

PATTI LONDOÑO JARAMILLO

Profesora e Investigadora
Facultad de Finanzas, Gobierno y
Relaciones Internacionales
Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales - CIPE -
Universidad Externado de Colombia

"La prevención de los conflictos debe ser nuestra preocupación primordial."
Kofi Annan

INTRODUCCIÓN

Las Naciones Unidas creadas en 1945 por 51 países cuentan, en la actualidad, con 189 naciones de un mundo muy diferente al de su creación en 1945. Hoy por hoy, los principales problemas para la mayoría de los miembros y para la Organización se concentran en el tema de la paz y su consolidación y en el tema del desarrollo, ambos estrechamente unidos. Sin paz no hay desarrollo y sin desarrollo no hay paz. El énfasis de la Secretaría General y del Consejo de Seguridad es en el tema de la paz, vital para el desarrollo. De ahí que la mayor concentración del Secretario General y de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se realice en la prevención de conflictos y en el mantenimiento de la paz en el ámbito mundial. Por otro lado, la Asamblea General o parlamento de todos los miembros de la Organización, se pronuncia de manera constante sobre la necesidad de consolidar los fundamentos del desarrollo en sus diversas formas para hacer posible la consolidación de la paz en los países en desarrollo. Dos visiones convergentes pero opuestas en procedimientos y métodos.

Este ensayo se concentrará en la visión de la Secretaría General en el tratamiento de las realidades internacionales, cada vez más familiarizadas con los conflictos internos y con las guerras al interior de las fronteras de un Estado. La mención de conflictos y situaciones alrededor del mundo servirá para ilustrar las acciones de la ONU en la prevención de conflictos. En este contexto, los mandatos de la ONU se han extendido y evolucionado y han encontrado distancia con la Carta de la Organización, que no consideró la intervención de la ONU en conflictos de carácter interno. Es importante anotar el avance que se ha realizado en la concepción del nuevo papel frente a la solución de conflictos, con la introducción de la acción preventiva en sus diferentes dimensiones y con la prioridad que se le ha dado al tema de paz y seguridad desde la Secretaría General.

El concepto de buen gobierno que maneja la diplomacia o acción preventiva de las Naciones Unidas intenta crear un mundo cada vez más homogéneo en estándares políticos y sociales, por la vía de la cooperación y por qué no, en algunos casos, de la fuerza. África ha sido el campo de experimentación de la ONU para la consolidación del modelo de gobernabilidad deseado. Colombia está cerca y ya ha comenzado a recibir la "asistencia" en gobernabilidad de las Naciones Unidas, con una clara repercusión en la pérdida de autonomía de las decisiones gubernamentales, cada vez más condicionadas y condenadas por la comunidad internacional.

Las intenciones no siempre se manifiestan con éxitos en el plano real. Si bien las Naciones Unidas han presentado algunos éxitos en el manejo de crisis y conflictos internos en el mundo, países como Angola, Sierra Leone, Somalia, la República Democrática del Congo, la región de los Grandes Lagos, e incluso El Salvador, Guatemala, la Antigua Yugoslavia y Timor Oriental, no necesariamente han encontrado la vía de la reconciliación definitiva y de la paz después de una presencia militar y civil de la ONU durante un período prolongado. Colombia puede aprender de tantas experiencias fallidas y de los aciertos, pues es un hecho que la Organización comienza a interesarse en el conflicto colombiano de manera integral.

I. LA ONU Y EL BUEN GOBIERNO

Desde el Informe del Secretario General Boutros Boutros-Ghali, en 1992, al Consejo de Seguridad en la llamada Agenda para la Paz y los posteriores informes de Kofi Annan, las Naciones Unidas comenzaron una reflexión y una acción en torno al manejo de los conflictos en el mundo¹. La década de los noventa estuvo marcada por el recrudecimiento de conflictos internos que, poco a poco, ingresaron a la agenda internacional, que se acomodaba a las nuevas realidades aparecidas con el final de la guerra fría y el reordenamiento mundial.

África ha sido, en gran medida, un terreno donde las Naciones Unidas han explorado y experimentado las nuevas acciones y de donde se sacan algunas de las principales lecciones en el terreno de la solución de conflictos, útiles para Colombia tanto en el manejo del conflicto armado como en la búsqueda de la paz.

En África se han aplicado los diferentes mecanismos de paz y seguridad internacionales y la ONU ha aprendido a manejar la prudencia en el acercamiento a los conflictos internos, que son los que, hoy por hoy, abundan en el sistema internacional. La experiencia de Somalia con el fracaso de la ONU por su parcialidad y por el hecho de no haber podido proteger sus fuerzas de paz ha marcado los esfuerzos que esta Organización ha emprendido en este campo no solamente en África sino en otras regiones de conflicto como los Balcanes.

El concepto de buen gobierno², es la pieza central de la diplomacia o acción preventiva de las Naciones Unidas. Se utilizan diferentes indicadores para definirlo, entre ellos, los más importantes y relevantes para este estudio son el respeto de los derechos humanos; la transparencia en los procesos políticos; la promoción de la sociedad civil organizada con instituciones efectivas; la tolerancia de la oposición y las minorías; la libertad de prensa; el estado de derecho; la justicia independiente; la imparcialidad policial; el control civil de las fuerzas militares y el desarrollo equitativo y sostenible.

