



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
12 de septiembre de 2003
Español
Original: inglés

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

Consejo de Seguridad
Quincuagésimo octavo año

Informe provisional del Secretario General sobre la prevención de los conflictos armados**

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de lo dispuesto por la Asamblea General en su resolución 55/281, de 1º de agosto de 2001, en la que la Asamblea exhortó a los gobiernos, las organizaciones regionales y subregionales y los agentes pertinentes de la sociedad civil a que examinasen el informe del Secretario General sobre la prevención de los conflictos armados (A/55/985-S/2001/574 y Corr.1).

El informe ofrece una descripción analítica de las iniciativas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención. Recientemente, el sistema de las Naciones Unidas ha emprendido diversas iniciativas para ayudar a los Estados Miembros a aumentar su capacidad de prevención y arreglo pacífico de controversias y lograr la paz y el desarrollo sostenibles. También ha adoptado medidas preliminares para fortalecer su propia capacidad de prestar asistencia de ese tipo. En el informe se señala que, si bien se han hecho algunos progresos iniciales para mejorar la capacidad de la Organización, no son suficientes. Las Naciones Unidas se hallan sólo en la primera etapa de un proceso fundamental de movilización y creación de asociaciones. En el amplio informe que presentará a la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones, el Secretario General incluirá recomendaciones sobre la manera de fortalecer aún más la capacidad de la Organización a fin de que la prevención de los conflictos sea la piedra angular del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas en el siglo XXI.

* A/58/150.

** El informe no pudo presentarse antes debido a los retrasos en la obtención de las observaciones y datos necesarios de entidades de las Naciones Unidas.



I. Introducción

1. El presente informe ha sido preparado de conformidad con lo dispuesto por la Asamblea General en su resolución 55/281, de 1º de agosto de 2001, en que la Asamblea exhortó a los gobiernos, las organizaciones regionales y subregionales y los agentes pertinentes de la sociedad civil a que examinasen el informe del Secretario General sobre la prevención de los conflictos armados (A/55/985-S/2001/574 y Corr.1). En el párrafo 3 de dicha resolución, la Asamblea exhortó a todos los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas a que examinaran, de conformidad con sus respectivos mandatos, las recomendaciones dirigidas a ellos e informaran a la Asamblea de sus opiniones al respecto. Además, en una carta de fecha 29 de abril de 2002 (A/56/935), el Presidente de la Asamblea me pidió que tuviera a bien presentar a la Asamblea un informe en el que se expusieran, en forma consolidada, las opiniones presentadas por los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas mencionados, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 de la resolución 55/281.

2. El 15 de mayo de 2002 envié una carta a los órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas en la que les pedía que me informaran de las medidas que habían adoptado, o que tenían previsto adoptar, para aplicar las recomendaciones y propuestas que figuraban en mi informe (A/55/985-S/2001/574 y Corr.1). Mi primer informe a la Asamblea General sobre las respuestas recibidas se publicó el 5 de noviembre de 2002 (A/57/588-S/2002/1269). En febrero de 2003 se distribuyeron todas las respuestas entre las delegaciones que intervinieron en las consultas de participación abierta sobre el proyecto de resolución relativo a la prevención de los conflictos armados, encabezadas por el Presidente de la Asamblea General. Además, en el capítulo II del presente informe figura un análisis consolidado de las respuestas recibidas.

3. El 3 de julio de 2003, la Asamblea General aprobó por consenso su resolución 57/337, relativa a la prevención de los conflictos armados. En el párrafo 14 de dicha resolución, la Asamblea me pidió que presentara un informe amplio sobre la aplicación de la resolución, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las opiniones expresadas por los Estados Miembros y los órganos, organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas de conformidad con su resolución 55/281, para que dicho informe se examinara a más tardar en el quincuagésimo noveno período de sesiones. Presentaré ese informe a la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones. En cuanto a este informe, tiene carácter provisional y se ha presentado en cumplimiento de lo solicitado en las resoluciones 55/281 y 56/512.

4. Los conflictos armados siguen siendo la principal causa de inestabilidad en el mundo de hoy y la mayor preocupación de las Naciones Unidas. La responsabilidad primordial de la prevención recae en los gobiernos, y no en la comunidad internacional. Sin embargo, cada vez con más frecuencia se pide al sistema de las Naciones Unidas que coopere con los Estados Miembros para elaborar una respuesta integrada ante la amenaza de un conflicto armado. Teniendo en cuenta que en la actualidad la mayoría de los conflictos del mundo tienen lugar dentro de los Estados y no entre ellos, el sistema de las Naciones Unidas ha emprendido recientemente varias iniciativas para ayudar a los Estados Miembros a aumentar su capacidad de prevención y arreglo pacífico de controversias y lograr la paz y el desarrollo sostenibles. También ha adoptado medidas preliminares para fortalecer su propia capacidad de prestar asistencia de ese tipo.

