

KOFI ANNAN  
PREVENCIÓN Y BUEN GOBIERNO:  
PRIORIDADES DE LA SECRETARÍA GENERAL

10

**PATTI LONDOÑO JARAMILLO**

Docente e Investigadora,  
Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales,  
Centro de Estudios y Proyectos Especiales  
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: pattilond@hotmail.com

**María Fernanda Grueso,**  
Estudiante, asistente de investigación  
Facultad de Finanzas, Gobierno  
y Relaciones Internacionales,  
Universidad Externado de Colombia

10

**CONTENIDO**

<b>Introducción</b>	<b>271</b>
<b>I. Estado del mundo durante el mandato de Annan</b>	<b>277</b>
A. Los últimos años del siglo XX	277
B. Los retos de un nuevo siglo	281
<b>II. Pilares de la gestión de Annan</b>	<b>285</b>
A. La paz y la seguridad a través de la cultura de la prevención	285
B. El buen gobierno y la seguridad humana	291
<b>III. Evaluación de los planteamientos de Annan</b>	<b>293</b>
A. Prevención en acción	293
B. Principales crisis fuera del alcance de la acción preventiva del secretario general	297
<b>Reflexiones finales</b>	<b>300</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>302</b>



## Introducción

Kofi Annan, oriundo de Ghana, es el séptimo secretario general de las Naciones Unidas y segundo africano<sup>1</sup>. Por esta oficina han pasado, antes de él, el noruego Trygve Lié, el sueco Dag Hammarskjöld, el birmano U Thant, el austriaco Kurt Waldheim, el peruano Javier Pérez de Cuéllar y el egipcio Boutros Boutros-Ghali. A diferencia de la mayoría, Annan es el primero que pertenece al sistema de las Naciones Unidas por su vinculación laboral y su experiencia profesional. En la disputa para elegir al sucesor de Boutros-Ghali, vetado por Estados Unidos y apoyado por Francia, Estados Unidos encontró en Kofi Annan la figura del compromiso. Aunque recibió el veto francés en las primeras votaciones, finalmente Francia aceptó su elección. Las declaraciones americanas de respetarle al África la reelección de la que gozaron los secretarios anteriores, en la medida en que se apartaran de la candidatura de Ghali, debilitaron la coalición africana que, en un principio, respaldó al egipcio. Así, asumió el primero de enero de 1997 el cargo de mayor responsabilidad de esta organización multilateral.

La elección del secretario general de las Naciones Unidas está en manos del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. En una primera instancia el Consejo de Seguridad examina los candidatos y, cuando hay consenso en esta instancia sobre un candidato, esta candidatura pasa a votación en la Asamblea General. En los albores de la ONU, los secretarios generales provenían de los países industrializados, Noruega y Suecia. A medida que los países en desarrollo ingresaban a la Organización y se convertían en mayoría, representantes del Sur comenzaron a ocupar este cargo. De Birmania<sup>2</sup>, Perú, Egipto y Ghana han provisto los últimos secretarios generales. Un austriaco se coló en los años setenta al lograr el apoyo de su candidatura del mundo en desarrollo. El capítulo XV de la Carta de las Naciones Unidas contiene las disposiciones relacionadas con las atribuciones de la Secretaría y del secretario.

Kofi Annan ingresó al sistema de las Naciones Unidas en 1962. Obtuvo su experiencia en la Organización Mundial de la Salud en Ginebra; en la Comisión Económica para el África, con sede en Addis Abeba; en la Fuerza de Emergencia

<sup>1</sup> Mayor información sobre la biografía de Kofi A. Annan se puede obtener en [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>2</sup> El nombre actual de Birmania es Myanmar (desde 1989).

de las Naciones Unidas, JNEF II; y en la Oficina de Refugiados en Ginebra. Así mismo, en la sede de la ONU en Nueva York fue coordinador de Recursos Humanos y Seguridad y asistente del SG de Planeación de Programas, Presupuesto y Finanzas. Durante la crisis de Kuwait, lideró una misión para facilitar la liberación de más de 900 funcionarios de la ONU en Iraq.

Antes de su candidatura como secretario general, trabajó como asistente del secretario general para las Operaciones de Paz. Fue impotente, como el resto del sistema y de la comunidad internacional, ante el genocidio de Ruanda. Como subsecretario general, vio el incremento de las operaciones de paz en 1995 a 77 países, con más de 70.000 efectivos militares y civiles. El legado de Ghali consistió en incrementar el alcance de las operaciones de paz en los conflictos posteriores a la Guerra Fría, que en la mayoría de los casos eran de naturaleza interna. Así comienza la transformación de las misiones internacionales de la ONU, que poco a poco fueron entrando en lo que antes se consideraban asuntos internos de los Estados.

La agenda para la paz de Ghali y la diplomacia preventiva de Annan han marcado y reorientado a la Organización desde la década de los noventa. Annan tiene experiencia práctica en la diplomacia o acción preventiva. Por un lado, por haber estado al frente de las operaciones de paz; por otro, por haber sido enviado especial en la antigua Yugoslavia y haber facilitado el regreso de personal internacional de Iraq. Esta experiencia le ha permitido actuar con prudencia y decisión en crisis como la que sostiene Iraq con los Estados Unidos o la que enfrenta a Israel con Palestina, en lo que la comunidad internacional está involucrada.

Su pensamiento ha quedado consignado en los informes que presenta a los órganos principales de la Organización. En 1997, presentó su iniciativa de reforma en su memoria anual sobre la labor de la Organización, titulada *Transición y Renovación*. En 1998, con su informe sobre las *Causas del conflicto y promoción de una paz durable y un desarrollo sostenible en África*, presentado ante el Consejo de Seguridad, no sólo dio una señal de la importancia que le daba a su continente olvidado, sino que introdujo ideas novedosas de gobernabilidad que ha trabajado en otros informes, foros y acciones de las Naciones Unidas. En este año tituló su



Informe anual *Aanza para una comunidad mundial*. En 1999, llamó a su memoria *Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento*.

Durante este mismo año, fueron importantes sus declaraciones sobre el "Problema de la intervención", que quedaron consignadas en un texto especial. Así mismo, en 2000, el Informe del Milenio, presentado ante la Cumbre del Milenio, y su memoria *Un destino común: un compromiso renovado*, reflejan ambos su concepción de las necesidades del sistema para el nuevo milenio. El Informe de 2001 no tiene título especial y trata, como los demás, sobre los principales temas de la agenda multilateral tanto políticas como sociales y económicas. Más recientemente, en el informe de 2002 titulado *Prevención de conflictos armados* invita a los diferentes órganos de las Naciones Unidas a participar activamente en la prevención de conflictos para tejer una red más efectiva en este campo, que constituye su gran legado puesto que "una estrategia preventiva eficaz requiere un enfoque global que abarque la adopción por la comunidad internacional, en cooperación con los agentes nacionales y regionales; de medidas de carácter político, diplomático, humanitario, de derechos humanos, de desarrollo, institucional y de otro tipo, de corto y largo plazo"<sup>3</sup>. En todos sus informes, el secretario general resume las actividades de la Organización durante el año y manifiesta sus objetivos y su percepción de los principales retos y desafíos. Por esta razón, este artículo los toma como base fundamental de reflexión y análisis.

El legado de Annan se evaluará de acuerdo con los fracasos y éxitos de la diplomacia preventiva, del buen gobierno, de la recuperación y protección del individuo como eje central de la Organización, de las relaciones con grupos de la sociedad civil, el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Este artículo evaluará su gestión según los planteamientos y propósitos anunciados en sus informes y discursos relacionados con los temas de prevención y buen gobierno, que es donde el secretario ha innovado y ha marcado su gestión con un sello propio. Puesto que en los temas de desarrollo el secretario general no ha hecho propuestas creativas, novedosas y puntuales, es poco lo que se puede comentar al respecto. Este tema es tratado con retórica y desinterés, como un anexo del tema de la paz sostenible, aunque sea una prioridad para el mundo en desarrollo. Se habla de desarrollo en el contexto de la paz y la seguridad, de la prevención y del buen

<sup>3</sup> ANNAN, Kofi, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. xi.

gobierno, pero no como un tema que amerite una reflexión propia e independiente. Por esta razón, y por la metodología establecida de trabajar con fuente primaria para dar a conocer las prioridades de secretario general, según sus propios términos, en esta oportunidad no se tratará el tema de desarrollo.

En su primera memoria a la Asamblea General en 1997, Annan declaró que "su objetivo primordial era alentar una mayor unidad de propósito, coherencia de esfuerzos y capacidad de respuesta en toda la Organización para contribuir con mayor eficacia para hacer frente a los desafíos de nuestro tiempo"<sup>4</sup>. Más recientemente, reafirmó una estrategia global que vincule a los estados nacionales, a la comunidad internacional, a la empresa privada, a las organizaciones no gubernamentales y a los distintos órganos de las Naciones Unidas, agencias, fondos y comisionados del sistema para crear opciones de paz duradera y un ambiente propicio para el desarrollo sostenible<sup>5</sup>.

Así mismo, se ha propuesto "entablar un diálogo mutuamente beneficioso con los círculos empresariales internacionales. Las empresas tienen interés en la infraestructura de reglas, normas y mejores prácticas que el sistema de las Naciones Unidas produce y de las que depende el buen curso de las transacciones internacionales. Además, esos círculos son cada vez más conscientes de que la labor que las Naciones Unidas realizan en pro de la paz, los derechos humanos y el desarrollo contribuye a sentar las bases estables que la expansión de sus propias oportunidades requiere. (...) Por lo tanto, el diálogo se basa en mi convicción de que la expansión de los mercados y una mayor seguridad para el ser humano pueden y deben ir de la mano"<sup>6</sup>. ¿Podrá un exceso de confianza en agentes diferentes al Estado facilitarle su tarea y permitir que el sistema como tal mantenga su imparcialidad cuando es llamado a mediar en conflictos internos o regionales?

