



**Asamblea General  
Consejo de Seguridad**

Distr.  
GENERAL

A/50/60\*  
S/1995/1\*  
25 de enero de 1995  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: FRANCÉS E INGLÉS

ASAMBLEA GENERAL  
Quincuagésimo período de sesiones  
MEMORIA DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE  
LA LABOR DE LA ORGANIZACIÓN

CONSEJO DE SEGURIDAD  
Quincuagésimo año

SUPLEMENTO DE "UN PROGRAMA DE PAZ": DOCUMENTO DE POSICIÓN DEL  
SECRETARIO GENERAL PRESENTADO CON OCASIÓN DEL CINCUENTENARIO  
DE LAS NACIONES UNIDAS

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 7	2
II. CAMBIOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS . . . . .	8 - 22	3
III. INSTRUMENTOS PARA PROMOVER LA PAZ Y LA SEGURIDAD	23 - 80	7
A. Diplomacia preventiva y establecimiento de la paz . . . . .	26 - 32	8
B. Mantenimiento de la paz . . . . .	33 - 46	9
C. Consolidación de la paz después de un conflicto . . . . .	47 - 56	13
D. Desarme . . . . .	57 - 65	15
E. Sanciones . . . . .	66 - 76	17
F. Acción coercitiva . . . . .	77 - 80	20
IV. COORDINACIÓN . . . . .	81 - 96	21
V. RECURSOS FINANCIEROS . . . . .	97 - 101	25
VI. CONCLUSIÓN . . . . .	102 - 105	26

\* Publicado nuevamente por razones técnicas.

## I. INTRODUCCIÓN

1. El 31 de enero de 1992 se celebró por vez primera una reunión del Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Había finalizado la guerra fría. Era un momento de esperanzas, de transformaciones y de expectativas crecientes tanto respecto de las Naciones Unidas como por parte de éstas. Los miembros del Consejo me pidieron que preparara 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" (véase el documento S/23500). Cinco meses después, en junio de 1992, presenté el informe titulado "*Un programa de paz*" (A/47/277-S/24111). En él se abordaban los tres temas que el Consejo me había pedido que examinara, a los que agregué el concepto conexo de consolidación de la paz después de los conflictos. El informe se refería, además, a la cuestión de la imposición de la paz.

2. Al formular recomendaciones sobre los medios de aumentar la capacidad de la Organización para mantener la paz y la seguridad, dije que de poco serviría buscar mecanismos y técnicas mejores si el nuevo espíritu de empresa común que había surgido y del que la Cumbre del Consejo de Seguridad constituía una clara manifestación no era "impulsado por la voluntad de adoptar las difíciles decisiones que exige una oportunidad como la presente" (*ibíd.*, párr. 6).

3. En los debates que celebraron posteriormente la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y los parlamentos de los Estados Miembros en relación con "*Un programa de paz*" se puso de manifiesto el apoyo generalizado del que eran objeto las recomendaciones que yo había formulado. Esos debates y el nuevo proceso iniciado en 1994 a los efectos de la preparación del informe titulado "*Un programa de desarrollo*" (véase el documento A/48/935), han servido asimismo para promover un consenso internacional respecto de la importancia capital del desarrollo económico y social como la base más segura de una paz duradera.

4. A partir de la Cumbre del Consejo de Seguridad se ha acelerado el ritmo de los acontecimientos. Se han producido transformaciones espectaculares por lo que respecta a la envergadura y al carácter de las actividades de las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad. Se abren paso conceptos nuevos y más amplios para encauzar esas actividades y vincularlas con la labor en pro del desarrollo. Se están modificando antiguas concepciones. Ha habido éxitos y fracasos. La Organización ha despertado un profundo interés en los medios de comunicación, los cuales se refieren a ella en términos que suelen ser encomiásticos, aunque más frecuentemente críticos, y se centran demasiado en sólo una o dos de las numerosas operaciones que ha puesto en marcha, dejando de lado otras que son fundamentales, así como la inmensa labor de las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social y otras esferas.

5. Todo esto confirma que seguimos atravesando un período de transición. El fin de la guerra fría constituyó un importante movimiento de placas tectónicas cuyos efectos aún se dejan sentir. No obstante, a pesar de que el terreno que pisamos todavía no es del todo estable, vivimos en una nueva era que ofrece una gran promesa de paz y de desarrollo.

6. Nuestra capacidad para cumplir esa promesa dependerá de la eficiencia con que sepamos sacar provecho de los éxitos y fracasos de la Organización en los primeros años del período posterior a la guerra fría. La mayoría de las ideas de "*Un programa de paz*" han demostrado ya su validez. Algunas, en cambio, no se han puesto en práctica. Sin embargo, el objetivo del presente documento de posición no es introducir modificaciones en "*Un programa de paz*" ni poner en tela de juicio estructuras y procedimientos que han superado la prueba del tiempo. Mucho menos se trata de presentar un tratado exhaustivo sobre las cuestiones que se examinan. Tiene por objeto, más bien, poner de relieve determinados ámbitos en los que han surgido dificultades imprevistas o previstas sólo parcialmente y en los que es preciso que los Estados Miembros adopten las "difíciles decisiones" a que me referí hace dos años y medio.

7. La celebración del cincuentenario de la Organización brindará una oportunidad para que la comunidad internacional aborde esas cuestiones y la trascendental tarea conexas de preparar "*Un programa de desarrollo*" y, además, indique con precisión el rumbo que los Estados Miembros desean que tome la Organización. El presente documento de posición se ofrece como una aportación a los numerosos debates que, según espero, se sostendrán en 1995, y tal vez después de esa fecha, dentro y fuera de los órganos intergubernamentales, en relación con la labor actual y el papel futuro de nuestra Organización.

## II. CAMBIOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

8. No cabe duda de que desde que finalizó la guerra fría han aumentado sobremanera las actividades de las Naciones Unidas relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad. Las cifras hablan por sí solas. En el cuadro siguiente figuran datos correspondientes a tres fechas: el 31 de enero de 1988 (cuando acababa la guerra fría), el 31 de enero de 1992 (fecha de la primera Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad) y hoy, en vísperas del cincuentenario de las Naciones Unidas.

9. Aun si no se hubiese modificado la naturaleza de las actividades, el aumento de su volumen habría llevado a la Organización al límite de su capacidad. Sin embargo, las actividades no son las mismas, y los cambios cualitativos han sido aún más importantes que los cuantitativos.

10. Uno de esos cambios consiste en que muchos de los conflictos actuales se producen más bien dentro de los Estados que entre éstos. Al finalizar la guerra fría desaparecieron también los obstáculos que habían impedido que surgieran conflictos en la ex Unión Soviética y en otros lugares. Resultado de ello ha sido una erupción de guerras dentro de Estados de reciente independencia, guerras a menudo de tipo religioso o étnico y con una cuota inusitada de violencia y crueldad. El fin de la guerra fría también parece haber contribuido a estallidos de guerras semejantes en el continente africano. Además, siguen sin resolverse algunas de las guerras atizadas por terceros dentro de algunos Estados durante la guerra fría. En cambio, ya casi no hay guerras entre Estados.

Cuadro

Algunas estadísticas de las actividades de las Naciones Unidas  
 relacionadas con la paz y la seguridad, 1988 a 1994

	Al 31 de enero de 1988	Al 31 de enero de 1992	Al 16 de diciembre de 1994
Resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en los 12 meses precedentes	15	53	78
Controversias y conflictos en que las Naciones Unidas participaron activamente en materia de diplomacia preventiva en el establecimiento de la paz en los 12 meses precedentes	11	13	28
Despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz			
Total	5	11	17
Clásicas	5	7	9
Multifuncionales	-	4	8
Despliegue de personal militar	9 570	11 495	73 393
Despliegue de policía civil	35	155	2 130
Despliegue de personal civil internacional	1 516	2 206	2 260
Países que aportan personal militar y policial	26	56	76
Presupuesto de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz (anual) (en millones de dólares EE.UU.)	230,4	1 689,6	3 610,0 <sup>a</sup>
Países en que las Naciones Unidas han emprendido actividades electorales en los 12 meses precedentes	-	6	21
Regímenes de sanciones impuestos por el Consejo de Seguridad	1	2	7

<sup>a</sup> Proyección.

11. De las cinco operaciones de mantenimiento de la paz que se llevaban adelante a principios de 1988, cuatro correspondían a guerras entre Estados y sólo una (el 20% del total) a un conflicto dentro de un Estado. De las 21 operaciones que se establecieron a partir de ese momento, sólo ocho se han debido a guerras entre Estados y 13 (el 62%) a conflictos dentro de Estados, aunque algunos de éstos, especialmente en la ex Yugoslavia, también tienen ciertas dimensiones interestatales. Nueve de las once operaciones establecidas a partir de enero de 1992 (el 82%) han respondido a conflictos intraestatales.

12. El nuevo tipo de conflictos intraestatales que ha surgido tiene ciertas características que ponen al personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas frente a problemas que no se habían visto desde la operación del Congo, realizada a principios del decenio de 1960. En estos conflictos generalmente participan no sólo ejércitos regulares sino también milicias y civiles armados con escasa disciplina y estructuras de mando mal definidas. Suele tratarse de guerras de guerrilla con frentes de combate indefinidos. Los civiles son las principales víctimas y, con frecuencia, los principales objetivos. Abundan las emergencias de carácter humanitario y las autoridades combatientes, en la medida en que cabe hablar de autoridades, no tienen capacidad para hacerles frente. La cantidad de refugiados registrados en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha pasado de 13 millones, a fines de 1987, a 26 millones a fines de 1994. Aún mayor fue el aumento de las personas desplazadas dentro de sus propios países.