¹ Se recomienda consultar los informes anuales sobre la labor de la Organización presentados por los Secretarios Generales, así como los textos: Agenda para la Paz (1992), Agenda para el Desarrollo (1996), Agenda para la Democracia (1996), Transición y Renovación (1997) y Prevención de la guerra y los desastres (1999), Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, 55 período de sesiones de la Asamblea General, Suplemento A/55/1, (2000).

² Kofi Annan, Prevención de la guerra y los desastres: un desafío mundial que va en aumento. Memoria anual sobre la labor de la Organización. Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1999, p. 19.

Para hacer realidad la práctica del buen gobierno³, las Naciones Unidas se plantean valores y prioridades que buscan fomentar y consolidar su formación. Estos valores son la libertad y el derecho a la vida de todas las personas para una existencia digna, sin hambre, sin miseria, sin temor a la violencia o a la opresión; gobiernos representativos basados en la voluntad del pueblo; equidad y solidaridad para recibir los beneficios de la mundialización y compartir sus costos y cargas; tolerancia y respeto de la diversidad cultural, religiosa, política, etc.; la no violencia para resolver los conflictos en las naciones; respeto del medio ambiente; responsabilidad compartida para mantener la paz y seguridad internacionales, mediante una acción multilateral para afrontar los riesgos y amenazas que afectan a todos los pueblos del mundo.

En este contexto, las prioridades de la ONU para promover el nacimiento del buen gobierno son la erradicación de la pobreza; el desarrollo de los jóvenes; la igualdad entre niños y niñas; la solidaridad internacional; el acceso a mercados; la condonación de deuda; la asistencia para el desarrollo; la inversión privada; la erradicación de la guerra y de la violencia de los conflictos civiles; el respeto de la ley y del estado de derecho; el fortalecimiento de la ONU en acciones preventivas y de mantenimiento de paz; la eliminación del tráfico de armas pequeñas; la promoción de la transparencia en la transferencia de armas; la protección del medio ambiente para hacer de la ONU un instrumento eficaz al alcance de los pueblos del mundo.

Tanto en los indicadores de buen gobierno como en los valores promulgados y las prioridades establecidas, es posible ubicar la realidad de muchos países africanos y latinoamericanos, en especial, Colombia, para entender por qué la ONU se ha planteado una misión clara en algunos de estos países que cuentan con altos niveles de subdesarrollo, de falta de democracia y de violencia y conflictos internos.

Para hacer posible la expansión de los conceptos de buen gobierno, el actual Secretario General de las Naciones Unidas, el ghanés, Kofi Annan, le ha dado especial importancia al tema de la diplomacia o acción preventiva. La considera como una de las medidas más efectivas para prevenir el surgimiento de disputas, para impedir el escalamiento de los diferendos y para controlar y resolver conflictos externos.

La acción preventiva, inicialmente llamada diplomacia preventiva, toma diferentes formas, incluso la prevención coercitiva donde se toman medidas políticas y militares para promover el cese de hostilidades en una región dada. También toma la forma de los enviados o representantes especiales del SG. África, con Etiopía, Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudán y El Sahara Occidental ha tenido experiencia en este sentido. Colombia, desde 1999, cuenta con la presencia y trabajo del Enviado Especial del SG para Colombia, el noruego Jan Egeland.

³ Kofi Annan, Report Secretary-General to the Millennium Assembly of the United Nations, A/54/2000, New York, April 2000, complementa sus informes regulares a la Organización en este importante tema de la diplomacia preventiva.

La diplomacia preventiva se ha convertido en uno de los mecanismos preferidos por los Estados Miembros de la ONU para contrarrestar el sufrimiento de los pueblos, como se indica en los diferentes informes. Además aparece como una alternativa rentable a la opción de las Operaciones de Mantenimiento de Paz. En este contexto, la acción preventiva ha manejado diferentes estrategias de acción: el desplazamiento preventivo, el desarme preventivo, la acción humanitaria de carácter preventivo, la consolidación de la paz con carácter preventivo, que involucra, con el consentimiento del gobierno correspondiente, un número amplio de acciones en el campo del buen gobierno, los derechos humanos y el desarrollo social y económico.

Para Kofi Annan, la prevención de los conflictos armados es indispensable para lograr una seguridad humana duradera.⁴ Este concepto de seguridad humana, nuevo y en continua evolución, reivindica la existencia de un individuo con derechos por encima de las acciones y soberanía de los Estados. Es un concepto fundamental en la política de prevención y en las acciones que realiza la Organización para manejar los conflictos en el mundo. El individuo toma un papel importante y su integridad, protección y derechos son tenidos en cuenta por el sistema multilateral, y por qué no en un futuro, asumidos de manera más contundente.

En este contexto, el paso de una cultura de reacción a una de acción es fundamental, así como la cooperación de los Estados Miembros con la Secretaría y otras entidades para que las acciones preventivas se puedan realizar y tengan éxito. Annan defiende la política de prevención por considerar que en las primeras etapas de los diferendos, las partes tienden a ser más flexibles en sus posiciones y permiten una solución del conflicto. Asimismo, indica que la prevención ataca las raíces del conflicto para ofrecer una "oportunidad real de sembrar las semillas de una paz duradera."⁵ Esta es la teoría, sin embargo, la práctica plantea retos mayores y más complejos. El caso colombiano, que ingresa a la acción preventiva en sus diversas formas, es un ejemplo de la complejidad de los conflictos internos y del problema de introducir recetas universales para manejar crisis particulares, tanto en Colombia como en el resto del mundo.