Su pensamiento se acerca a las ideas de los estadounidenses, que se pueden leer en los discursos de los presidentes de los Estados Unidos. El presidente Clinton, en su discurso de posesión en 1993, indicaba: "Nuestra mayor fortaleza es el poder de nuestras ideas, que aún son nuevas en muchas tierras. Nos alegramos al ver que otros pueblos las acogen. Nuestras esperanzas, nuestros corazones, nuestras manos

<sup>4</sup> ANNAN, *Memoria*, 1997, p. 1.

<sup>5</sup> ANNAN, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. xi.

<sup>6</sup> ANNAN, *Memoria*, 1998, p. 6.



están con todos aquellos que en todos los continentes construyen democracia y libertad. Su causa es la causa de los Estados Unidos<sup>7</sup>." La convergencia puede ser simple casualidad o el resultado de la influencia americana no sólo en Naciones Unidas sino en el mundo. No sorprenden, en este contexto, las características de las iniciativas de buen gobierno y de la acción preventiva.

Kofi Annan recibió la Secretaría General de las Naciones Unidas en un momento de transformación, mientras diferentes fuerzas mundiales se acomodaban a las nuevas realidades. Realidades que profundizaban las divisiones internas en naciones que, durante décadas, mantuvieron sus conflictos internos reprimidos o dormidos. Para Annan, mientras que la mundialización avanza, "aumentan la fragmentación y la afirmación de las diferencias; se amplían las zonas de paz a la vez que se intensifican diversas explosiones de terrible violencia, se crea riqueza sin precedentes con pobreza endémica; la voluntad de los pueblos y sus derechos integrales se celebran y violan al mismo tiempo; la ciencia y la tecnología mejoran la vida humana en tanto que sus efectos secundarios amenazan a los sistemas que sustentan la vida en el planeta"<sup>8</sup>.

La inequidad económica es uno de los más grandes retos del secretario y uno de los más difíciles de solucionar. Y esto se nota en el lenguaje gaseoso utilizado para plantear las tareas de la Organización en este campo. Antes de tratar el tema por sí solo, lo vincula a la prevención. Afirma Kofi Annan que "la prevención de conflictos y el desarrollo sostenible y equitativo son actividades que se refuerzan mutuamente. La inversión en esfuerzos nacionales e internacionales en pro de la prevención de conflictos debe percibirse como una inversión simultánea en el desarrollo sostenible, puesto que este último florecerá mejor en un clima de paz sostenible"<sup>9</sup>. Acá se abre un espacio importante para países como Colombia que buscan atraer inversión extranjera con fines sociales para consolidar y dar una oportunidad a la paz. Es un tema que comienza a desarrollarse y que tiene gran potencial. Necesita proyectos específicos.

Por el contrario, los retos en el ámbito de la acción preventiva y del buen gobierno tienen implicaciones concretas en el corto plazo y todo el sistema pareciera

<sup>7</sup> (Traducción libre.) El discurso en su totalidad y otros discursos de los presidentes estadounidenses pueden encontrarse en [www.yale.edu/kowlyatb](http://www.yale.edu/kowlyatb). Así mismo, el libro de James M. McPHERSON, *In the Best of My Ability: The American Presidents*, Nueva York: Dorling Kindersley, 2000, recoge los discursos de posesión de los presidentes de los Estados Unidos.

<sup>8</sup> ANNAN, *Memoirs* de 1997, p. 1.

<sup>9</sup> ANNAN, *Resolution de conflictos armados*, 2002, pp. 10x.

involucrarse de manera directa en su atención. Si bien es cierto que las crisis económicas del mundo en desarrollo tienen múltiples causas que involucran directamente a los Estados, una mayor creatividad por parte de las Naciones Unidas en la ejecución de programas sociales y económicos podría contribuir a aliviar la difícil y traumática condición de millones de personas.

Los asuntos políticos han concentrado los esfuerzos de esta gestión y de las anteriores. El terrorismo es, hoy por hoy, después de los eventos del 11 de septiembre, la principal amenaza a las naciones del mundo. Ligadas al terrorismo, otras actividades como la delincuencia transnacional, el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero obligan a la comunidad internacional a diseñar estrategias comunes para hacer frente a estos delitos que afectan al globo. La gran víctima de estos delitos y en especial del terrorismo ha sido la población civil. Los Estados Unidos sufrieron la pérdida de miles de ciudadanos el pasado 11 de septiembre. En países como Colombia, la población civil ha sido, durante años, la principal perjudicada del conflicto interno. Si bien el terrorismo había sido relegado en las prioridades de la Organización, en la actualidad es el tema principal. El comportamiento internacional de los Estados miembros se medirá de acuerdo con su colaboración o tolerancia con las fuentes del terrorismo. Dentro de este contexto, la percepción del conflicto interno colombiano puede comenzar a cambiar en la comunidad internacional y la población civil podrá, en el futuro, tener mayor consideración y ver reconocidos sus derechos.

Más que imponer una agenda multilateral, Annan reacciona ante los principales eventos mundiales. De esta manera, los temas de paz y seguridad son, sin duda alguna, los que demandan más su atención. La política de buen gobierno es una manera de reaccionar ante las innumerables crisis internas de los Estados. Annan, sin embargo, ha sido una pieza clave en momentos críticos de confrontación, sea en el Medio Oriente, en África o en Centroamérica. Sus habilidades como conciliador y negociador son innegables.

A continuación se presentan brevemente algunos de los principales hechos del mundo para contextualizar históricamente el mandato de Kofi Annan en la Secretaría General. Así mismo, se hace un análisis de sus principales propuestas tomadas directamente de sus memorias sobre la Organización. Se utilizan



exclusivamente fuentes primarias con el objetivo de dar a conocer y evaluar sus programas de acción y comprensión de la realidad mundial de acuerdo con sus propias ideas, sin filtros de terceros. No se desconoce, sin embargo, la importante contribución de cientos de estudiosos de las Naciones Unidas que con sus escritos y análisis ayudan a entender mejor los retos del sistema en el siglo XXI. Conocer el pensamiento de Annan es fundamental para Colombia, cuya problemática está presente en la agenda internacional cuando se habla de derechos humanos, de derecho internacional humanitario, de desplazados internos, de corrupción, de justicia, de crimen transnacional, de tráfico de armas y de drogas.

### I. Estado del mundo durante el mandato de Annan

La gestión de Kofi Annan en la Secretaría General desde 1997 se ha desarrollado en un escenario mundial en el que han primado la democracia como sistema de gobierno y el libre mercado como sistema comercial internacional. En cuanto a eventos en distintas partes del mundo, es oportuno recordar algunos de los más significativos para dar una idea del escenario en el cual Annan se ha movido y para evaluar, a la vez, la concordancia de sus prioridades con los principales hechos del mundo.

#### A. Los últimos años del siglo XX

En 1997, Asia sufrió una de sus principales crisis financieras de los últimos años. Esto provocó la reacción de algunos países como Malasia para proteger sus mercados y deterioró los regímenes políticos de otros como Indonesia. En los asuntos políticos, se presentó una rebelión armada en Albania por la pérdida de los ahorros de un tercio de la población. Los turcos atacaron a rebeldes kurdos ante el silencio o las protestas tímidas de la comunidad internacional y los 71 rehenes de la embajada

japonesa en Perú fueron liberados por el gobierno de Alberto Fujimori. En Zaire cayó el dictador Mobutu y una grave crisis política, social y económica se inició en la hoy llamada República Democrática del Congo. Todavía persiste el tema colonial en el mundo y este año la buena noticia fue la devolución de Hong Kong, colonia británica, a China Popular. El presidente ruso, Boris Yeltsin, firmó un tratado de paz con los chechenos y en Camboya comenzó el juicio contra el genocida Pol Pot, líder del Khmer Rojo. Militantes islámicos mataron a 52 turistas en Luxor.

En cuanto al Medio Oriente, se presentaron los primeros avances concretos entre israelíes y palestinos cuando pactaron el control palestino de Hebrón y otros territorios en Cisjordania, aunque Israel no cambió su política de asentamientos, lo cual creó nuevamente incertidumbre en el proceso. Los avances de los años noventa en los acercamientos entre israelíes y palestinos no han logrado disuadir a los fundamentalistas islámicos de realizar actos de terror contra la población civil, ataques que llegaron a uno de sus puntos máximos con los atentados de 11 de septiembre de 2001 y, en la vida diaria de Israel y los territorios palestinos, con los hombres y mujeres suicidas-homicidas que con sus propias vidas han atacado a civiles israelíes.

Las Naciones Unidas celebraron una sesión especial sobre la Conferencia de Río de Janeiro sobre Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. En el tema de las operaciones de paz, en Guatemala culminó la MINUGUA con un mandato de verificación de derechos humanos y el cumplimiento de los acuerdos de paz; en Haití terminaron la UNSMIH y la UNTMIH que brindaban apoyo después del regreso a la democracia de este país; y en Liberia se cumplió el mandato de observación de la UNDMIL. Mientras unas operaciones terminan, otras comienzan o cambian de mandato como en Angola con la MONUA y en Haití con la MIPONUH. Kofi Annan presentó su informe Renovando las Naciones Unidas sobre su programa de reforma. Las políticas del buen gobierno comenzaron a revelarse en la Conferencia Internacional sobre Gobernabilidad para el Crecimiento Sostenible. Así mismo, los estados adoptaron la Convención sobre Derechos del Niño y sobre Minas Antipersonal negociada en Ottawa, Canadá<sup>10</sup>.