13. Otra característica de esos conflictos es la desarticulación de las instituciones estatales, especialmente de la policía y el poder judicial, con la consiguiente paralización de la capacidad de gobernar, el desmoronamiento de la ley y el orden público y la aparición del bandolerismo y de un caos generalizado. No sólo quedan suspendidas las funciones de gobierno, sino que se destruyen o saquean sus bienes y los funcionarios con experiencia son asesinados o tienen que abandonar el país. Estas situaciones prácticamente no ocurren en las guerras entre Estados. Esto significa que la intervención internacional debe ir más allá de las acciones militares y humanitarias e incluir la promoción de la reconciliación nacional y el restablecimiento de un gobierno efectivo.

14. Estas últimas tareas requieren tiempo y sensibilidad. Las Naciones Unidas, por razones muy valederas, se resisten a asumir la responsabilidad de mantener la ley y el orden público; tampoco pueden imponer nuevas estructuras políticas o nuevas instituciones estatales. Sólo pueden ayudar a las facciones en pugna a ayudarse a sí mismas y a comenzar a convivir nuevamente. Con demasiada frecuencia, lo cierto es que las facciones no quieren recibir ayuda ni resolver sus problemas rápidamente.

15. En esos contextos, las actividades de mantenimiento de la paz resultan mucho más complejas y caras que cuando su labor principal era supervisar la cesación de fuego y controlar las zonas tapón con el consentimiento de los Estados participantes en el conflicto. Hoy en día, el mantenimiento de la paz puede entrañar situaciones de constante peligro.

16. No tengo palabras suficientes para encomiar al personal de las Naciones Unidas, tanto militar como civil, ni para expresar adecuadamente mi agradecimiento y admiración por su valor y sus sacrificios en esta nueva era de

desafíos a la paz y la seguridad. Las condiciones en que deben prestar sus servicios suelen ser extremadamente arduas. Muchos han ofrendado la vida. Muchos deben seguir adelante tras sufrir la pérdida de familiares y compañeros.

17. También es preciso reconocer que los servicios para apoyar el gran aumento del despliegue sobre el terreno debe prestarlos un personal de la Sede ya sobrecargado de trabajo y cuyo número, por limitaciones de recursos, se ha mantenido en unos niveles adecuados para una época anterior, cuando las exigencias eran mucho menores.

18. Otro cambio cualitativo es el uso de las fuerzas de las Naciones Unidas para proteger operaciones humanitarias. Los organismos humanitarios procuran prestar socorro a las víctimas civiles de la guerra, dondequiera se encuentren. Con mucha frecuencia las partes en pugna dificultan o imposibilitan esta tarea. Ello se debe a veces a las exigencias de la guerra, pero en la mayoría de los casos al hecho de que el socorro que se presta a una población en particular va en contra de los objetivos bélicos de una u otra parte. Además, los combatientes tienden cada vez más a desviar los suministros de socorro para atender a sus propios fines. Como las guerras son conflictos intraestatales, los organismos humanitarios a menudo tienen que llevar a cabo sus tareas en las condiciones caóticas y anárquicas ya descritas. En algunos casos, aunque no en todos, los horrores resultantes irrumpen en las pantallas de televisión del mundo entero y generan presión política para que las Naciones Unidas desplieguen tropas que faciliten y protejan las operaciones humanitarias. Si bien esas imágenes pueden ser de ayuda para aumentar el apoyo a las actividades humanitarias, a veces también crean un clima emocional que hace mucho más difícil la adopción de decisiones eficaces.

19. Ello ha llevado a que, en Bosnia y Herzegovina y en Somalia, se haya establecido un nuevo tipo de operación de las Naciones Unidas. A pesar de que en el Capítulo VII de la Carta se autoriza el uso de la fuerza, las Naciones Unidas siguen siendo neutrales e imparciales entre las partes en pugna, sin mandato para obligar a detenerse al agresor (cuando es posible identificarlo), ni para imponer una cesación de hostilidades. Tampoco son estas operaciones de mantenimiento de la paz como las puestas en práctica hasta ahora, ya que las hostilidades no se interrumpen y con frecuencia las partes en pugna no llegan a ningún arreglo sobre el cual se pueda basar un mandato de mantenimiento de la paz. El concepto de "zonas seguras" en Bosnia y Herzegovina es un caso similar. Con arreglo a él también se otorga a las Naciones Unidas un mandato humanitario en virtud del cual se autoriza el uso de la fuerza, pero para fines limitados y locales y no para poner fin a la guerra.

20. Un tercer cambio ha sido el de la naturaleza de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Durante la guerra fría, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas eran por lo general de carácter militar y se solían desplegar después de una cesación de fuego, pero antes de que se hubiera negociado un arreglo del conflicto correspondiente. De hecho, uno de los objetivos principales era crear las condiciones necesarias para entablar negociaciones con miras a llegar a un acuerdo. A fines del decenio de 1980, surgió un nuevo tipo de operación de mantenimiento de la paz. Las operaciones se establecían después de haberse llegado a un acuerdo por conducto de negociaciones, y tenían el mandato de ayudar a las partes a aplicar el

acuerdo general ya negociado. Tales operaciones han tenido lugar en Namibia, Angola, El Salvador, Camboya y Mozambique. En la mayoría de los casos han tenido un éxito notable.

21. En los acuerdos negociados no sólo se abordaban temas militares, sino que además se resolvía una amplia gama de cuestiones civiles. Así pues, las Naciones Unidas se encontraron en una situación en la que se les pedía que se hicieran cargo de una serie de funciones sin precedente: la supervisión de la cesación de fuego, el reagrupamiento y desmovilización de las tropas, la reintegración de éstas a la vida civil y la destrucción de sus armas; la elaboración y aplicación de programas de remoción de minas; el retorno de refugiados y personas desplazadas; la prestación de asistencia humanitaria; la supervisión de las estructuras administrativas existentes; el establecimiento de nuevas fuerzas policiales; la verificación del respeto de los derechos humanos; la formulación y supervisión de reformas constitucionales, judiciales y electorales; la observación, supervisión, e incluso la organización y celebración, de elecciones; y la coordinación del apoyo para la rehabilitación y reconstrucción económicas.

22. En cuarto lugar, estas operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz han puesto de relieve el papel que pueden desempeñar las Naciones Unidas después de haberse llegado a un acuerdo negociado. En la actualidad se reconoce que la aplicación de un acuerdo en el plazo prescrito tal vez no baste para impedir un nuevo estallido del conflicto. Es preciso contar con programas coordinados, a lo largo de varios años y en diversas esferas, para garantizar la erradicación de las causas originales de la guerra. Para ello es preciso establecer y fortalecer las instituciones nacionales, promover los derechos humanos, crear fuerzas de policía civil y adoptar otras medidas en la esfera política. Como señalé en "Un programa de desarrollo" (A/48/935), sólo con esfuerzos continuos destinados a resolver los problemas socioeconómicos, culturales y humanitarios subyacentes, se podrá lograr que la paz alcanzada descansa sobre una base duradera.

### III. INSTRUMENTOS PARA PROMOVER LA PAZ Y LA SEGURIDAD

23. Las Naciones Unidas han creado diversos instrumentos para el control y la resolución de los conflictos entre los Estados y dentro de éstos. Los más importantes son la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz, el desarme, las sanciones y la imposición de la paz. Los tres primeros sólo se pueden utilizar con el consentimiento de las partes en el conflicto de que se trate. En cambio, las sanciones y la imposición de la paz son medidas coactivas, por lo que, por definición, no exigen el consentimiento de las partes afectadas. El desarme puede llevarse a cabo por acuerdo o en el contexto de las medidas coactivas previstas en el Capítulo VII.

24. Las Naciones Unidas no tienen ni reivindican el monopolio de ninguno de esos instrumentos. Todos ellos pueden ser utilizados (y de hecho lo han sido, en su mayoría) por organizaciones regionales, grupos de Estados constituidos a tal efecto o Estados a título individual. No obstante, las Naciones Unidas tienen una experiencia sin precedentes al respecto, por lo que la comunidad

internacional recurre cada vez con más frecuencia a ellas desde la terminación de la guerra fría. Además, el sistema de las Naciones Unidas está mejor dotado que las organizaciones regionales o los Estados Miembros para arbitrar y aplicar los métodos generales y a largo plazo que son necesarios para dar una solución duradera a los conflictos.

25. Sin embargo, las deficiencias observadas en el cumplimiento por las Naciones Unidas de las tareas que se les han encomendado parecen haber inclinado recientemente a los Estados Miembros a arbitrar otros métodos, particularmente, aunque no de manera exclusiva, cuando es necesario un despliegue rápido de grandes contingentes. Por ello, es necesario arbitrar métodos para que las Naciones Unidas puedan desempeñar mejor las funciones que les atribuye la Carta.

