

Consolidación de la paz y el desarrollo (1994)

Memoria sobre la labor de la Organización
entre los períodos de sesiones
cuadragésimo octavo y cuadragésimo noveno
de la Asamblea General (Selección)

BOUTROS BOUTROS-GHALI
Secretario General de las Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

En septiembre de 1992, a los nueve meses de haber asumido las funciones de Secretario General, presenté a la Asamblea General mi primera memorial anual sobre la labor de la Organización, en la que señalé especialmente las nuevas oportunidades que se abrían para las Naciones Unidas tras el fin de la guerra fría. En mi segunda memorial anual, presentada en septiembre de 1993, puse de relieve el cúmulo de tareas de mantenimiento de la paz a que debía hacer frente la Organización como consecuencia de los nuevos conflictos que estaban estallando en numerosos Estados de todo el mundo. En el período que abarca esta memoria, la tercera que me toca presentar, he tratado de corregir la percepción errónea, tan común, de que las Naciones Unidas son una Organización dedicada fundamentalmente al mantenimiento de la paz. Desde hace ya mucho tiempo, la mayor parte de los esfuerzos de las Naciones Unidas se han dedicado a las cuestiones económicas y sociales. Esa labor es ahora más importante que nunca, precisamente porque se reconoce cada vez más que los conflictos tienen su origen en problemas económicos y sociales. En la presente memoria, en que se reseñan los acontecimientos más significativos de los últimos doce meses, se pone también de relieve el hecho de que, en medio de sus esfuerzos por contener y resolver los conflictos in-

mediatos, las Naciones Unidas están dedicando cada vez más atención a los fundamentos de la paz, que están estrechamente relacionados con las cuestiones del desarrollo.

En mi informe de 1992, titulado «Un programa de paz» (A/47/277-S/24111), hice algunas sugerencias encaminadas a permitir que las Naciones Unidas respondieran en forma rápida y eficaz a las amenazas para la paz y la seguridad internacionales en la era posterior a la guerra fría. En nuestras operaciones de paz y en nuestros esfuerzos por hacer frente a los nuevos conflictos, las Naciones Unidas siguen poniendo a prueba todos los días la pertinencia de «Un programa de paz».

En su avance por un ámbito inexplorado, las Naciones Unidas han debido enfrentar enormes desafíos. El genocidio, la depuración étnica y algunos crímenes horribles de lesa humanidad han vuelto, asumiendo a veces nuevas formas, a asolar a la comunidad mundial. Todavía no se han hallado formas eficaces de acabar para siempre con estas atrocidades. Sin embargo, como se pondrá de manifiesto en la presente memoria, la Organización mundial sigue aprendiendo a resolver las crisis y a aliviar los sufrimientos en situaciones nuevas y desesperadas. Cada nueva operación de mantenimiento de la paz nos ha enseñado algo más sobre la forma de hacer frente a la gama de nuevos problemas y de nuevas oportunidades que se nos presentan en la era posterior a la guerra fría.

Es evidente que no bastará con aumentar nuestra capacidad de responder a las crisis inmediatas. A los choques violentos ocasionados por diferencias raciales o étnicas en muchos Estados se suman los problemas económicos y sociales que, sin conocer fronteras, políticas, socavan la autoridad y las facultades soberanas de otros Estados. Las Naciones Unidas deben renovar y fortalecer su determinación de trabajar para mejorar la situación en el ámbito económico y social, como un fin en sí mismo y como un medio de atacar las causas de los conflictos. En el nuevo contexto del mundo de hoy la definición de seguridad ya no se limita a cuestiones de tierras y de armas. Ese concepto incluye ahora el bienestar económico, la viabilidad ambiental y la protección de los derechos humanos; las relaciones entre la paz y la seguridad internacionales y el desarrollo son ahora innegables. Sin embargo, aunque se han hecho algunos progresos hacia la paz y la solución de los conflictos, ha habido poca acción concertada para promover el desarrollo. Sin cejar en sus esfuerzos urgentes por hacer frente a los estallidos de violencia y a los desastres repentinos, la comunidad mundial tiene la obligación de redefinir y hacer realidad el concepto del desarrollo como solución a largo plazo de las causas fundamentales de los conflictos.

Como parte de este esfuerzo, presenté recientemente a la Asamblea General un informe titulado «Un programa de desarrollo» (A/48/835), en el que se exploran las múltiples dimensiones del desarrollo y los múltiples protagonistas que deben participar en esa tarea. En lugar de proponer soluciones concretas, en el informe se presenta un marco de reflexión amplio sobre el

desarrollo como forma de sentar las bases para un progreso humano duradero.

La paz, la economía, el medio ambiente, la sociedad y la democracia son todos aspectos, vinculados entre sí, del desarrollo. La paz brinda el contexto más seguro para un desarrollo duradero. Una economía en crecimiento genera los recursos necesarios para el progreso. Un medio ambiente protegido hace que el desarrollo sea sostenible. Las buenas condiciones sociales fortalecen la estructura de la sociedad y consolidan la paz y el desarrollo. La democracia fomenta la creatividad, el buen gobierno y la estabilidad capaces de sostener a lo largo del tiempo el progreso hacia el desarrollo. Estos cinco aspectos del desarrollo actúan en forma conjunta y se refuerzan mutuamente. El desarrollo exigirá por todo esto una acción vigorosa basada en una visión global y amplia en que se incorporen, se integren y se promuevan los avances en todos sus aspectos.

Cuando se observan las fuentes de los conflictos puede apreciarse que las cuestiones mundiales a que deben hacer frente hoy en día las Naciones Unidas son mayores y más complejas que en ningún otro momento de la historia de la Organización. La tarea que nos aguarda es realmente apabullante y podría parecer imposible de abordar sin la guía de la historia y en medio de tantas dificultades, sufrimientos y violencia. Sin embargo, esto no debe llevarnos a desesperar, sino a redoblar nuestros esfuerzos, nuestra determinación y nuestro empeño. Los distintos aspectos del desarrollo son en realidad conceptos que expresan las más altas aspiraciones del ser humano. Cuando atacamos las causas de los conflictos con una visión global y amplia del desarrollo tenemos más posibilidades que nunca de hacer realidad las aspiraciones de toda la humanidad.

Para las Naciones Unidas esto constituye una oportunidad de integrar, de manera coherente y unificada, los objetivos originales de la Organización mundial. La paz, la justicia, los derechos humanos y el desarrollo —los objetivos originales expresados en la Carta de las Naciones Unidas— pueden todos perseguirse con más eficacia en el marco de una visión global y amplia. El nuevo contexto internacional y la índole multidimensional de los problemas exigen una acción multilateral y un enfoque integrado. Por su misión y por su mandato, las Naciones Unidas están especialmente calificadas para hacer frente a esta tarea, que abarca todos los aspectos del problema del desarrollo.