5. En el presente informe ofrezco una descripción analítica de la reciente experiencia del sistema de las Naciones Unidas en el fortalecimiento de sus actividades de fomento de la capacidad para la prevención de los conflictos armados, con el objetivo de ayudar a los Estados Miembros a formarse su propia opinión sobre la mejor manera de llevar a la práctica el consenso logrado en el proceso que condujo a la aprobación de la resolución 57/337. En particular, en los capítulos siguientes se describen a grandes rasgos varias iniciativas que el sistema de las Naciones Unidas ha emprendido, en colaboración con los asociados pertinentes, para ayudar a los Estados Miembros a aumentar su capacidad de prevención de los conflictos armados, así como los desafíos a los que se enfrenta el sistema de las Naciones Unidas en la promoción de una mayor coherencia y coordinación de sus iniciativas de prevención en los planos nacional, regional e internacional. En el amplio informe que presentaré a la Asamblea General en 2004, expondré de manera más sistemática los resultados y los progresos de las gestiones que estoy realizando para fortalecer la capacidad de prevención de la Organización.

II. Estado de nuestras respuestas institucionales

6. En mi informe sobre la prevención de los conflictos armados (A/55/985-S/2001/574 y Corr.1) se distingue entre la *prevención operacional*, que comprende las medidas adoptadas cuando la violencia parece inminente y que se relaciona principalmente con el ámbito de la diplomacia, y la *prevención estructural*, que supone abordar las causas fundamentales de los conflictos armados potenciales. Tradicionalmente, las Naciones Unidas han llevado a cabo la prevención operacional directamente mediante la diplomacia preventiva. Por ello, las iniciativas actuales se centran en la manera de aplicar una *estrategia de prevención estructural* que aborde las causas políticas, sociales, culturales, económicas, ambientales y de otro tipo que a menudo subyacen a los síntomas inmediatos de los conflictos armados. Este enfoque puede ser pertinente al considerar amenazas contra la paz y la seguridad, como el terrorismo. La adopción de ese enfoque más amplio de la seguridad colectiva hará que las Naciones Unidas vuelvan a sus raíces y fortalecerá el papel de la Organización en la creación de “las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones ...” (Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas).

7. Desde 1998, muchos componentes nuevos de nuestro sistema de prevención han reforzado las iniciativas emprendidas por las Naciones Unidas para prevenir los conflictos armados. El sistema de las Naciones Unidas en su conjunto ha comenzado a examinar los mandatos de sus organismos, fondos y programas desde la perspectiva de la prevención. Ese cambio institucional se manifestó claramente en una encuesta que hice a raíz de la resolución 55/281.

8. En respuesta a mi carta de fecha 15 de mayo de 2002 dirigida a los órganos, organizaciones y organismos de las Naciones Unidas, 27 entidades presentaron sus opiniones sobre la aplicación de las recomendaciones que figuraban en mi informe de 2001 sobre la prevención de los conflictos armados. Las respuestas indicaron la existencia de cuatro tendencias complementarias:

a) La mayor parte del sistema de las Naciones Unidas ha aceptado la prevención de los conflictos como actividad fundamental que cada vez está más integrada en sus mandatos o funciones tradicionales;

b) Dado que la mayoría de nuestros organismos o departamentos trabajan sobre el terreno, hay mayor capacidad para lograr avances en los países y movilizar al sistema de las Naciones Unidas de manera coordinada;

c) También hay una mayor disposición en el sistema de las Naciones Unidas a elaborar estrategias integradas para la cooperación entre el terreno y las sedes en materia de prevención de conflictos y consolidación de la paz;

d) Hay asimismo tendencia a adoptar enfoques multidimensionales y a largo plazo de la prevención de los conflictos, creando vínculos sistemáticos entre las actividades de desarrollo y las actividades políticas de prevención de conflictos realizadas por el sistema de las Naciones Unidas.

9. El examen de la capacidad actual del sistema de las Naciones Unidas que se hizo al preparar el presente informe reveló que el sistema había comenzado a movilizar activamente sus recursos a fin de adaptarse a los nuevos desafíos para la paz y la seguridad internacionales y responder a ellos. A continuación se describen los principales instrumentos institucionales del sistema de prevención interinstitucional que ha utilizado la Organización durante los últimos cinco años.