#### A. Diplomacia preventiva y establecimiento de la paz

26. No cabe duda que es mejor impedir los conflictos mediante mecanismos de alerta temprana y de diplomacia discreta y, en algunas ocasiones, despliegues preventivos, en lugar de tener que realizar importantes operaciones político-militares para resolverlos una vez que han estallado. En su declaración de 31 de enero de 1992 (S/23500), el Consejo de Seguridad me encargó que asignase prioridad a las actividades de diplomacia preventiva y de establecimiento de la paz. En consecuencia, procedí a crear un Departamento de Asuntos Políticos para que desempeñase diversas funciones políticas que anteriormente estaban a cargo de diversos órganos de la Secretaría. Desde su creación, el Departamento ha atravesado varias etapas sucesivas de reestructuración, y actualmente está en condiciones de seguir los acontecimientos políticos que tienen lugar en todo el mundo, con lo que puede dar una alerta temprana respecto de los conflictos inminentes y analizar la posibilidad de que las Naciones Unidas adopten medidas preventivas y medidas que contribuyan a resolver los conflictos existentes.

27. La experiencia ha demostrado que el principal obstáculo a que esos esfuerzos logren su objetivo no es, como creen muchos, la falta de información, de capacidad de análisis o de ideas por lo que respecta a las iniciativas de las Naciones Unidas. Desde el primer momento esos esfuerzos tropiezan con la renuencia de alguna de las partes a aceptar la ayuda de las Naciones Unidas. Ello ocurre así tanto en el caso de los conflictos entre Estados como en el de los conflictos internos, a pesar de que la adopción de medidas por las Naciones Unidas se ajusta plenamente a la Carta en el caso de los primeros y debe estar en consonancia con el párrafo 7 del Artículo 2 en el caso de los segundos.

28. A título colectivo, los Estados Miembros alientan al Secretario General a que desempeñe una función activa en ese ámbito; a título individual, suelen ser renuentes a que el Secretario General actúe de esa forma cuando son partes en un conflicto. Es difícil concebir un método para hacer desaparecer esa renuencia. Ciertamente las Naciones Unidas no pueden imponer sus servicios de diplomacia preventiva y establecimiento de la paz a los Estados Miembros que no los desean. Jurídica y políticamente, sus solicitudes de intervención de las Naciones Unidas o, por lo menos, su aceptación de la intervención, tienen carácter sine qua non. Únicamente se puede adoptar una solución a largo plazo que tal vez entrañe crear en la comunidad internacional una mentalidad o unos valores a cuyo tenor, como



norma general, los Estados Miembros acepten los ofrecimientos de buenos oficios de las Naciones Unidas.

29. Por otra parte, se plantean dos problemas prácticos en este ámbito. Habida cuenta del apoyo que frecuentemente han expresado los Estados Miembros a la diplomacia preventiva y al establecimiento de la paz, aprovecho la oportunidad para recomendar que se adopten medidas cuanto antes para resolver esos problemas.

30. El primero de ellos es la dificultad de encontrar personalidades con las aptitudes diplomáticas necesarias y que estén dispuestos a prestar sus servicios durante cierto tiempo en calidad de representantes o enviados especiales del Secretario General. De resultas de la reducción de los puestos de categoría superior de la Secretaría, ya no existe la capacidad adicional de antaño.

31. El segundo problema guarda relación con el establecimiento y la financiación de pequeñas misiones sobre el terreno encargadas de realizar actividades de diplomacia preventiva y de establecimiento de la paz. A ese respecto, existen procedimientos aceptados y de resultados comprobados en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz. Sería preciso proceder de la misma manera respecto de la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz. Aunque los enviados especiales pueden lograr mucho haciendo visitas, su capacidad aumenta considerablemente si se puede dar continuidad a su labor con la presencia de pequeñas misiones de apoyo sobre el terreno de carácter permanente. Los Estados Miembros no tienen una opinión clara de si la autoridad legislativa que ha de entender de esas cuestiones debe ser el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, ni existe un procedimiento presupuestario bien definido para atender a esa necesidad.

32. Hay dos soluciones posibles. La primera consiste en incluir, en el presupuesto ordinario, un crédito para imprevistos que podría ser del orden de 25 millones de dólares de los Estados Unidos por bienio y que se destinaría a esas actividades. La segunda sería aumentar el crédito existente para actividades imprevistas y extraordinarias y permitir su utilización en todas las actividades de diplomacia preventiva y establecimiento de la paz y sólo a las comprendidas en el ámbito estricto de la paz y la seguridad internacionales.

#### B. Mantenimiento de la paz

33. Las Naciones Unidas pueden estar orgullosas de la celeridad con que ha evolucionado el concepto de mantenimiento de la paz en respuesta al nuevo entorno político resultante de la terminación de la guerra fría. No obstante, los últimos años han confirmado que es primordial que se observen ciertos principios básicos del mantenimiento de la paz para que las actividades correspondientes tengan éxito. Hay tres principios que revisten importancia: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa. Al analizar los éxitos y fracasos más recientes queda de manifiesto que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que alguno de ellos no se observó en las que resultaron menos satisfactorias.

34. Hay tres aspectos de mandatos recientes que, en particular, dieron lugar a operaciones de mantenimiento de la paz que no contaron con el consentimiento de las partes, se desarrollaron de una manera considerada parcial o recurrieron al uso de la fuerza sin que lo exigiera el principio de la legítima defensa. Esos aspectos entrañaron labores de protección de operaciones humanitarias durante conflictos bélicos, de protección de poblaciones civiles en las zonas denominadas seguras y de presión sobre las partes para que lograsen la reconciliación nacional a un ritmo más rápido del que estaban dispuestas a aceptar. Casos ilustrativos a este respecto son los de Somalia y de Bosnia y Herzegovina.

35. En uno y otro casos, se establecieron nuevos mandatos para unas operaciones de mantenimiento de la paz que ya estaban en marcha, mandatos que exigían recurrir al uso de la fuerza y que por ello no se podían conjugar con mandatos existentes que requerían el consentimiento de las partes, una actuación imparcial y la abstención de recurrir al uso de la fuerza. Tampoco era posible aplicar esos nuevos mandatos sin una capacidad militar mucho mayor que la que se había obtenido, como ocurrió en el caso de la ex Yugoslavia. En realidad, no hay nada más peligroso para una fuerza de mantenimiento de la paz que pedirle que recurra al uso de la fuerza cuando su composición, armamento, apoyo logístico y despliegue le impiden hacerlo. La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz; además, la dinámica de esta última es incompatible con el proceso político que se desea facilitar mediante las operaciones de mantenimiento de la paz. Si se desdibuja la distinción entre unas y otras se puede menoscabar la viabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal.

36. Los problemas internacionales no se pueden resolver rápidamente ni dentro de un plazo concreto. Se suele pedir a las Naciones Unidas que resuelvan conflictos de larga data que han puesto en entredicho las gestiones de establecimiento de la paz realizadas por otros. Para resolverlos hay que llevar a cabo una labor de diplomacia discreta y establecer un proceso político que permita, durante cierto tiempo, fomentar la confianza y arbitrar soluciones negociadas para controversias de larga data. Casi todos esos procesos, que suelen tropezar con frustraciones y contratiempos, duran invariablemente más de lo que se esperaba. Es necesario resistir a la tentación de recurrir a la fuerza de las armas para agilizarlos. El mantenimiento de la paz y el recurso al uso de la fuerza (salvo en legítima defensa) se deben considerar técnicas alternativas y no puntos adyacentes de una línea continua que permite un paso fácil de uno a otro.

37. En el ámbito del mantenimiento de la paz también han surgido diversas dificultades prácticas en los últimos tres años, sobre todo por lo que respecta al mando y al control, a la disponibilidad de contingentes y equipo, y a la capacidad de información de las operaciones.

38. En materia de mando y control, es conveniente distinguir tres niveles de autoridad:

a) La dirección política general, que corresponde al Consejo de Seguridad;

- b) La dirección ejecutiva y el mando, a cargo del Secretario General;
- c) El mando sobre el terreno, encomendado por el Secretario General al jefe de la misión (representante especial o comandante de la fuerza/jefe de observadores militares).

La distinción entre esos tres niveles se debe tener siempre presente con objeto de evitar confusiones en cuanto a sus funciones y obligaciones. No corresponde al jefe de la misión formular los objetivos políticos generales de la misión, ya que incumbe al Consejo de Seguridad o al Secretario General, en Nueva York, tomar decisiones sobre las cuestiones que exigen una comprensión cabal de las condiciones imperantes sobre el terreno.

39. En los últimos años ha aumentado cada vez más la tendencia del Consejo de Seguridad a ocuparse de los pormenores de las operaciones de mantenimiento de la paz. Habida cuenta de la importancia de las cuestiones que se plantean y del volumen de los recursos que se asignan a las operaciones de mantenimiento de la paz, es justo y legítimo que el Consejo desee ser consultado e informado con todo detalle. Ha mejorado considerablemente el procedimiento para hacerlo. Con objeto de que preste asistencia al Consejo de Seguridad cuando se le informe sobre los acontecimientos más recientes, he nombrado a uno de mis Asesores Especiales para que me represente personalmente ante el Consejo. No obstante, en lo concerniente a la información, hay que reconocer que, habida cuenta de las características nebulosas y confusas inevitables en las condiciones casi de guerra en que se suele encontrar el personal de mantenimiento de la paz (por ejemplo, en Angola, Camboya, Somalia y la ex Yugoslavia), hace falta tiempo para comprobar la veracidad de los informes iniciales. Es comprensible que los jefes de misión tengan que actuar con más mesura que los medios de comunicación al difundir hechos aún no completamente comprobados.

