

1 Lograr la paz y la seguridad

Introducción

62. Durante el decenio de 1990 hemos presenciado importantes cambios en la estructura de los conflictos mundiales y en la respuesta que ha dado a ellos la comunidad internacional. En la actualidad, más del 90% de los conflictos armados se producen dentro de los Estados y no entre distintos Estados. Al reducirse, en términos relativos, el número de guerras entre los Estados han ido perdiendo validez los criterios tradicionales de intervención, y en las guerras internas cada vez se invocan con mayor frecuencia principios humanitarios y de derechos humanos para justificar el empleo de la fuerza, no siempre con la autorización del Consejo de Seguridad. En el decenio de 1990 se ha recurrido más que nunca a las sanciones, pero en el mejor de los casos sus resultados han sido ambiguos.

63. Uno de los fenómenos más alentadores del último decenio ha sido el aumento del número de conflictos resueltos por la vía de la negociación. En el decenio de 1990 se triplicó el número de acuerdos de paz respecto de los tres decenios anteriores, reflejo de una disminución de más del 30% del número total y de la intensidad de los conflictos armados ocurridos en el mundo entero entre 1992 y 1997. Sin embargo, el acusado aumento del número de guerras en 1998 hace difícil suponer que pueda mantenerse la tendencia positiva de los cinco años anteriores.

64. Los acuerdos generales de paz han tenido como consecuencia complejos procesos de aplicación en los que han participado numerosos y variados organismos. Si bien continúan desarrollándose algunas operaciones de

mantenimiento de la paz del tipo tradicional, a lo largo del presente decenio el personal de mantenimiento de la paz también ha participado en los procesos de consolidación de la paz después de los conflictos, de índole más amplia, a que da lugar la aplicación de los acuerdos de paz. La consolidación de la paz después de los conflictos entraña el regreso y la reinserción de los refugiados y los desplazados internos, la reconciliación, la reconstrucción de los sistemas judiciales, el fortalecimiento de la promoción y protección de los derechos humanos, la prestación de asistencia electoral y de la asistencia para reconstruir las infraestructuras políticas, económicas y sociales desarticuladas por la guerra, así como tareas más tradicionales de mantenimiento de la paz.

65. En respuesta a la evolución del clima normativo internacional ha aumentado considerablemente el número de instrumentos jurídicos, sobre todo en lo relativo al derecho humanitario y a los derechos humanos. El aumento de la preocupación del público por las violaciones manifiestas de los derechos humanos imprimió un impulso político importante al proceso de creación de la Corte Penal Internacional, y la preocupación causada por el costo de las minas terrestres en el ámbito humanitario inspiró la campaña que logró su prohibición.

66. El último decenio ha sido también un período de tensión y de dificultades para las Naciones Unidas en su empeño por cumplir su mandato colectivo en materia de seguridad. A principios del presente año el Consejo de Seguridad no pudo intervenir en la crisis de Kosovo debido a los profundos desacuerdos existentes entre los miembros del Consejo respecto de si esa intervención era o no legítima. Las diferencias expresadas en el Consejo fueron además expresión de una falta de consenso en la comunidad internacional general. Los que propugnaban interpretacio-

nes tradicionales del derecho internacional hicieron hincapié en la inviolabilidad de la soberanía de los Estados; otros recalcaron el imperativo moral de actuar enérgicamente ante violaciones manifiestas de los derechos humanos. Los pros y los contras morales de esta difícil y compleja cuestión serán objeto de debate durante muchos años, pero ha resultado evidente que la adopción de medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad amenaza la esencia misma del sistema internacional de seguridad cimentado en la Carta de las Naciones Unidas. Sólo la Carta ofrece una base jurídica de aceptación universal para el empleo de la fuerza.

67. No obstante, los desacuerdos en materia de soberanía no son los únicos impedimentos para que el Consejo de Seguridad tome medidas en respuesta a situaciones complejas de emergencia humanitaria. El que no se interviniera al registrarse violaciones manifiestas de los derechos humanos en Rwanda y en otros lugares se debió, más que a preocupaciones relativas a la soberanía, a la renuencia de los Estados Miembros a aceptar el costo humano y de otro tipo que entrañaba una intervención, y a sus dudas de que se tuviera éxito recurriendo a la fuerza.

Diplomacia preventiva y establecimiento de la paz

68. En la actualidad hay acuerdo universal en que la alerta temprana es un requisito indispensable para que surta efecto la diplomacia preventiva. Desgraciadamente, hay también otros requisitos, como lo ha demostrado la tragedia de Kosovo. En dos ocasiones, cuando la crisis iba cobrando impulso, me dirigí al Consejo de Seguridad con la esperanza de que se llegara a un consenso para tomar

medidas preventivas eficaces. Los esfuerzos diplomáticos, desgraciadamente, fracasaron y prevaleció la lógica destructiva de los acontecimientos en el terreno.