Como foro para el debate, como instrumento para fomentar la toma de conciencia, la cooperación y la adopción de decisiones, y como vehículo para promover la adopción de medidas multilaterales, las Naciones Unidas pueden contribuir a lograr el consenso mundial necesario. La Organización mundial tiene también la capacidad de establecer normas internacionalmente convenidas y de llevar a cabo operaciones a través de su red mundial de oficinas locales. En todos estos aspectos no hay ninguna otra entidad que

pueda cumplir el papel de las Naciones Unidas como fuerza promotora del desarrollo.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebrará en Copenhague en 1995, y el próximo cincuentenario de la fundación de las Naciones Unidas brindan oportunidades históricas que es preciso aprovechar.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ofrece a la comunidad mundial una ocasión para mejorar la cooperación internacional en los aspectos sociales del desarrollo. El mundo es cada vez más pequeño, y esto, que tiene sin duda muchas consecuencias positivas, ha contribuido también a que algunos males sociales, como la delincuencia, las enfermedades, las drogas, las migraciones descontroladas, la pobreza, el desempleo y la desintegración social adquieran una escala regional e internacional. La magnitud de estos problemas, sumados a la realidad de que el avance de las comunicaciones y del comercio mundial ha borrado las fronteras nacionales, hace que los Estados y sus gobiernos sean cada vez menos capaces de enfrentarlos o de resolverlos por sí solos. Las Naciones Unidas, sus Estados Miembros y otros integrantes de la comunidad mundial deben aprovechar la oportunidad que les brinda la Cumbre sobre Desarrollo Social para establecer un consenso internacional sobre el desarrollo social y comprometerse a aplicar un plan práctico de acción internacional.

El cincuentenario de la fundación de la Organización es ocasión para que las Naciones Unidas, sus Estados Miembros y los pueblos del mundo aprecien y refuercen los logros del pasado, reconozcan y enfrenten los desafíos del presente y elaboren y pongan en práctica un plan para las Naciones Unidas del futuro. Aprovechando las lecciones del pasado y los desafíos del presente, tenemos la posibilidad de idear nuevas formas de utilizar los mecanismos originales previstos en la Carta dentro del contexto mundial que está surgiendo. Por sobre todo, el cincuentenario constituye un rito vigorizante y una oportunidad invaluable de establecer un consenso mundial sobre el desarrollo —en todas sus dimensiones— como la base más duradera para la paz y la seguridad internacionales y la mayor esperanza para toda la humanidad.

Imbuído de este sentido de una auténtica oportunidad, y en consonancia con el artículo 98 de la Carta, presento esta memoria anual como documento para la reflexión en este momento crítico de la historia de la Organización mundial. La memoria se ha estructurado para permitir que las entidades que integran la Organización y los gobiernos y los pueblos a los que ella presta servicios evalúen desde un punto de vista intelectual, moral e institucional el papel e las Naciones Unidas en el esfuerzo mundial de colaboración encaminado a lograr un progreso humano duradero.

EL INELUDIBLE DEBER HUMANITARIO

1. Necesidad de aumentar la coordinación y hacer más oportuna la acción humanitaria

La pobreza, los abusos de los derechos humanos y el subdesarrollo constituyen factores críticos que contribuyen a la ruptura de las sociedades y a los estallidos de violencia. Muchas naciones, al procurar lograr el desarrollo económico y social y tratar al mismo tiempo de establecer estructuras políticas viables, resultan particularmente vulnerables a la crisis. Me he referido a algunas de estas cuestiones en «Un programa de desarrollo», y espero que el debate ulterior sirva para establecer un nuevo modelo de desarrollo. En el ínterin, las tareas de reconstrucción de los Estados después de los conflictos es preciso aplicar planteamientos más dinámicos que apunten no a volver al *status quo ante* sino a resolver las causas fundamentales de las manifestaciones de la crisis. Por ello, hay que velar porque no haya transición entre el socorro de emergencia y el desarrollo sostenible y porque los dos elementos se refuerzan entre sí.

La búsqueda de la identidad individual o nacional en la era posterior a la guerra fría sigue siendo una importante causa de desorden en muchas sociedades. He señalado ya que esto ha cobrado un precio político, el de Estados o naciones sumidos en el caos en muchas partes del mundo, pero tampoco hay que restar importancia a la consecuencia más importante de este fenómeno: su enorme precio en vidas humanas. Las matanzas y la brutalidad en Rwanda, en Solamía, en la ex Yugoslavia y en muchas partes del mundo son una vergüenza para toda la humanidad (respecto de la acción humanitaria en esas situaciones, véase también la sección IV.E *infra*).

Las crisis que acabamos de mencionar trascienden las fronteras nacionales, extienden sus efectos a los países vecinos y ponen a dura prueba las frágiles estructuras socioeconómicas y políticas de los países. Más de 20 millones de personas se han visto obligadas en nuestros días a abandonar su hogar para buscar refugio en otros países, y otros 30 millones de personas han resultado desplazadas dentro de sus propios países.

La necesidad de una acción humanitaria oportuna y efectiva nunca ha sido mayor. Las condiciones políticas y de seguridad pueden agravarse fácilmente si la acción humanitaria es lenta o insuficiente, y, a la inversa, una acción humanitaria pronta y efectiva puede servir para mejorar el entorno político y, en consecuencia, las condiciones de seguridad. El establecimiento hace dos años del Departamento de Asuntos Humanitarios ha resultado, pues, ser oportuno. El Departamento, encabezado por el señor Peter Hansen, coordina actualmente la asistencia humanitaria que se presta a más de 30 millones de personas afectadas por conflictos étnicos o civiles o por sequías prolongadas en 29 países.

La magnitud y la diversidad de las complejas situaciones de emergencia dimanadas de conflictos han hecho aún más necesario afianzar la coordinación entre los diversos participantes en las actividades humanitarias, así como entre las actividades de las Naciones Unidas en los ámbitos humanitario, político y de mantenimiento de la paz. La colaboración entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Asuntos Humanitarios ha seguido mejorando. En las situaciones que han hecho que el Consejo de Seguridad tenga que establecer operaciones de mantenimiento de la paz reviste especial importancia que haya una estrecha cooperación en la etapa de planificación a los efectos de la seguridad y protección del personal humanitario y los suministros de socorro. Las recomendaciones que he formulado al Consejo de Seguridad acerca de la magnitud, el despliegue y el mandato de la Fuerza de las Naciones Unidas en estas crisis trasuntan la acción concertada de los tres Departamentos.

La seguridad de todo el personal de socorro que trabaja en zonas de conflicto y otras zonas de peligro, muchas veces antes del despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz, sigue siendo objeto de gran inquietud. Tenemos que prestar atención con urgencia a la cuestión del personal local de socorro, blanco específico de brutales actos de violencia. La tragedia de Rwanda ha arrojado como saldo el número más alto de bajas de personal de socorro que se haya registrado jamás en una operación de emergencia en la historia moderna. Los peligros cada vez mayores a que se ven expuestos estos dedicados funcionarios (que proceden de organizaciones de las Naciones Unidas y de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales locales que trabajan con ellas) ponen de manifiesto la necesidad de redoblar nuestros esfuerzos a fin de tomar disposiciones para su seguridad. Las Naciones Unidas insisten en recabar de todas las partes del inequívoco compromiso de respetar la neutralidad y seguridad de quienes se dedican a una labor humanitaria esencial. Al mismo tiempo instamos a que los perpetradores de estos inaceptables actos de violencia tengan que rendir cuentas de sus actos.

Cuando las operaciones de socorro de emergencia tienen lugar en medio de un violento conflicto no sólo corren peligro la seguridad y la protección del personal y los suministros de socorro, sino que también quedan en entredicho la imparcialidad y la neutralidad de las operaciones humanitarias. Por lo tanto, la protección de los mandatos humanitarios en situaciones de conflicto ha cobrado renovada importancia. En los últimos años un grupo oficioso de trabajo, en que participan representantes de entidades de mantenimiento de la paz y de asistencia humanitaria, se ha venido reuniendo con los auspicios del Comité Interinstitucional Permanente a fin de formular principios e impartir directrices operacionales para los programas de socorro en situaciones de conflicto.