40. También es comprensible que los gobiernos que aportan contingentes, que deben responder ante sus parlamentos y electorados de la seguridad de sus tropas, deseen que se les mantenga plenamente informados, sobre todo cuando la operación de que se trata tropieza con dificultades. He procurado atender a sus preocupaciones organizando reuniones periódicas para informarles y dialogar con ellos acerca de la realización de las distintas operaciones. En esas reuniones han participado miembros del Consejo de Seguridad, el cual, recientemente, ha decidido institucionalizarlas. Es importante que esto no dé lugar a que se desdibujen los claros niveles de autoridad a que me he referido anteriormente.

41. Otro principio importante es el de la unidad del mando. La experiencia de Somalia ha destacado una vez más la necesidad de que las operaciones de mantenimiento de la paz funcionen como un todo integrado. Esa necesidad es aún más imperiosa cuando la misión se lleva a cabo en condiciones peligrosas. No puede haber ninguna posibilidad de que las partes comprometan la cohesión de la operación dando un trato favorable a algunos contingentes y desfavorable a otros. Los gobiernos que aportan contingentes tampoco deben proporcionar directrices, ni mucho menos dar órdenes, a sus contingentes respecto de cuestiones operacionales. Ello crea divisiones dentro de la fuerza, aumenta las dificultades propias de una operación multinacional y multiplica el riesgo de sufrir bajas. También puede crear la impresión entre las partes de que la operación responde a los objetivos políticos de los gobiernos que aportan

contingentes y no a la voluntad colectiva de las Naciones Unidas que ha formulado el Consejo de Seguridad. Tales impresiones comprometen inevitablemente la legitimidad y eficacia de las operaciones.

42. Por supuesto, los comandantes en el terreno tienen instrucciones de consultar a los comandantes de los contingentes nacionales y de asegurarse de que comprenden el enfoque general del Consejo de Seguridad, así como el papel asignado a sus contingentes. Pero no se puede permitir que esas consultas se transformen en negociaciones entre el comandante en el terreno y los gobiernos que aportan contingentes, los cuales deben negociar únicamente con la Secretaría, en Nueva York.

43. Con respecto a la disponibilidad de tropas y equipo, los problemas han ido adquiriendo cada vez más gravedad. La disponibilidad ha disminuido perceptiblemente en relación con las necesidades de la Organización. Se han hecho considerables esfuerzos para ampliar y perfeccionar los acuerdos sobre fuerzas de reserva, pero estos acuerdos no constituyen ninguna garantía de que se vayan a proporcionar tropas para una operación determinada. Por ejemplo cuando en mayo de 1994 el Consejo de Seguridad decidió ampliar la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda (UNAMIR), ninguno de los 19 gobiernos que en ese entonces se habían comprometido a tener tropas de reserva convino en aportar contingentes.

44. En estas circunstancias, he llegado a la conclusión de que las Naciones Unidas necesitan considerar seriamente la idea de una fuerza de reacción rápida. Esta fuerza sería la reserva estratégica del Consejo de Seguridad y se desplegaría cuando existiera una necesidad urgente de tropas de mantenimiento de la paz. Podría estar constituida por unidades de varios países, cada una de ellas de tamaño similar al de un batallón. Todas las unidades se adiestrarían conforme a las mismas normas, usarían los mismos procedimientos operacionales, contarían con equipo integrado de comunicaciones y participarían en maniobras conjuntas a intervalos periódicos. Estarían basadas en sus países de origen pero se mantendrían en un estado de disponibilidad elevado. La utilidad del mecanismo dependería, por supuesto, de las garantías que tuviera el Consejo de Seguridad de poder contar efectivamente con esta fuerza en una emergencia. Sería un mecanismo complicado y costoso, pero estoy convencido de que ha llegado el momento de ponerlo en marcha.

45. La necesidad de equipo y entrenamiento adecuado es también motivo de creciente preocupación. En principio, los gobiernos que aportan contingentes deben asegurarse de que sus tropas lleguen con todo el equipo necesario para ser plenamente operacionales. Sin embargo, cada vez es más frecuente que los Estados Miembros ofrezcan tropas sin el equipo y el entrenamiento necesarios. Al carecer de otras opciones, las Naciones Unidas se han visto obligadas a obtener equipo en el mercado o recurriendo a las contribuciones voluntarias de otros Estados Miembros. Se necesita aún más tiempo para que las tropas aprendan a usar el equipo, que a menudo no han visto antes. Se podrían adoptar diversas medidas para remediar este problema, por ejemplo, que las Naciones Unidas establecieran existencias de reserva de equipo estándar de mantenimiento de la paz, como se ha propuesto frecuentemente, así como una colaboración a largo plazo entre los gobiernos que necesitan equipo y los que están dispuestos a proporcionarlo.

46. Otra lección de la experiencia obtenida recientemente es que las operaciones de mantenimiento de la paz, sobre todo las que se realizan en circunstancias difíciles, necesitan contar con instrumentos eficaces de información. Deben estar en condiciones de explicar su mandato a la población y, al proporcionar una fuente de información fidedigna e imparcial, combatir la información errónea difundida acerca de ellas, incluso por las partes en pugna. La radio es el medio más eficaz para alcanzar ese objetivo. Se reconoce que en todas las operaciones en que se proporcionaron medio de información, incluidos medios radiofónicos, ello fue una contribución invaluable al éxito de la operación, incluso en una etapa tardía. He dado instrucciones para que en la planificación de las operaciones futuras se examine desde el principio la posible necesidad de crear una capacidad de información y que en el proyecto de presupuesto se prevean los recursos correspondientes.

### C. Consolidación de la paz después de un conflicto

47. El concepto de la consolidación de la paz después de un conflicto goza de aceptación general. Las medidas aplicables (que son muchas) también pueden apoyar la diplomacia preventiva. La desmilitarización, el control de las armas ligeras, las reformas institucionales, el mejoramiento de la policía y del sistema judicial, la vigilancia de los derechos humanos, la reforma electoral y el desarrollo social y económico pueden ser igualmente valiosos tanto para prevenir un conflicto como para sanar las heridas una vez terminado el conflicto.

48. Sin embargo, la aplicación práctica del concepto de la consolidación de la paz después de un conflicto puede ser complicada. Exige medidas integradas y negociaciones delicadas entre las Naciones Unidas y las partes en el conflicto respecto de las actividades de consolidación de la paz que se han de emprender.

49. Cabe examinar dos tipos de situación. La primera es el caso en que se ha negociado un acuerdo amplio, con disposiciones a largo plazo en las esferas política, económica y social para hacer frente a las raíces del conflicto, y la verificación de la aplicación del acuerdo se confía a una operación multifuncional de mantenimiento de la paz. La segunda es el caso en que la consolidación de la paz, ya sea preventiva o posterior al conflicto, se emprende en relación con un conflicto potencial o ya ocurrido, sin que se haya desplegado operación alguna de mantenimiento de la paz. En una y otra situación el objetivo fundamental es crear estructuras para institucionalizar la paz.

50. La primera situación es más fácil de manejar, pues las Naciones Unidas ya están presentes. Las partes han aceptado su papel en el establecimiento y mantenimiento de la paz. El mandato de la operación de mantenimiento de la paz habrá incluido diversas actividades de consolidación de la paz, en particular la vital reintegración de los ex combatientes a actividades civiles productivas.

51. Aun así, los elementos políticos disconformes con el acuerdo de paz concertado por su gobierno (y con la función de verificación por las Naciones Unidas prevista en dicho acuerdo) tal vez alberguen resentimientos por la presencia de las Naciones Unidas y esperen con impaciencia su partida. Sus objeciones pueden encontrar eco en los Estados Miembros que temen que las

Naciones Unidas corran el peligro de asumir gradualmente un papel que lesione la soberanía del país en cuestión y en otros Estados Miembros que puedan estar preocupados por las consecuencias financieras de un compromiso de consolidación de la paz a largo plazo.

52. Por consiguiente, es necesario determinar cuidadosamente el calendario y las modalidades de la partida de la operación de mantenimiento de la paz, así como la transferencia de sus funciones de consolidación de la paz a otros, en consulta lo más estrecha posible con el Gobierno interesado. Deben primar los deseos del Gobierno, pero las Naciones Unidas, tras haber hecho esfuerzos considerables para ayudar a poner fin al conflicto, tienen el legítimo derecho de expresar opiniones y ofrecer asesoramiento con respecto a las medidas que el Gobierno podría tomar para reducir el peligro de perder lo ya logrado. En el calendario y las modalidades también deben tenerse en cuenta cualesquiera funciones de verificación de las que sigan siendo responsables las Naciones Unidas.

53. La mayoría de las actividades que, tomadas en conjunto, constituyen la consolidación de la paz, están comprendidas en los mandatos de los diversos programas, fondos, oficinas y organismos del sistema de las Naciones Unidas en los campos económicos, social, humanitario y de derechos humanos. Es posible que en un país arruinado por la guerra la reanudación de esas actividades o, por lo menos, su coordinación deba confiarse al comienzo a una operación multifuncional de mantenimiento de la paz, pero a medida que se vaya restableciendo la normalidad, los programas, fondos, oficinas y organismos también podrán restablecer su presencia y relevar gradualmente a la operación de mantenimiento de la paz. Oportunamente, el coordinador residente asumirá las funciones de coordinación confiadas temporalmente al representante especial del Secretario General.