69. ¿Qué lecciones pueden extraerse de éste y otros fracasos recientes de la prevención de conflictos? En primer lugar, si se rechaza la primacía del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se ponen en entredicho los cimientos mismos del derecho internacional que representa la Carta. No se cuenta con ninguna otra base jurídica de aceptación universal para hacer frente a actos injustificados de violencia. En segundo lugar, la prevención de los conflictos y el mantenimiento y establecimiento de la paz no deben transformarse en un ámbito en que compitan las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Cuando mejor colaboramos unos con otros es cuando respetamos las prerrogativas y la sensibilidad de los demás. En tercer lugar, la prevención sólo puede tener éxito si se cuenta con el manifiesto compromiso político de los Estados Miembros y con suficientes recursos.

70. Nunca es fácil restañar las heridas de una sociedad asolada por la guerra. Esta labor es particularmente difícil en Kosovo, que sigue sumido en el complicado y contencioso mosaico político de los Balcanes. En varios países vecinos observamos posibilidades reales de nuevas rupturas del frágil equilibrio étnico existente.

71. Si bien la crisis de Kosovo ha dominado los titulares de la prensa mundial este último año, en general se ha hecho caso omiso de crisis de igual o mayor gravedad en otras partes del mundo. Si esta negligencia se limitara únicamente a los medios de información, la situación no tendría mayor gravedad, pero la falta de atención de los medios de información refleja la actitud de buena parte de la comunidad internacional, como ha resultado evidente

en la disminución del apoyo con que se ha respondido a los llamamientos humanitarios para África.

72. Los acontecimientos que amenazan la seguridad en África continúan causando suma preocupación. En particular, en África occidental y central provoca especial inquietud la amenaza de que los conflictos internos se extiendan y desemboquen en enfrentamientos armados entre Estados africanos soberanos.

73. Tal vez la ilustración más gráfica de esta amenaza sean las actuales hostilidades en la República Democrática del Congo, en las que se ha visto envuelto un gran número de países africanos. Moustapha Niasse, mi Enviado Especial, a quien envié a la región en la primavera, ha venido trabajando en apoyo de la solución diplomática presentada por el Presidente Frederick Chiluba en nombre de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo. Las gestiones del Presidente Chiluba cuentan con el apoyo de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y de las Naciones Unidas.

74. Las perspectivas de la paz en la República Democrática del Congo han mejorado. El 10 de julio todos los beligerantes, salvo la Coalición Congoleña para la Democracia firmaron un acuerdo de cesación del fuego en Lusaka. El Consejo de Seguridad acogió con beneplácito el acuerdo y autorizó el despliegue de personal militar y civil de las Naciones Unidas en la región para facilitar su aplicación. Gracias a los esfuerzos concertados de la República Unida de Tanzania, Sudáfrica y Zambia y otros países parece haberse superado el desacuerdo existente entre las facciones de Kisangani y Goma, de la República Democrática del Congo, con respecto a quiénes debían firmar el acuerdo de cesación del fuego. Una vez firmado el acuerdo las Naciones Unidas enviarán a la región un equipo técnico multidisciplinario para que evalúe la seguridad y la infraes-

estructura de las zonas en que, provisionalmente, se prevé desplegar personal en el futuro.

75. En el proceso de paz de Burundi también se han registrado ciertos progresos. Las negociaciones de Arusha, bajo la dirección del ex Presidente Julius Nyerere, han llegado a una etapa decisiva.

76. En Sierra Leona, cuya población ha sido víctima de uno de los conflictos más brutales de los últimos tiempos, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL) ha trabajado incansablemente para ayudar a facilitar una solución negociada. En estrecha cooperación con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), el Grupo de Observadores Militares de la Comunidad (ECOMOG) y otros Estados Miembros interesados, la UNOMSIL ha apoyado activamente el proceso de negociación entre el Gobierno y el Frente Revolucionario Unido, que culminó, el 7 de julio de 1999, con la firma del Acuerdo de Paz de Lomé. Tras la firma del Acuerdo de Paz, el Consejo de Seguridad autorizó un aumento de los efectivos de la UNOMSIL. En reconocimiento de la estrecha relación existente entre la promoción de los derechos humanos y una paz duradera, la UNOMSIL, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, continúa siguiendo de cerca la situación e informando sobre transgresiones de los derechos humanos en Sierra Leona con miras a que no vuelvan a repetirse.

77. El estallido de una guerra entre Eritrea y Etiopía, en mayo de 1998, fue también motivo de profunda inquietud. Me puse en comunicación de inmediato con los dirigentes de las dos partes, los insté a que actuaran con moderación y les ofrecí ayuda para que el conflicto se resolviera por la vía pacífica. Me he mantenido en contacto con las dos partes. También he pedido al Embajador

Mohammed Sahnoun que, en calidad de Enviado Especial, preste ayuda a las gestiones de mediación de la OUA. El Embajador Sahnoun participó en varias reuniones organizadas por la OUA y visitó las capitales de Eritrea y Etiopía para propugnar la aceptación del plan de paz, a saber, el Acuerdo Marco de la OUA.

78. El conflicto entre Eritrea y Etiopía ha tenido también trágicas repercusiones en la región, sobre todo en el conflicto de Somalia. La Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia continúa contribuyendo a los esfuerzos regionales para establecer la paz en Somalia que dirige la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD). Sin embargo, la falta de consenso sobre cómo habría de distribuirse el poder entre las diversas facciones ha impedido resolver el conflicto. Las tareas más importantes del año venidero consistirán en fortalecer los esfuerzos internacionales de establecimiento de la paz y formular iniciativas que reciban el apoyo de todos los interesados.