Otra cuestión que suscita preocupación es la de evaluar los efectos nega-

tivos que surten las sanciones de las Naciones Unidas sobre civiles inocentes y grupos vulnerables de los países contra las cuales se imponen y evitar esos efectos. En muchos de los casos más recientes ha quedado de manifiesto que los efectos secundarios de las sanciones hacen necesario proporcionar asistencia humanitaria para proteger a los elementos más vulnerables de la población. El Comité Interinstitucional Permanente está estudiando formas de evaluar los efectos de las sanciones, a fin de proponer mecanismos para atender las necesidades humanitarias tanto en el curso de la planificación como en el de la imposición de sanciones.

La necesidad de que el socorro y el desarrollo tengan lugar en un continuo, a pesar de ser más que una simple idea, no ha quedado aún plenamente integrada en un marco operacional. El Comité Interinstitucional Permanente ha venido examinando esta cuestión a fin de introducir los cambios que procedan en la concepción y ejecución de programas de socorro de emergencia. Al mismo tiempo, las organizaciones que se dedican a actividades de desarrollo tendrán que participar en la etapa de emergencia a fin de poder empezar a trabajar rápidamente una vez que terminen las operaciones de socorro.

Existe una peligrosa tendencia a que, en algunos casos, un país que ha logrado salir de una crisis deje de ser objeto de la atención de la comunidad internacional. Es probable que si no se sigue prestando apoyo financiero a los Estados que salen de una crisis se derrumbe su incipiente estructura socioeconómica y política y su economía, ya debilitada por la crisis.

Una coordinación efectiva entre los diversos participantes en las actividades humanitarias sigue constituyendo la parte más importante de una acción efectiva en casos de emergencia. Los nuevos arreglos instituidos bajo la responsabilidad del Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y por conducto del Comité Interinstitucional Permanente ha servido para incrementar considerablemente la capacidad del sistema para actuar en forma rápida y coherente. En el caso de Rwanda, y a pesar de que la situación política y de seguridad era sumamente complicada, las organizaciones humanitarias, con la coordinación del Departamento de Asuntos Humanitarios, han demostrado que es posible tomar en forma rápida y efectiva disposiciones para una acción concertada. Sin embargo, en ese caso concreto las circunstancias no permitieron llevar plenamente a la práctica las operaciones humanitarias. El Comité Interinstitucional Permanente, además de examinar casos concretos de emergencia, se ocupa de cuestiones de política tales como las de las personas desplazadas dentro del país, los efectos de las sanciones, el paso sin transición del socorro al desarrollo, la protección de los mandatos humanitarios y otras cuestiones fundamentales que tienen que ver con la capacidad y la índole de la acción humanitaria.

El proceso de llamamientos unificados de las Naciones Unidas constituye un importante elemento de las nuevas disposiciones de coordinación. A partir de septiembre de 1993 se han preparado y hecho 16 llamamientos

nuevos con los que se trata de recaudar más de 2.000 millones de dólares para prestar asistencia a más de 23 millones de personas afectadas en 14 países (véase el gráfico 12). Estos llamamientos han servido para dar una visión general de las necesidades humanitarias para los casos de emergencia, así como para elaborar una estrategia integrada para atenderlas. En ellos se establece también una clara línea divisoria entre las respectivas funciones de las distintas organizaciones humanitarias y sus asociados no gubernamentales en la tarea de hacer frente a las crisis. Se sigue tratando de mejorar estos llamamientos, especialmente en el contexto de la calidad y la metodología de la evaluación y en el de dar prioridad a la acción. Esta última cuestión plantea un dilema, el de determinar si los llamamientos han de incluir las necesidades en materia de rehabilitación y reconstrucción o se han de centrar exclusivamente en las necesidades de emergencia a corto plazo. La respuesta a estos llamamientos se ha caracterizado por una enorme disparidad entre la atención de las necesidades alimentarias y las de otra índole.

PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Centro de Derechos Humanos

Los trágicos acontecimientos ocurridos en Rwanda (véanse los párrafos 634 a 662) y en otras partes del mundo destacan la necesidad de fortalecer la capacidad de la comunidad internacional para adoptar medidas preventivas a fin de evitar las violaciones de los derechos humanos.

La diferencia entre las aspiraciones internacionales al disfrute de los derechos humanos y la realidad de las violaciones generalizadas de esos derechos constituye el desafío básico a que debe hacer frente el programa de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. Para eliminar esa diferencia la comunidad mundial debe individualizar y eliminar las causas iniciales de las violaciones. A ese respecto, las Naciones Unidas están centrando sus esfuerzos en las actividades tendentes a lograr la aplicación efectiva del derecho al desarrollo, a definir mejor los derechos económicos, sociales y culturales y a lograr que se respeten en mayor medida y en el nivel más fundamental, a mejorar la vida cotidiana de cada ser humano.

El Centro de Derechos Humanos de la Secretaría contribuye a la ejecución del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas mediante proyectos concretos que tienen por objeto ayudar a establecer y fortalecer las instituciones democráticas y la infraestructura nacional y regional necesaria para la protección de los derechos humanos bajo el imperio del Derecho. En 1994 el Centro aumentó considerablemente sus actividades en materia de servicios de asesoramiento y asistencia técnica para programas en la esfera

de los derechos humanos. El Centro ha seguido realizando proyectos en América Latina, Europa oriental, África y Asia.

El Centro ha desarrollado capacidades especializadas en varias esferas, entre las que cabe señalar la asistencia en cuestiones constitucionales; la asistencia para la reforma legislativa; la asistencia para la determinación y evaluación de las necesidades y el establecimiento y el fortalecimiento de las instituciones nacionales; la asistencia respecto de los derechos humanos en la administración de la justicia, incluida la capacitación de jueces, magistrados, abogados, fiscales y funcionarios de los servicios de policía, de prisiones y de las fuerzas armadas; el fomento de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos; la asistencia para que se cumplan las obligaciones de presentación de informes impuestas por esos tratados; la elaboración de programas de estudios sobre derechos humanos y la capacitación de profesores; el apoyo a las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil; la ejecución de programas de información y publicación sobre derechos humanos; las becas y la capacitación sobre resolución de conflictos. Estas capacidades han resultado cada vez más importantes en el actual contexto mundial de transición democrática y seguirán siendo el principal objetivo de las actividades futuras del Centro.

Un elemento de importancia creciente del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas es la capacidad de responder con rapidez y eficacia a las solicitudes de ayuda de los gobiernos para elaborar y ejecutar programas de asistencia y para proporcionar información y enseñanza sobre los derechos humanos. De conformidad con la resolución 1993/6 de la Comisión de Derechos Humanos se ha establecido en Camboya, a solicitud del Gobierno de ese país, una oficina de asistencia en materia de derechos humanos. Además, también se proporciona asistencia especializada en materia de derechos humanos en Guatemala y en Bujumbura, en cooperación con el Gobierno de Burundi. El programa ha proporcionado a Malawi un experto en derechos humanos para prestar asistencia en relación con las elecciones en ese país y la redacción de una nueva constitución.

Así pues, muchos países han recibido apoyo del programa del Centro, entre ellos Rumania (1993), Camboya (1993-1994) y Malawi (1994). Se ha proporcionado capacitación en materia de derechos humanos para los representantes de los medios de difusión en Rumania (1993) y Camboya (1994). Se están ejecutando proyectos sobre información y publicaciones en materia de derechos humanos en todas las regiones del mundo, y recientemente (1993-1994) se han concluido proyectos de ese tipo en Hungría, Camboya y Malawi. Además, el programa ha realizado una evaluación de las necesidades en materia de derechos humanos y democratización en Burundi (1993), Malawi (1993), Armenia (1994) y Azerbaiyán (1994), para nombrar sólo los más recientes. Por último, continúan las actividades regionales del programa del Centro mediante el apoyo a las instituciones regionales de derechos hu-

manos y la organización de seminarios y cursos prácticos de ámbito regional. Este año el Centro prestó apoyo a la Comisión Africana de Derechos Humanos y el Centro Africano de Estudios sobre Democracia y Derechos Humanos. Se han organizado cursos prácticos sobre derechos humanos para la región de Asia en Yakarta (1993) y Seúl (1994).