Es en el aspecto de consolidación de la paz con carácter preventivo que las nuevas acciones de la ONU en Colombia encuentran su marco de referencia. En este, la experiencia africana es igualmente importante. Las acciones de la ONU dentro del nuevo mandato consisten en brindar una asesoría política de apoyo al enviado especial y otros altos funcionarios con algún tipo de misión política, en particular con un mandato de consolidación de la paz: en lograr una unión de fuerzas y coordinación con otros programas y agencias del sistema de las Naciones Unidas. En el caso de Colombia, con el Programa para el Desarrollo (JNDP), el Programa para Combatir las Drogas Ilícitas (LNDGP), el Alto Comisionado de Derechos Humanos y el Alto Comisionado para los Refugiados -ACNUR- en el tema de desplazados; en brindar asistencia electoral y apoyo a los órganos legislativos de la ONU; en coordinar

⁴ Kofi Annan, Memoria de la labor de la Organización, A/51/1, 2000.

⁵ Kofi Annan, Memoria de la labor de la Organización, A/51/1, 2000, p. 6, párrafo 40.

el trabajo con las ONGs, la sociedad civil y los medios de comunicación nacionales.

Acompañan a las acciones de consolidación dentro de la política de prevención, la alerta temprana para identificar áreas de crisis potenciales; la recomendación oportuna y precisa y/o buenos oficios del Secretario General; la mediación/negociación; los informes públicos del Secretario General; las misiones de buenos oficios y obtención de información; la orientación política y apoyo a los representantes especiales y otros funcionarios elegidos por el SG con una misión política; la asociación con los fondos y programas del sistema de la ONU; el apoyo a los órganos legislativos de la ONU; las sanciones puntuales y precisas como sistema de disuasión; el apoyo a otras iniciativas cuando la ONU no puede jugar un papel preponderante.

Como complemento de la acción preventiva, aparecen las acciones de establecimiento de la paz que recurre a mecanismos diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto para que cesen las hostilidades y busquen de manera pacífica una solución al conflicto. Para que las Naciones Unidas puedan emprender este tipo de acciones es preciso el consenso de las partes en conflicto, pues el establecimiento de la paz no recurre al uso de la fuerza. Esta dimensión es conocida como "peace enforcement" o mantenimiento de la paz. El caso colombiano no ingresa aún a ninguna de estas dos categorías de intervención de la ONU en la solución de conflictos.

II. LA PREVENCIÓN EN ACCIÓN

La práctica de la acción preventiva ha tomado dimensiones que van desde la existencia de indicios de que una situación conflictiva puede convertirse en enfrentamiento armado, hasta el manejo del conflicto y la consolidación de la paz después de su terminación. La diplomacia preventiva, originalmente, buscaba resolver los conflictos antes de que escalaran, mediante el envío de misiones sobre el terreno para la recopilación de datos e información, el apoyo a iniciativas regionales de paz, o el establecimiento de una oficina política de las Naciones Unidas para construir confianza entre las partes en conflicto. Los tradicionales buenos oficios, la mediación, la diplomacia silenciosa detrás de telones del Secretario General o de sus Enviados Especiales han surtido efectos en el manejo de los conflictos que han proliferado en los últimos años. Con la diplomacia preventiva y el deseo de promover los principios de buen gobierno, la ONU, busca continuar con el proceso de homogeneización. En este caso, con el establecimiento de normas de comportamiento uniformes al interior de los Estados, en aquellos temas que anteriormente eran considerados de los asuntos internos de los Estados.

Las zonas en conflicto en Europa, en especial los Balcanes, los países en desarrollo de África, Asia y América Latina son los principales receptores de la acción preventiva

de las Naciones Unidas. La Organización, desde sus albores, ha tenido la misión de mantener la paz y seguridad internacionales. Hasta la década de los noventa, la mayoría de situaciones internacionales en las cuales la ONU participaba o intervenía tenían un carácter internacional al enfrentar diferentes países. Desde la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y la Antigua Unión Soviética o Federación Rusa, los conflictos que ha manejado la ONU han sido de carácter interno, en su gran mayoría golpes de Estado contra líderes democráticos o guerras internas, incluyendo la acción de combatientes irregulares contra regímenes establecidos.

Para muchos países en desarrollo, las nuevas tareas de la ONU están en abierta confrontación con los principios consignados en la Carta de la ONU, como la soberanía y la no injerencia en asuntos internos. Sin embargo, el manejo internacional - unilateral, bilateral o multilateral -, de conflictos internos se ha consolidado y ha sido respaldado por el Consejo de Seguridad y la Secretaría General. Hoy por hoy, el Medio Oriente, Cachemira, la Península de Corea, Chipre, Sahara Occidental o Eritrea-Etiopía son la excepción de la agenda de conflictos internos en los cuales la ONU tiene presencia o participación alguna, lámese operación de paz o enviado especial del Secretario General.

Iraq, en el tema de la verificación, Afghanistan, Sri Lanka, Myanmar, Fiji, Bougainville/PNG, Costa de Marfil, Sierra Leone, República Democrática del Congo, Angola, Burundi, Rwanda, República Centroafricana, Colombia, El Salvador, Guatemala, Georgia, Tajikistán, Kosovo, Líbano Meridional, entre otras, representan el reto de solucionar un conflicto de complejidad interna, que no siempre es entendido en su justa dimensión por funcionarios entrenados con base en parámetros que no siempre se aplican de manera transcultural en el universo de pueblos y dinámicas variadas y diversas.