Coordinación y coherencia de las actividades de las Naciones Unidas

10. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la función de cada uno de los organismos y programas en la prevención de los conflictos armados varía según los países, dependiendo de la posibilidad de que estalle un conflicto armado transfronterizo o un conflicto dentro de un Estado, o de que se reanude un conflicto armado. Se hicieron progresos en la formulación de un enfoque, integrado para la prevención de los conflictos armados gracias a la participación activa de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, que examinó la prevención de los conflictos armados en su reunión celebrada en el cuarto trimestre de 2002. La Junta llegó a la conclusión de que los programas de prevención de conflictos y de desarrollo deberían reforzarse mutuamente. El imperativo de pasar de una cultura de reacción a una de prevención ha de considerarse desde esa perspectiva. Una estrategia eficaz que abarque todo el sistema debería aprovechar sistemáticamente tanto las capacidades de alerta temprana como su amplia experiencia operacional en el terreno. La Junta también llegó a la conclusión de que, si bien las tipologías de experiencias adquiridas son útiles para fomentar una capacidad más sistemática de prevención de conflictos, el sistema de las Naciones Unidas debe reconocer que cada caso tiene características únicas y concretas que requieren análisis y actuaciones particulares. Dada la diversidad de experiencias y el hecho de que los organismos, los programas y los fondos tienen diferentes mandatos, estructuras rectoras y ventajas comparativas, tanto en el plano mundial como sobre el terreno, se han emprendido varias iniciativas para que todo el sistema trate de aplicar las recomendaciones que figuran en mi informe.

11. Las consultas sobre la alerta temprana y la prevención tienen lugar en un Marco Interdepartamental de Coordinación, especialmente constituido, que incluye a 14 departamentos, programas y organismos. El objetivo general del Marco es trabajar con los Estados Miembros para dar una respuesta rápida e integrada de todo el sistema de las Naciones Unidas en forma de estrategia general de prevención. El equipo del Marco aborda habitualmente situaciones que requieren una respuesta multi-sectorial de base amplia y en las que no existe una gran participación de las Naciones Unidas sobre el terreno o en las sedes. Los equipos de las Naciones Unidas en

los países y las oficinas regionales, con el apoyo de las sedes, son los principales encargados de designar a los países que deben ser objeto de examen, así como de formular y ejecutar las medidas acordadas conjuntamente. El intercambio de información y opiniones ayuda a los departamentos y organismos participantes a determinar prioridades y medidas, y proporciona una oportunidad para cooperar, y cuando procede, crear un entorno propicio para los mecanismos de coordinación mutuamente acordados e impulsados por los países, así como para lograr el amplio enfoque necesario en situaciones complejas. Hasta la fecha, el equipo del Marco ha abordando en su mayoría casos de prevención operacional, o casos de prevención “tardía”, en que se necesitan medidas más inmediatas a corto plazo. Ahora debería hacer lo posible por examinar los posibles casos de conflicto con mayor antelación y elaborar respuestas más sistemáticas a las amenazas incipientes.

Fomento de la capacidad

12. Las respuestas del sistema de las Naciones Unidas se basan en la convicción, compartida por muchos Estados Miembros, de que el arreglo pacífico de controversias es un elemento fundamental de la responsabilidad cotidiana de los gobiernos, la sociedad civil y otras partes nacionales interesadas. En otras palabras, las iniciativas de un Estado Miembro para adquirir capacidad a ese respecto deben considerarse parte de un esfuerzo sistemático por lograr el desarrollo sostenible reforzando la cohesión social, y no indican necesariamente el inicio de una crisis. En los últimos meses, el sistema de las Naciones Unidas ha venido colaborando estrechamente con las partes nacionales interesadas que están adoptando enérgicas medidas para aumentar la capacidad de lograr la paz y el desarrollo sostenibles en varios países, como Guyana, la ex República Yugoslava de Macedonia, Gambia, Ghana, el Níger, Nigeria y Fiji. Además, las Naciones Unidas están ayudando a los Gobiernos de Nigeria y el Camerún a arreglar pacíficamente sus problemas fronterizos. Sin embargo, es necesario hacer mucho más. Por ejemplo, las iniciativas de las partes nacionales interesadas en Côte d’Ivoire para adquirir esa capacidad mediante el Foro de la Reconciliación Nacional celebrado en 2001 no recibieron apoyo internacional a su debido tiempo, y el posterior conflicto civil fue seguido de una costosa labor de consolidación de la paz.

13. En particular, las Naciones Unidas han proporcionado asistencia para el fomento de la capacidad en las siguientes esferas:

- a) Fortalecimiento del Estado de derecho, incluido el respeto de los derechos humanos;
- b) Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas para analizar y determinar la posibilidad de que surjan conflictos y resolver las controversias por medios pacíficos;
- c) Establecimiento de procesos que permitan generar el consenso y el diálogo entre los principales interesados, mediante instituciones oficiales y foros cívicos, sobre cuestiones que dividan al país;
- d) Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y la sociedad civil para asegurar la prestación de servicios esenciales a los elementos más vulnerables de la sociedad, en especial los que se han visto adversamente afectados por desastres naturales, tensiones violentas o las perturbaciones provocadas por la globalización;

- e) La participación de las mujeres, los jóvenes y las minorías en los principales procesos nacionales;
- f) Fomento de la capacidad de poner fin al tráfico ilícito de armas pequeñas y recursos naturales, que a menudo exacerba las tensiones existentes;
- g) Mayor apoyo a la diversidad y la tolerancia en los medios de difusión, la cultura popular y la educación.

