguraría una corriente adecuada de efectivo; el saldo de los gastos se consignaría una vez que la Asamblea General aprobara el presupuesto de la operación;

c) El reconocimiento por los Estados Miembros de que, en circunstancias excepcionales, por consideraciones de orden político y operacional, el Secretario General podrá ejercer su autoridad para otorgar contratos sin llamar a licitaciones públicas.

74. Los Estados Miembros desean que la Organización se administre con máxima eficiencia y sumo cuidado, con lo que estoy plenamente de acuerdo. He tomado medidas importantes para agilizar el funcionamiento de la Secretaría a fin de evitar la duplicación y la superposición de esfuerzos y, a la vez, aumentar su productividad. Habrá nuevos cambios y mejoras. En cuanto al sistema de las Naciones Unidas en general, sigo examinando la situación en consulta con mis colegas del Comité Administrativo de Coordinación. La cuestión de velar por la seguridad financiera de la Organización a largo plazo reviste tanta importancia y es tan compleja que exige elevar la conciencia y acrecentar el apoyo de la opinión pública. En consecuencia, he pedido a un grupo de personas calificadas de gran prestigio internacional que examinen este asunto en su integridad y me presenten un informe sobre el particular. Me propongo presentar su parecer, junto con mis comentarios, a la Asamblea General para su consideración, en pleno reconocimiento de la responsabilidad especial que incumbe a la Asamblea, con arreglo a la Carta, respecto de los asuntos financieros y presupuestarios.

X. PROGRAMA DE PAZ

75. Las naciones y los pueblos de las Naciones Unidas hemos tenido una buena fortuna que no tuvieron los de la Sociedad de las Naciones. Se nos ha dado una segunda oportunidad, que a ellos se les negó, de crear el mundo previsto en nuestra Carta. Con el fin de la guerra fría nos hemos alejado del borde de un enfrentamiento que amenazaba al mundo y, muchas veces, paralizaba a nuestra Organización.

76. Hoy cuando celebramos las posibilidades que vuelven a abrirse ante nosotros, debemos asegurarnos de que se hayan aprendido las lecciones de los últimos cuatro decenios y de que no se repitan los errores de entonces ni posibles variaciones de esos errores: puede ser que nuestro planeta que hoy, por diferentes razones, sigue estando en peligro, no tenga una tercera oportunidad.

77. Es menester que la energía y la atención de todos los componentes del sistema de las Naciones Unidas, es decir, de la Asamblea General y los demás órganos principales, así como de los organismos y los programas, se empeñen en las tareas ante nosotros. A cada uno de esos elementos le corresponde, dentro de un plan debidamente equilibrado, un papel y una responsabilidad determinados.

78. Nunca más deberá el Consejo de Seguridad perder el carácter colegiado que es esencial para su funcionamiento adecuado, atributo que ha ganado después de tantas vicisitudes. Su labor debe regirse por un genuino sentido de consenso derivado de intereses compartidos y no por la amenaza del veto ni por el poder de un grupo dado de naciones. Se sobreentiende, por tanto, que el acuerdo de los miembros permanentes debe contar con el claro apoyo de los demás miembros del Consejo y, en general, de los Estados Miembros, para que las decisiones del Consejo sean eficaces y perduren.

79. La Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, celebrada el 31 de enero de 1992, constituyó un foro sin igual para intercambiar opiniones y fortalecer la cooperación. Recomiendo que los Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros del Consejo se reúnan cada dos años, inmediatamente antes del debate general de la Asamblea General. Esas reuniones permitirían intercambiar opiniones sobre los problemas y peligros del momento y estimularían las ideas acerca de la mejor forma en que las Naciones Unidas podrían orientar las transformaciones hacia derroteros de paz. Propongo, además, que el Consejo de Seguridad continúe reuniéndose a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores, como lo ha hecho efectivamente en los últimos años, cada vez que la situación lo haga necesario.

80. El poder entraña responsabilidades especiales y, además, tentaciones. Para que las Naciones Unidas tengan éxito los poderosos deben resistir la atracción doble, pero de sentido opuesto, del unilateralismo y el aislacionismo. De la misma forma que el unilateralismo a nivel mundial o regional puede debilitar la confianza de los demás, el aislacionismo, obediencia a preferencias políticas o a las circunstancias constitucionales, puede debilitar la acción mundial. La paz interna y la urgencia de reconstruir y

fortalecer nuestras distintas sociedades requieren paz en el extranjero y cooperación entre las naciones. Los empeños de las Naciones Unidas exigirán que todos sus Miembros, grandes y pequeños, intervengan de la forma más activa posible para aprovechar la renovada oportunidad que ofrece el momento actual.