54. En tales casos también puede ser necesario disponer que la responsabilidad en materia de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad, que habrá autorizado el mandato y el despliegue de la operación de mantenimiento de la paz, se traspase a la Asamblea General o a otro órgano intergubernamental cuyo mandato incluya las actividades civiles de consolidación de la paz que se seguirán realizando. El calendario de este traspaso de responsabilidad interesará particularmente a ciertos Estados Miembros debido a sus consecuencias financieras. Cada caso deberá decidirse con arreglo a sus circunstancias particulares y deberá regir el principio de que las consideraciones institucionales o presupuestarias no deben comprometer la continuidad de los esfuerzos de las Naciones Unidas sobre el terreno.

55. La situación más difícil es la del caso en que se considere necesario realizar actividades de consolidación de la paz después de un conflicto (o actividades preventivas) en un país en que las Naciones Unidas no tengan ya un mandato de establecer o mantener la paz. ¿Quién determinará en tal caso la necesidad de tales medidas y las propondrá al Gobierno? Si esas medidas se limitan exclusivamente a los campos económico, social y humanitario, caerán probablemente dentro de la esfera de competencia del coordinador residente, quien podrá recomendarlas al Gobierno. Pero aun si el coordinador residente contara con los medios o la capacidad de vigilar y analizar todos los indicadores de una crisis inminente en la esfera política y de seguridad, lo que

es poco frecuente, ¿podría actuar sin exponerse a la acusación de que ha excedido su mandato al asumir funciones políticas, sobre todo si las medidas propuestas atañen a cuestiones de seguridad, policía o derechos humanos?

56. En tales circunstancias, la función de alerta temprana debe corresponder a la Sede de las Naciones Unidas, que habrá de aprovechar toda la información de que disponga, incluidos los informes del coordinador residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de otros funcionarios de las Naciones Unidas en el país de que se trate. Si el análisis de esta información da la alerta de una crisis inminente, el Secretario General, basándose en su mandato general en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y consolidación de la paz, podrá tomar la iniciativa de enviar una misión, con la anuencia del Gobierno, para examinar con él las medidas que convenga adoptar.

#### D. Desarme

57. En la Cumbre que celebraron el 31 de enero de 1992, los miembros del Consejo de Seguridad destacaron su interés y su preocupación por las cuestiones del desarme, el control de armamentos y la no proliferación, y se refirieron en particular a las armas de destrucción masiva. Se comprometieron a adoptar medidas para aumentar la eficacia de la labor de las Naciones Unidas.

58. Se han hecho progresos considerables desde enero de 1992. Se sigue observando en gran medida la moratoria sobre los ensayos nucleares. La Conferencia de Desarme ha decidido finalmente iniciar negociaciones sobre un tratado de prohibición completa de los ensayos. La Asamblea General ha recomendado la negociación de un tratado por el que se prohíba la producción de material fisionable. Se está procurando fortalecer la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción (resolución 2826 (XXVI), anexo), que han ratificado 131 países, mediante el establecimiento de mecanismos de verificación. La Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción<sup>1</sup> ha sido firmada por 159 países, pero no entrará en vigor hasta que se haya cumplido el requisito de su ratificación por 65 signatarios. Se han registrado algunas adhesiones importantes al Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (resolución 2373 (XXII), anexo).

59. Otorgo particular importancia al éxito de la próxima Conferencia de las Partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. También es muy importante que entre en vigor cuanto antes la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento y el empleo de armas químicas. Es necesario seguir impulsando las actividades en curso en todas esas esferas. Han de buscarse formas de compaginar la transferencia de tecnología con las medidas necesarias para impedir la utilización de esa tecnología con fines militares.

60. Estas cuestiones son de importancia capital tanto para la seguridad de la humanidad como para la liberación de los recursos económicos, científicos y tecnológicos necesarios para promover la paz y el progreso humano. Sin embargo, en el presente documento de posición, dedicado a la experiencia reciente de la

Organización en conflictos concretos, quisiera concentrarme en lo que podría denominarse "microdesarme", por el que entiendo procesos concretos de desarme en el contexto de conflictos que las Naciones Unidas están tratando de solucionar, y en relación con las armas, en su mayoría ligeras, con las que se está matando a centenares de miles de personas.

61. El microdesarme tiene gran importancia en la actualidad, por la enorme proliferación de las armas de asalto automáticas, las minas antipersonal y otras armas similares. Las autoridades competentes han calculado que todos los años se gastan miles de millones de dólares en armas ligeras, las que representan cerca de la tercera parte del volumen total del comercio mundial de armamentos. Muchas de esas armas, cuyos vendedores son distintos países desarrollados, son adquiridas por los países en desarrollo que menos se pueden permitir dilapidar con esos fines sus valiosos y limitados recursos. Además, el volumen del comercio de armas ligeras es mucho más peligroso lo que indica su mero costo monetario.

62. El microdesarme desempeña un papel importante en conjunción con todas las demás técnicas examinadas en el presente documento de posición. La recogida, el control y la eliminación de armamentos han constituido aspectos fundamentales de la mayoría de los acuerdos generales de paz en los que las Naciones Unidas han desempeñado un papel en la esfera del mantenimiento de la paz. De ahí que la Organización cuente con más experiencia que nadie en esa esfera. El microdesarme es igualmente importante para el proceso de consolidación de la paz después de los conflictos; el caso de Nicaragua ha demostrado lo que puede lograrse mediante programas imaginativos tendentes a retirar de la circulación las numerosas armas ligeras que quedan en poder de la población de un país al término de una larga guerra civil. También puede iniciarse un proceso de desarme después de aplicación de medidas coercitivas, como se ha demostrado en el Iraq, donde la Comisión Especial de las Naciones Unidas ha desempeñado un papel de avanzada en el proceso de desarme concreto, aunque en ese caso se ha tratado de armas de destrucción masiva. Todos los regímenes de sanciones comprenden un embargo de armamentos, y la experiencia ha confirmado la dificultad de vigilar el tráfico transfronterizo de armas hacia los países que se encuentran en guerra con sus vecinos o en guerra civil.

63. Hay dos categorías de armas ligeras a las que se debe prestar particular atención. La primera es la de las armas de pequeño calibre, que son probablemente las causantes de la mayoría de las muertes que se producen en los conflictos actuales. Hay abundancia de ellas en todo el mundo, y su tráfico es muy difícil de vigilar, y más todavía de interceptar. Las causas de esa situación son numerosas: las armas suministradas en el pasado por las partes en la guerra fría a sus Estados clientes, los conflictos internos, la competencia por los mercados comerciales, las actividades criminales y el derrumbe de la capacidad del Estado para mantener la ley y el orden público (lo que, además de facilitar las actividades delictivas, brinda a los ciudadanos en general una razón legítima para adquirir armas para defenderse). La misión consultiva piloto que envié a Malí en agosto de 1994 a solicitud del Gobierno de ese país ha confirmado la extraordinaria dificultad de controlar el tráfico ilícito de armas de pequeño calibre, problema que sólo puede abordarse eficazmente a escala regional. Se tardará mucho en encontrar soluciones efectivas, pero estoy firmemente convencido de que la búsqueda debe empezar ya.



64. Otro problema es el de la proliferación de las minas antipersonal. Una de las tendencias positivas de los últimos años ha sido la atención que se ha prestado a ese problema. La comunidad internacional ya ha empezado a tratar de resolverlo. En las actividades que se realizan actualmente en el contexto de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados<sup>2</sup> se ha otorgado prioridad a las minas antipersonal, y el llamamiento de la Asamblea General a la imposición de una moratoria a la exportación de esas armas ha recibido mucho apoyo entre los países productores. Además, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) está elaborando nuevos protocolos de esa Convención. Mientras tanto, sigue procurándose mitigar el problema que plantean los alrededor de 110 millones de minas terrestres ya sembradas. Esa cuestión debe seguir siendo objeto de una atención prioritaria. Estoy de acuerdo en que el Registro de Armamentos Convencionales tiene gran importancia para esas actividades. En un contexto más amplio, es esencial convertirlo en un mecanismo universal y no discriminatorio.

65. A los progresos registrados desde 1992 en la esfera de las armas de destrucción masiva y de los grandes sistemas de armamentos deben seguir progresos paralelos en lo que se refiere a las armas convencionales, en particular las armas ligeras. Se tardará mucho en encontrar soluciones efectivas, pero estoy firmemente convencido de que la búsqueda debe empezar ya, y me propongo participar plenamente en ese empeño.

#### E. Sanciones

66. En virtud del Artículo 41 de la Carta, el Consejo de Seguridad puede instar a los Estados Miembros a que apliquen medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Comúnmente, esas medidas son denominadas sanciones. Hago mención de esta base jurídica para subrayar que el objetivo de las sanciones es modificar la conducta de una parte que pone en peligro la paz y seguridad internacionales y no castigar ni tomar represalias de otra forma.

67. El hecho de que en los últimos tiempos el Consejo de Seguridad haya recurrido en mucho mayor medida que antes a ese instrumento ha puesto de manifiesto varias dificultades, especialmente en lo que atañe a los objetivos de las sanciones, la vigilancia de su aplicación y de las consecuencias que traen consigo, y los efectos no intencionales que producen.