Asistencia para el desarrollo

14. Se están preparando nuevos enfoques y metodologías para que la labor en pro del desarrollo se conciba y ejecute con una “perspectiva de prevención de conflictos”. En particular, se están haciendo gestiones para colaborar con los gobiernos a fin de integrar dicha perspectiva en el análisis y los principales instrumentos de la asistencia para el desarrollo. Se han comenzado a incluir cuestiones relativas la prevención en los procesos de planificación del desarrollo, concretamente en las directrices sobre el sistema de evaluación común para los países (ECP) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), y se está introduciendo la perspectiva de prevención de los conflictos en las actividades realizadas por los fondos, los programas y los organismos especializados de las Naciones Unidas de conformidad con sus mandatos. El ECP/MANUD quizás sea el mecanismo más apropiado para integrar la prevención de los conflictos en la asistencia para el desarrollo, ya que constituye tanto un producto como un proceso. Además de las directrices sobre el ECP y el MANUD, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha preparado una nota de orientación sobre los medios y maneras de abordar la prevención de los conflictos. La nota será un instrumento de referencia útil para los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Si bien su objetivo principal será ayudar al sistema de las Naciones Unidas a preparar un enfoque más sistemático de la prevención estructural de los conflictos, no se excluye la posibilidad de formular recomendaciones sobre la prevención operacional de los conflictos.

15. Uno de los principales desafíos sigue siendo lograr que el ECP, el MANUD, los planes de transición, el proceso de llamamientos para los países y otros instrumentos de que disponen las Naciones Unidas aborden las causas fundamentales de los conflictos, incluidas las causas políticas, sociales, educativas, culturales, económicas, ambientales y otras causas estructurales. Cuando los equipos de las Naciones Unidas en los países trabajen con los gobiernos para realizar sus evaluaciones y análisis y determinar esferas prioritarias para las intervenciones de las Naciones Unidas en los países, deberán centrarse en actividades que ayuden a disipar las tensiones y contribuyan directamente a remediar la situación, o al menos a evitar que empeore. La alerta temprana y las esferas prioritarias objeto de las medidas preventivas son esenciales para prevenir los conflictos o su reanudación. En particular, es necesario abordar factores de desestabilización como la existencia de poblaciones desplazadas, el tráfico de armas y drogas y la delincuencia, en especial después de los conflictos, para impedir su resurgimiento.

16. La prevención de la reanudación de los conflictos armados es otra cuestión de gran importancia. Cada vez es más necesario comprender que la ausencia de guerra por sí sola no equivale a la paz. El desarrollo sostenible y la buena administración de los asuntos públicos son elementos esenciales de las iniciativas de consolidación de la paz de las Naciones Unidas. Por este motivo, varios equipos en los países han

preparado estrategias de las Naciones Unidas para la recuperación durante la transición, al objeto de abordar las causas fundamentales de los conflictos y minimizar la posibilidad de que resurjan después de la guerra. Además, la reciente experiencia del Afganistán, con el establecimiento de la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán, representó un paso notable en el intento de formalizar un apoyo integrado y constante al proceso político, de administración pública y de consolidación de la paz, pero respondiendo al mismo tiempo a las urgentes necesidades humanitarias y de recuperación. Aunque es demasiado pronto para evaluar el éxito de esta estrategia deliberada para vincular los programas de recuperación y reconstrucción con el proceso político, habrá que extraer experiencias de ella y de otros intentos de abordar las causas estructurales de los conflictos armados.

17. Otro medio de fortalecer el proceso de paz e impedir que resurja la violencia es crear las condiciones necesarias para el regreso sostenible y en condiciones de seguridad de los refugiados y los desplazados. En la actualidad se está poniendo en práctica una importante iniciativa basada en el concepto de las “cuatro erres”: repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción. Ese programa, fruto de la colaboración entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial, tiene por objeto salvar las diferencias entre la guerra y la paz y entre el socorro y el desarrollo.