Para Annan, "ninguna región del mundo ilustra con mayor dramatismo que África la necesidad de prevenir los conflictos, así como el costo de no hacerlo. Es incontestable el costo humano de los conflictos en Angola, Eritrea y Etiopía, la República Democrática del Congo, Sierra Leone, Sudán y otros lugares".⁴ Desde 1970 tal y como lo ha afirmado en varias oportunidades Kofi Annan, África ha tenido más de 30 guerras, la mayoría ha sido al interior de los Estados. África, en las últimas décadas, ha aportado el mayor número de muertes por guerras, de refugiados y desplazados. Existe una responsabilidad compartida, proveniente de los conflictos de la guerra fría y el enfrentamiento de las potencias en crisis regionales; la ausencia oportuna de la comunidad internacional y por supuesto, por parte de los dirigentes y líderes africanos que han pecado de todos los males que contradicen a un "buen gobierno".

Para hacer frente a los conflictos, en especial en África, Annan ha propuesto diferentes medidas que, por motivos de voluntad política, se alejan de las tradicionales

⁴ Kofi Annan, Memoria de la labor de la Organización, A/51/1, 2006, p. 7, párrafo 46.

operaciones de paz. En la actualidad, existen cuatro operaciones de paz en África: en la República Democrática del Congo, en Sierra Leone, Eritrea-Etiopía y en el Sahara Occidental, la más antigua de las ellas, aunque varios países sufran de conflictos de diferentes categorías. Hoy por hoy, Senegal, Angola, Somalia, Chad y Burundi tienen guerras civiles. Niger, Nigeria y Liberia son candidatos al resurgimiento de conflictos internos. Guinea Bissau, Congo-Brazzaville, Uganda, Sudán, Rwanda y Lesotho sufren de conflictos internos con intervención militar de otros países africanos.⁵

En el contexto asiático, la ONU ha sido más precavida y ha utilizado diversas fórmulas de acción. El caso de Timor Oriental es ilustrativo en la medida en que Australia, miembro de la ONU sin ser miembro permanente del Consejo de Seguridad, coordinó y llevó a cabo la operación de la ONU para restaurar el orden y permitir el desarrollo de la democracia una vez retiradas las fuerzas de Indonesia. En Tajikistán funcionó una misión de observadores que acompañada por los países de la región, R.I. de Irán principalmente, logró un acuerdo de convivencia que aunque es inestable todavía por la situación del vecino Afghanistan, se ha mantenido los últimos meses.

Afghanistan es un reto y un enigma para la ONU. Los Enviados de los Secretarios Generales y la Misión Especial de la ONU, no han logrado fijar las bases para un inicio de reconciliación y convivencia entre las fuerzas talibanes y el Frente Unido. Desde la década de los cuarenta, la ONU ha tratado de facilitar la solución de conflicto de Jammu - Cachemira entre la India y Pakistán, sin éxito alguno. Mientras que la India invoca el Tratado bilateral de Simla de 1972 Pakistán busca la intervención multilateral. Es un conflicto, por ahora, sin salida. En otro conflicto interno de la esta convulsionada región, el de Sri Lanka que enfrenta al Estado con los separatistas tamilyes, la ONU ha apoyado las tareas de facilitación del gobierno de Noruega, sin logros concretos hasta ahora. Irac ha sido un conflicto de posiciones radicales y concertación difícil. Las comisiones de verificación no han cumplido su labor y la nueva comisión de verificación que reemplazó a la UNSCOM no ha podido comenzar a cumplir su mandato.

El Medio Oriente ha permanecido en la agenda de las Naciones Unidas desde su creación. Por un lado, en el tema de las relaciones entre Israel y sus vecinos - Egipto, Jordania, Siria, Líbano -. Con algunos países vecinos, Israel ha logrado establecer relaciones pacíficas, gracias a los buenos oficios de Estados Unidos, como el acuerdo de Camp David entre Israel y Egipto bajo la administración de Jimmy Carter, o como los acuerdos de Aqaba con Jordania bajo la administración de Bill Clinton. Sin embargo, las relaciones con Siria y Líbano, a pesar de los avances que se han logrado en los últimos años bajo la actual administración democrática en EUA, continúan difíciles.

Por otro lado, la ONU se ha ocupado de la relación entre israelíes y palestinos desde la partición de los años cuarenta y el inicio de las guerras entre ambos pueblos.

⁵ Marina Ottaway, 'Africa' en Foreign Policy Spring 1995, Washington, D.C., pp. 13-25

Con una visión histórica, los enfrentamientos violentos de octubre y noviembre 2000, no son nuevos. Sin embargo, preocupar de manera especial, en el contexto del proceso de paz emprendido en 1993, bajo la mediación principal de Estados Unidos, que ha dado resultados concretos, como el reconocimiento de Israel por la Autoridad Palestina y la entrega de territorio a los palestinos por parte de Israel, bajo el principio "tierra por paz". Las Naciones Unidas han acompañado dicho proceso de reconciliación, aunque el papel preponderante de acercamiento entre las partes le ha correspondido a Estados Unidos.

A pesar de la lista de frustraciones en el Asia, la ONU puede mirar con satisfacción los avances positivos en la Península de Corea y la gradual normalización de las relaciones entre la República de Corea y la República Popular Democrática de Corea, sin desconocer una vez más, el papel de Estados Unidos en este proceso.