En 1998, el terrorismo volvió a figurar en sitios puntuales, pero todavía no se había convertido en el tema prioritario de la agenda mundial. Los ataques contra

<sup>10</sup> Noticias y mayor información sobre los eventos de la ONU se pueden consultar en [www.un.org](http://www.un.org)



las embajadas de los Estados Unidos en Kenia y Tanzania pusieron en alerta a las fuerzas estadounidenses en el mundo. En represalia, Estados Unidos lanzó ataques aéreos contra supuestas bases terroristas de la organización Al Qaeda en Sudán y en Afganistán. En los asuntos sobre desarme, los Estados Unidos se enfrentaron a Irak cuando el gobierno de Saddam Hussein rechazó la presencia de expertos estadounidenses y británicos en la Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM) que supervisaba el desarme iraquí. Esto llevó a la parálisis de la UNSCOM, transformada en la UNMOVIC, que tampoco ha tenido éxito en restablecer relaciones con Irak, suspendidas desde 1998<sup>11</sup>. Pakistán y la India realizaron pruebas atómicas y la comunidad internacional, aunque las rechazó en su momento, no tomó medidas sancionatorias. ¿Cómo podría sancionar el Consejo de Seguridad por pruebas nucleares cuando los miembros permanentes las han practicado y cuando sólo declaran moratorias luego de haber realizado pruebas de este tipo? Pakistán y la India, por no ser partes del Tratado de No Proliferación Nuclear, no están obligados por éste.

En el tema humanitario, el huracán Mitch devastó Centroamérica y dejó unos 10.000 muertos, con Honduras como uno de los países más afectados. En Afganistán, un terremoto afectó gravemente a la población, que ya estaba en medio de una guerra civil sin cuartel. En el ámbito político, se realizó la histórica visita del papa Juan Pablo II a Cuba y, con la mediación de los Estados Unidos, se firmaron los Acuerdos del Viernes Santo en Irlanda, que dieron inicio a las conversaciones sobre el futuro de Irlanda del Norte. En Colombia, el presidente Andrés Pastrana inició un diálogo que buscaba la paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), proceso que, al cabo de tres años de esfuerzos, fracasó<sup>12</sup>. El secretario general de la ONU nombró un representante especial como facilitador para el tema de Colombia con un mandato de consolidación de la paz, que tuvo poco éxito en su gestión de acercar a las partes en conflicto hacia el camino de la reconciliación.

El presidente Clinton medió en los acuerdos de Wye Mills, Maryland, entre Netanyahu y Arafat, que pronto sucumbieron por el rechazo de las respectivas

<sup>11</sup> ANNAN, Memoria 2000, p. 19.

<sup>12</sup> El grupo de negociación y solución de conflictos del Centro de Investigación y Proyectos Especiales (CIPE) y la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia publicaron en una página web la cronología del proceso de paz. Puede ser consultada en [www.cipecol.com/tema/educacion/colombia/colombia.htm](http://www.cipecol.com/tema/educacion/colombia/colombia.htm).

circunscripciones electorales. Sobre el Medio Oriente, la ONU siguió con declaraciones tangenciales sin tomar un papel preeminente. El mediador principal era Estados Unidos, país con poco interés de vincular activamente a las Naciones Unidas o a la Unión Europea en este conflicto. Suharto, dictador de Indonesia durante 32 años, cayó ante fuertes protestas populares que buscaban un cambio en el país, que comenzó a ser visitado y monitoreado por el Fondo Monetario Internacional; su régimen se caracterizó por el clientelismo y la corrupción. Los serbios y los kosovares se enfrentaron en Kosovo. Para la ONU, la transición democrática estaba en juicio en Indonesia y el respeto de una minoría debía ser protegido en Kosovo. Helmut Kohl, canciller alemán, fue derrotado por Gerhard Schröder en las elecciones parlamentarias, tras 14 años en el poder. Augusto Pinochet fue arrestado en Londres, lo cual creó una situación tensa entre Chile e Inglaterra, presionados por el juez español que buscaba enjuiciar a Pinochet; después de un forcejeo diplomático y jurídico, se determinó que el general chileno sería juzgado en Chile conforme a las leyes de ese país; el proceso está en curso.

En el tema de desarme, se logró la extensión indefinida del Tratado de No Proliferación Nuclear y se firmó el Tratado de Ensayos Nucleares. En cuanto a las operaciones de paz, el Consejo de Seguridad creó la MINURCA en la República Centroafricana y la UNAMSIL en Sierra Leona. Como una acción más de prevención, se continuó con la JNPREDEP en Macedonia. Ese mismo año, concluyeron en Croacia las misiones UNTAES y UNPSG. En el difícil tema de Irak, el secretario general logró firmar con Tariq Aziz, el primer ministro, un Memorando de Entendimiento, que es una manifestación más de la diplomacia preventiva. En el informe sobre Las causas del conflicto y la promoción de la paz durable y el desarrollo sostenible en África, Annan reafirmó los principios y mecanismos de su política de buen gobierno, pieza clave de la acción preventiva. El tema de las drogas mereció una sesión especial de la Asamblea General.

Durante 1999, comenzó la expansión de la OTAN, al aceptar a la República Checa, Polonia y Hungría. En el tema del Medio Oriente, Yehud Barak se convirtió en el nuevo primer ministro israelí e intentó, sin éxito, alcanzar logros importantes con respecto al proceso de paz con los palestinos. Las crisis políticas en el mundo tendieron a disminuir, pero no por esto son menos graves. La ONU con la UNAMET



y la UNTAET supervisó el referendo de independencia y aseguró la administración provisional en Timor Oriental para poner término a la ocupación de Indonesia. Timor Oriental se convirtió en el primer Estado del siglo XXI al elegir mandatario en 2002. En Chechenia se intensificó el conflicto con Rusia. En este último país, Boris Yeltsin renunció y asumió Vladimir Putin hasta su confirmación como nuevo presidente de los rusos. La OTAN realizó los primeros ataques contra Serbia para frenar los abusos en Kosovo. La ONU en Macedonia puso término a la UNPREDEP, una fuerza de despliegue preventivo. 1999 fue el Año de la tercera edad en Naciones Unidas. En Kosovo, continuaba la UNMIK como misión de administración provisional.

La ONU envió tropas a Sierra Leona para frenar la guerra civil y, en coordinación con la ECOMOG y su grupo de monitoreo ECOMOG, dio la bienvenida a los acuerdos de paz de Lomé entre el gobierno y el Frente Revolucionario (RUF). En la República Democrática del Congo todos los beligerantes, menos el Conglomerado Congolés para la Democracia, firmaron el cese al fuego de Lusaka. Libia comenzó a colaborar con la comunidad internacional y entregó a los sospechosos de los atentados terroristas del Lockerbie que mataron a cientos de personas que viajaban en el avión derribado. Nelson Mandela se retiró de la presidencia de Sudáfrica y ganó las elecciones su vicepresidente, Thabo Mbeki. Estados Unidos realizó inspecciones en Corea del Norte para constatar si existía o no desarrollo nuclear. Comenzó el gobierno autónomo en Irlanda del Norte después de 25 años interrumpido meses después por los problemas frente al cesarismo del Ejército Republicano de Irlanda (IRA). En el tema humanitario, un terremoto sacudió Turquía y dejó más de 17.000 muertos.

## B. Los retos de un nuevo siglo.

Durante el 2000<sup>13</sup> el Medio Oriente continuó en las prioridades mundiales, pero con unas Naciones Unidas muy poco involucradas. Israel se retiró del sur del Líbano y murió el presidente Hafez al-Assad de Siria, sucedido por su hijo, Bashar al-Assad, quien no cambió su tradicional política de apoyo a la causa palestina y a los grupos

<sup>13</sup> Si bien el 2000 es el último año del siglo XXI, por razones de percepción y celebración del nuevo siglo se sitúa en esta sección.

extremistas islámicos que luchan contra Israel. Se dio inicio a la segunda Intifada palestina en protesta contra la ocupación israelí, reavivada por la visita de Ariel Sharon a la Mezquita de la Roca en Jerusalén.

En cuanto a la política mundial, se llegó al histórico acuerdo de paz entre los presidentes de las dos Coreas, que dio inicio a una serie de conversaciones sobre los diferentes temas de la agenda problemática de los dos países, como el reencuentro de familias y los prisioneros de guerra, entre otros. El nacionalismo en Austria puso en jaque a la Unión Europea, que implantó sanciones contra esta nación. En México, el Partido Revolucionario Institucional perdió el poder luego de 70 años de monopolio; Vicente Fox llegó así a la presidencia mexicana. Cayó Milosevic en Yugoslavia luego de desconocer los electores presidenciales y ante las fuertes protestas populares. Milosevic es sometido a un juicio ante el Tribunal Especial para la Antigua Yugoslavia con sede en La Haya, Países Bajos.