81. Para que impere la democracia dentro de las naciones es indispensable el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como se establece en la Carta. Son indispensables también una comprensión y un respeto más profundos de los derechos de las minorías y de las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad, especialmente de las mujeres y los niños. Esta no es sólo una cuestión política. La estabilidad social necesaria para un crecimiento productivo es fruto de condiciones en que la población puede expresar su voluntad sin traba alguna. Para ello, es fundamental que existan sólidas instituciones de participación a nivel interno. Promover esas instituciones equivale a promover la participación de los no organizados, los pobres, y los marginados en la adopción de decisiones. Con ese fin, las Naciones Unidas deben centrarse en "el terreno", en los lugares en que se apliquen las decisiones económicas, sociales y políticas. En atención a ese criterio, he tomado medidas para racionalizar y, en ciertos casos, integrar los diversos programas y organismos de las Naciones Unidas dentro de determinados países. El funcionario de las Naciones Unidas de más alta categoría en cada país deberá estar dispuesto, cuando sea necesario y con el consentimiento de las autoridades nacionales, a ser mi representante respecto de los asuntos de particular interés.

82. En la familia de naciones la democracia exige que sus principios se apliquen en la propia Organización mundial. Ello requiere que todos los Estados, grandes y pequeños tomen parte cabal en las consultas y participen e intervengan de la forma más plena posible en la labor de la Organización. A todos los órganos de las Naciones Unidas debe asignárseles el justo papel que les corresponde y todos ellos deben desempeñar ese papel de manera de mantener y merecer la confianza de todas las naciones y todos los pueblos. Los principios de la Carta deben aplicarse con uniformidad y no de forma selectiva porque, si se da la impresión contraria, se debilitará la confianza, y con ella, la autoridad moral que es la cualidad mayor y más singular de ese instrumento. La democracia en todos los niveles es fundamental a fin de lograr la paz necesaria para entrar en una nueva era de prosperidad y justicia.

83. Para que haya confianza también es indispensable que se pueda tener fe en que la Organización mundial reaccionará con rapidez, firmeza e imparcialidad y que no será debilitada por el oportunismo político ni por deficiencias administrativas o financieras. Ello presupone una administración pública internacional vigorosa, eficiente e independiente, y de una integridad intachable, así como una base financiera segura que rescate a la Organización, de una vez por todas, de su actual estado de mendicidad.

84. Al igual que es vital que cada uno de los órganos de las Naciones Unidas emplee su capacidad de la forma equilibrada y armoniosa prevista en la Carta, ni el sistema de las Naciones Unidas ni los gobiernos, por sí solos, pueden lograr la paz, en el sentido más amplio del término. En esa tarea deben participar también las organizaciones no gubernamentales, las instituciones

académicas, los parlamentarios, los círculos comerciales y profesionales, los medios de información y el público en general. De esa forma se robustecerá la capacidad de la Organización mundial de reflejar las preocupaciones e intereses de todos los sectores en ella representados, y los que participen más de cerca podrán dar a conocer las iniciativas de las Naciones Unidas y crear una comprensión más profunda de su labor.

85. La reforma es un proceso continuo y las posibilidades de mejoramiento son ilimitadas. No obstante, existe la expectativa, que deseo ver cumplida, de que la actual etapa de renovación de la Organización finalice antes de 1995, año de su quincuagésimo aniversario. Por consiguiente, es preciso avivar el paso para que las Naciones Unidas no se dejen sobrepasar por el ritmo acelerado de la historia que caracteriza a esta época. Debemos guiarnos no sólo por los precedentes, por sensatos que sean, sino también por las necesidades del futuro y por la forma y el contenido que queramos darle.

86. Estoy decidido a lograr un diálogo amplio entre los Estados Miembros y el Secretario General. Estoy decidido también a promover una acción recíproca plena y abierta entre todas las instituciones y los elementos de la Organización para no sólo cumplir mejor los objetivos de la Carta sino también para que la Organización sea mayor que la suma de sus partes. Las Naciones Unidas se crearon en respuesta a un ideal noble y valeroso. Ha llegado el momento de que todas las naciones y todos los pueblos de la Organización así como los hombres y mujeres que prestan servicios en ella se valgan de esta oportunidad en aras del futuro.

Notas

1/ Véase S/23500, declaración del Presidente del Consejo, sección titulada "Establecimiento y mantenimiento de la paz".

2/ Resolución 37/10 de la Asamblea General, anexo.

3/ Resolución 43/51 de la Asamblea General, anexo.