En América Latina, la ONU ha actuado de manera tímida. Ha acompañado los procesos de paz de Guatemala y El Salvador, cooperó con Estados Unidos y la Organización de Estados Americanos en la crisis de la democracia haitiana y hoy por hoy, concentra sus esfuerzos de prevención en el conflicto colombiano. Por un lado, mediante la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y por otro lado a través del Enviado Especial del Secretario General.

Los Balcanes ha sido otra región del mundo de intenso conflicto en la cual la ONU ha tenido que intervenir. La desintegración de la Antigua Yugoslavia dio origen a conflictos que enfrentaron a la población serbia con el resto de poblaciones como la bosniaca, la croata, la eslovena, la macedonia y la kosovar. La ONU, la OTAN y Estados Unidos han jugado un papel importante en la solución de los conflictos. También se podría decir, que Estados Unidos, de manera unilateral, o a través de la OTAN y de la ONU ha desplegado su poder y ha convocado a las partes para concretar acuerdos, de difícil cumplimiento, que para mantenerlos ha sido preciso desplegar fuerzas de paz.

Es probable que las nuevas características del orden mundial; la crisis financiera de las Naciones Unidas generada por la proliferación de las operaciones de paz de los primeros años de la década de los noventa y por la falta de pago de las contribuciones voluntarias; la pérdida en vidas de los cascos azules; el fracaso de las misiones para poner término definitivo a los conflictos (i.e. Angola); o por el éxito en la conducción del mandato (i.e. Mozambique) que la Fuerzas de Paz sean cada vez más escasas en este continente y en el mundo en general y hayan dado paso a la acción preventiva que utiliza diversos mecanismos de penetración y solución de los conflictos, al combinar estrategias diplomáticas, políticas y militares.

La acción preventiva de las Naciones Unidas busca poner fin a las confrontaciones armadas y violentas y, a la vez, proteger al individuo, que cada vez toma más

importancia centro de las prioridades de las Naciones Unidas. Asimismo, permite consolidar la práctica del buen gobierno en el mundo.

Una dimensión importante de la acción preventiva ha consistido en la colaboración que ha obtenido la ONU de organismos regionales para la solución o gestión de los conflictos. En los Balcanes, la Organización del Atlántico Norte; en América Latina, la Organización de Estados Americanos; en África, la Organización de Unidad Africana y la Comunidad Económica de los Estados del Occidente de África. La colaboración se ha dado a través de fuerzas de paz o de enviados especiales para conflictos específicos. Por ejemplo, en el conflicto de los Grandes Lagos, en África, ambas organizaciones, desde 1997, coordinan sus esfuerzos a través de un Enviado Conjunto Especial.

La ONU y la OUA sostienen reuniones anuales presididas por ambos Secretarios Generales, existe una oficina de contacto en la sede de la OUA en Addis Abeba para facilitar la coordinación de esfuerzos para la realización de las acciones para prevenir, controlar y resolver los conflictos en África. Esta oficina ha funcionado en la mediación de Togo, en el conflicto de la Península de Bakassi entre Nigeria y Camerún o en la acción del fallecido exPresidente Julius Nyerere de Tanzania con respecto al conflicto interno de Burundi, en cuyo rescate llegó el exPresidente Nelson Mandela de Sudáfrica. Somalia ha tenido muchos intentos fallidos y en la actualidad la esperanza se centra en la propuesta del gobierno de Djibouti en la Conferencia Nacional de Paz para Somalia de mayo 2000, en la cual participaron diversas fuerzas enfrentadas, aunque Somaliland no quiso vincularse.

En otros espacios de acción, el desplazamiento preventivo nació en África con la MINURCA (Rep. Centroafricana) y continuó en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. La ONU estableció los Comités Ejecutivos de Paz y Seguridad y Asuntos Humanitarios para preparar y coordinar las acciones de mayor complejidad. Asimismo, la ONU se esfuerza por establecer grupos de contacto de los países interesados para movilizar el apoyo internacional en los esfuerzos de paz como se hizo en Liberia.

III. ¿ES POSIBLE UNA PAZ DURABLE?

Las respuestas a los conflictos en el mundo han tenido éxitos y fracasos. Fracasos en Afganistán, Angola o Somalia. Éxitos en Camboya, El Salvador, Guatemala, Mozambique o Namibia. Intermedios en Rwanda, la República Democrática del Congo, el Medio Oriente o Jammu-Cachemira. Sin embargo, la ONU ha buscado, de manera constante, que sus acciones sean más efectivas en diferentes niveles. En cuanto al establecimiento de la paz los mecanismos de alerta temprana deben acompañarse de acciones tempranas como las intervenciones diplomáticas en los campos de la negociación, la mediación, las misiones de recolección de hechos e información, y otros esfuerzos para promover la reconciliación nacional, el respeto

de los derechos humanos y a institucionalización de la paz.

Los esfuerzos de establecimiento de la paz son posibles siempre y cuando, explica Annan,⁶ exista (1) coordinación y preparación efectivas dentro de la ONU y con los organismos regionales. Para el África se creó la oficina de enlace con la OUA y en términos generales es la función de los Comités de Paz y Seguridad bajo las órdenes del Sub-Secretario para Asuntos Políticos. (2) Movilización de países amigos que apoyen los esfuerzos de paz de los países. (3) Mantenimiento de las sanciones dirigidas y puntuales. (4) Restricción de importación de armas en zonas de conflicto armado.