Como parte de los esfuerzos en curso para agilizar la labor de la Organización y para incorporar efectivamente los derechos humanos en las actividades de las Naciones Unidas, se están celebrando conversaciones entre el Centro de Derechos Humanos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sobre los medios de lograr que el Centro preste mayor apoyo a las actividades de mantenimiento de la paz. De hecho, ya se ha prestado apoyo de esa índole. En la ocasión más reciente, en julio de 1994, el Centro proporcionó capacitación sobre derechos humanos al componente de policía civil de la Organización de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ). Anteriormente había proporcionado capacitación sobre derechos humanos a los observadores civiles, había establecido enlace con las organizaciones no gubernamentales en la esfera de los derechos humanos y había prestado asesoramiento sobre cuestiones de derechos humanos a la Misión Civil Internacional en Haití (véanse los párrafos 529 a 540). El Centro también prestó asistencia a la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA) mediante el suministro de asesoramiento sobre cuestiones jurídicas y de derechos humanos respecto de varios asuntos derivados de la transición. Por último, el Centro, tras prestar apoyo al mandato de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), estableció una oficina exterior del centro de Derechos Humanos en Phnom Penh, junto con un programa para el país, al expirar el mandato de las Naciones Unidas. En la actualidad, con apoyo del Centro, se están desplegando equipos de observadores de los derechos humanos en Rwanda y se está examinando la posibilidad de establecer en El Salvador una entidad encargada de los derechos humanos.

El Centro de Derechos Humanos ha proseguido con su labor para el establecimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humano. Tras la aprobación por la Asamblea General, en 1993, de los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (resolución 48/134, anexo), el Centro ha organizado varias conferencias y cursos internacionales que han servido para dar a conocer esos principios y para tratar de que los Estados acepten la idea de que esas instituciones nacionales son medios adecuados para la promoción y la protección de los derechos humanos. En diciembre de 1993 se celebró en Túnez el segundo curso práctico sobre instituciones nacionales, en el cual los representantes de varias instituciones nacionales destacaron la importancia de las medidas para fortalecer los vínculos y la cooperación entre las instituciones nacionales y para satisfacer las necesidades de asistencia

de esas instituciones en la región de África. Ya se están realizando los preparativos para un tercer curso práctico internacional que se celebrará en Manila en 1995 y en el cual se examinará la necesidad de fomentar el establecimiento o fortalecimiento de instituciones de esa índole en Asia. Estas medidas son gratas, como lo son también las iniciativas adoptadas en varios países en el último año para establecer instituciones nacionales de derechos humanos.

El Centro de Derechos Humanos y la Asamblea General han continuado con sus esfuerzos para abordar la cuestión de las poblaciones indígenas. Al llegar a su fin el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, 1993, el público conocía mucho mejor la situación y las dificultades de esas poblaciones. Como reconocimiento de la necesidad de proteger sus derechos, la Asamblea General, en su cuadragésimo octavo período de sesiones, proclamó un Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo que ha de iniciarse el 10 de diciembre de 1994. La Asamblea exhortó también a que en el marco del sistema de las Naciones Unidas se estableciera un foro permanente para las poblaciones indígenas. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías también ha terminado la elaboración del proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas que, tras su aprobación por la Asamblea General, constituirá un marco internacional para la promoción de los derechos de esas poblaciones.

El Centro reconoce la función decisiva que desempeña la comunidad de organizaciones no gubernamentales en la promoción del respeto de los derechos humanos y en el fomento de la información y la comprensión del público respecto de las reglas y normas internacionales, y en consecuencia está tomando medidas para fortalecer y orientar mejor su relación con esas organizaciones y sus miembros. Esto responde al llamamiento de la Declaración de Viena a que se establezca mayor cooperación entre las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las organizaciones no gubernamentales para la promoción del desarrollo y de los derechos humanos en todos los niveles.

El aumento constante de las solicitudes de servicios de asesoramiento, el establecimiento de nuevos mandatos (como el relativo a la violencia contra la mujer o el correspondiente a Rwanda), el aumento ininterrumpido de las peticiones personales presentadas a las Naciones Unidas y la necesidad cada vez mayor de cooperación internacional han producido un aumento del volumen de trabajo del Centro de Derechos Humanos e imponen a sus recursos exigencias cada vez mayores. En su último período de sesiones la Asamblea General tomó las primeras medidas para eliminar la diferencia entre los recursos y las actividades previstas en los mandatos.

EL DESARROLLO DE LA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Aplicación de «un programa de paz»

La Asamblea General, cuando aprobó su resolución 47/120 A, el 18 de diciembre de 1992, acogió con agrado mi informe titulado «Un programa de paz». El 20 de septiembre de 1993 la Asamblea aprobó una segunda resolución sobre el tema (47/120 B). El Consejo de Seguridad ha celebrado varias reuniones para examinar propuestas concretas formuladas en «Un programa de paz» y el presidente del Consejo ha emitido 10 declaraciones o cartas como parte de ese procedimiento. Otros órganos de las Naciones Unidas, entre ellos el comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, han examinado también las recomendaciones que presenté en mi informe.

«Un programa de paz» no sólo ofreció un marco conceptual para reflexionar sobre la paz y la seguridad internacionales en el mundo posterior a la guerra fría, sino que también ha suscitado muchas reformas concretas dentro del sistema de las Naciones Unidas. Se han adoptado varias medidas tangibles de conformidad con diversas recomendaciones del informe y las decisiones pertinentes de los Estados Miembros. En ese sentido, «Un programa de paz» ha proporcionado las bases para un proceso sistemático de reforma de la Organización, aunque se haya tropezado con dificultades en algunas operaciones de mantenimiento o establecimiento de la paz que, justa o injustamente, se vinculan a las recomendaciones del informe.

La Secretaría sigue tomando muchas medidas dentro del marco establecido en mi informe en las esferas de la diplomacia preventiva y del establecimiento, el mantenimiento o la consolidación de la paz. Los Estados Miembros con frecuencia citan los conceptos de «Un programa de paz» y proponen nuevas medidas o reflexiones sobre el tema. En el debate general del cuadragésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General se hizo evidente que «Un programa de paz» se utilizaba como guía de la reforma y la innovación, y en 1993 este documento ha seguido utilizándose en otros foros de las Naciones Unidas. Fuera de las Naciones Unidas, se sigue produciendo una corriente ininterrumpida de estudios y artículos sobre mi informe. Estoy firmemente convencido de que la imagen de la Organización esbozada en «Un programa de paz» sigue siendo válida.

En «Un programa de paz» indiqué que esperaba que la actual etapa de reforma de la Organización finalizara para el quincuagésimo aniversario de ésta. En varias esferas se han logrado ya importantes progresos. En «Un programa de paz» se examinaron en detalle cuestiones tan amplias como mis esfuerzos permanentes por promover la consolidación de la paz después de los

conflictos, la seguridad del personal de las operaciones de mantenimiento de la paz y otro personal, la cooperación con los arreglos y organizaciones regionales y la solución de los problemas económicos especiales resultantes de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas, y se formularon recomendaciones apropiadas para la acción futura.