Derechos humanos

18. Dado que la falta de protección de los derechos humanos es a menudo una de las causas fundamentales de los conflictos, la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos deben considerarse un elemento vital de la prevención de conflictos. En muchos países se está trabajando para ayudar a fortalecer la capacidad nacional, tanto gubernamental como no gubernamental, y garantizar que las instituciones y los procesos nacionales protejan los derechos humanos y puedan responder de manera pacífica y eficaz a los agrarios y abusos de carácter civil, cultural, económico, político y social antes de que se conviertan en germen de un conflicto abierto. A tal fin, en la actualidad se está haciendo en todo el sistema un esfuerzo por fortalecer los sistemas nacionales de protección y las medidas de las Naciones Unidas en pro de los derechos humanos a nivel nacional, por conducto de los equipos de las Naciones Unidas en los países, a fin de facilitar la administración de justicia durante el período de transición y los procesos de reconciliación y garantizar la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, es necesario prestar más asistencia a los Estados que intentan encontrar respuestas basadas en el derecho y el respeto a los derechos humanos frente al terrorismo, los estados de emergencia y los conflictos emergentes. El Consejo de Seguridad, en su labor de prevención de conflictos, se beneficia cada vez más de las exposiciones informativas sobre derechos humanos que hacen del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los relatores especiales y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos. Esos intercambios deberían continuar y ampliarse, en reconocimiento del nexo permanente que existe entre la paz y los derechos humanos.

Estado de derecho

19. Una de las causas fundamentales de los conflictos es la ausencia de un Estado de derecho y de mecanismos institucionales y jurídicos que permitan responder a los agrarios en una sociedad determinada. La Asamblea General, en su Declaración del

Milenio de septiembre de 2002, respaldó plenamente el fortalecimiento del respeto del Estado de derecho a nivel internacional y nacional, que constituye uno de los objetivos del plan para su aplicación. Habida cuenta de la consolidación y del avance del Estado de derecho, a mediados de 2000 la Secretaría elaboró el Plan de Acción de la estrategia para la era de aplicación del derecho internacional. Su objetivo es promover el cumplimiento por los Estados del marco de tratados internacionales, bien fomentando la participación en tratados multilaterales o ayudando a los Estados a preparar la legislación necesaria para que se apliquen.

Dimensiones regionales

20. Las iniciativas encaminadas a aumentar la capacidad nacional de prevención no siempre son suficientes. El entorno regional y subregional puede influir decisivamente en la forma de gestionar un conflicto. Con demasiada frecuencia, los conflictos se propagan de un país a otro. A menudo las organizaciones regionales son las más idóneas para prevenir los conflictos violentos en sus propias regiones y pueden utilizar varios instrumentos de prevención. Por ejemplo, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental se centra en la integración económica y en el “diálogo discreto”, mientras que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa ha logrado éxitos con medidas de fomento de la confianza centradas en la cuestión de las minorías. El establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas en África Occidental también debería ayudar a conseguir un enfoque más sistemático e integrado de los problemas de la región. Además, las Naciones Unidas continúan sus iniciativas destinadas a fomentar la capacidad de las organizaciones regionales para prevenir los conflictos armados. Los arreglos institucionales en las sedes y las subregiones deberían orientarse a prestar apoyo a amplios mecanismos de colaboración para prevenir los conflictos.

21. El interés por los enfoques regionales de la prevención de conflictos también se ha traducido en esfuerzos renovados por aumentar la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Las dos últimas reuniones de alto nivel con jefes de organizaciones regionales, celebradas en 1998 y 2001, se centraron en la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz. Siguiendo mi sugerencia, la Quinta reunión de alto nivel entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, celebrada los días 29 y 30 de julio de 2003, tuvo por tema “Los nuevos riesgos para la paz y la seguridad internacionales, incluido el terrorismo internacional”. En la reunión se apoyó decididamente la cooperación internacional en la prevención de los conflictos armados como elemento fundamental a fin de hacer frente a los riesgos para la paz y la seguridad internacionales. También se afirmó la importancia del multilateralismo para abordar el problema del terrorismo sin exacerbar todavía más las tensiones existentes entre comunidades y Estados ni provocar más violaciones de los derechos humanos. A la luz de las nuevas amenazas mundiales y regionales contra la paz y la seguridad internacionales, los jefes de las organizaciones regionales e internacionales que asistieron a la reunión decidieron reunirse con más frecuencia, preferiblemente todos los años.

22. Además, la Organización está elaborando estrategias regionales de prevención con sus asociados regionales y con los órganos y organismos apropiados de las Naciones Unidas. Las más avanzadas de esas estrategias son la relativa al África occidental, más concretamente a los países de la Unión del Río Mano, que rige las actividades de la oficina de mi Representante Especial para el África Occidental, de reciente creación, y la correspondiente al Asia central, región que visitó en octubre

de 2002. El objetivo de las estrategias es detectar las amenazas más graves, las reacciones transfronterizas, la posibilidad de que se produzcan reacciones en cadena y las iniciativas diplomáticas en curso, determinar posibles enfoques nuevos, asociaciones con otros agentes, y recomendar la adopción de medidas.