En el campo del mantenimiento de la paz, es importante anotar que de las 32 operaciones de mantenimiento de paz creadas desde 1989, 13 se realizaron en África. Somalia ensombreció la capacidad de reacción de la ONU y su acción en Rwanda dejó mucho que desear. La neutralidad de la ONU es una exigencia para no repetir los errores cometidos en Somalia, cuando se estableció un culpable, el general Aidiid. De manera adicional en este campo, la ONU puede actuar para facilitar el cumplimiento de acuerdos promovidos por otros actores, como las organizaciones regionales, como sucedió en la República Centroafricana. Adicionalmente, la ONU puede apoyar una Organización regional en una operación de paz, como sucedió en el caso de Liberia.

La asistencia humanitaria es un aspecto fundamental de las acciones de la ONU en el mundo, y en especial en África, donde cada crisis política desencadena una tragedia humanitaria de hambre, pobreza, desplazados y refugiados. En este escenario, la ONU tiene, y es el propósito de la Secretaría, que replantear su política y organización para brindar una mayor protección a la población civil atacada por los actores en conflicto y por la degradación del mismo. Asimismo, es preciso crear mecanismos eficientes para diferenciar a los combatientes que se esconden en los campos de refugiados civiles, para evitar experiencias como la del República Democrática del Congo -antiguo Zaire.

En este contexto, el respeto del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos adquiere cada día una mayor relevancia, tanto en el África como en Colombia y demás países con conflictos armados internos. Asimismo, la seguridad y la neutralidad de los campos de refugiados deben ser mantenidos en todo momento. En el campo humanitario el sistema de la ONU con sus diversas ramificaciones gubernamentales y colaboraciones no gubernamentales debe evitar la duplicación de esfuerzos y tareas. Una vez exista una labor eficiente en el aspecto humanitario, es posible iniciar y avanzar en las acciones políticas que pongan término definitivo a las raíces del conflicto.

La consolidación de la paz después de los conflictos es vital para poner término

⁶ Kofi Annan, Secretary-General's Report to the UN Security Council on the Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa of 1998.

definitivo a los conflictos e impedir el regreso de una nueva confrontación. Requiere de una acción militar y diplomática tanto como de un enfoque integrado de paz para atacar las causas de conflicto. Las medidas se relacionan con el fortalecimiento de las instituciones nacionales, la supervisión electoral, la promoción de los derechos humanos, programas de reintegración y rehabilitación y la creación de condiciones para el desarrollo.

La labor primordial se centra en brindar seguridad a la población civil y para tal efecto una paz verdadera es fundamental as como la satisfacción de las necesidades básicas. Por lo tanto, el financiamiento de proyectos es esencial para el éxito de la consolidación de la paz después de los conflictos. Dentro de estos la repatriación de refugiados, el regreso de los desplazados o la reinsertión de los combatientes son fundamentales. Asimismo, la ONU requiere de una coordinación especial. En Liberia, por ejemplo, se estableció la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz para armonizar todas las actividades de la ONU, para movilizar el apoyo internacional a la reconstrucción del país y para promover la reconciliación nacional y el respeto de los derechos humanos.

En los procesos de reconstrucción es importante reconocer la relación estrecha que existe entre paz y desarrollo. No existe uno sin el otro. La paz en el mundo en desarrollo requiere tanto de gobernabilidad como de desarrollo sostenible, que implica tener condiciones sociales, económicas y políticas para prevenir el regreso de las situaciones de conflicto. El respeto de los derechos humanos y de la ley es fundamental en la búsqueda de una paz duradera dentro de los pilares del buen gobierno. Asimismo, lo es la lucha contra la corrupción y el respeto de los individuos y de la sociedad civil. El desarrollo es un derecho humano, tal y como lo han afirmado el Grupo de los 77 y el Movimiento de Países No Alineados y es fundamental para reducir y eliminar los conflictos en África. Por lo tanto, es prioritario, para cumplir con los intereses y propósitos de la diplomacia preventiva y de buen gobierno, erradicar la pobreza, promover la educación básica, la salud, la justicia social y la igualdad de sexos.

Las acciones orientadas al desarrollo de los Estados necesitan de una acción de la comunidad internacional, reafirma el SG en su Informe del Milenio y en su Informe especial sobre África, en la asistencia al África que tiende a disminuir y a la reconsideración de la deuda de muchos países, mediante diferentes programas de alivio. África tiene que diversificar su balanza comercial, diversificar sus productos, volverse competitivo y sobre todo ingresar a las cadenas productivas de la globalización.

Kofi Annan, en esta línea de ideas, bajo los preceptos del buen gobierno y teniendo en cuenta las lecciones del pasado, ha realizado una serie de recomendaciones para lograr un mejor manejo de los conflictos en África y poner término definitivamente

a los enfrentamientos.⁹ Estas recomendaciones vinculan las decisiones de los gobiernos africanos y la participación de la comunidad internacional. Estas recomendaciones se pueden extender al manejo de conflictos en otras regiones del mundo y de ahí la importancia de conocerlas. Entre ellas se encuentran:

- El control al tráfico de armas, en una región donde las armas pequeñas se han convertido, en términos del SG, en armas de destrucción masiva hasta la reducción de los presupuestos militares de los países africanos a niveles mínimos, quizá inferiores al 1.5% del GNP con un crecimiento nulo durante la presente década.
- La reorientación de las sanciones económicas para evitar sus efectos sobre la población civil. Las sanciones deben dirigirse de manera puntual con medidas como el congelamiento de los bienes de los individuos y organizaciones involucradas en el conflicto, restricciones de desplazamiento (viajes, etc.)
- La responsabilidad financiera de los combatientes hacia las víctimas civiles del conflicto para lo cual es preciso desarrollar la maquinaria jurídica internacional que permita tomar acciones tales como el congelamiento de activos contra los agresores
- La creación de un mecanismo internacional para fortalecer la seguridad y la neutralidad de los campos de refugiados, con la separación de los combatientes de la población civil (.e. caso de refugiados de Rwanda en la República Democrática del Congo - antiguo Zaire)
- La introducción de ajustes estructurales "amigos de la paz" para fomentar la consolidación de la paz en los países que superen los conflictos, así como el apoyo de la inversión privada internacional en los países que hagan los esfuerzos de paz.
- La ayuda al desarrollo debe ser reorientada hacia los sectores más necesitados como el rural, el recurso del agua, la educación, la salud, etc. Asimismo debe asegurarse el buen uso de la ayuda.
- Las salidas creativas de alivio a la deuda sobre todo la de los países más atrasados y pobres.
- El apoyo a los esfuerzos locales y regionales para superar el conflicto, consolidar la paz y promover el desarrollo sostenible.
- El enfoque integral del conflicto y de la paz para tratar el fondo de las causas de los conflictos que pueden ser muchas. Primera, el origen de las fronteras africanas después de la colonia y los gobiernos autoritarios con centralización económica y exclusión del pluralismo político con sus consiguientes efectos en corrupción, nepotismo, manipulación política de la diversidad étnica y abuso del poder. Segunda, en especial en el África central, la lucha por recursos escasos como la tierra y el agua. Tercera, la existencia de grupos o personas que se benefician con el conflicto, como en Liberia o Angola con la explotación de diamantes. Cuarta, intereses económicos nacionales, regionales (por vecinos) y extranjeros (fuera de África) en especial en la extracción de recursos como

⁹ Kofi Annan, Secretary-General's Report to the UN Security Council on the Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa, 1995.

e petróleo.

Las propuestas concretas con respecto al África ponen en alerta a otras naciones con conflictos similares o con situaciones de violencia que contravienen las normas internacionales como es el caso de Colombia, donde la guerra interna, toma cada día más connotaciones regionales e internacionales. Las experiencias africanas están ricas en lecciones para Colombia, pues dan la pauta de los alcances, éxitos y fracasos de las acciones de las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad internacionales y su vinculación con el desarrollo.

IV. PREVENCIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Desde la secretaría general de Boutros Boutros Ghali, la ONU, bajo la influencia del Consejo de Seguridad, comenzó a crear normas de comportamiento estatal universales y a adecuar la Organización para el manejo de conflictos internos, una vez los enfrentamientos de la guerra fría se convirtieron en historia. El recrudecimiento de las guerras domésticas hizo que las Naciones Unidas innovara en el manejo de la paz y seguridad en el mundo. Kofi Annan ha seguido por este camino y ha reafirmado el compromiso de la Organización en lo que se denomina como acción preventiva o diplomacia preventiva. En el contexto anteriormente planteado de búsqueda de la reconciliación y la paz en medio del conflicto armado se enmarcan las acciones recientes de la ONU en Colombia que toman diferentes versiones del trabajo realizado en África, en especial en el campo de consolidación de la paz o "peace-building".

Colombia ingresó al esquema de los enviados o representantes especiales con el nombramiento por el Secretario General, a solicitud del Presidente Pastrana, del noruego Jan Egeland, con un mandato de consolidación de la paz. En una entrevista,¹⁰ Egeland afirma: *"Lo que es único en Colombia, comparado con la mayoría de los otros procesos, es el tamaño y la escala de los actores armados y el conflicto armado, y la magnitud del dinero sucio asociado con drogas y otras actividades criminales... De esta manera las fuentes que alimentan el conflicto son más grandes que las que ha habido en muchos otros lugares, y eso lo hace más desafiante"*

Egeland, en su función de consolidación de la paz, se ha convertido mediante sus contactos directos con el gobierno y las guerrillas en un intermediario confiable entre las partes, aunque todavía no actúa como mediador o facilitador oficial dentro de un esquema formalizado, pues existe el acuerdo de excluir extranjeros de las negociaciones directas. Egeland al respecto opina: *"no tenemos formalizado el rol de tercera parte frente al conflicto colombiano, ni estamos buscando serio... se podría tachar de prematuro decir que estamos facilitando un proceso de paz porque ninguna de las partes nos han pedido que juguemos un papel activo en él."*

¹⁰ "U.N. Envoy Tries to Aid Peace Effort in 'Unique' Colombia War", By Larry Rohter, The New York Times, July 5, 2000.

¹¹ "U.N. Envoy Tries to Aid Peace Effort in 'Unique' Colombia War", By Larry Rohter, The New York Times, July 5, 2000.