79. También he seguido de cerca la compleja situación de emergencia humanitaria que subsiste en el Sudán, donde, una vez más, el curso de los acontecimientos pone de manifiesto la necesidad de resolver las causas subyacentes del conflicto a fin de acelerar la búsqueda de una solución política. En 1998 visité la región y reiteré a las partes y a los mediadores mi ofrecimiento de interponer mis buenos oficios. Tras una serie de consultas internas y externas, hemos tomado nuevas medidas para apoyar y fortalecer la iniciativa de paz de la IGAD en el Sudán. Nuestro objetivo primordial sigue siendo prestar asistencia en este proceso, el cual, desgraciadamente, no ha sido continuo, para ayudar a las partes a encontrar una solución justa y duradera.

80. Las Naciones Unidas se han venido ocupando durante muchos años del Sáhara Occidental, donde las

consultas sostenidas recientemente con el Gobierno de Marruecos y el Frente POLISARIO finalmente han permitido superar un estancamiento de larga data respecto de la celebración de un referéndum de libre determinación. Se ha fijado una nueva fecha para el referéndum, a saber, el 31 de julio de 2000.

81. Naturalmente, África no es el único lugar que preocupa a las Naciones Unidas en la esfera de la seguridad. En el curso del año sufrieron un revés las relaciones con el Iraq, pese a un breve período de cumplimiento del Memorando de Entendimiento que habíamos firmado el Viceprimer Ministro Tariq Aziz y yo en febrero de 1998. Al subsistir el incumplimiento por parte del Iraq, era de prever que dos Estados Miembros recurrieran a la fuerza y sobreviniera una división en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, nuestras exigencias fundamentales no han variado: el Iraq debe cumplir cabalmente todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, la comunidad internacional debe tener garantías de que el Iraq no tiene la capacidad necesaria para desarrollar ni emplear armas de destrucción en masa, debe darse cuenta de los desaparecidos kuwaitíes y de terceros países y deben devolverse los irremplazables archivos kuwaitíes. Entre tanto, el pueblo del Iraq sigue sufriendo los efectos de las sanciones, si bien desde diciembre de 1996 el programa “petróleo por alimentos” ha contribuido a aliviar parte de sus sufrimientos al permitir la entrega de suministros humanitarios al país.

82. La situación general en el Oriente Medio sigue causando preocupación. La comunidad internacional ha expresado su enérgico apoyo al logro de una paz general, justa y duradera en el Oriente Medio basada en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y en el principio de “territorio por paz”. La reciente reanudación del proceso de paz y los indicios de que los protagonistas

principales están verdaderamente decididos a llegar a una solución permiten abrigar un prudente optimismo.

83. Sin embargo, en algunos conflictos la hostilidad es tan intensa y la desconfianza tan generalizada que es extremadamente difícil lograr progresos. Así sucede en el caso del Afganistán. Lakhdar Brahimi, mi Enviado Especial para el Afganistán, visitó la región en octubre de 1998 y a fines de febrero del presente año, para sostener conversaciones con las autoridades de los países vecinos, así como con los talibanes y el Frente Unido. En julio del presente año, el grupo "Seis más dos" celebró una reunión en Tashkent tras la cual mi Enviado Especial volvió a visitar la región. En febrero y marzo de 1999, la Misión Especial de las Naciones Unidas al Afganistán logró organizar en Ashgabat dos rondas de conversaciones entre las partes afganas, que llegaron a un acuerdo en principio sobre cómo se distribuirían las instituciones gubernamentales. Sin embargo, a mediados de la primavera los dirigentes talibanes anunciaron que no reanudarían las negociaciones iniciadas con los auspicios de las Naciones Unidas. En julio, los talibanes lanzaron una ofensiva contra el Frente Unido, sin obtener ventajas decisivas. En agosto continuaron librándose intensos combates, con graves consecuencias humanitarias. A pesar de estos reveses me propongo seguir tratando de persuadir a ambas partes de que reanuden las consultas y de recabar la colaboración de los Estados Miembros interesados y de la Organización de la Conferencia Islámica en los casos en que ello pueda contribuir a evaluar las posibilidades de lograr, en última instancia, un acuerdo de paz.

84. El reciente recrudecimiento de las hostilidades a lo largo y a través de la línea de control de Cachemira, sobre todo en la zona de Kargil, es testimonio de la frágil situación imperante en la región. Es necesario reanudar el

proceso iniciado en Lahore, pues hay sobrados motivos de preocupación, muy en especial por los peligros que encierra una escalada fortuita de las hostilidades en un subcontinente en que se han ensayado armas nucleares.