68. No siempre se han definido con claridad los objetivos de la imposición de regímenes específicos de sanciones. De hecho, se diría que esos objetivos cambian a lo largo del tiempo. Debido a esta mutabilidad y falta de precisión al Consejo de Seguridad le resulta difícil llegar a un acuerdo sobre cuándo se puede considerar que se han logrado los objetivos y, por lo tanto, se pueden levantar las sanciones. Si bien es cierto que el Consejo de Seguridad es un órgano más político que judicial, es muy importante que al decidir la imposición de sanciones defina al mismo tiempo los criterios relativos a esos objetivos para determinar más adelante si se han alcanzado. Para seguir recibiendo un apoyo general al uso de sanciones destinadas al logro de determinados objetivos habría que establecer claramente que el propósito de la imposición de sanciones

no es castigar sino modificar una conducta política, o que no se han modificado los criterios para lograr objetivos distintos de los que habían motivado inicialmente la imposición de dichas sanciones.

69. Las Naciones Unidas han adquirido experiencia en cuanto a la manera de vigilar la aplicación de sanciones y el papel que pueden desempeñar en algunos casos las organizaciones regionales al respecto. Sin embargo, la tarea se complica debido a la renuencia de los gobiernos, por motivos de soberanía o de intereses económicos, a aceptar el despliegue de monitores internacionales o investigaciones internacionales de presuntas violaciones perpetradas por esos gobiernos o por sus nacionales. Más difícil aún es evaluar el efecto de las sanciones debido a la complejidad intrínseca de esa evaluación y a las restricciones para acceder a los países que han sido objeto de ellas.

70. Las sanciones, como se suele reconocer, son un arma de doble filo. Plantean la cuestión ética de si el sufrimiento infligido a los grupos vulnerables del país al que se imponen es un medio legítimo de ejercer presión sobre los dirigentes políticos, cuya conducta probablemente sufrirá cambios debido a los sufrimientos de la población. Por otra parte, las sanciones siempre traen consecuencias imprevistas o no deseadas. Pueden complicar la labor de los organismos humanitarios al no poder contar éstos con determinados tipos de suministros y tener que realizar trámites complicados para obtener las exenciones necesarias. Pueden entrar en conflicto con los objetivos de desarrollo de la Organización y causar daños duraderos en la capacidad productiva del país objeto de las sanciones. Pueden tener graves consecuencias en países vecinos o países que tienen relaciones económicas importantes con el país objeto de las sanciones. También pueden ser contraproducentes y generar una reacción patriótica contra la comunidad internacional, simbolizada por las Naciones Unidas, llevando a la población a apoyar a los dirigentes cuya conducta se procuraba modificar con las sanciones.

71. Al plantear estas consideraciones éticas y prácticas no pretendo poner en tela de juicio la necesidad de imponer sanciones en determinados casos, sino destacar la necesidad de estudiar maneras de mitigar los efectos descritos. A continuación propongo dos posibilidades a la consideración de los Estados Miembros.

72. La primera es cerciorarse de que, cuando se impongan sanciones, se toman las disposiciones necesarias para facilitar la labor de los organismos humanitarios, que será tanto más necesaria en vista de los efectos de las sanciones en los grupos vulnerables. Por ejemplo, habrá que evitar la prohibición de las importaciones necesarias para las industrias de la salud locales e idear un método para tramitar rápidamente las solicitudes de exención para llevar adelante actividades humanitarias.

73. La segunda corresponde a la necesidad urgente de adoptar medidas para satisfacer las expectativas que genera el Artículo 50 de la Carta. Las sanciones son medidas que adoptan colectivamente las Naciones Unidas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Los costos de su aplicación, al igual que otros costos de esa índole (por ejemplo, los de las actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz), deberían ser sufragados equitativamente por todos los Estados Miembros y no exclusivamente

por los pocos que tienen la mala fortuna de ser vecinos del país objeto de las sanciones o detener relaciones económicas importantes con él.

74. En "Un programa de paz" propuse que los Estados que sufrieran daños colaterales de resultas de los regímenes de sanciones tuvieran el derecho no sólo de consultar al Consejo de Seguridad sino también una posibilidad realista de que se resolvieran sus dificultades. Con ese fin recomendé al Consejo de Seguridad que elaborara un conjunto de medidas que abarcara a las instituciones financieras internacionales y otros componentes del sistema de las Naciones Unidas y que pudieran ponerse en práctica para resolver ese problema. En respuesta a ello, el Consejo me pidió que recabara las opiniones de los jefes de esas instituciones financieras. En sus respuestas, éstos reconocieron los efectos colaterales de las sanciones y manifestaron su deseo de ayudar a los países que los sufrieran pero propusieron que esa ayuda se prestara en el marco de los mandatos existentes para apoyar a los países que hicieran frente a perturbaciones exógenas y a las consiguientes dificultades de balanza de pagos. No estuvieron de acuerdo en que se adoptaran disposiciones especiales.

75. Para abordar todos esos problemas, me gustaría añadir a mi recomendación de 1992 el establecimiento de un mecanismo que desempeñara las cinco funciones siguientes:

- a) Evaluar, a pedido del Consejo de Seguridad y antes de que se impongan las sanciones, las consecuencias potenciales en el país objeto de ellas y en terceros países;
- b) Vigilar la aplicación de las sanciones;
- c) Evaluar los efectos para que el Consejo de Seguridad pueda ajustar las sanciones con miras a aprovechar al máximo sus efectos políticos y reducir a un mínimo los daños colaterales;
- d) Garantizar la prestación de asistencia humanitaria a los grupos vulnerables;
- e) Estudiar medios de prestar asistencia a los Estados Miembros que sufran daños colaterales y evaluar las solicitudes presentadas por esos Estados en virtud del Artículo 50.

76. Dado que la función de ese mecanismo sería prestar asistencia al Consejo de Seguridad, debería estar ubicado en la Secretaría de las Naciones Unidas. No obstante, tendría que estar facultado para recurrir a los especialistas de todo el sistema de las Naciones Unidas, en particular los de las instituciones de Bretton Woods. Para que este mecanismo funcione eficazmente, será preciso que los Estados Miembros presten apoyo político a esta propuesta, tanto en el marco de las Naciones Unidas como en el seno de los órganos intergubernamentales de los organismos interesados.

F. Acción coercitiva

77. Uno de los logros de la Carta de las Naciones Unidas fue facultar a la Organización para que pudiera adoptar medidas coercitivas contra los responsables de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Ahora bien, ni el Consejo de Seguridad ni el Secretario General tienen actualmente capacidad para desplegar, dirigir, mandar y controlar operaciones para aplicar esas medidas, con excepción, quizás, de operaciones de muy pequeña escala. A mi juicio, convendría, a largo plazo, que las Naciones Unidas contaran con esa capacidad. Sería insensato tratar de crearla ahora, cuando la Organización carece de recursos y se encuentra presionada al máximo para desempeñar las funciones, que exigen menos esfuerzos de establecimiento y mantenimiento de la paz que se le han encomendado.

78. En 1950, el Consejo de Seguridad autorizó a un grupo de Estados Miembros dispuestos a hacerlo, para que llevaran adelante acciones coercitivas en la península de Corea. En 1990 tomó medidas similares en respuesta a la agresión contra Kuwait. Más recientemente, el Consejo ha autorizado a determinados grupos de Estados Miembros para que llevaran adelante acciones coercitivas, en caso de que fueran necesarias, para crear condiciones que permitieran realizar operaciones de socorro humanitario en Somalia y en Rwanda y facilitaran el restablecimiento de la democracia en Haití.

79. En Bosnia y Herzegovina el Consejo de Seguridad autorizó a determinados Estados Miembros, que habían de actuar a nivel nacional o en virtud de acuerdos regionales, para que hicieran uso de la fuerza a fin de lograr el cumplimiento de la prohibición de vuelos militares en el espacio aéreo de esa República, apoyar a las fuerzas de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia en el desempeño de su mandato, incluida la defensa de personal que pudiera ser atacado, y disuadir los ataques a las zonas seguras. Los Estados Miembros interesados decidieron encomendar esas tareas a la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN). La Secretaría y la OTAN trabajaron arduamente para determinar los procedimientos que se seguirían para coordinar esa colaboración sin precedentes. Ello no es de sorprender si se tienen en cuenta la gran diferencia de los mandatos de las dos organizaciones y la manera en que encaran el mantenimiento de la paz y la seguridad. Como he mencionado anteriormente, más inquietantes son las consecuencias que puede tener el uso de la fuerza, en un contexto del mantenimiento de la paz si se emplea con fines que no sean de legítima defensa.

80. La experiencia de los últimos años ha demostrado tanto lo que se puede ganar como las dificultades que pueden surgir cuando el Consejo de Seguridad encomienda la aplicación de medidas coercitivas a grupos de Estados Miembros. En lo positivo, este procedimiento permite a la Organización contar con una capacidad para aplicar medidas coercitivas de la que, en su defecto, carecería y es, con mucho, preferible a que los Estados Miembros hagan unilateralmente uso de la fuerza fuera del contexto de las Naciones Unidas. El otro lado de la moneda es que este procedimiento puede menoscabar el prestigio y la credibilidad de la Organización. También existe el peligro de que los Estados interesados sostengan que la comunidad internacional ha legitimado y aprobado la aplicación de medidas coercitivas que, en realidad, el Consejo de Seguridad no había previsto cuando les dio su autorización. En las operaciones recientes, los

Estados Miembros autorizados para aplicar medidas coercitivas han informado más cabal y periódicamente de sus actividades al Consejo de Seguridad.