Función de la mujer

23. En el sistema de las Naciones Unidas cada vez se reconoce más la necesidad de dar prioridad a la función positiva y proactiva que puede desempeñar la mujer en el logro de una paz duradera en situaciones de crisis. Los organismos de las Naciones Unidas prestan apoyo a reformas jurídicas y constitucionales que promueven el papel de la mujer y están colaborando con organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil para respaldar la participación de la mujer en la consolidación de la paz en lugares como Rwanda y el Afganistán. Será necesario hacer más esfuerzos para asegurar el pleno cumplimiento de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad.

Medidas preventivas y terrorismo

24. Aunque hay diferentes opiniones sobre la relación entre el terrorismo y varios posibles factores que lo facilitan, las medidas tempranas pueden ayudar a disuadir a ciertos grupos de dedicarse al terrorismo y eliminar las oportunidades de que se cometan actos terroristas. La prevención estructural, en particular, puede ayudar a dar respuesta temprana a los conflictos que estén surgiendo. Si se gestionan los conflictos de manera que no puedan consolidarse tal vez se eliminarían los motivos que aducen los terroristas para justificar sus acciones. El Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo propuso una estrategia tripartita para guiar al sistema de las Naciones Unidas en sus actividades de lucha contra el terrorismo (véase A/57/273–S/2002/875). Uno de los elementos fundamentales de la estrategia es la prevención. En la actualidad se están adoptando medidas para aplicarla.

Desarme

25. Los vínculos entre el desarme y la prevención de los conflictos armados son fáciles de comprender. Instrumentos tales como la Convención sobre las Armas Químicas contienen disposiciones concretas relativas a la prevención de conflictos, en aspectos como las consultas, las medidas de fomento de la confianza y la solución pacífica de controversias. La función que desempeñan los tratados de desarme y control de armamentos en la elaboración de normas internacionales que conformen el comportamiento de los Estados, los grupos y los individuos, así como la importancia de las medidas de no proliferación en la creación de un clima de prevención, deben considerarse parte integral del conjunto de soluciones. Esas medidas cobran cada vez mayor pertinencia a medida que la no proliferación vuelve a ocupar el primer plano del programa de seguridad internacional.

Función de los órganos principales

26. La importancia de las iniciativas encaminadas a integrar la paz y el desarrollo quedó reconocida con la reciente creación del Grupo de Trabajo Especial del Consejo de Seguridad sobre la prevención y la solución de conflictos en África. En sus recientes sesiones sobre la situación en África, el Consejo de Seguridad reafirmó la importancia de fortalecer su cooperación mediante una mayor interacción con el

Consejo Económico y Social. Es esencial estrechar la cooperación entre los dos órganos para lograr una transición fluida de la solución de los conflictos a la consolidación de la paz en los países que están saliendo de un conflicto. Cada vez se reconoce más que el Consejo Económico y Social contribuye a la aplicación eficaz de estrategias de prevención de conflictos y consolidación de la paz.

Instituciones financieras internacionales

27. Las instituciones de Bretton Woods, mediante su amplia gama de instrumentos propios, pueden hacer una aportación significativa a las iniciativas colectivas emprendidas por el sistema de las Naciones Unidas para prevenir conflictos violentos. En la actualidad se están adoptando medidas para aumentar la cooperación y el diálogo con las instituciones financieras internacionales en la esfera de la prevención, en particular por conducto de la Junta de los jefes ejecutivos. Esas medidas se basan en la premisa de que el desarrollo por sí solo no es una garantía contra los conflictos, y de que las actividades de las instituciones financieras internacionales encaminadas a promover el crecimiento y el desarrollo económicos no son suficientes en sí mismas para prevenir los conflictos violentos. Las intervenciones programáticas estratégicas y las iniciativas de promoción deben centrarse en las causas fundamentales de los conflictos violentos, como las desigualdades en el acceso a los recursos y las oportunidades, a fin de crear un entorno propicio para la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos. Se debería fortalecer la capacidad analítica del sistema de las Naciones Unidas para hacer frente a los efectos de las cuestiones macroeconómicas y fiscales en las dinámicas de los conflictos armados.

28. El Banco Mundial puede complementar de forma significativa los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas por prevenir los conflictos violentos. Recientemente ha reconocido que la prevención es fundamental para su misión de eliminar la pobreza y conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio. El Banco también ha ampliado su respuesta y ha dejado de hacer hincapié en proporcionar capital financiero y reconstruir las infraestructuras físicas para pasar a un enfoque amplio que incluye iniciativas de apoyo a la desmovilización y reintegración de los excombatientes, la reintegración económica y social de las poblaciones desplazadas, la promoción de la buena administración pública mediante las reformas jurídicas y el fomento de la capacidad, y la transparencia del gasto público. Además ha ampliado sustancialmente su capacidad analítica a fin de comprender mejor las causas fundamentales de los conflictos y la recuperación después de ellos, así como los motivos y consecuencias ambientales de los conflictos. Su iniciativa destinada a abordar las prioridades de desarrollo de los países de bajos ingresos en dificultades también es una importante contribución a las actividades del sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la paz y la seguridad. Finalmente, el Banco está haciendo mayor hincapié en la asociación para apoyar la transición de la guerra a la paz, en particular con el sistema de las Naciones Unidas. También ha mejorado la colaboración entre el sistema de las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, incluso en países concretos, colaboración que debería seguir aumentando. Tengo la intención de considerar la posibilidad de establecer mecanismos apropiados para que las instituciones de Bretton Woods puedan complementar y apoyar aún más a otros asociados del sistema de las Naciones Unidas; estos mecanismos deberían ser simples, impulsados por los países y de índole operacional.