85. El 5 de mayo de 1999, tras intensos esfuerzos diplomáticos, Indonesia, Portugal y las Naciones Unidas concertaron una serie de acuerdos en virtud de los cuales las Naciones Unidas organizarían una consulta del pueblo de Timor Oriental para determinar si éste aceptaría o no el estatuto de autonomía especial que le ofrecía Indonesia. El rechazo de la autonomía haría que Timor Oriental se separara de Indonesia y que, tras un período de transición bajo la autoridad de las Naciones Unidas, llegara a ser un Estado independiente. El 11 de junio de 1999, en virtud de una resolución del Consejo de Seguridad, se estableció la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET). Mediante una estructura que ha abarcado a toda la región interesada, establecida por la Dependencia Electoral de la Misión, se llevó a feliz término el proceso de inscripción, pese a condiciones adversas de seguridad. La UNAMET también organizó y administró una amplia campaña de educación de votantes, colaboró con las autoridades locales y diversos grupos de Timor Oriental para fomentar la reconciliación y desplegó policías y oficiales militares de enlace para asesorar a la policía local y que se mantengan en contacto con las fuerzas militares indonesias respecto de cuestiones de seguridad. Tras el éxito de la consulta del 30 de agosto, las Naciones Unidas seguirán presentes en Timor Oriental para prestar ayuda en la puesta en práctica de los resultados.

86. La situación en Myanmar sigue causando preocupación. Mi Enviado Especial, Álvaro de Soto, visitó Myanmar en octubre de 1998 para celebrar consultas con las autoridades de ese país, así como con otras personalidades

políticas, entre ellas Daw Aung San Suu Kyi, Secretaria General de la Liga Nacional pro Democracia. Desgraciadamente, a pesar de nuestros esfuerzos no puedo informar de ninguna respuesta genuina y de fondo del Gobierno de Myanmar a los llamamientos que en resoluciones sucesivas le ha dirigido la Asamblea General.

87. La Oficina Política de las Naciones Unidas en Bougainville, establecida en agosto de 1998, ha cumplido una función fundamental para facilitar la búsqueda de una solución pacífica para la crisis de Bougainville (Papua Nueva Guinea). El Gobierno Nacional de Papua Nueva Guinea y las partes de Bougainville han pedido a la Oficina Política que supervise el proceso de desarme, lo que permitirá que comience a ejecutarse cuanto antes el programa de rehabilitación y reconstrucción de la isla. El nuevo Gobierno de Papua Nueva Guinea ha recalcado que uno de sus objetivos más importantes es seguir llevando adelante el proceso de paz.

88. El año pasado una serie de acontecimientos indicaron un mejoramiento de las relaciones de seguridad en América Latina. Los Gobiernos del Ecuador y el Perú finalmente tomaron las medidas necesarias para poner término a su prolongada controversia fronteriza, en tanto que la Argentina y Chile también han convenido en resolver sus controversias limítrofes.

Mantenimiento de la paz

89. Este último año ha sido tumultuoso para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Hacemos frente a grandes retos debido a la creación de una operación en gran escala en Kosovo, en muchos aspectos sin precedentes, a los preparativos de una nueva y compleja misión en la República Democrática del

Congo, a la ampliación de la misión en Sierra Leona, a muchas probabilidades de una nueva operación en Eritrea y Etiopía, a la evolución permanente de la situación en Timor y al reciente acuerdo recibido del Gobierno de Angola para que las Naciones Unidas mantengan su presencia en ese país.

90. El cierre de dos misiones importantes, a saber, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola y la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas, así como el término de una operación de seguimiento, a saber, el Grupo de Apoyo de Policía de las Naciones Unidas en Croacia, han reducido a 16 el número de operaciones de mantenimiento de la paz en curso.

91. En enero de 1999, un empeoramiento repentino de la situación de seguridad obligó a evacuar a la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona. El restablecimiento de la seguridad en Freetown permitió que la UNOMSIL regresara en marzo a prestar apoyo al proceso de paz, que culminó el 7 de julio con la firma del Acuerdo de Paz de Lomé. La aplicación del Acuerdo entrañará aumentar la presencia de personal de mantenimiento de la paz, situación que actualmente estamos examinando con la CEDEAO.

92. La inestabilidad y el peligro de las situaciones en las que desarrollan actividades las Naciones Unidas quedan de manifiesto en el número de bajas del personal de mantenimiento de la paz de la Organización. Entre el 1º de enero de 1998 y el 19 de agosto de 1999 perdieron la vida 34 personas al servicio de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Hemos contraído con ellos una deuda de gratitud que no podrá pagarse jamás.

93. Tal vez la tendencia más inquietante que se haya observado sea un desprecio cada vez mayor de las

normas internacionales. Además de los salvajes ataques perpetrados contra la población civil, se ha atacado también al personal de mantenimiento de la paz o se lo ha utilizado para manipular la opinión pública internacional. A este respecto celebro calurosamente la entrada en vigor de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado y deseo alentar con especial ahínco a los Estados Miembros para que ratifiquen ese instrumento. En respuesta a estos acontecimientos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha iniciado un estudio sistemático del problema de la violencia contra el personal de mantenimiento de la paz. Tendré sumo agrado en informar a los Estados Miembros de las conclusiones a que se llegue en el transcurso de esta labor.