Además se han adoptado varias medidas concretas a la luz de las diversas solicitudes formuladas por los Estados Miembros en el curso de las deliberaciones sobre «Un programa de paz». La información que figura a continuación no incluye la totalidad de las medidas emprendidas, sino que constituye más bien una muestra representativa que indica la coherencia del proceso de reforma iniciado en 1992.

En la sección I de su resolución 47/120 A, la Asamblea General me invitó a que le informara sobre las medidas para incrementar la consulta estrecha y permanente entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad y con otros órganos, organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas a fin de elaborar una estrategia apropiada para el arreglo temprano y pacífico de controversias.

LA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

En la declaración aprobada en la primera Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad, celebrada el 31 de enero de 1992 (S/23500), se destacó la importancia de la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz como técnicas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Estas técnicas son bien conocidas y las Naciones Unidas las han empleado desde el comienzo. No siempre son fáciles de aplicar. Con mucha frecuencia, una u otra de las partes no está dispuesta a permitir que las Naciones Unidas ayuden a resolver un conflicto en potencia o efectivo. Sin embargo, cuando resultan provechosas, la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz son técnicas sumamente eficaces en función de su costo. Las sumas que se requieren son insignificantes en relación con el enorme costo en sufrimiento humano y daños materiales que inevitablemente acarrea la guerra, o con el costo menos enorme, pero siempre importante, de desplegar operaciones de mantenimiento de la paz cuando ya han estallado las hostilidades.

En consecuencia, desde el comienzo de mi mandato he asignado prioridad a la diplomacia preventiva y al establecimiento de la paz. Esta fue la principal razón por la cual en 1992 decidí consolidar todas las funciones políticas en un departamento único, el Departamento de Asuntos Políticos. La decisión adoptada a comienzos de 1994 de encabezar ese Departamento con un solo Secretario General Adjunto, el señor Marrack Gulding, en lugar

de los dos anteriores, ha producido una estructura capaz de realizar las tareas necesarias en forma eficaz y bien coordinada.

El Departamento tiene seis divisiones regionales (dos para África, dos para Asia, una para América y una para Europa) que tienen la responsabilidad primordial respecto de la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz y desempeñan una función de asesoramiento sobre otros asuntos políticos. Además, el Departamento incluye el Centro de Asuntos de Desarme, lo que facilita la aplicación a la diplomacia y al establecimiento de la paz de algunas de las técnicas (como las medidas de fomento de la confianza y la verificación) que se han elaborado en la esfera del control de los armamentos y el desarme.

El Departamento realiza cinco tareas en apoyo de las actividades de prevención y de establecimiento de la paz. En primer lugar se reúne información sobre conflictos en potencia o efectivos. Se puede obtener abundante información de los gobiernos, los medios de información, la comunidad académica y las organizaciones no gubernamentales. La segunda tarea consiste en analizar esa información para determinar situaciones respecto de las cuales las Naciones Unidas, con la anuencia de las partes interesadas, podrían desempeñar una función útil de prevención o de establecimiento de la paz. La tercera tarea consiste en preparar recomendaciones para el Secretario General sobre la forma concreta en que se cumpliría esa función. La cuarta consiste en ayudar al Secretario General a obtener la autoridad necesaria del órgano intergubernamental pertinente, que normalmente es la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. Finalmente viene la tarea de ejecutar la política aprobada.

La última tarea con frecuencia requiere que el Departamento trabaje en la más estrecha coordinación posible con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por ejemplo en casos en que parezca probable que el establecimiento de la paz o en que exista ya una operación de esa índole. El Departamento de Asuntos Políticos coopera también con el Departamento de Asuntos Humanitarios para ayudar a aliviar el sufrimiento provocado por el conflicto. En consecuencia, es indispensable que haya coordinación entre esos tres departamentos, el Departamento de Administración y Gestión y la Oficina de Asuntos Jurídicos para realizar las amplias tareas necesarias en la esfera de la paz y la seguridad internacionales.

Existen nuevas oportunidades para que las Naciones Unidas desempeñen una función de prevención y de establecimiento de la paz. Sigo desplegando todos los esfuerzos posibles para aprovechar esas oportunidades y utilizo extensamente los servicios de representantes o enviados especiales, frecuentemente ajenos a la Secretaría, que encabezan misiones de investigación de los hechos o de buena voluntad y a veces se instalan en las zonas en que hay posibilidades de conflicto o en que el conflicto se ha producido ya. Ha habido un aumento del número de conflictos internos, particularmente

en África y en Europa, que requieren los servicios de prevención o establecimiento de la paz de las Naciones Unidas. Así pues, no hay duda de que la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz seguirán siendo actividades de la más alta prioridad en el futuro previsible.

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN UN CONTEXTO EN EVOLUCIÓN

En el último año la comunidad internacional ha seguido esforzándose por responder a las crisis y conflictos, algunos de los cuales han producido desastres humanitarios de enorme magnitud. El instrumento del mantenimiento de la paz se ha empleado en ámbitos nuevos y cada vez más difíciles. Ha tenido grandes éxitos, así como los inevitables contratiempos de los cuales se pueden extraer muchas enseñanzas. No obstante, a la vez que extraemos enseñanzas de esos contratiempos, debemos tener especial cuidado de no cometer el error de descartar instrumentos útiles o de tratar de evitar totalmente el riesgo.

Sin duda hay conflictos que simplemente no pueden abordarse eficazmente y mucho menos resolverse con el instrumento del mantenimiento de la paz. En esos casos, cuando los Estados miembros consideran que los instrumentos habituales de la comunidad internacional para hacer frente a los conflictos no son eficaces, es indispensable buscar un medio que sí sea eficaz. En la Carta se describe un enfoque amplio respecto de un orden internacional de paz y se prevé toda una gama de medios para alcanzar ese objetivo.

A medida que las operaciones se han hecho más complejas, peligrosas y costosas, se han producido ciertas consecuencias predecibles. En primer lugar, cada vez es más difícil encontrar tropas y otro personal suficientes para las operaciones más arduas. Esto se ve agravado por el hecho de que la Organización se encuentra en una grave crisis financiera. Cuando los Miembros no pagan las cuotas en su totalidad y a tiempo, se retrasan los reembolsos a los países que aportan contingentes, por lo que para algunos países resulta muy oneroso participar en las operaciones. La experiencia reciente ha demostrado que el hecho de que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución por la que se establezca una operación no significa automáticamente que ésta se haya de realizar en la forma en que se ha autorizado; la disponibilidad de tropas ha pasado a ser un problema serio. Cabe señalar la resolución 844 (1993), aprobada por el Consejo de Seguridad el 18 de junio de 1994, por la que se estipuló un aumento de 7.600 hombres para la UNPROFOR en las zonas seguras en Bosnia y Herzegovina. Se necesitó un año para que ese personal se proporcionara y desplegara. Los 5.500 hombres autorizados en mayo de 1994 para Rwanda empezaron a llegar al cabo de más de dos meses, y a fines de agosto de 1994 sólo se habían desplegado 4.000.

Todo parece indicar que el número total de tropas, observadores militares y personal de policía civil dedicados a las operaciones de mantenimiento de la paz se ha estabilizado en los últimos meses (véase el gráfico 14). Así pues, tras llegar a un nivel de casi 76.000 personas en mayo de 1993, el total de las contribuciones a las operaciones de mantenimiento de la paz se ha mantenido en 76.612 personas al 31 de agosto de 1994.

Si bien ha disminuido el número de funcionarios militares y de policía asignado a las misiones, la complejidad creciente de esas misiones requiere que la Organización transfiera un número cada vez mayor de funcionarios internacionales civiles a las misiones de establecimiento de la paz. Los funcionarios internacionales civiles dedicados a las operaciones sobre el terreno han aumentado de unos 880 en 1990 a 3.487 en 1993 (véase el gráfico 15). En estos tiempos de austeridad económica el aumento del número de funcionarios asignados a misiones no ha venido acompañado de un aumento importante de la contratación; en consecuencia, el volumen de trabajo en la sede sigue aumentando.