Con la UNMEE, Naciones Unidas aseguró el fin de la guerra entre Etiopía y Eritrea. Los conflictos de Sierra Leona y la República Democrática del Congo continuaron en la agenda de las Naciones Unidas y el sida se presentaba en África como una amenaza mayor sobre la cual la Organización, la comunidad internacional y los países africanos deberían comenzar a tomar acciones concretas y efectivas. La Décima Reunión de la UNCTAD se llevó a cabo en Bangkok, Tailandia. Así mismo, se realizó la Reunión de la Mujer en Nueva York para tratar temas como igualdad de género y la mujer en los temas de paz y desarrollo. Se realizó la Cumbre del Milenio con una declaración que se convirtió en Resolución (A/55/2). Esta Cumbre reunió a los líderes del mundo, quienes reafirmaron su apoyo a las Naciones Unidas frente a los nuevos retos del momento en los temas de paz y desarrollo. La resolución 1333 del Consejo de Seguridad exige a los talibán cerrar los campos de entrenamiento de terroristas. Vemos cómo el tema de terrorismo desde Afganistán comenzó a ser considerado y tenido en cuenta de manera especial por el Consejo de Seguridad.

En el 2001, el terrorismo se convirtió en el eje central de las relaciones mundiales, a raíz de los atentados contra las torres gemelas del World Trade Center en Nueva York y la sede del Ministerio de Defensa estadounidense, el Pentágono, el 11 de septiembre. Estos ataques originaron la guerra contra la organización terrorista Al Qaeda de Osama Bin Laden y contra los talibán, que le dieron protección. Mientras



que al cabo de algunos meses los talibán cayeron en Afganistán, dando paso a un régimen interino mientras se realizaban elecciones, el paradero de Osama Bin Laden y de varios miembros de Al Qaeda es desconocido. La amenaza terrorista contra los Estados Unidos ha continuado vigente y el país se enfrascó en una guerra que, por sus condiciones y características, no se puede ganar fácilmente.

De nuevo en el Medio Oriente, Barak dejó el poder y Ariel Sharon se convirtió en el nuevo primer ministro israelí con la plataforma de no negociar con los palestinos en medio de la violencia. Comenzó el cerco a Arafat, presionándolo para que ejerciera control y combatiera el terrorismo contra Israel. La inestabilidad en Macedonia motivó la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para desarmar a las guerrillas. Nuevas conversaciones en Irlanda del Norte cuando el Ejército Revolucionario de Irlanda (IRA) aceptó la comisión de verificación de desarme. A raíz de este acuerdo, Gran Bretaña comenzó la retirada de tropas de este territorio. La Convención de Cambio Climático revivió el protocolo de Tokio, sin la participación de Estados Unidos. La Corte Penal Internacional de Roma comenzó su proceso de ratificación, sin la participación de Estados Unidos, por cuestionar los riesgos de politización y al considerar la protección de sus funcionarios y ciudadanos en el extranjero<sup>14</sup>.

El 2001 fue igualmente un año de movilización contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia. Durante la Conferencia sobre estos temas realizada en Sudáfrica, la polarización frente al conflicto del Medio Oriente prácticamente condujo al fracaso de la reunión. También fue un año de celebraciones con los 50 años del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), creado en 1951. Un éxito para Colombia representó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras, realizada en Ginebra y presidida por el embajador de Colombia, Camilo Reyes. Éste ha sido uno de los temas bandera de Colombia en las Naciones Unidas, que logró una atención más concreta de la comunidad internacional luego de varios años de introducir resoluciones en la Asamblea General y de movilizar a la Comisión de Desarme que durante tres años tuvo un grupo de trabajo sobre el tema. Colombia también ingresó en 2001 y hasta finales de 2002 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y en éste ha participado activamente en los temas de Afganistán, terrorismo y el conflicto del Medio Oriente.

<sup>14</sup> Henry Kissinger explica este asunto en su libro *Does America need a Foreign Policy?*, publicado en Nueva York por Simon & Schuster en 2001.

Durante los primeros seis meses de 2002, los temas del terrorismo y la crisis del Medio Oriente encabezaron la agenda mundial. En la crisis del Medio Oriente, el cuarteto conformado por los Estados Unidos, la Federación Rusa, la Unión Europea y las Naciones Unidas ha tratado de mediar para poner término a la violencia y sentar nuevamente las bases de un proceso de diálogo. Los esfuerzos han sido infructuosos, pues las partes en conflicto están enfrascadas en un círculo vicioso. Mientras Israel se defiende de los ataques suicidas palestinos contra la población civil, los palestinos atacan la ocupación israelí en sus territorios. Con respecto a la lucha contra el terrorismo, los Estados Unidos y sus principales aliados en la Unión Europea comienzan a distanciarse. Para los Estados Unidos se trata de una guerra frontal contra toda organización que pueda atacar sus intereses, en la nación y en el exterior, en el pasado, el presente o el futuro.

Para Europa, las cosas no son tan sencillas. Europa ve muchos matices en las organizaciones consideradas terroristas por los Estados Unidos. Así mismo, atraviesa por un periodo de renovación nacionalista, con movimientos y partidos de extrema derecha que, poco a poco, ganan espacio en las políticas de los países. Un gran desafío para este continente, gran defensor de los derechos humanos en el mundo. La Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento y Desarrollo reafirmó un tema importante en el debate multilateral, en especial para los países en desarrollo. Lo mismo será la Conferencia de Johannesburgo de revisión de la Agenda 21. La Cumbre del Milenio, la Reunión de Monterrey y la Conferencia de Johannesburgo marcan la pauta de lo que se quiere en el nuevo multilateralismo.

Éste es el mundo que ha tenido que vivir Kofi Annan durante su gestión. En resumen, claramente se observa cómo el terrorismo se fue apropiando de la agenda global y cómo los conflictos del Medio Oriente y de los Balcanes han acaparado la atención de los principales países del sistema, con unas Naciones Unidas que, en ocasiones, se presenta más activa y en otras, más pasiva. A continuación, el análisis de las prioridades estipuladas por Annan permitirá responder si el secretario general está enfocado en los principales eventos mundiales o si, por el contrario, tiene un papel secundario en los mayores eventos de su tiempo.



## II. Pilares de la gestión de Annan

Se explican brevemente las principales propuestas de Kofi Annan, que explican la construcción del edificio de la prevención para transformar la cultura de la reacción en una de prevención, aplicada por todos los órganos principales de las Naciones Unidas.

### A. La paz y la seguridad a través de la cultura de la prevención

Para Annan, la cultura de la prevención, con sus estrategias operacionales para solucionar crisis inmediatas y estructurales a fin de llegar a los problemas de fondo, que en definitiva consisten en una inversión para el desarrollo sostenible, es fundamental para enfrentar los retos humanitarios creados por la violencia, por desastres naturales, económicos, sociales y políticos y por las guerras al interior de los países del sistema internacional. Annan busca que la prevención sea la pieza angular del sistema de seguridad colectiva del siglo XXI<sup>16</sup>. Se busca cambiar el enfoque de la Organización para que destine recursos y esfuerzos a prevenir crisis y no sólo a contenerlas una vez producidas. De una cultura de reacción es preciso pasar a una de prevención, por la eficiencia de ésta en cuanto a costos humanos y financieros<sup>17</sup>. El ahorro de pasar a la cultura de prevención podría ser considerable. En la década de los noventa, la Organización gastó alrededor de 200.000 millones de dólares en las siete intervenciones más importantes. Se calcula que con un enfoque de prevención, la comunidad se habría ahorrado 130.000 millones de dólares<sup>18</sup>.

Afirma Annan que el costo de no prevenir la violencia es enorme, pues el costo humano de la guerra incluye muerte y destrucción inmediata, desplazamiento interno, traumas psicológicos y físicos en la población civil y desgarramiento social en las familias y las comunidades. La violencia debilita las instituciones nacionales y la economía tanto del país afectado directamente como de los vecinos. Se deben

<sup>16</sup> ANNAN, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. 11.

<sup>18</sup> ANNAN, *Memoria* 1999, pp. 5-7; ANNAN, *Memoria*, 2000, p. 13.

<sup>17</sup> ANNAN, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. 2.

contar tanto los daños visibles como las oportunidades perdidas<sup>19</sup>. Las poblaciones de Colombia, Sri Lanka, Sierra Leona o Congo conocen de cerca los efectos perversos de la violencia en su vida diaria y en las perspectivas de su futuro.

El enfoque preventivo tiene como objetivo alertar sobre las situaciones de potencial enfrentamiento antes de que los niveles de violencia sean graves para que el Consejo de Seguridad pueda reaccionar. Vale la pena recordar que las Naciones Unidas cuentan con varios mecanismos en sus esfuerzos por alcanzar la paz en los países o regiones en crisis. Están el establecimiento y el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz después de los conflictos. La una no necesariamente excluye a la otra y, en ocasiones, más de un mecanismo se puede aplicar para solucionar un conflicto. En Chipre y Georgia, por ejemplo, se han combinado mantenimiento y establecimiento de la paz. En Sierra Leona y Tayikistán han coexistido mantenimiento y consolidación de la paz<sup>20</sup>.

Las nuevas operaciones de paz son un instrumento de la acción preventiva, en la medida en que buscan mediante el despliegue preventivo de fuerzas "evitar el estallido de violencia en situaciones en las que existe el evidente peligro de que así suceda."<sup>21</sup> En ocasiones, las Naciones Unidas trabajan con organizaciones regionales como la Organización de la Unidad Africana (OUA), para los casos de Sierra Leona o Liberia, o la Organización de Estados Americanos (OEA), para la crisis de Haití. También funciona a través de enviados especiales del secretario general, como en Colombia con Jan Egeland y James Lemoyne, quienes acompañaron el proceso de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

Annan introduce un concepto interesante denominado consolidación preventiva de la paz para combatir las causas fundamentales de los conflictos, con estrategias dirigidas al desarrollo y a la democratización<sup>22</sup>. Como todas las situaciones son diferentes no existe un modelo uniforme y las Naciones Unidas pueden innovar para enfrentar nuevos retos. En este sentido, no es del todo equivocado, en el contexto del conflicto armado colombiano, con la crisis humanitaria y civil que genera, que las Naciones Unidas puedan participar activamente en la protección

<sup>19</sup> ANNAN, *Prevención de conflictos armados*, 2002, p. 1.