94. Si el año fue tumultuoso para las fuerzas de mantenimiento de la paz, también puso a prueba al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En respuesta a los deseos de la Asamblea General, a fines de febrero se eliminó al personal proporcionado a título gratuito. Como consecuencia de esa decisión, el año pasado el personal total del Departamento se redujo en casi un 20%. A fin de ajustarse a la nueva situación y a la vez seguir llevando a cabo las funciones encomendadas, se procedió a una importante reestructuración del Departamento. En ese contexto se han creado o ampliado varias misiones, se han cerrado o liquidado otras y se han planificado posibles operaciones futuras. Es irónico que en la esfera de la logística y las comunicaciones, vital para desplegar misiones nuevas y liquidar las terminadas, haya sido en la que más se hayan hecho sentir las reducciones de personal.

95. Esta experiencia demuestra una vez más que para estar preparado se requiere una capacidad superior a la que exigen las actividades en curso. Por su naturaleza, la

demanda de operaciones de mantenimiento de la paz y de otras operaciones sobre el terreno es difícil de predecir, a lo que se suma el hecho de que frecuentemente esas operaciones deben establecerse con poco aviso previo. La credibilidad y eficacia de las nuevas operaciones son afectadas por la rapidez con que se despliegan. Toda demora brinda una oportunidad a los que se oponen al proceso de paz o a las condiciones de un acuerdo de tomar la iniciativa antes de que llegue el personal de las Naciones Unidas. Confío en que los Estados Miembros tengan presente esta consideración cuando determinen los recursos necesarios para la Organización, incluido el personal de la Sede.

96. A pesar de lo impredecible de los acontecimientos ocurridos el año pasado, algunos elementos no han experimentado cambios. Uno de ellos es que se ha seguido haciendo hincapié en operaciones de mantenimiento de la paz multidimensionales, actualmente la norma de la Organización. Las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz permiten hacer frente a la vez a diversos problemas: contribuyen a mantener las cesaciones de fuego y a desarmar y desmovilizar a los combatientes; ayudan a las partes a organizar o consolidar las instituciones y los procesos fundamentales, así como a fomentar el respeto de los derechos humanos, de manera que todos los interesados pueden perseguir sus intereses por cauces legítimos y no por la vía de las armas; prestan asistencia humanitaria para aliviar los sufrimientos que se estén padeciendo, y sientan las bases de un crecimiento económico y un desarrollo a más largo plazo en el entendimiento de que ningún sistema posterior a los conflictos puede ser duradero si no se preocupa de mejorar la suerte de la población empobrecida. La Organización sigue elaborando métodos para coordinar con mayor eficacia esta amplia gama de actividades.

97. En ocasiones anteriores me he referido a la forma en que mis representantes especiales aúnan los esfuerzos de los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas en apoyo de estrategias integradas de seguridad y desarrollo. Entre las nuevas innovaciones de este año se cuenta la labor que hemos realizado con el Banco Mundial en la República Centrafricana, donde las responsabilidades de las Naciones Unidas en materia de seguridad, elecciones y reforma institucional han corrido parejas con los esfuerzos del Banco para prestar ayuda a la estabilización económica y fomentar un crecimiento a más largo plazo. La Misión de las Naciones Unidas en la República Centrafricana (MINURCA) desempeñó una importante función de apoyo que permitió el desarrollo pacífico y con éxito de las elecciones legislativas de noviembre y diciembre de 1998. La MINURCA prestará apoyo a las elecciones presidenciales previstas para septiembre de 1999. Sin embargo, es inquietante que la financiación de la MINURCA no haya concitado mayor entusiasmo de parte de los donantes, y sin duda la falta de financiación conspirará contra los esfuerzos de la MINURCA para apoyar y observar esas elecciones.

98. También en el caso de Tayikistán, inicialmente los donantes no respondieron con entusiasmo a los pedidos de fondos para apoyar los proyectos de desmovilización, aspecto importante del mandato de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán. Las consiguientes demoras ponen de manifiesto una vez más las desventajas de que los elementos esenciales de un mandato se financien con contribuciones voluntarias y no con cuotas prorrateadas, como suele hacerse respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, se han registrado progresos importantes en el proceso de paz, por lo que nos sentimos razonablemente optimistas de que la Misión podrá cumplir su mandato.

99. El caso de Kosovo es el más reciente de la serie de innovaciones en materia de operaciones de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz después de los conflictos introducidas en el decenio de 1990 en cooperación con diversas organizaciones regionales y subregionales. En Kosovo cooperamos con la Unión Europea en los programas de reconstrucción y rehabilitación, y con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en la creación de instituciones. Las dos organizaciones cumplen sus funciones bajo la autoridad de mi Representante Especial. También estamos colaborando estrechamente con las fuerzas militares internacionales encargadas de la seguridad en Kosovo, para garantizar la coherencia de los esfuerzos civiles y militares.

100. En 1999 la Secretaría, en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, terminó de preparar una serie de principios y normas relativos a la observancia del derecho internacional humanitario por el personal de mantenimiento de la paz; estas normas se han publicado como boletín del Secretario General. Espero que la promulgación del boletín contribuya a aclarar el alcance de la aplicación del derecho internacional humanitario a las fuerzas y operaciones de las Naciones Unidas y a garantizar el respeto de las normas correspondientes.