En segundo lugar, debido al peligro que entrañan algunos de los nuevos tipos de operaciones, los gobiernos nacionales se han mostrado reacios a colocar las fuerzas que asignan a esas misiones bajo el control exclusivo de las Naciones Unidas. Sin embargo, la unidad de mando es una condición necesaria. Si una operación no funciona como un todo integrado, corren peligro la capacidad de la misión para alcanzar sus objetivos y la seguridad del personal.

A fin de atender a las inquietudes de los países que aportan contingentes de manera que se facilite su apoyo al principio fundamental de la unidad de mando, la Secretaría ha hecho esfuerzos concertados por mantener a esos países plenamente informados de los acontecimientos que puedan tener repercusiones para su personal. Como parte de ese esfuerzo, la Secretaría ha aumentado la frecuencia de las reuniones con los gobiernos que aportan contingentes a las operaciones más difíciles. Una novedad positiva es que los miembros del Consejo de Seguridad con frecuencia asisten también a estas reuniones.

Un mantenimiento de la paz eficaz y digno de apoyo requiere no sólo una operación bien estructurada sobre el terreno, sino también una determinación política mantenida; la Organización debe poder reunir una fuerza procedente de Estados dispuestos a aportar su apoyo hasta el fin. Si esa determinación se mantiene firme ante la presión, aumentará la capacidad de disuasión de las Naciones Unidas como instrumento de la comunidad mundial. En cambio, el distanciamiento en el momento mismo en que la situación se hace más ardua es contrario a todo el concepto de seguridad colectiva.

En estos tiempos difíciles, la comunidad internacional ha recurrido a veces al mantenimiento de la paz en medio de la guerra. El éxito de este tipo de operaciones depende, más que el de ninguna otra, de la intervención oportu-

na, la evaluación ponderada del tipo y nivel de fuerzas necesarias y la capacidad de los Estados Miembros para trabajar juntos y combinar sus capacidades con buenos resultados.

Es, pues, importante que los gobiernos obtengan el apoyo del público a una operación. De lo contrario, cuando la operación tropieza con dificultades, y particularmente si se producen bajas, el apoyo del público puede reducirse rápidamente. En esa circunstancia, los países que aportan contingentes pueden verse tentados a retirar sus tropas o a darles instrucciones de adoptar una actitud excesivamente cautelosa y evitar riesgos, aunque esto pueda poner en mayor peligro el éxito de la misión.

Un aspecto decisivo de las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es la función de la información pública para promover la comprensión y generar apoyo a nivel nacional e internacional. Las Naciones Unidas y cada uno de sus Estados Miembros pueden hacer más a ese respecto explicando los objetivos y evaluando los riesgos de manera que no sólo se informe al público, sino que se logre también que éste participe en un debate provechoso. Si bien este proceso nunca llegará a la perfección, ayudar a garantizar que se conozcan plenamente el carácter de la actividad y los peligros que entraña en el momento en que el Consejo de Seguridad y los países que aportan contingentes se comprometen a realizar la operación. Además, ayuda a *garantizar que la fuerza de la opinión pública dé apoyo a las operaciones indispensables, aunque peligrosas, de la Organización, en lugar de debilitarlas.*

En 1993 establecí un equipo especial de planificación que elaboró un concepto y un plan de trabajo para los dispositivos de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz. El objetivo de los dispositivos de reserva es que se conozcan plenamente las fuerzas militares y otros elementos que los Estados Miembros tendrán disponibles en un estado de preparación previamente acordado. Cuando surja la necesidad, éstos se desplegarán rápidamente para establecer una nueva operación de mantenimiento de la paz o reforzar una operación existente. Se prevé que las unidades y el personal serán sustituidos sobre el terreno después de un período de servicio limitado, para que puedan seguir estando disponibles en reserva en el país de origen. Cabe señalar que con arreglo a los dispositivos de reserva la participación en una operación de mantenimiento de la paz sigue siendo voluntaria y está sujeta en cada caso a la decisión que adopte el gobierno respectivo.

Para ayudar a los Estados Miembros a formular sus ofrecimientos, la Secretaría ha elaborado directrices estructurales que abarcan todos los aspectos de los diversos tipos de operaciones de mantenimiento de la paz. Las estructuras de organización incluidas en esas directrices se desglosan por función y tarea de manera que constituyan bloques de distintos tamaños y configuraciones para que todos los Estados Miembros puedan participar, con prescindencia de su tamaño, capacidad o situación.

En el último año, las Naciones Unidas emprendieron una etapa de consulta en la cual el equipo de planificación visitó más de 50 Estados y celebró conversaciones iniciales sobre la participación en esta iniciativa. hasta el momento, 22 Estados Miembros han presentado ofrecimientos por escrito que incluyen un total de 31.000 hombres. Sin embargo, los ofrecimientos de personal y recursos aún no han suplido las deficiencias en las esferas de las comunicaciones, los servicios de salud, el suministro, la ingeniería y el transporte.

Se prevé que los continentes aportados con arreglo a los dispositivos de reserva estarán en condiciones de funcionar plenamente y estarán dotados del equipo necesario para ello. Sin embargo, en el último año las Naciones Unidas se han visto obligadas cada vez con mayor frecuencia a aceptar ofrecimientos de tropas que no disponen del equipo necesario y a tratar de obtener ese equipo de otros Estados Miembros. Esto ha resultado muy difícil y costoso. También ha alargado mucho el plazo que transcurre desde el ofrecimiento inicial de una unidad hasta que ésta entra en pleno funcionamiento sobre el terreno. Incluso cuando se puede obtener equipo de otros Estados Miembros con relativa rapidez, las tropas a que está destinado necesitan tiempo para aprender a utilizarlo y conservarlo. La mejor forma de reducir este problema será que haya arreglos permanentes entre Estados que proporcionen contingentes y Estados que proporcionen el equipo necesario antes de que éstos se requieran para las actividades de las Naciones Unidas.

En la esfera de los dispositivos de reserva queda mucho por hacer. A este respecto, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha establecido una dependencia de gestión de los dispositivos de reserva en el marco de su División de Planificación. Las responsabilidades fundamentales de esa dependencia serán dar carácter institucional al sistema, elaborar y mantener una base de datos sobre dispositivos de reserva y examinar con los Estados Miembros restantes sus posibilidades de participación.

Pese a todas las dificultades, con la ayuda del personal de mantenimiento de la paz ha habido logros enormes en el último año, como se desprende de las breves descripciones de las diversas misiones que se presentan a continuación. Se han proporcionado alimentos a decenas de miles de personas que sin ellos habrían perecido. Ha llegado la paz, no una mera ausencia temporal de hostilidades abiertas, sino una paz auténtica a largo plazo, a pueblos que han estado privados de ella durante decenios. La cesación del fuego, que por lo general se ha iniciado como acuerdos más bien tenués sostenidos por el coraje y la dedicación de unos pocos funcionarios de las Naciones Unidas sobre el terreno, ha permitido el surgimiento de instituciones de gobierno más fuertes, más adecuadas a la situación, con mayor respeto de los derechos humanos y la reconstrucción y rehabilitación de países devastados. En resumen, las operaciones de mantenimiento de la paz han permitido el comienzo del desarrollo.