<sup>20</sup> ANNAN, *Memoria* 1998, p. 27.

<sup>21</sup> ANNAN, *Memoria* 1998, p. 17.

<sup>22</sup> ANNAN, *Memoria* 2002, p. 12.



de la sociedad civil mediante fórmulas novedosas. Las políticas preventivas son más eficientes pues, en principio, las partes en conflicto tienden a estar menos polarizadas al comienzo de las confrontaciones, que pueden no ser armadas inicialmente y, además, se centran en las causas fundamentales de los conflictos<sup>22</sup>.

El objetivo fundamental de la cultura de la prevención en sus diferentes formas y diversos mecanismos es crear las bases de una paz duradera en los países en conflicto, mediante una acción integral de carácter político, humanitario, económico, social y de derechos humanos. La prevención de los conflictos es fundamental para lograr una seguridad humana duradera<sup>23</sup>. En algunos conflictos, las causas de la violencia están relacionadas con las desigualdades sociales, con problemas de gobernabilidad política, con crisis económicas generadas por desastres naturales enfrentados de manera deficiente por los gobernantes o con la polarización de la sociedad frente a diferencias religiosas o étnicas. Existen, sin embargo, otros conflictos alimentados por la pugna para controlar recursos económicos importantes, como "diamantes, drogas, explotaciones forestales y otros..."<sup>24</sup>.

Estos implican mayores retos para la Organización que, con la flexibilidad de concepción de la acción preventiva, ha encontrado nuevos mecanismos de acción y respuesta multilateral. Sierra Leona con su guerra de más de 10 años o Colombia con su guerra tradicional de más de 50 años y su nueva guerra de unos 15 años, entran en esta última categoría de retos de las Naciones Unidas. La perpetuación de los conflictos donde las fuerzas ilegales o insurgentes se financian con recursos legales o ilegales importantes se puso en evidencia con la crisis de las sanciones de la UNITA en Angola (donde la guerra se financió con la exportación de diamantes<sup>25</sup>), que logró, solo tras la muerte de su jefe, Jonas Savimbi, acordar un cese al fuego e iniciar el camino hacia la reconciliación en 2002.

La prevención es una opción económica, si se piensa en el costo de las guerras. Según un estudio de la Comisión Carnegie para la Prevención de los Conflictos Mortíferos, reseñado por Annan, las guerras más importantes de 1990, sin contar a Kosovo, tuvieron un costo para la Organización de 199.000 millones de dólares<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> ANNAN, Memoria 2000, pp. 13-14.

<sup>23</sup> ANNAN, Memoria 2000, p. 13.

<sup>24</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 7.

<sup>25</sup> ANNAN, Memoria 2000, p. 27.

<sup>26</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 8. Estas cifras son considerables en especial si se analizan en el contexto del presupuesto de la ONU y de los productos internos de los estados miembros.

Según la Comisión, estos costos se pueden evitar si se trabaja con mayor seriedad y compromiso en la prevención. Así, esta estrategia con el sello de Annan sirve para ahorrar recursos y salvar más vidas, y a la vez para reorientar recursos destinados a actividades de socorro hacia actividades de desarrollo equitativo y sostenible.

"Para las Naciones Unidas no hay objetivo más noble, compromiso más firme ni ambición mayor que prevenir los conflictos armados", afirmó Annan<sup>27</sup>. Para cumplir este objetivo, la diplomacia preventiva, el despliegue preventivo, el desarme preventivo, la consolidación de la paz después de los conflictos, son elementos interdependientes de una estrategia global de prevención de conflictos. En esta diplomacia discreta participan individuos, grupos de la sociedad civil y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que buscan, de manera coordinada con las Naciones Unidas, la solución de los conflictos, en especial, los armados<sup>28</sup>.

El despliegue y el desarme preventivos se convierten en complementos de la diplomacia preventiva. El despliegue busca "tender una línea de contención que evite el estallido de conflictos y fomente la confianza en las zonas de tensión o entre comunidades extremadamente polarizadas"<sup>29</sup>. Annan reconoce que es un mecanismo que no se ha utilizado lo suficiente, pero que podría ser valioso. El desarme es un mecanismo que trabaja en procesos de desmovilización como en El Salvador o Mozambique, cuando existe un acuerdo general de paz.

También comienza a involucrarse con el tráfico de armas pequeñas y ligeras utilizados en la mayoría de los conflictos armados de esta época<sup>30</sup>. El tráfico de armas tiene efectos devastadores para las sociedades que padecen el conflicto armado, pues no sólo alimenta la confrontación sino que mantiene al poderío militar de los rebeldes. Los conflictos armados internos tienen víctimas civiles —niños, ancianos, mujeres y hombres indefensos—; producen desplazados internos y refugiados en los países vecinos, "representan una amenaza a la estabilidad, socavan la seguridad del ser humano, infieren sufrimientos a millones de personas y causan daños a las economías, en las infraestructuras y en el medio ambiente de países y regiones, que tendrán consecuencias durante decenios"<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 13.

<sup>28</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 14. Prevención de conflictos armados, 2002, p. 14.

<sup>29</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 14.

<sup>30</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 16.

<sup>31</sup> ANNAN, Memoria 2001, p. 5.



Para la creación de una cultura de la prevención, Annan considera que la comunidad internacional debe promover políticas que aumenten la seguridad y estén centradas en el ser humano. Así como el desarrollo equitativo y sostenible es una condición necesaria para la seguridad y la seguridad es fundamental para el desarrollo. Teniendo en cuenta que para todo ser humano es fundamental protegerse de la violencia organizada, los estados donantes y las instituciones financieras deben apoyar las iniciativas de seguridad humana, en especial cuando existen sociedades marcadas por el conflicto armado. Así mismo, Annan afirma que es preciso trabajar en la eliminación de las desigualdades sociales para prevenir conflictos. En este sentido, los programas económicos de los gobiernos deben tener estrategias claras de alivio a la población y de solución real a sus problemas más apremiantes, dentro de un sistema de mercado que vincula cada vez más a seguridad y el capital privado<sup>21</sup>.

Dentro de este proceso de redefinición de estrategias, entraron los derechos humanos como el eje central de las acciones humanitarias y de paz y seguridad, tanto en las operaciones de prevención como de consolidación posconflicto. Lo anterior significa colocar al individuo en el centro de las relaciones internacionales y de las acciones de las Naciones Unidas. Este nuevo enfoque implica una desaparición más de las barreras que antes establecía el principio de no injerencia en los asuntos internos de los estados, consignado en el artículo 2.7 de la Carta.

En una serie de escritos, Annan dejó claro su pensamiento sobre el nuevo enfoque y el nuevo centro de atención del sistema internacional: el individuo. Para el secretario general, "la soberanía del individuo, que incluye los derechos humanos y las libertades fundamentales de cada persona como se enuncian en la Carta de las Naciones Unidas, se ha fortalecido con una renovada conciencia de que cada individuo tiene derecho a controlar su propio destino"<sup>22</sup>. Con esto indica que los derechos pertenecen a los pueblos y no a los gobiernos, que no pueden atropellar los derechos y la dignidad de los individuos<sup>23</sup>. La defensa de los derechos humanos y de la dignidad del individuo se convierte en la pieza central de las políticas y gestiones del secretario en su práctica de promover el buen gobierno<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> ANNAN, Memoria 1999, pp. 18-19.

<sup>22</sup> ANNAN, El problema de la intervención, "Dos concepciones de soberanía", 1999, p. 43.

<sup>23</sup> ANNAN, El problema de la intervención, "Reflexiones sobre intervención", Ditchley Park, Reino Unido, 1998, pp. 6 y 16.

<sup>24</sup> ANNAN, El problema de la intervención, "En defensa de los derechos humanos", Ginebra, 1999.

Para lograr esta meta de proteger al individuo y convertirlo en el centro de sus prioridades, es preciso intervenir de diversas maneras. La militar no es, necesariamente, la más efectiva según Annan. Las Naciones Unidas deben tratar de solucionar los conflictos antes de que estallen o para contenerlos con asesoramiento y medidas de prevención<sup>25</sup>. Con esto, se da flexibilidad a los mecanismos de intervención en la solución de conflictos de origen diverso, en especial aquellos que involucren al individuo como la violación de los derechos humanos, el genocidio y la limpieza étnica. La defensa de los derechos humanos es central en las estrategias de la acción preventiva incluyendo la de buen gobierno. Si bien el centro de atención es el individuo, la cooperación de los estados en la acción preventiva es fundamental, pues son ellos los que en definitiva deben aplicar las políticas y programas recomendados<sup>26</sup>.

Las actividades preventivas comprenden la asistencia humanitaria, la remoción de minas, el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes, la capacitación de la policía y de los miembros del poder judicial, la vigilancia del respeto de los derechos humanos, la prestación de asistencia electoral y el fortalecimiento de las instituciones nacionales democráticas para resolver pacíficamente los conflictos<sup>27</sup>.