Consolidación de la paz después de los conflictos

101. La consolidación de la paz después de los conflictos tiene por objeto prevenir la reaparición de los conflictos y crear las condiciones necesarias para que las sociedades asoladas por la guerra alcancen una paz duradera. Se trata de un proceso global que entraña una amplia cooperación interinstitucional respecto de una amplia gama de

cuestiones. Abarca actividades tan variadas como el mantenimiento de la paz en su forma tradicional, por una parte, y la asistencia electoral, por la otra.

102. El logro de la coordinación y complementariedad necesarias entre los organismos en los conflictos y en las situaciones de precariedad después de los conflictos sigue constituyendo un reto de grandes proporciones para las Naciones Unidas y sus colaboradores. En reconocimiento de la magnitud de este reto, en 1997 designé al Departamento de Asuntos Políticos, órgano que preside el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, centro de coordinación de las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos.

103. El año pasado se produjeron diversos acontecimientos en las operaciones de las Naciones Unidas de consolidación de la paz después de los conflictos. Las actividades sobre el terreno comprenden la planificación de una futura presencia de las Naciones Unidas en la República Centroafricana cuando termine el mandato de la MINURCA, el establecimiento de una nueva oficina dedicada a la consolidación de la paz en Guinea-Bissau, el mantenimiento de la importante presencia de las Naciones Unidas en Guatemala y la consolidación de prolongados procesos de paz en Camboya, El Salvador y en otros países.

104. Tras un año del divisivo y destructivo conflicto de Guinea-Bissau, han mejorado, si bien gradualmente, las posibilidades de un retorno a la normalidad. La Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz colabora con el Gobierno y la población a fin de coordinar una respuesta integrada a los desafíos de la consolidación de la paz. En Liberia, la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz está por cumplir su segundo año de actividades. A pesar de sus limitados recur-

sos financieros, la Oficina ha prestado apoyo a una serie de proyectos de reconciliación nacional y de restauración del respeto del Estado de derecho y de los derechos humanos.

105. La Misión de las Naciones Unidas de Verificación en Guatemala ha recibido de la Asamblea General el mandato de llevar a cabo una serie de actividades de consolidación de la paz después de los conflictos, además de verificar la aplicación de los acuerdos de paz, interponer sus buenos oficios y desarrollar actividades de asesoramiento y de información pública. Desde 1997 se ha venido haciendo un hincapié considerable en los derechos humanos, sobre todo en relación con los derechos de los indígenas, así como en la inversión en el campo social, la descentralización de las actividades estatales, el desarrollo rural, la reforma fiscal y judicial y la reforma de la seguridad pública y la defensa nacional. En 1998 estas iniciativas constituyeron la base de un conjunto de reformas constitucionales que fue aprobado por el Congreso pero que la población no ratificó en un referéndum nacional celebrado en mayo de 1999. Al acercarse las elecciones presidenciales y legislativas, previstas para noviembre de 1999, la garantía de una adhesión permanente a los objetivos de la paz será de importancia crítica para mantenerla

106. En El Salvador, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) proporciona asistencia al Gobierno respecto de las cuestiones todavía sin resolver del acuerdo de paz. El PNUD trabaja en estrecha coordinación con el Departamento de Asuntos Políticos, del cual depende la interposición de buenos oficios. Uno de los grandes retos a que hace frente el Gobierno que ha asumido recientemente el poder es consolidar las instituciones creadas y reformadas como parte del proceso de paz, en particular las encargadas de resolver la crisis de la seguri-

dad pública del país y de proteger y promover los derechos humanos.

107. La creación y desarrollo de instituciones, sobre todo en el sector judicial, así como la protección y promoción de los derechos humanos, son las tareas principales de la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH). Como en años anteriores, queda aún mucho por hacer para fortalecer las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil. Por fuerza, al haberse reducido la participación de la Organización de los Estados Americanos en la MICIVIH, a partir del 1º de julio de 1999, se resentirá el cumplimiento futuro de nuestro cometido, pero las funciones básicas seguirán llevándose adelante. Entre tanto, las Naciones Unidas y la comunidad internacional han prometido apoyar la celebración de elecciones legislativas y de autoridades locales a finales de 1999, requisito indispensable para el progreso futuro de Haití.

108. En este último año se han registrado acontecimientos positivos en Camboya. Gracias al establecimiento del nuevo Gobierno y el desmoronamiento del Khmer Rouge, finalmente el país se encuentra en paz y en condiciones de dedicarse a la reconstrucción. Mi Representante Personal en Camboya y los organismos de las Naciones Unidas en el país siguen comprometidos a prestar asistencia al Gobierno en sus esfuerzos por reorganizar la nación, incluido el fortalecimiento de sus instituciones democráticas y la prestación de asistencia al fomento y la protección de los derechos humanos.