#### IV. COORDINACIÓN

81. Así como las Naciones Unidas no se adjudican el monopolio de los instrumentos mencionados anteriormente, tampoco pueden aplicarlos por sí solas. Todos los esfuerzos del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General para controlar y resolver los conflictos exigen la cooperación y el apoyo de otros participantes en los acontecimientos internacionales: los gobiernos que constituyen las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y no gubernamentales y los diversos fondos, programas, oficinas y organismos del propio sistema de las Naciones Unidas. Para que los esfuerzos de las Naciones Unidas lleguen a buen término, es necesario coordinar con detenimiento los papeles de cada participante, aplicando un criterio integrado a la cuestión de la seguridad humana.

82. Los gobiernos desempeñan una función clave en todas las actividades mencionadas en el presente documento de posición. Ellos son quienes las autorizan y financian, quienes proporcionan directamente la gran mayoría del personal necesario, así como la mayor parte del equipo; y quienes determinan las políticas de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales. Son ellos quienes deben proporcionar un apoyo permanente y, si es necesario, intervenir en las negociaciones con las partes, o elementos imprescindibles para que el Secretario General desempeñe con éxito los mandatos que le fueron encomendados. Son ellos, asimismo, quienes son partes, o por lo menos, una de las partes en todos los conflictos que las Naciones Unidas tratan de controlar y resolver.

83. En los últimos años ha habido una mayor tendencia a establecer grupos oficiosos de Estados Miembros, creados especialmente, y en cada caso, para ayudar al Secretario General a desempeñar los mandatos de establecimiento y mantenimiento de la paz. Se los suele llamar "Amigos del Secretario General para ...". No tienen un mandato oficial de la Asamblea General ni del Consejo de Seguridad, están integrados por Estados con un interés particular en el conflicto de que se trata y disponen de recursos materiales y diplomáticos que se pueden utilizar para apoyar los esfuerzos del Secretario General. Son para el Secretario General caja de resonancia, fuente de ideas y comentarios e instrumento diplomático para ejercer influencia sobre las partes.

84. Ese tipo de mecanismo ha sido valioso en diversos casos. No obstante, es preciso delimitar muy claramente las responsabilidades de cada uno. El Secretario General tiene el mandato de los órganos intergubernamentales pertinentes y debe seguir dirigiendo las actividades. Los miembros del grupo de "Amigos" han convenido en apoyar al Secretario General cuando éste lo solicite. Si toman iniciativas por su cuenta, se corre el peligro de que se dupliquen o superpongan los esfuerzos, elemento que puede llegar a ser explotado por las partes recalcitrantes. Esas iniciativas también pueden plantear problemas en el seno de los órganos intergubernamentales que han encomendado un mandato al Secretario General y esperan que sea éste el que lo desempeñe y los mantenga informados de su puesta en práctica.

85. En el Capítulo VIII de la Carta se define el papel que pueden desempeñar las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad. La contribución de esas organizaciones puede ser extremadamente valiosa. Desde la Cumbre del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas han adquirido mucha más experiencia en su colaboración con las organizaciones regionales en este ámbito. El 1º de agosto de 1994 convoqué en Nueva York una reunión de los jefes de varias organizaciones regionales con las cuales las Naciones Unidas habían cooperado recientemente en actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz sobre el terreno. En la reunión se produjo un provechoso intercambio de opiniones y preveo celebrar más reuniones de ese tipo.

86. La cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales tiene varias modalidades, de las cuales se pueden caracterizar por lo menos cinco:

a) Consultas: modalidad consolidada desde hace ya cierto tiempo. En algunos casos se rigen por acuerdos formales y presentan informes a la Asamblea General; en otros son menos formales. Tienen como fin intercambiar opiniones sobre conflictos que tanto las Naciones Unidas como las organizaciones regionales pueden estar tratando de resolver;

b) Apoyo diplomático: la organización regional participa en las actividades de establecimiento de la paz de las Naciones Unidas y las apoya con iniciativas diplomáticas (de una forma análoga a la de los grupos de "Amigos" descritos anteriormente) o proporcionando apoyo técnico, como por ejemplo, el que presta la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en las cuestiones constitucionales relacionadas con Abjasia. De igual forma, las Naciones Unidas pueden apoyar las actividades de una organización regional determinada (por ejemplo, a la OSCE en relación con Nagorno-Karabaj);

c) Apoyo operacional: el ejemplo más ilustrativo es la participación de la fuerza aérea de la OTAN para apoyar a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) en la ex Yugoslavia. Por su parte las Naciones Unidas pueden prestar asesoramiento técnico a organizaciones regionales que llevan a cabo sus propias operaciones de mantenimiento de la paz;

d) Despliegue conjunto: se han desplegado misiones sobre el terreno de las Naciones Unidas conjuntamente con la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en Liberia y con la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Georgia. Si estos experimentos tienen éxito, tal vez se conviertan en los precursores de una nueva división de tareas entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales conforme a la cual las organizaciones regionales lleven a cabo la mayor parte de la labor y las Naciones Unidas las apoyen con una operación de tamaño reducido, y cerciorándose de que la labor se realice de conformidad con las posiciones adoptadas por el Consejo de Seguridad. Los aspectos políticos, operacionales y financieros de esta modalidad plantean cuestiones un tanto delicadas. Tal vez, en algún momento, los Estados Miembros deseen evaluar, a la luz de la experiencia de Liberia y Georgia, la forma de seguir este modelo en el futuro;

e) Operaciones conjuntas: un ejemplo es el caso de Haití, en que las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) se dividen la

dotación de personal, la dirección y la financiación de la misión. Este procedimiento ha dado resultados y también se podría tomar como un modelo para el futuro que habría que evaluar con detenimiento.

87. La capacidad de las organizaciones regionales para establecer y mantener la paz es considerablemente variada. Ninguna organización ha desarrollado todavía una capacidad comparable a las de las Naciones Unidas, aunque algunas han adquirido gran experiencia sobre el terreno y otras la están adquiriendo con rapidez. Las Naciones Unidas están dispuestas a ayudarlas en ese sentido cuando lo soliciten y los recursos lo permitan. Habida cuenta de lo variado de su capacidad, lo diferentes que son sus estructuras, mandatos y procesos de adopción de decisiones y las diversas formas en que ya ha comenzado a establecerse su cooperación con las Naciones Unidas, no vendría al caso tratar de fijar un modelo universal que rigiera la relación de esas organizaciones con las Naciones Unidas, si bien es posible individualizar algunos de los principios en que se debería basar.

88. Esos principios son:

a) El establecimiento de mecanismos convenidos de consultas, que no necesariamente tienen que ser formales;

b) El respeto de la primacía de las Naciones Unidas, estipulada en la Carta. En particular, las organizaciones regionales no deberían concertar arreglos en que se diera por descontado determinado nivel de apoyo de las Naciones Unidas que aún no hubiera sido ofrecido ni aprobado por los Estados Miembros. En este sentido, reviste gran importancia la celebración, en las primeras etapas, de consultas directas;

c) Una definición y un acuerdo claros en lo relativo a la división de tareas, a fin de evitar la superposición de esfuerzos y la rivalidad entre las instituciones en los casos en que las Naciones Unidas y las organizaciones regionales estuvieran ocupándose de un mismo conflicto. En esas circunstancias es de especial importancia evitar que haya una multiplicidad de mediadores;

d) La coherencia en las posiciones de los miembros de organizaciones regionales que también sean Estados Miembros de las Naciones Unidas al tratar un problema de interés común para las dos organizaciones; por ejemplo, las normas de las operaciones de mantenimiento de la paz.

89. Las organizaciones no gubernamentales también desempeñan un papel importante en todas las actividades de las Naciones Unidas mencionadas en el presente documento. Hasta este momento, 1.003 organizaciones no gubernamentales han sido reconocidas como entidades consultivas por las Naciones Unidas y muchas de ellas tienen representantes acreditados en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Al modificarse la índole de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, las organizaciones no gubernamentales han entablado una relación más estrecha con la Organización, especialmente en lo que respecta a la prestación de socorro humanitario en situaciones de conflicto y en la consolidación de la paz después de los conflictos. Ha sido necesario elaborar procedimientos que no comprometan su condición de organizaciones no gubernamentales y, al mismo tiempo, garanticen

que sus esfuerzos se coordinarán debidamente con los de las Naciones Unidas y sus programas, fondos, oficinas y organismos. Las organizaciones no gubernamentales también han tenido un gran éxito en la movilización de apoyo y recursos públicos para prestar socorro humanitario en los países afectados por conflictos internacionales o internos.

90. Dentro del sistema de las Naciones Unidas hay tres niveles en que hace falta coordinar los esfuerzos: dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas; entre la Sede de las Naciones Unidas y las oficinas principales de otros fondos, programas, oficinas y organismos del sistema de las Naciones Unidas; y sobre el terreno.