La sociedad civil

29. Hay que seguir alentando a la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG) a sumarse a las Naciones Unidas para elaborar y aplicar estrategias de prevención de conflictos y recuperación y velar por que sus mandatos se centren en la prevención de los conflictos armados. En la actualidad, las Naciones Unidas están prestando asistencia a la iniciativa de organizar en 2005 una conferencia internacional de ONG locales, nacionales e internacionales para examinar su papel en la prevención de conflictos y la interacción futura con las Naciones Unidas en esa esfera, tal como dice en la recomendación 27 de mi informe (A/55/985-S/2001/574). Al instar a la comunidad de ONG a que analizara en detalle su potencial para la prevención de los conflictos armados, reconocí explícitamente la valiosa función que podía desempeñar la sociedad civil si se organizara para cooperar mejor con los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas. En muchos casos, al abordar los conflictos en potencia de hoy día, la sociedad civil puede estar en una posición inigualable para iniciar la prevención o advertir sobre acontecimientos locales peligrosos o que puedan extenderse más allá de las fronteras nacionales. Aunque todavía no hemos estudiado a fondo el funcionamiento de la cooperación y el intercambio de experiencias entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, no podemos ignorar esta esfera cada vez más importante y cuyo potencial debería utilizarse plenamente en nuestra labor.

El sector privado

30. Actualmente está aumentando la concienciación sobre la importante función del sector privado. Sin embargo, aunque las Naciones Unidas reconocen en general que el sector privado internacional puede ser un poderoso agente en situaciones de conflicto, todavía no se conocen bien las motivaciones y los intereses del sector empresarial internacional en esas situaciones. Recientemente se han hecho progresos al respecto en el contexto de la Iniciativa del Pacto Mundial, que comencé en 1999. La Oficina del Pacto Mundial ha promovido una serie de diálogos normativos sobre la función del sector privado en las zonas de conflicto, en los que han participado empresarios, grandes ONG y departamentos y organismos de las Naciones Unidas. Esos diálogos se han centrado en la transparencia, las repercusiones de los conflictos y su evaluación, las iniciativas de asociación entre múltiples interesados y los regímenes de participación en los ingresos. Diversas empresas están ensayando algunos de los productos elaborados gracias a esos diálogos, como el “instrumento de evaluación de repercusiones”, y se están organizando seminarios regionales para mejorarlos. Además continúa la elaboración de otros productos, como la comprensión mutua de la transparencia, que tienen grandes posibilidades de modificar las políticas y los comportamientos. Una tercera categoría de productos, como los modelos de cooperación entre múltiples interesados, son un ejemplo de la manera en que las empresas y otros agentes pueden hacer contribuciones positivas. Hay que seguir tratando de alentar al sector privado a que adopte y aplique prácticas idóneas en las zonas de conflicto.

Capacitación

31. El programa de las Naciones Unidas de capacitación sobre prevención de conflictos, iniciado por el Departamento de Asuntos Políticos y la Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas, en cooperación con otros departamentos, programas y organismos de las Naciones Unidas, ha impartido formación a más

de 1.200 funcionarios en todo el sistema de las Naciones Unidas. El programa ha contribuido a fortalecer significativamente la cultura de prevención entre los funcionarios de la Organización. En particular, ha proporcionado un marco para la creación de un lenguaje común sobre la prevención de los conflictos armados entre el personal de la Organización mediante la interacción y el intercambio de experiencias. También ha ofrecido un marco para realizar detallados análisis de riesgos respecto de diversas situaciones hipotéticas y examinar respuestas alternativas del sistema de las Naciones Unidas. En la actualidad se está considerando la posibilidad de ampliar el ámbito de los seminarios para contribuir al fomento de la capacidad nacional de prevención en determinados países.

III. Perspectivas de futuro

32. Los resultados del examen de algunas de las actividades emprendidas recientemente por el sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención de los conflictos armados sugieren que se han hecho algunos progresos iniciales para mejorar nuestra capacidad. Sin embargo, esto no es suficiente. Estamos sólo al comienzo de un proceso fundamental de movilización y creación de asociaciones cuyo objetivo es que la prevención de conflictos se convierta en la piedra angular del sistema de seguridad colectiva de la Organización en el siglo XXI.