Asistencia electoral

109. A fines del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990, la aplicación de amplios acuerdos de paz

en Angola, Camboya, El Salvador, Mozambique y Nicaragua exigió la presencia de importantes misiones electorales de

las Naciones Unidas para que ayudaran a organizar las elecciones previstas. Muchas veces consideradas la última etapa de largos procesos de establecimiento de la paz, las elecciones simbolizan el restablecimiento de la autoridad nacional en un nuevo sistema multipartidista de gobierno. No obstante, la experiencia ha demostrado que la relación entre las elecciones y los procesos de consolidación de la paz a largo plazo es extremadamente compleja. En los momentos en que la "era de la democratización" entra en una nueva etapa, la Organización ha modificado su estrategia de asistencia electoral aplicando un concepto más amplio de la consolidación de la paz después de los conflictos. Las elecciones, que hasta hace poco se veían principalmente como una estrategia para poner fin a situaciones de conflicto, se consideran hoy una oportunidad para crear y fortalecer las instituciones y para introducir programas de buen gobierno.

110. Las elecciones son necesarias, pero no suficientes, para crear democracias viables. Ese objetivo exige establecer o consolidar infraestructuras democráticas tales como comisiones electorales, leyes electorales y estructuras de administración de las elecciones, así como promover el sentido de ciudadanía y los correspondientes derechos y responsabilidades. La experiencia reciente de las Naciones Unidas en Nigeria ha demostrado de qué forma la colaboración en materia de asistencia electoral puede sentar las bases de actividades de asistencia a largo plazo después de las elecciones.

111. La amplia experiencia de las Naciones Unidas en el ámbito de la asistencia electoral les permite adaptar sus programas a fin de satisfacer con suma eficacia las exigencias de los distintos Estados Miembros.

Las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y la seguridad

112. En el decenio de 1990 las organizaciones regionales han venido cumpliendo una función cada vez más activa en los asuntos de seguridad regional, no sólo en las esferas de la diplomacia preventiva, el mantenimiento de la paz y el fomento de la confianza, sino también en la de la imposición de la paz. La relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales es compleja y por lo general fructífera, pero a veces difícil. De la experiencia reciente hemos extraído varias lecciones.

113. En primer lugar, para preservar las bases jurídicas del sistema internacional de seguridad, es imprescindible que las operaciones regionales de seguridad cuenten con un mandato del Consejo de Seguridad. Con frecuencia, las operaciones de ese tipo necesitarán también el apoyo político más amplio que sólo pueden prestar las Naciones Unidas, y, por lo general, los arreglos de paz exigirán la participación de las Naciones Unidas bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

114. En segundo lugar, es posible que las políticas de seguridad que dan resultado en una región no lo den en otras. En la mayor parte de las regiones no hay organizaciones que cuenten con la capacidad necesaria para llevar adelante operaciones importantes de mantenimiento o imposición de la paz. Algunas organizaciones regionales —muy en especial la OUA— desean adquirir una capacidad de mantenimiento de la paz, por lo que es importante que la comunidad internacional les preste ayuda a esos efectos. Aunque ello representará una empresa a largo plazo, los interesados pueden tener la seguridad de que las Naciones Unidas desempeñarán en ella una activa función de apoyo.

115. En tercer lugar, los casos complejos de emergencia humanitaria de hoy en día exigen respuestas multidisciplinarias igualmente complejas, que sólo las Naciones Unidas, por sus conocimientos y experiencia, pueden proporcionar. Se trate de responder a crisis o de aplicar acuerdos generales de paz, las Naciones Unidas tienen una capacidad sin parangón para coordinar medidas en un amplio ámbito de sectores y disciplinas.

116. Soy partidario de que se aumente la cooperación con las organizaciones regionales. Sin embargo, a medida que se amplía el ámbito de las actividades multilaterales, tanto la Secretaría como los Estados Miembros advierten que los recursos humanos y financieros asignados a las nuevas operaciones no se mantienen al ritmo del aumento de la demanda, y a veces apenas si son suficientes. Para que las Naciones Unidas no caigan en un ciclo en que las expectativas excedan a la capacidad, lo que provocaría la inevitable decepción así como una disminución de la confianza en la potencialidad de la Organización, es indispensable que se resuelva esta situación con la mayor energía y determinación.

Desarme

117. A lo largo del último año los acuerdos de desarme existentes se han visto amenazados por diversos acontecimientos que no sólo podrían minar la seguridad mundial, sino además provocar un aumento de los gastos militares en el planeta. Durante el año no se aprovecharon plenamente los mecanismos de desarme de las Naciones Unidas ni se llegó a un consenso para convocar un cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme en el que pudieran fijarse objetivos universales para el futuro inmediato. Sin embargo, las

Naciones Unidas han seguido dedicadas a resguardar las normas existentes y a facilitar, entre los Estados Miembros, la creación de la voluntad política necesaria para establecer nuevos acuerdos con miras a alcanzar la seguridad mundial con el nivel de armamentos más bajo posible que exijan los requisitos legítimos de defensa propia y seguridad.