En el día tras día de la Secretaría, el equipo de prevención del Departamento de Asuntos Políticos estudia y determina las situaciones de conflicto que ameritan medidas de alerta temprana y de acción preventiva. Esta oficina trabaja con el Marco Interdepartamental de Coordinación para que todas las departamentos y agencias del sistema involucradas participen activamente<sup>28</sup>. Así mismo, la Secretaría, por medio de la Escuela Superior de Personal de las Naciones Unidas, con sede en Turín, Italia, tiene cursos de capacitación en prevención de conflictos para los funcionarios de departamentos, oficinas, organismos y programas del sistema, con el objetivo de capacitarlos en el nuevo tipo de tareas y responsabilidades que la Organización asume con la acción preventiva<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> ANNAN, El problema de la intervención, "Reflexiones sobre intervención", Ditchley Park, Reino Unido, 1998, pp. 2 y 11.

<sup>26</sup> ANNAN, Memoria 2000, p. 15.

<sup>27</sup> ANNAN, Memoria 2001, p. 6.

<sup>28</sup> ANNAN, Memoria 2000, p. 14.

<sup>29</sup> ANNAN, Memoria 2000, pp. 14 y 25.



## B. El buen gobierno y la seguridad humana

El común denominador de las acciones de prevención y de la protección del individuo es el concepto de buen gobierno. Este concepto defiende un "Estado de derecho, la tolerancia de los grupos minoritarios y de la oposición, procesos políticos transparentes, un poder judicial independiente, un cuerpo de policía imparcial, fuerzas armadas estrictamente sometidas al control civil, una prensa libre, instituciones dinámicas de la sociedad civil y elecciones efectivas. Por sobre todas las cosas, el buen gobierno entraña el respeto de los derechos humanos"<sup>41</sup>.

El buen gobierno está ligado a la idea de democracia, de respeto de los derechos humanos y de eficiencia económica. Para Annan, el buen gobierno es un "requisito fundamental para alcanzar los objetivos de un desarrollo sostenible, la prosperidad y la paz"<sup>42</sup>. El concepto de buen gobierno tiene implicaciones directas sobre la manera como los estados conducen sus asuntos internos. Es un intento de crear comunidades que, dentro de sus diferencias y su identidad, compartan los valores enumerados en el párrafo anterior. Es un esfuerzo más por crear un programa integral que transforme las políticas de los países que requieren de profundas reformas para hacer parte de la llamada sociedad civilizada.

La Declaración y el Programa de Acción de Derechos Humanos de 1993 ampliaron el ámbito de acción en este campo. Por un lado, reafirmaron la universalidad del tema y, por otro, incorporaron los intereses del mundo en desarrollo —al incluir el derecho al desarrollo— y los intereses del mundo industrializado —al legitimar el derecho a la democracia—. Esta Declaración de Viena creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, desde entonces, en palabras de Annan, "ha permitido abordar con una perspectiva verdaderamente mundial las actividades en la esfera de los derechos humanos", en la práctica y en los principios<sup>43</sup>.

Lo más novedoso, sin embargo, son las actividades de derechos humanos en las operaciones de las Naciones Unidas establecidas por el Consejo de Seguridad.

<sup>41</sup> ANNAN, Memoria 1996, p. 19.

<sup>42</sup> ANNAN, Memoria 1997, p. 12.

<sup>43</sup> ANNAN, Memoria 1997, p. 18.

Hasta esta fecha los temas de derechos humanos se discutían principalmente en la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (ECOSOC) en Ginebra y en la Tercera Comisión de la Asamblea General de Nueva York. Ahora, el Consejo de Seguridad, cuyas resoluciones son de cumplimiento obligatorio, tiene mandato sobre este delicado tema<sup>44</sup>.

Las nuevas políticas de derechos humanos deben verse dentro de la política más fundamental de consolidación democrática, que implica el imperio de la ley, la libertad de prensa, el respeto de organizaciones independientes de la sociedad civil y el respeto a la oposición. Con estas ideas, Annan deja ver su interés por trabajar con las Organizaciones No Gubernamentales. Prueba de ello fue la Cumbre del Milenio, en la cual se convocó a cientos de ONG para debatir sobre los temas de interés mundial. En la relación con los derechos humanos, la Secretaría ha mostrado especial inclinación por trabajar con las organizaciones de este tipo, situación que, en ocasiones, causa tensión con los gobiernos calificados, pues se puede poner en tela de juicio la imparcialidad de los organismos del sistema.

La seguridad del ser humano es un objetivo central de la acción preventiva y de las políticas de buen gobierno. Ésta se ve amenazada por desastres naturales como terremotos, sequías e inundaciones, por tensiones étnicas al interior de una nación o por las violaciones a los derechos humanos. La seguridad humana se vincula a los temas de justicia social, bienestar material y paz<sup>45</sup>. De ahí que un enfoque holístico, integral y global sea necesario para cumplir con los objetivos de la prevención y, más específicamente, de la consolidación preventiva de la paz, que busca combatir las causas fundamentales de los conflictos internos que tienen raíces políticas, sociales, económicas y humanitarias. La propuesta de Annan es que no solo agencias y Secretaría actúen en las políticas de prevención. Propone que las funciones del Consejo de Seguridad en materia de prevención se amplíen para colaborar en los campos humanitarios, económicos y sociales con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC)<sup>46</sup>.

Esto implica que el Consejo de Seguridad trate temas que antes los países eran reacios a aceptar, como los derechos humanos. Sin embargo, el concepto de seguridad del ser humano, partiendo de la soberanía de individuo y de la defensa

<sup>44</sup> ANNAN, Memoria 1997, pp. 16-17.

<sup>45</sup> ANNAN, Memoria 1998, p. 12.

<sup>46</sup> ANNAN, Memoria 1998, p. 13.



de los derechos humanos, permite variaciones en los mandatos de los órganos principales, frente a los cuales los estados han dejado de ser relevantes, aunque para la aplicación de las políticas de prevención se requiera la cooperación de los Estados.

### III. Evaluación de los planteamientos de Annan

Es importante hacer un repaso de las acciones de prevención y, a la vez, mirar las principales crisis del sistema internacional actual, evaluar si las políticas de la ONU se aplican y si ellas son relevantes y significativas en las mayores crisis del momento. Intentaremos hacer esa reflexión a continuación.

#### A. Prevención en acción

Para Kofi Annan, la prevención de los conflictos armados es fundamental para alcanzar una seguridad humana duradera<sup>47</sup>. En este sentido, el escenario natural de las acciones de prevención está en los estados y en la solución de conflictos internos que ponen en peligro a la población civil. Por esto, no es de extrañar que los casos donde hasta ahora se ha aplicado la política de prevención sean países específicos con latentes o graves crisis políticas y sociales internas. Así mismo, para que la prevención cumpla su cometido, la voluntad política de los estados es una condición sine qua non. En este mismo sentido, la cooperación de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales o subregionales es fundamental para lograr el éxito de las misiones. No deben verse como competidoras sino como aliadas frente a crisis que interesa a todos resolver para salvaguardar los principios que rigen las relaciones entre los estados.

Colombia conoce la prevención en sus primeros pasos, a través del asesor especial del secretario general con un mandato de consolidación de la paz en el

<sup>47</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 13.

conflicto armado colombiano. Primero ocupó el cargo Jan Egeland, quien fuera remplazado por James Lemoyne. Así mismo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con sedes en Bogotá, Cali y Medellín es un mecanismo más de acción preventiva, que tiene como eje central la soberanía del individuo, los derechos humanos y el buen gobierno. Esta oficina se pensó como un mecanismo de cooperación con el gobierno colombiano y, en ocasiones, ha sido más de fiscalización y crítica del gobierno. Las oficinas regionales de Naciones Unidas, con la participación de múltiples agencias que se ocupan de derechos humanos, desplazados, drogas y desarrollo sostenible, también hacen parte de las políticas de acción preventiva del secretario general. Estas funcionan en Barrancabermeja, para la conflictiva zona del Magdalena Medio; en Apartadó, para el Urabá antioqueño; y en Mocoa, para el Putumayo.

En África, la acción preventiva ha estado, en la mayoría de los casos, acompañada con organizaciones regionales, y es en este continente donde las Naciones Unidas han experimentado con mayor decisión las políticas de acción preventiva. En la República Democrática del Congo se han combinado esfuerzos para lograr la estabilidad de este país. En un principio, el enviado especial trabajó con el plan de solución propuesto por Chiluba en nombre de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, apoyada por la Organización de la Unidad Africana. Con estos esfuerzos, se logró la firma del Acuerdo de Lusaka para el cese al fuego entre la gran mayoría de las fuerzas en conflicto. Una vez consolidado el Acuerdo, las Naciones Unidas trabajaron con un equipo técnico los temas de seguridad e infraestructura para el despliegue de fuerzas<sup>48</sup>.

En Sierra Leona, la UNCMSIL de Naciones Unidas trabajó en la facilitación de una paz negociada, en un país con una de las más graves crisis humanitarias del África y del mundo. La UNOMSIL, con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y el Grupo de Observadores Militares de la Comunidad (ECOMOG), lograron el Acuerdo de Paz de Lomé en 1999 entre el gobierno y el Frente Revolucionario Unido. Las acciones de prevención se consolidaron al reconocer la estrecha relación entre la promoción de los derechos humanos y una paz duradera, y en este contexto se desarrollaron las tareas emprendidas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Sierra Leona<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 27.

<sup>49</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 28.



A Gambia se envió en 2000 una misión multidisciplinaria que diseñó una estrategia integrada de prevención con los asociados internacionales para evitar que la escalada del conflicto. En el África Occidental, en 2001, con el objetivo de determinar posibles amenazas contra la paz y desafíos que se tornen en conflictos violentos, las Naciones Unidas decidieron, después de la misión multidisciplinaria, crear una oficina dirigida por un representante especial<sup>50</sup>, la cual realizará labores de vigilancia, alerta temprana y prevención de conflictos en esta subregión africana marcada durante años por enfrentamientos crudos en Liberia, Sierra Leona, Gambia o Guinea. Esta oficina de prevención colabora con la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO o ECOWAS). Éste es uno de los principales ejemplos de cooperación entre las Naciones Unidas y una organización subregional en los campos de derechos humanos, crisis humanitarias y seguridad.