91. La naturaleza multifuncional de las operaciones de mantenimiento y de consolidación de la paz ha hecho necesario mejorar la coordinación dentro de la Secretaría para que los departamentos pertinentes funcionen como un todo integrado bajo mi autoridad y control. Las propuestas que presenta el Secretario General a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad en relación con las cuestiones de paz y seguridad deben basarse en aportaciones coordinadas de los Departamentos de Asuntos Políticos, de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de Asuntos Humanitarios, de Administración y Gestión, y de otros departamentos. De la misma forma, es necesario coordinar la orientación de las operaciones sobre el terreno de modo que los jefes de las misiones no reciben instrucciones contradictorias de las distintas autoridades de la Secretaría.

92. En una burocracia internacional resulta todavía más difícil establecer una cooperación y coordinación interdepartamental que en un entorno nacional. No ha sido fácil lograr los objetivos mencionados anteriormente. De esa tarea se ocuparon fundamentalmente, para cada uno de los conflictos importantes en que la Organización desempeña labores de establecimiento o mantenimiento de la paz, el Equipo de Tareas sobre las Operaciones de las Naciones Unidas y diversos grupos interdepartamentales.

93. También es necesario mejorar la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Las responsabilidades inherentes a la consolidación de la paz y a las operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz trascienden la competencia y especialización de cualquiera de los departamentos, programas, fondos, oficinas u organismos de las Naciones Unidas. Para cuestiones tales como la cesación de fuego, la desmovilización, el socorro humanitario y el retorno de refugiados es necesario contar con programas de corto plazo, pero para reconstruir las sociedades y orientarlas hacia el desarrollo hacen falta programas a más largo plazo. Para que los programas de corto y largo plazo contribuyan a la consolidación de la paz y el desarrollo es necesario que se planifiquen y ejecuten coordinadamente. Para el mecanismo encargado de garantizar una aplicación más eficaz y equitativa de las sanciones y que ya he recomendado en el presente documento de posición, también será necesario coordinar estrechamente las tareas de una gran cantidad de los sectores que participan en las actividades de las Naciones Unidas.

94. Hasta ahora ha resultado difícil lograr ese tipo de coordinación. Cada uno de los organismos interesados tiene su propio órgano legislativo intergubernamental y su propio mandato. El historial de esta relación registra también una interacción insuficiente, en ambas direcciones, entre el personal de



la Secretaría encargado de planificar y llevar a cabo las actividades de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, por una parte, y las instituciones financieras internacionales, por la otra, de cuya decisión suele depender que haya o no seguridad en cuanto a disponer de los recursos necesarios.

95. En cuanto a la coordinación sobre el terreno, lo que se hace al desplegar las operaciones de mantenimiento de la paz es confiar esta tarea a un representante especial del Secretario General. En ese sentido, se pueden citar como ejemplos a Camboya, El Salvador y Mozambique, donde el éxito de las operaciones obedeció, entre otras cosas, a la cooperación que ofrecieron a mis Representantes Especiales diversos componentes del sistema de las Naciones Unidas.

96. Por mi parte, seguiré haciendo todo lo posible, en el marco del Comité Administrativo de Coordinación y en mis relaciones bilaterales con los jefes ejecutivos de los distintos fondos, programas, oficinas y organismos, para mejorar la coordinación, dentro del sistema de las Naciones Unidas, de las actividades en la esfera de la paz y la seguridad. Los gobiernos de los Estados Miembros podrán apoyar mis esfuerzos a ese respecto. Muchos de los problemas de coordinación se deben a los mandatos encomendados a los organismos por distintos órganos intergubernamentales, lo que limita la capacidad de coordinación entre las secretarías. Por consiguiente, recomiendo a los gobiernos que den instrucciones a sus representantes en los diversos órganos intergubernamentales para que velen por que la debida coordinación se considere un requisito básico para el éxito de la Organización y no quede comprometida por la rivalidad y la competencia que pueda haber entre los organismos.

#### V. RECURSOS FINANCIEROS

97. A menos que los gobiernos proporcionen los recursos financieros necesarios, no se podrá utilizar ninguno de los instrumentos mencionados en el presente documento. No existe otra fuente de fondos. Si los Estados Miembros no pagan sus cuotas para sufragar las actividades que ellos mismos, a través de su voto, decidieron que se llevaran a cabo, será imposible realizarlas de manera de alcanzar los objetivos previstos. Esa mora también pone en tela de juicio el crédito que puede darse a los que se han mostrado dispuestos a apoyar los fines pero no a proporcionar los medios para lograrlos, y que luego critican a las Naciones Unidas por sus fracasos. El 12 de octubre de 1994 presenté a los Estados Miembros un conjunto de propuestas, ideas y cuestiones sobre procedimientos financieros y presupuestarios que, a mi entender, podrían contribuir a encontrar una solución (véase A/49/PV.28).

98. La crisis financiera es un factor que incide muy especialmente en el mantenimiento de la paz. La escasez de fondos, en particular para actividades de reconocimiento y planificación, para iniciar las operaciones y contratar el personal, limita considerablemente la capacidad de la Organización para desplegar, con la rapidez deseada, las operaciones que se acaban de aprobar. El mantenimiento de la paz también se ve afectado por las dificultades de los Estados Miembros para proporcionar contingentes, policía y equipo al nivel que exige el volumen actual de las actividades de mantenimiento de la paz.

99. Además, la credibilidad del Consejo de Seguridad y de toda la Organización sufre un menoscabo continuo cuando el Consejo adopta decisiones que no puede aplicar porque no se cuenta con las tropas necesarias para ello. Puedo citar como ejemplos los problemas que siguen planteándose en las zonas seguras de Bosnia y Herzegovina y los que obedecen a la expansión de la UNAMIR en respuesta al genocidio que tiene lugar en ese país. En el futuro, sería aconsejable determinar si se dispone de las tropas y equipo necesarios antes de que se decidiera establecer una nueva operación de mantenimiento de la paz o asignar una nueva tarea a una operación existente.

100. La consolidación de la paz es otra actividad que depende fundamentalmente de la voluntad de los Estados Miembros de proporcionar los recursos necesarios. Puede ser un proceso prolongado y oneroso, salvo si se compara con el costo de establecer y mantener la paz en caso de que vuelva a estallar el conflicto. Una de las conclusiones que se pueden sacar de la experiencia de los últimos años es que las Naciones Unidas, al ensamblar los distintos elementos de la consolidación de la paz en un plan para lograr un acuerdo global, deberían consultar con la debida antelación a las instituciones financieras internacionales para asegurarse de que en el diseño de los planes económicos del gobierno interesado se tenga en cuenta el costo de aplicar dicho plan. Los problemas que surgen en esta esfera se ven agravados por la renuencia de muchos donantes a financiar algunos componentes fundamentales de los planes, como la conversión de los movimientos guerrilleros en partidos políticos, la creación de nuevas fuerzas policiales, o la extensión de crédito para adquirir tierras en los programas de intercambio de "armas por tierras".

101. Por otra parte, la única manera de indemnizar a los Estados Miembros afectados por las sanciones impuestas a países vecinos o países con los que tienen relaciones económicas, será que los Estados Miembros más ricos reconozcan tanto el argumento moral de que no se puede esperar que dichos países lleven toda la carga que suponen las medidas aplicadas de manera colectiva por decisión de la comunidad internacional, como el argumento práctico de que tal indemnización es necesaria para alentar a esos Estados a cooperar en la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad. Reconozco que no se tratará de sumas insignificantes, pero estoy convencido de que, para que el Consejo pueda seguir recurriendo a las sanciones, será necesario poder contar con ellas.

## VI. CONCLUSIÓN

102. Con el presente documento de posición, que se somete a la consideración de los Estados Miembros al iniciarse el año del cincuentenario de las Naciones Unidas, se pretende hacer una aportación a la campaña que se sigue llevando a cabo a fin de fortalecer nuestra capacidad colectiva de hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad.

103. Estos tiempos exigen nuevas ideas, esfuerzos colectivos y nuevos modos de superar la crisis. Ello se debe a que aún no comprendemos cabalmente el nuevo mundo surgido a raíz del fin de la guerra fría. El nuevo cariz de los conflictos de nuestros días exige de nosotros sensibilidad, adaptabilidad, espíritu creativo y valor, y que además hagamos frente simultáneamente a las

causas inmediatas y a las causas de fondo de los conflictos, que con demasiada frecuencia radican en la falta de oportunidades económicas y en las desigualdades sociales. Quizá, por encima de todo, exija que la humanidad contraiga el más profundo compromiso de cooperación y de auténtico multilateralismo de la historia.

104. A ello se debe que en las páginas del presente documento se reitere la necesidad de adoptar decisiones difíciles. Con el correr del tiempo, a medida que comprendamos mejor los obstáculos que se oponen al logro de la paz y la seguridad, las decisiones que hoy parecen difíciles, de aplazarse, no lo parecerán cuando se comparen con la magnitud de los problemas del mañana.

105. No hay razones para dejarse vencer por la frustración ni el pesimismo. En los últimos años se ha avanzado más de lo que muchos podían haber previsto nunca en pos del objetivo de utilizar a las Naciones Unidas como se concibieron en un principio. El llamamiento a adoptar decisiones debe ser también un llamamiento para ganar confianza y obrar con valor.

#### Notas

<sup>1</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 27 (A/47/27), apéndice I.

<sup>2</sup> Véase el Anuario de las Naciones Unidas sobre Desarme, vol. 5: 1980 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.81.IX.4), apéndice VII.

-----