33. La tarea principal del sistema de las Naciones Unidas en los próximos años será acordar medidas prácticas para integrar aún más la prevención de los conflictos en sus actividades, crear un vínculo más estructurado entre las estrategias políticas y socioeconómicas y velar por que la prevención de los conflictos armados se incluya deliberadamente en los arreglos de planificación y coordinación de los programas de desarrollo. Esto ayudaría a promover un enfoque más amplio de la prevención de los conflictos armados que abordaría múltiples factores de forma coordinada y contribuiría a satisfacer las necesidades económicas, sociales, culturales y humanitarias básicas de la población. Cada uno de los organismos, fondos y programas, así como las instituciones de Bretton Woods, está aportando diferentes enfoques que son de utilidad y que deberían aprovecharse a fin de lograr mayores sinergias en todo el sistema para prevenir los conflictos. En consecuencia, se necesita una mayor coherencia y coordinación de las iniciativas emprendidas por las Naciones Unidas en la esfera de la prevención estructural en los planos nacional, regional e internacional.

34. Al abordar esas cuestiones, el sistema de las Naciones Unidas depende en gran medida de la voluntad política de los gobiernos nacionales. Es responsabilidad de los gobiernos evitar el riesgo de conflictos mediante políticas públicas equitativas y el cumplimiento de los principios del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos. La soberanía conlleva la obligación fundamental de proteger no sólo la integridad física de los ciudadanos, sino también, cuando sea necesario, sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. La asistencia internacional para la prevención de los conflictos armados no debería consistir en la internacionalización de cuestiones concretas dentro de las fronteras de un país determinado, sino más bien en un apoyo discreto al fomento de la capacidad local para el arreglo pacífico de controversias. Las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, las ONG, la sociedad civil y el sector privado tienen un papel concreto que desempeñar en el apoyo a los gobiernos nacionales.

35. Además de las tareas que ya se están emprendiendo y que se describen en el capítulo anterior, creo que el sistema de las Naciones Unidas tendrá que prestar más atención a las tres esferas siguientes. En primer lugar, debería fortalecer su capacidad para ayudar a coordinar las iniciativas internacionales de todos los agentes, como los Estados, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales, las ONG y el sector privado, para ejecutar, dentro de sus mandatos, estrategias de prevención estructural.

36. En segundo lugar, es necesario seguir progresando para responder a los aspectos de economía política de los conflictos armados. Deberían examinarse con mayor atención los aspectos normativos de las cuestiones relativas a los conflictos intraestatales que obedecen a una pugna por el control de los recursos y la motivación económica de las guerras civiles. Además, el sistema de las Naciones Unidas tendrá que elaborar instrumentos apropiados para abordar la economía de guerra en todas las etapas de un conflicto, ya sea la prevención o el establecimiento, el mantenimiento o la consolidación de la paz.

37. Por último, al abordar las causas fundamentales de los conflictos armados, el sistema de las Naciones Unidas habrá de dedicar mayor atención a las posibles amenazas que plantean los problemas ambientales. El sistema ya tiene una gran experiencia respecto de la asistencia en la formulación de arreglos de cooperación entre Estados para la gestión de los recursos compartidos por más de un Estado, como el agua, para contribuir así al objetivo general de prevenir los conflictos violentos. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas debería tratar de manera más sistemática las repercusiones de la escasez de ciertos recursos naturales, la mala gestión o el agotamiento de los recursos naturales y el acceso desigual a dichos recursos, como posibles causas de conflicto. El sistema de las Naciones Unidas debería buscar maneras de aumentar la capacidad de analizar y afrontar posibles amenazas de conflicto derivadas de las disparidades internacionales en materia de recursos naturales.

IV. Conclusión

38. **La resolución 57/337 de la Asamblea General supuso para toda la comunidad internacional, y para a mí mismo, un claro indicio de que la Asamblea estaría dispuesta a apoyar mis gestiones en la esfera de la prevención de conflictos. Ahora tenemos una oportunidad única de progresar. En el informe amplio que presentaré a la Asamblea General el año próximo proporcionaré más orientación sobre las medidas que deberán adoptarse para que la prevención de los conflictos sea una de las principales funciones de las Naciones Unidas, como ya se prevé en el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.**

39. **Invito a todos los Estados Miembros, así como al sistema de las Naciones Unidas y sus asociados, las organizaciones regionales, las instituciones financieras internacionales y la sociedad civil, a que se preparen para entablar un debate sustantivo sobre las perspectivas de futuro. Creo que la resolución 57/337 representa un giro significativo de las políticas y actitudes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas hacia el reconocimiento del valor de la alerta temprana y la prevención de los conflictos armados. Estoy plenamente decidido a iniciar ese proceso de cambio como parte de la reforma de la Organización que permita afrontar plenamente los desafíos del siglo XXI.**