No son éstos logros insignificantes. Se han conseguido con la labor de profesionales dedicados, algunos de los cuales han dado la vida al servicio de las Naciones Unidas (véase el gráfico 16 *supra*). En 1993 hubo 164 muertes entre el personal militar al servicio de las Naciones Unidas. En los ocho primeros meses de 1994 ha habido 108 muertes. La función cada vez más importante que desempeña el personal civil internacional se refleja en el hecho de que en 1994 se han producido hasta la fecha seis muertes entre los funcionarios públicos internacionales y el personal local (véase el gráfico 17). El valor y la dedicación que han demostrado los funcionarios de las Naciones Unidas que arriesgan su vida merecen el respeto de toda la comunidad internacional y los responsables de los daños causados a ese personal deben ser individualizados y sometidos a juicio.

A este respecto, acojo complacido la decisión adoptada por la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones de establecer un Comité Especial para elaborar una convención internacional sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal conexo (resolución 48/37). Dado el aumento del nivel de violencia contra el personal dedicado a actividades de mantenimiento de la paz o a actividades humanitarias, es imprescindible que se busquen medios mejores de garantizar su seguridad. En el cuadragésimo noveno período de sesiones de la Asamblea, un grupo de trabajo continuará el examen de este asunto sobre la base del informe del Comité Especial.

CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DESPUÉS DE LOS CONFLICTOS

Por consolidación de la paz después de los conflictos se entienden las medidas destinadas a individualizar y reforzar estructuras destinadas a afianzar y consolidar la paz. Esas medidas suelen adoptarse antes de que termine un conflicto a fin de acelerar el proceso de restablecimiento de la paz sobre una base firme. Por esta razón, la consolidación de la paz tiene como tarea más inmediata la de mitigar los efectos de la guerra sobre la población e incluye la repatriación y reintegración de refugiados, la remoción de minas y el desarme. En muchos casos, las Naciones Unidas establecen proyectos de asistencia electoral para ayudar a afianzar la paz.

1. Repatriación y reintegración de refugiados

El número total de personas comprendidas en el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, encabezada por la señora Sadako Ogata, ha llegado a casi 23 millones en 143 países. Esta cifra incluye 16,4 millones de refugiados, unos 3,6 millones de personas

desplazadas dentro del país y otros 3 millones de personas cuya situación suscita interés humanitario. Un 80 por 100 de los refugiados del mundo son mujeres y niños. Casi el 40 por 100 de los refugiados que había a fines de 1994 correspondía a África y poco más del 30 por 100 a Asia. Se encontraba en América Latina el 1 por 100 o menos de los refugiados del mundo y la proporción correspondiente era igual en Oceanía. A principios de agosto de 1994 los países en que estaba el mayor número de personas que recibían asistencia del ACNUR eran Bosnia y Herzegovina (2,7 millones), la República Islámica del Irán (2,5 millones), el Pakistán (1,5 millones) y el Zaire (1,1 millones). En 1993 se aportaron a los programas general y especial de la Oficina contribuciones por un total aproximado de 1.190 millones de dólares, y para 1994 se necesitan unos 1.200 millones de dólares.

La Oficina ha seguido tratando de actuar con rapidez en los casos de corrientes de refugiados, al tiempo de promover soluciones y, cuando es posible, tratar de superar sus causas mediante la acción preventiva. Habida cuenta de la magnitud actual de los desplazamientos de refugiados en todo el mundo, las operaciones preventivas y orientadas hacia la solución del problema en los países de origen han ido complementando cada vez más al asilo, que tradicionalmente era la única que se tomaba en una crisis de refugiados.

La Oficina del Alto Comisionado ha visto su capacidad estirada al máximo, desde el punto de vista de los recursos tanto humanos como financieros, en razón de un número sin precedentes de nuevas situaciones de emergencia, especialmente en el Cáucaso, en Asia central y en partes de África, más recientemente en Rwanda. Estas situaciones han impuesto también una enorme carga sobre los países de asilo, muchos de los cuales se cuentan entre los más pobres del mundo. A partir de abril de 1994 cientos de miles de refugiados de Rwanda se dirigieron hacia la República Unida de Tanzania, el Zaire, Uganda, Burundi y Rwanda.

Desde un ángulo más positivo, las repatriaciones voluntarias sirven de ejemplo de un importante componente del planteamiento que aplica la Oficina con miras a la búsqueda de soluciones. Aproximadamente 1,8 millones de refugiados volvieron en 1993 a sus países de origen, especialmente el Afganistán, Camboya, Etiopía, Myanmar, Mozambique y Somalia, en los cuales recibieron asistencia de la Oficina.

Sin embargo, muchos de quienes regresan hoy lo hacen a países devastados por años de conflicto, que incluso subsiste en algunos casos. En esas circunstancias la planificación y ejecución de las actividades de desarrollo y el suministro de asistencia inmediata de socorro deben tener lugar de tal manera que una refuerce a la otra a fin de sentar las bases para la paz y la estabilidad.

A fin de facilitar la reintegración en circunstancias que suelen ser adversas, la Oficina ha recurrido a los proyectos de efecto inmediato como forma innovadora de suministrar la asistencia a quienes regresan y a sus comunida-

des en América Central, Camboya, Mozambique y Somalia. Esos proyectos pueden servir de base para el desarrollo de la comunidad incluso mientras prosigue la asistencia de socorro. Sin embargo, su utilidad es reducida si no van acompañados de las iniciativas de desarrollo a más largo plazo necesarias para hacerlos perdurables. Por lo tanto, es necesario que desde el primer momento cooperen la Oficina y los organismos de las Naciones Unidas que se dedican al desarrollo, particularmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las instituciones de Bretton Woods y las organizaciones no gubernamentales, a fin de colmar la brecha entre las actividades de socorro y el desarrollo a más largo plazo y de velar por una reintegración duradera.

La Oficina, como parte de sus actividades encaminadas a promover la repatriación y hacer más fácil la reintegración, ha señalado la gravedad del problema de las minas terrestres. Ha instado a que se pacte una prohibición internacional de la producción, venta y utilización de esas armas, que siguen incapacitando y matando civiles en forma indiscriminada mucho tiempo después de terminadas las hostilidades. La Oficina ha fomentado también la coordinación de las actividades de remoción de minas y ha participado en consultas patrocinadas por el Departamento de Asuntos Humanitarios a fin de establecer un marco para resolver este problema.

La magnitud cada vez mayor de los desplazamientos forzosos ha hecho que la Oficina preste cada vez mayor atención a la adopción de medidas para prevenir o mitigar las crisis de refugiados. Parte importante de las actividades de prevención, como las que ha realizado en países de Europa oriental y la ex Unión Soviética, han consistido en la promoción y el desarrollo institucional. Más en general, y habida cuenta de que la capacidad para prevenir las corrientes de refugiados y otras formas de desplazamiento forzoso depende en gran medida del respeto de los derechos humanos, la Oficina ha hecho de la cooperación con órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas parte integrante de su estrategia de prevención.

Otro aspecto de la acción preventiva de la Oficina se ha referido a la atención cada vez mayor que presta a las personas desplazadas dentro de su país, particularmente en las situaciones en que existe un vínculo con un problema de refugiados ya existente o en potencia. La gran mayoría de los conflictos de nuestros días tienen lugar dentro de Estados y no entre ellos, por lo que la Oficina ha tenido cada vez un papel más activo en el suministro de protección y asistencia a las personas desplazadas dentro de sus propios países. Si bien la protección general de unos 25 millones de personas desplazadas internamente en todo el mundo no está incluida en el ámbito del mandato de la Oficina, ésta, previa solicitud mía y con el consentimiento de los Estados, ha venido ofreciendo protección y asistencia a grupos de personas en esa situación en Bosnia y Herzegovina, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Tayikistán y Sri Lanka. Esta acción, que por sí misma reviste gran importan-

cia humanitaria, puede servir también para eliminar la necesidad de que las víctimas de conflictos y actos de violencia tenían que cruzar fronteras internacionales en busca de refugio.