118. El desarrollo y ensayo de misiles de mayor alcance por parte de varios países, el desarrollo de sistemas de defensa antimisiles y el hecho de que existan grandes cantidades de misiles listos para ser lanzados si se advierte peligro, representan amenazas graves a la paz y la seguridad. El establecimiento de normas negociadas multilateralmente contra la expansión de la tecnología de misiles balísticos con fines militares y en pro de la moderación en el desarrollo de misiles reduciría considerablemente la amenaza que representan los misiles balísticos, porten armas convencionales o de destrucción en masa. Además, al contarse con dichas normas, aumentarían considerablemente las posibilidades de lograr progresos en las negociaciones bilaterales y multilaterales de desarme y de control de armamentos, incluida la prevención de una carrera de armamentos en el espacio ultraterrestre.

119. La reducción progresiva y sistemática de las armas nucleares, que culmine con su total eliminación, seguirá siendo una de las tareas prioritarias de la comunidad internacional. Sin embargo, los avances logrados el año pasado fueron escasos. Una vez más, debido a diferencias de larga data sobre la forma de abordar las cuestiones de desarme nuclear, no fue posible comenzar las negociaciones sobre un tratado para prohibir la producción de material fisionable, que habían parecido factibles en el otoño de 1998. Entre tanto, hemos seguido apoyando las negociaciones en curso sobre el establecimiento de una

zona libre de armas nucleares en Asia central, en cuyo contexto se está dando forma a un texto del tratado correspondiente.

120. Continúan los esfuerzos para promover la entrada en vigor del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, en relación con el cual se prevé celebrar una conferencia este otoño. Es de importancia crítica que los tres Estados poseedores de armas nucleares que aún no han ratificado el Tratado, así como los Estados cuya ratificación es necesaria para que entre en vigor, depositen cuanto antes los instrumentos correspondientes. El logro de progresos tangibles en esta y otras esferas del desarme nuclear allanará el camino a la Conferencia de las Partes del Año 2000 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares.

121. Todas las actividades de desarme —sean tratados, componentes de mandatos de operaciones de mantenimiento de la paz o medidas de fomento de la confianza— a la vez apoyan los avances en materia de desarrollo económico y social y se nutren de éstos. La toma de conciencia del peligro de las minas terrestres, los avances en desminado, la prestación de asistencia médica, psicológica y técnica a las víctimas de las minas, en su mayoría mujeres y niños, consolidan el proceso de reconstrucción socioeconómica y desarrollo en los países que salen de un conflicto. En el mes de mayo los esfuerzos desplegados a escala mundial para prohibir las minas terrestres registraron un avance importante al convocarse la Primera Reunión de los Estados Partes en la Convención de Ottawa, por la que se prohíben las minas terrestres antipersonal y se dispone su destrucción. En diciembre se dará otro paso adelante a fin de reducir la devastación de las minas terrestres, cuando celebren su primera conferencia anual las partes en el Protocolo II enmendado de la Convención sobre ciertas

armas convencionales, que constituye una prohibición parcial de las minas terrestres.

122. Mediante otras medidas prácticas de desarme, como la reunión y destrucción de las armas pequeñas y ligeras, se podría reducir el potencial de violencia y aumentar la estabilidad, lo que facilitaría el proceso de desarrollo. La reducción de los presupuestos militares, sobre todo en los países que han superado conflictos, aumentará los recursos disponibles para el desarrollo. Confiamos que esta cuestión sea examinada a fondo por el Grupo Directivo de alto nivel sobre desarme y desarrollo, que se acaba de restablecer.

123. Causan una profunda y sostenida inquietud, por una parte, el hecho de que la Conferencia de Desarme, por tercer año consecutivo, no haya logrado convenir en un programa de trabajo y, por la otra, la falta de consenso para que la Asamblea General celebre un período extraordinario de sesiones dedicado al desarme.

Sanciones

124. Cada vez tiene mayor aceptación la necesidad de mejorar el concepto y la aplicación de las sanciones que impone el Consejo de Seguridad, así como la de reducir en la mayor medida de lo posible el costo humanitario que representan las sanciones para la población civil. Este objetivo se puede lograr seleccionando mejor los blancos de las sanciones, como han instado a que se haga los partidarios de las denominadas "sanciones inteligentes", o bien incorporando directamente en las resoluciones del Consejo de Seguridad excepciones humanitarias apropiadas y cuidadosamente formuladas. Considero acertados ambos criterios.

125. Continúan celebrándose intensos debates, dentro y fuera de las Naciones Unidas, sobre la eficacia de los actuales regímenes de sanciones, sean generales, como los que se han impuesto contra el Iraq, o con objetivos más precisos, como en el caso de la Jamahiriya Árabe Libia. Siguen en pie los interrogantes en cuanto a la mejor manera de hacer frente a los problemas que plantea su aplicación.

126. Desde 1997, el Gobierno de Suiza ha venido facilitando, en el llamado "proceso de Interlaken", un diálogo entre los sectores que aplican sanciones y los expertos. El objetivo ha sido estudiar la eficacia potencial de las sanciones financieras con objetivos precisos, que pueden incluir la congelación de los activos financieros y el bloqueo de las transacciones financieras de las entidades o personas objeto de sanciones. Aunque aún falta demostrar tal eficacia y resolver diversas cuestiones, ha quedado establecida la viabilidad técnica de esas sanciones, como se ha indicado en un informe presentado al Consejo de Seguridad en junio de 1999.