Dentro de este mismo enfoque integral, el secretario general se involucró en Côte d'Ivoire en 2000 por medio de una Comisión Internacional de Investigación para examinar la violencia generada luego del cambio inconstitucional de 1999, asegurar el funcionamiento de la justicia contra la impunidad y facilitar el gradual retorno a la normalidad. Los estados de la región participaron activamente en este proceso.<sup>51</sup> En este mismo año, por medio de un enviado especial, el secretario evaluó las consecuencias del conflicto de la República Democrática del Congo en sus vecinos, la República del Congo y la República Centroafricana, y con las partes se estudiaron medidas de confianza para impedir que el conflicto se extendiera hacia otras fronteras<sup>52</sup>.

En Burundi, para apoyar la firma de Acuerdo de Arusha de paz y reconciliación de 2000, se estableció un Comité de Supervisión de la Aplicación, presidido por el representante especial para los Grandes Lagos, encargado de vigilar y aplicar las disposiciones del Acuerdo. Los obstáculos al Acuerdo continuaron a pesar de los esfuerzos de las Naciones Unidas, por la imposibilidad de lograr un cese al fuego, esfuerzos realizados por Sudáfrica. En Somalia se creó un gobierno de transición, por iniciativa de Djibouti con la Conferencia Nacional de Paz, que fracasó por los problemas de seguridad en el territorio y por las dificultades en alcanzar un consenso sobre la distribución del poder entre las diversas facciones. Para este conflicto, las

<sup>50</sup> ANNAN, Memoria 2001, p. 9.  
<sup>51</sup> ANNAN, Memoria 2000, p. 16.  
<sup>52</sup> ANNAN, Memoria 2001, p. 10.

Naciones Unidas crearon una Oficina Política para colaborar con la paz en Somalia, dirigida por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo<sup>53</sup>. En Angola, finalmente, el conflicto llegó a su término tras la muerte de Joras Savimbi, con la firma de un acuerdo de paz entre el gobierno y la UNITA. El asesor para Funciones Especiales en África prestó especial atención a este proceso, en un país con más de 3,5 millones de desplazados internos<sup>54</sup>.

Antes de las acciones de mantenimiento de paz en Eritrea y Etiopía, a raíz de la guerra iniciada en 1998, las Naciones Unidas, a través del enviado especial para el África apoyado por la Organización para la Unidad Africana, trabajaron para acercar a las partes y poner término al conflicto, logrando el cese de hostilidades. Fue una clara acción de prevención seguida por una clásica operación de paz<sup>55</sup>. En Sudán, la crisis humanitaria no ha podido ser contenida a pesar de los esfuerzos, y en este conflicto es fundamental resolver causas subyacentes antes de alcanzar una solución política<sup>56</sup>. El ofrecimiento de buenos oficios del secretario general no ha sido aún utilizado.

En Asia, las políticas de acción preventiva han sido escasas. Por ejemplo, en el conflicto interno de Sri Lanka, Noruega ha realizado buenos oficios, con un relativo éxito con el cese al fuego de principios de 2002. En el conflicto de Bougainville en Papúa Nueva Guinea se logró, con la facilitación de la Oficina Política de Naciones Unidas en Bougainville, un acuerdo de paz conocido como el Entendimiento de Loloata y el Comunicado de Gateway en 2000, sobre temas de autonomía, referéndum y la eliminación de armamentos<sup>57</sup>. El enviado especial para Myanmar trabajó con el gobierno de este país para iniciar un diálogo con Daw Aung San Suu Kyi y lograr así la reconciliación nacional, esfuerzos que comenzaron a dar frutos, en 2002, con la liberación de la opositora de la casa por cárcel que había sido confinada durante varios años. En Indonesia se trabaja para fortalecer las instituciones democráticas y fomentar las políticas sobre protección de los derechos humanos<sup>58</sup>. A raíz de la detención del primer ministro de Fiji, el secretario general, a través de su enviado especial, manifestó su preocupación y realizó gestiones para la liberación

<sup>53</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 29; Memoria 2001, p. 11.  
<sup>54</sup> ANNAN, Memoria 2000, pp. 16-18; Memoria 2001, pp. 9-11.  
<sup>55</sup> ANNAN, Memoria 2000, p. 16.  
<sup>56</sup> ANNAN, Memoria 1999, p. 29.  
<sup>57</sup> ANNAN, Memoria 2000, p. 21; Memoria 2001, p. 14.  
<sup>58</sup> ANNAN, Memoria 2001, pp. 14-15.



de los rehenes. A pesar de la liberación, el país debe trabajar hacia la normalización y hacia una mayor inclusión de todas las comunidades de la sociedad en las decisiones políticas y económicas<sup>39</sup>.

La independencia de Timor Oriental y su nacimiento como el primer Estado del siglo XXI, es un éxito para las Naciones Unidas. Desde 1997, Annan nombró un representante personal que inició consultas con los gobiernos de Indonesia y Portugal para reactivar los diálogos tripartitos iniciados en 1983, durante el mandato de su antecesor, Javier Pérez de Cuéllar. Poco a poco se consolidaron las perspectivas de una solución pacífica para lograr la autodeterminación del pueblo de Timor Oriental. Las Naciones Unidas participaron en la realización del referéndum y en la administración provisional del territorio, hasta alcanzar su propio gobierno democrático, conseguido en 2002.

En Europa, el Secretario General auspició, en Chipre, diálogos directos entre Glafcos Clerides y Raif Denktash hasta 2000, fecha en que este último pidió suspender los encuentros. El enviado especial ha continuado en sus esfuerzos por restaurar el diálogo directo, acompañado del secretario general, quien también ha realizado gestiones directas con Denktash. En el conflicto entre Georgia y Abjasia existe un representante especial como facilitador, que cuenta con la cooperación de la Federación Rusa. Así mismo, existe un Grupo de Amigos del Secretario General y se trabaja con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Todas estas instancias están orientadas hacia la solución pacífica del conflicto<sup>40</sup>.

#### B. Principales crisis fuera del alcance de la acción preventiva del secretario general

El terrorismo, el conflicto del Medio Oriente y el enfrentamiento entre la India y Pakistán por Cachemira son, al escribir estas líneas, los asuntos más apremiantes de sistema internacional. En todos ellos, la participación de las Naciones Unidas es tangencial y los Estados Unidos son el principal actor mediador y de toma de

<sup>39</sup> ANNAN, Memoria 2000, pp. 21-22.

<sup>40</sup> ANNAN, Memoria 2001, p. 16.

decisión. Los Estados Unidos, luego de los ataques del 11 de septiembre, tomaron la bandera de la lucha contra el terrorismo, no porque éste sea un nuevo fenómeno sino más bien porque ellos fueron amenazados y atacados directamente por este flagelo que, en países como Colombia, Sierra Leona, el Medio Oriente o Asia Central, ha cejado muerte y devastación por años. En la crisis permanente del conflicto entre palestinos e israelíes, los Estados Unidos fueron durante la década de los noventa el mediador por excelencia de los acercamientos y acuerdos alcanzados entre las partes. En la confrontación actual, donde no hay proceso de paz ni contactos oficiales entre los actores en conflicto, los Estados Unidos han enviado representantes especiales para tratar de frenar la violencia y retomar el camino del diálogo. De nuevo, en el conflicto de Cachemira el presidente George W. Bush envió a su secretario de defensa a convencer a las partes de frenar los ataques e impedir que el conflicto escale entre dos países con arsenal nuclear.

El problema de Afganistán se solucionó por fuera de las Naciones Unidas, tras los sucesos del 11 de septiembre, con la acción decidida de los Estados Unidos y sus aliados, que lograron derrotar al gobierno talibán e iniciar un proceso de democratización encabezado por Karzai, elegido en la Conferencia de Alemania auspiciada por la comunidad internacional y ratificado por la Asamblea afgana en junio de 2002. Los distintos secretarios generales de las Naciones Unidas habían nombrado durante años a representantes especiales que no pudieron llevar a las partes a un diálogo y a una paz. En este mismo sentido, el tema de Iraq se ha escapado a las Naciones Unidas, donde tanto el Consejo de Seguridad como los buenos oficios del secretario general no han logrado persuadir al gobierno de Bagdad de colaborar con la comunidad internacional en el importante tema del desarme que compromete a este país. Desde 1998, no hay presencia de Naciones Unidas en este país. Es probable que este asunto también se resuelva por fuera de la Organización.

Otro conflicto que no se ajusta a las políticas de acción preventiva y que no estado en la agenda en las Naciones Unidas es el del Sáhara Occidental. La Organización, los países occidentales, europeos y americanos y los países no alineados africanos, asiáticos y latinoamericanos le han fallado al pueblo saharaui en su derecho a la libre determinación, consignado en el artículo 1.2 de la Carta de las



Naciones Unidas que indica: "Los propósitos de las Naciones Unidas son (...) Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la **libre determinación de los pueblos**, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal".