Habida cuenta de la actual proliferación de conflictos internos que pueden culminar en nuevos desplazamientos en gran escala dentro de los países y a través de sus fronteras, la Oficina ha de depender cada vez más de la colaboración de otros componentes del sistema de las Naciones Unidas, la cual será necesaria para hacer frente a las causas fundamentales de los desplazamientos, superar complejas situaciones de emergencia y promover soluciones, especialmente por conducto de la repatriación y la reintegración en los países de origen.

De hecho, con cada vez mayor frecuencia la Oficina ha venido tratando de alcanzar objetivos humanitarios en el contexto más amplio de la solución de conflictos y de las gestiones de reconciliación por parte de la comunidad internacional en su conjunto. En el caso de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) o el de la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ), los objetivos humanitarios y de consolidación de la paz han formado parte de un marco general para la reconciliación y la reconstrucción. En la ex Yugoslavia, por otra parte, la acción humanitaria de la Oficina para ayudar a los refugiados, las personas desplazadas dentro del país y las víctimas de la guerra ha tenido lugar en estrecha colaboración con la UNPROFOR en medio de un conflicto abierto. Esta colaboración ha dejado en mejores condiciones a la Oficina para prestar asistencia humanitaria, pero, al mismo tiempo, ha planteado la cuestión de cuál es la mejor forma de preservar la imparcialidad de la asistencia humanitaria y evitar que ésta quede comprometida desde un punto de vista político al estar asociada con operaciones de índole militar.

En un mundo que pugna por lograr la paz y la seguridad, la acción humanitaria suele parecer la única reacción ante una crisis. El Consejo de Seguridad se ocupa cada vez más del sufrimiento humano y la necesidad de la acción internacional para mitigarlo y, de hecho, lo ha convertido en el objeto mismo de sus resoluciones. La acción en el ámbito humanitario puede servir de expresión del interés internacional, pero si no va acompañada de iniciativas políticas paralelas, no ha de resolver las causas fundamentales de la situación y, en el peor de los casos, puede convertirse en sustituto de la acción política. En este último caso las propias operaciones humanitarias pueden politizarse y poner en peligro la imparcialidad de la asistencia y la seguridad de quienes trabajan en el socorro humanitario. La acción humanitaria puede ser la más fácil a los efectos de un acuerdo, pero sin el apoyo político correspondiente, a largo plazo resultará ineficaz.

CONCLUSIÓN: UNA DEDICACIÓN CONSTANTE

De la riqueza de datos contenidos en estas páginas surge una clara orientación para nuestra labor futura. Debemos hacer frente a los problemas que plantean los conflictos inmediatos sin desatender en ningún caso los aspectos del desarrollo que es preciso fortalecer. Los pueblos del mundo consideran que las Naciones Unidas son indispensables para el éxito de esos esfuerzos.

En mi última memoria dije que habíamos aprovechado la oportunidad de cumplir la promesa original de la Carta de las Naciones Unidas. En el nuevo contexto internacional emprendimos con determinación la tarea de lograr la paz y la seguridad, el progreso económico y la equidad social, la democracia y los derechos humanos. Sin embargo, la magnitud de los problemas que había que enfrentar nos obligaron a adquirir un nuevo sentido de realismo, y la conciencia de que habíamos emprendido un largo camino hacia el progreso que estaría jalonado de éxitos y de fracasos.

Comprendemos ahora mejor cuáles son las verdaderas raíces de los problemas del mundo. Sabemos que la seguridad entraña mucho más que tierras y armas. Comprendemos también que la falta de desarrollo económico, social y político es la causa última de los conflictos.

Como siempre, lo primero es determinar cuál es el problema. Seguidamente viene la acción que se emprende sobre esa base; una acción dedicada, decidida y sostenida para lograr el desarrollo de todas sus dimensiones. Al redefinir y poner en práctica un concepto renovado del desarrollo podemos empezar a atacar las causas de los conflictos y crear al mismo tiempo un *nuevo sistema de cooperación internacional*. Podemos sentar bases perdurables para una era segura, justa y creativa para toda la humanidad. Esa la misión fundamental de las Naciones Unidas en su segundo medio siglo.

Nada de esto podrá hacerse sin una dedicación auténtica y constante por parte de todas las naciones y todos los pueblos de las Naciones Unidas, basada en la convicción de que la Organización es capaz de enfrentar en forma global los problemas mundiales de la paz, el desarrollo sostenible y la justicia social.

La dedicación necesaria puede lograrse mediante un proceso de democratización dentro de cada Estado, entre los Estados y en todo el sistema internacional. Por democratización entendemos una participación libre, que podrá medirse por el nivel de dedicación de los Estados a la labor de las Naciones Unidas. Hoy día esa dedicación dista mucho de ser satisfactoria, como lo demuestra el hecho de que este año solamente 17 de los 184 Estados Miembros cumplieron a tiempo sus compromisos financieros con la Organización. Se trata de recursos que se necesitan con urgencia, pero se trata también, y más fundamentalmente, de una cuestión de prioridades. Los hechos revelan que la participación plena y responsable en las Naciones

Unidas no es una cuestión prioritaria para la mayoría de los Estados Miembros.

Solamente la voluntad expresa de los pueblos podrá convencer a los gobiernos de la importancia de una participación decidida. Si se refuerzan los vínculos de las Naciones Unidas con los movimientos populares y las organizaciones no gubernamentales y si la Organización responde mejor y más activamente a las preocupaciones de esos movimientos y organizaciones, será posible fortalecer el apoyo que reciben las Naciones Unidas, porque los gobiernos tomarán conciencia del interés que tienen sus ciudadanos en una Organización verdaderamente eficaz y universal.

Los actos de las Naciones Unidas deben estar respaldados por la autoridad, que sólo pueden darle los pueblos del mundo, actuando en forma concertada a través de los Estados Miembros de la Organización. Sus propósitos se derivan no sólo del consenso político, sino de los principios comunes de la humanidad, es decir, de los valores consagrados en la Carta. Los extraordinarios desafíos y posibilidades de la hora actual requieren una respuesta dedicada y sostenida. Para ello, los Estados Miembros deben ver a las Naciones Unidas como la proyección de la voluntad, los intereses y los anhelos más profundos de sus ciudadanos.

La primera reunión del Consejo de Seguridad al nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrado en enero de 1992, demostró una auténtica dedicación a la Organización en un momento crucial de los asuntos mundiales. La segunda reunión de alto nivel del Consejo de Seguridad se celebrará en enero de 1994, al empezar las Naciones Unidas su segundo medio siglo. Las sesiones de la Asamblea General al nivel de Jefes de Estado de octubre de 1995 será una ocasión histórica que dará un nuevo impulso a las Naciones Unidas. El año próximo brindará así una oportunidad para que toda la comunidad mundial reafirme su decisión de hacer uso de las Naciones Unidas en forma más eficiente, eficaz y responsable para encarar toda la gama de problemas mundiales.

Tal vez hayamos comprendido por fin que para los seres humanos de todo el mundo, en todos los países y cualesquiera sean sus orígenes, las Naciones Unidas son aún más que un instrumento de paz, justicia y desarrollo cooperativo entre naciones: las Naciones Unidas son las depositarias de las esperanzas de la humanidad para el futuro. Esas esperanzas son merecedoras de nuestra más profunda y constante dedicación.