Desde 1975, cuando España se retiró del territorio, seguida por la ocupación marroquí y su deseo de anexarse el territorio rico en minerales, el pueblo saharauí, representado por el Frente Polisario, ha luchado por su independencia. Argelia ha defendido el derecho saharauí a la autodeterminación, prácticamente en solitario. Colombia, durante la administración Betancur, reconoció la República Árabe Saharaui Democrática y el derecho de los saharauí. Sin embargo, la administración Pastrana congeló en 2000 este reconocimiento, desconociendo así un derecho inalienable reconocido por la Carta de las Naciones Unidas. La diplomacia de Marruecos ha sido efectiva y poco a poco las piezas se tornan a su favor.

Las Naciones Unidas se comprometieron a organizar un referéndum, para lo cual se creó la MINURSO. Hasta 1999, el referéndum parecía posible cuando se acordó su celebración en julio de 2000. Hoy, parece improbable. El Plan de Arreglo de las Naciones Unidas es rechazado por los saharauí. El enviado especial del secretario general, el ex secretario de Estado James Baker III, ha intentado persuadir a la fuerza de ocupación o potencia administradora del Sáhara Occidental para ofrecer una cierta autonomía del territorio. James Baker III presentó en 2001 un Acuerdo Marco al Polisario y al gobierno de Argelia para ser discutido y enmendado. La resolución 1359 del Consejo de Seguridad tiene prevista una serie de reuniones tendientes a examinar este proyecto de Acuerdo Marco<sup>41</sup>. Así mismo, permite el examen de otras propuestas con el objetivo de lograr una salida negociada a este conflicto de casi treinta años. Aún no se ha llegado a ningún acuerdo y es probable que con la dinámica de los últimos años que ha favorecido a los marroquíes, cualquier fórmula que prevalezca no será equitativa, a menos que países de la comunidad internacional, como los no alineados o algunos países africanos, se comprometan de nuevo con la causa saharauí.

En los principales asuntos mundiales más apremiantes, el secretario general tiene un papel secundario. Sin embargo, en el Sáhara Occidental, que es un tema

<sup>41</sup> ANNAN, *Memoria*, 2001, pp. 23-24.

por excelencia de Naciones Unidas, el secretario general ha dudado en su misión de hacer cumplir con el derecho de libre determinación del pueblo saharauí, derecho de todos los pueblos, consignado en la Carta de las Naciones Unidas.

### Reflexiones finales

Se observa, en consecuencia, que la acción preventiva es válida en crisis internas, donde la estabilidad democrática está en juego y donde la protección a la población civil se hace apremiante. Funciona para conflictos o controversias donde las grandes potencias no tienen mayor interés de intervenir directamente. Puede considerarse la acción preventiva como el eje central de las actividades de las Naciones Unidas de un futuro y que está, hasta el momento, en proceso de gestación y consolidación gradual.

La acción preventiva por su política integral para el manejo de crisis, en corto tiempo dejará en desuso principios tan fundamentales como la no injerencia en asuntos internos de los países. Al centrar su actividad en el ser humano y en los derechos humanos, los derechos de los Estados se diluyen frente a la responsabilidad de las Naciones Unidas de defender la soberanía del individuo, en términos de Kofi Annan<sup>42</sup>.

Para países como Colombia es importante conocer las dimensiones y alcances de la política de la acción preventiva, pues la situación interna, con sus retos en drogas, derechos humanos, desplazados internos, sustitución de cultivos, corrupción, justicia, desarrollo equitativo y conflicto armado, hace parte de los asuntos contenidos en el concepto de buen gobierno y acción preventiva. Permitir que las Naciones Unidas actúen con mayor decisión en estos temas significa arriesgarse a tener menor control de la realidad nacional y a tener presiones más fuertes y profundas por parte de la comunidad internacional, para que Colombia aplique el patrón de solución de conflictos que la Organización traslada de crisis en crisis.

La nueva administración le propone al secretario general cooperar con sus buenos oficios mediante el mecanismo de un asesor especial con la evaluación de

<sup>42</sup> ANNAN, *El problema de la intervención*, 1999.



la situación del conflicto armado. Es una continuación del asesor especial solicitado por el presidente Pastrana y de la política preventiva que durante su administración se permitió en el país a través de oficinas regionales de alerta temprana, por ejemplo. Puesto que en Colombia comienza a aplicarse la política de buen gobierno, es preciso conocerla, entenderla y manejarla para que redunde en beneficios reales para el país y no se convierta en una herramienta más de presión y condicionamiento.

El caso de Colombia tiene similitudes interesantes con el de Angola, donde las Naciones Unidas han mantenido una vinculación por 10 años. Las enseñanzas de Angola son válidas para entender que la situación de Colombia es tan compleja como ésta o más, y de ahí las dificultades que enfrentan las Naciones Unidas en este tipo de conflictos internos, donde grupos insurgentes tienen gran poder económico, militar y territorial. En Angola, luego de años de operaciones de paz, solo la muerte de Jonás Savimbi, el líder máximo de la UNITA, motivó a los miembros del grupo a negociar un cese al fuego y un proceso de reinserción y fin de las hostilidades. Proceso similar, además por coincidencias simbólicas como la silla vacía, cuando Savimbi no llegó a la firma del Protocolo de Lusaka que consolidaba el acuerdo de paz negociado, bajo los auspicios de la ONU y de la troika compuesta por Estados Unidos, Portugal y Rusia, con el gobierno del MPLA del presidente Dos Santos<sup>43</sup>. Similar a la silla vacía de Manuel Marulanda el 7 de enero de 1999. Otro antecedente importante proveniente de Angola lo constituyen las sanciones a la UNITA impuestas por el Consejo de Seguridad en su resolución 864 de 1993, que decretaba las acciones militares de la UNITA como una amenaza a la paz y seguridad internacionales<sup>44</sup>. No solo se imponía un embargo de armas y petróleo sino que se restringía la movilización de miembros de la UNITA por el mundo. Es importante recordar que para 1993, la UNITA controlaba el 70% del territorio de Angola. Así mismo, el proceso de paz se inició en medio del conflicto armado y, en ocasiones, las confrontaciones militares retrasaban y obstaculizaban los diálogos.

Si existe algún conflicto que pueda dar enseñanzas importantes para el tratamiento del complejo conflicto armado colombiano es el de Angola. Allí, la dinámica del enfrentamiento continuó mientras la comunidad internacional y las Naciones Unidas intentaban crear una atmósfera de negociación y solución pacífica.

<sup>43</sup> HARE, Paul, *Angola's last best chance for Peace*, 1998, pp. 64-65.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 16.

Luego de años de esfuerzos y de recursos comprometidos, las Naciones Unidas no tuvieron más que éxitos parciales. La situación cambió de rumbo cuando se dieron circunstancias subjetivas nuevas que permitieron el acercamiento de las partes. En estos casos, la prevención, tal y como la plantea el secretario general, es difícil de aplicar, pues existen fuerzas de profunda desestabilización que no obedecen a las normas de gobernabilidad promovidas por las políticas de prevención.

Desde el inicio de su gestión como secretario general, Kofi Annan comenzó a desarrollar su idea de la prevención. Con el paso de los años, tal y como se observa a través de los informes o memorias sobre la labor de la Organización desde 1997 hasta 2001, sus ideas fueron tomando mayor forma y se fueron sistematizando en un aparato más consolidado y específico para el manejo de conflictos y situaciones con potencial de generar violencia. Es un avance positivo y oportuno siempre y cuando los estados sean conscientes de los retos que implica ingresar en un mecanismo que da primacía a los derechos del individuo sobre los derechos de los estados. Con estas políticas, Annan intenta crear un sistema integral y holístico que atienda y responda a las necesidades humanitarias, sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas de las diferentes sociedades alrededor del mundo, independientemente de sus condiciones de vida y niveles de desarrollo. Lo cierto es que en los últimos años ha tenido éxito en consolidar su pensamiento y promover una cultura de prevención en el ámbito mundial. Sin lugar a dudas, su paso por la Secretaría General será evaluado a la luz de esta cultura de prevención donde decididamente ha puesto su grano de arena.

#### Bibliografía

- ANNAN, Kofi, *Transición y renovación*, Memoria anual sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 1997.
- ANNAN, Kofi, *Alianza para una comunidad mundial*, Memoria anual sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 1998.



- ANNAN, Kofi. *Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento*. Memoria anual sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 1999.
- ANNAN, Kofi. *El problema de la intervención*. Declaraciones del secretario general, Nueva York, Naciones Unidas, 1999.
- ANNAN, Kofi. *Un destino común, un compromiso renovado*. Memoria anual sobre la labor de la Organización, Nueva York, Naciones Unidas, 2000.
- ANNAN, Kofi. *Memoria anual sobre la labor de la Organización*. Nueva York, Naciones Unidas, 2001.
- ANNAN, Kofi. *Prevención de conflictos armados*. Nueva York, Naciones Unidas, 2002.
- BOUTROS - Ghali, Boutros. *Agenda para la democratización*. Nueva York, Naciones Unidas, 1996.
- BOUTROS - Ghali, Boutros. *Agenda para el desarrollo*. Nueva York, Naciones Unidas, 1995.
- BOUTROS - Ghali, Boutros. *Agenda para la paz*. Nueva York, Naciones Unidas, 1995.
- HARE, Paul. *Angola's last best chance for Peace*. Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1998.
- KISSINGER, Henry. *Does America need a Foreign Policy?*. Nueva York, Simon & Schuster, 2001.

- LEATHERMAN, Janie; DEMARS, William; GAFFNEY, Patrick D.; VAYRYNEN, Raimo. *Breaking Cycles of Violence: Conflict Prevention in Intrastate Crises*. New Hartford, Connecticut, Kumarian Press, 1999.
- McPHERSON, James M., *To the Best of my Ability: The American Presidents*. Nueva York, Dorling Kindersley, 2000.