Esta actitud nacional y coincidente entre gobierno y guerrilla proviene de una tradición ancestral de no injerencia en los asuntos internos, que poco a poco, comienza a desaparecer. El interrogante radica en saber si se internacionaliza la guerra o el proceso de paz. Lo cierto, es que la internacionalización en cualquiera de sus formas, o de repente de manera simultánea, ya comenzó no solamente con la presencia de Egeland sino con el Plan Colombia, la Diplomacia por la Paz y los esfuerzos de acercamiento con la Unión Europea para que tome una mayor participación en la situación colombiana, con los encuentros en Suiza entre el gobierno y el ELN y con un grupo de países facilitadores- Suiza, Noruega, Francia, España y Cuba- que acompañen el proceso de negociación con este grupo guerrillero. Las consecuencias y repercusiones en la paz, sólo se conocerán en la medida en que los actores comiencen a interactuar, a disentir y a conciliar. La presencia internacional en un contexto tan complejo de búsqueda de asentamiento territorial y control del poder político no es clara y no necesariamente obligará a las partes a llegar a un acuerdo de paz.

De la diplomacia tradicional, la ONU ha comenzado a explorar otros terrenos dentro del escenario de la acción preventiva en su modalidad de consolidación de la paz, que se busca sea más eficiente para el manejo de conflictos internos, como el colombiano. La pregunta es hasta qué punto una situación tan compleja y radicalizada como la colombiana pueda ser entendida dentro de los parámetros de "one model fits all", utilizado en diversas partes del mundo, con serios problemas de aplicabilidad contextual. Asimismo, la proliferación de agencias y programas de la ONU en Colombia no necesariamente significa un mejor entendimiento de las violencias y los conflictos con las respectivas condenas a quien corresponde.

Las actividades de consolidación de la paz van en crecimiento con dos componentes fundamentales: uno político y uno económico con el objetivo de descubrir y eliminar las causas profundas de los conflictos. En el contexto colombiano convergen la inseguridad, la injusticia social, la corrupción pública y privada, el sistema político hermético y excluyente, la lucha armada, las violencias y delincuencias en infinidad de modalidades, el narcotráfico, los cultivos ilícitos, los desplazados, el secuestro y la extorsión. La suma de estos elementos mantiene a la sociedad civil en el terror y el miedo, la indignación, la rabia y el rechazo frente a todo lo que reproduce la inseguridad y la violencia. Sociedad que se encuentra abandonada y desprotegida, confundida y sin esperanza de un mejor mañana.

Para remediar una situación como la de Colombia, el enfoque en los indicadores de buen gobierno como el respeto de la ley y el orden, el respeto de los procesos electorales y de los derechos humanos, respeto a las instituciones democráticas, la reconstrucción de la burocracia administrativa, la recuperación de los servicios de educación, salud y vivienda, la reforma al sistema laboral, etc. no son suficientes para llegar al centro del problema, en especial en un territorio nacional controlado

por diferentes fuerzas en conflicto, donde cada uno implanta sus leyes en las zonas bajo su control con una administración central incapaz de gerenciar el territorio nacional.

Las Naciones Unidas pecan, como el resto de países y organizaciones, de retórica y burocratización. Con el ideal de buen gobierno es fácil coincidir, sin embargo, la ejecución de los programas, la coordinación, la falta de continuidad, el retiro de agencias, etc. no siempre permite el cumplimiento de los ideales. Cuando se examinan sus indicadores se comprueba que la ONU, busca involucrarse en la reconstrucción de sociedades que aún no han alcanzado estados de democracia aceptables, sin que necesariamente padezcan de conflictos armados internos. El respeto de los derechos humanos, la transparencia en los procesos políticos, la promoción de la sociedad civil organizada con instituciones efectivas, la tolerancia de la oposición y las minorías, la libertad de prensa, el estado de derecho, la justicia independiente, la imparcialidad policial, el control civil de las fuerzas militares y el desarrollo equitativo y sostenible, son algunos de los temas fundamentales por tratar en la recuperación de sistemas democráticos.

La ONU en Colombia se involucra principalmente en los temas de derechos humanos, desarrollo sostenible vinculado al narcotráfico, y al estado de derecho en el tema de la resolución del conflicto. De manera tangencial a través de sus diversas agencias y programas como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD - se aproxima a los demás temas como la justicia y reforma del sistema judicial, que también conciernen a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En el tema de la sociedad civil, las acciones son aún incipientes por no decir inexistentes.

Con respecto a los derechos humanos, en Colombia funciona la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el tema ha sido examinado durante años en la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra. Los derechos fundamentales del hombre, definidos por la declaración de 1948 y de los protocolos, son el derecho a la vida, libertad, nacionalidad, libertad de pensamiento, conciencia y religión, al trabajo, a la educación o a la participación en las decisiones del gobierno, entre otros. En Colombia unos son más respetados que otros, así como en otros países otros están mejor protegidos.

El establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado fue una modalidad concertada con la administración Samper (1994-98) para evitar la sanción del relator geográfico. Este tipo de oficinas funciona en Bosnia, Burundi, Camboya, Croacia, República Democrática del Congo y la República Federativa de Yugoslavia.¹⁸ La Oficina presenta informes anuales a la Comisión en Ginebra y aunque en el diagnóstico menciona la dimensión del conflicto colombiano, califica con mayor o menor intensidad la responsabilidad de los actores del conflicto en la violación de los

¹⁸ Kofi Annan, Memoria del SG sobre la labor de la Organización, A/55/1, 2000, párrafo 95, pág. 15.

derechos humanos. Aunque menciona el secuestro individual y masivo por parte de la insurgencia, no los condena. Lo incluye en los párrafos 85-89 del diagnóstico, sin incluir una recomendación al respecto.¹³ El punto es el siguiente: en Colombia todos los actores que reproducen el conflicto por la vía de las armas y de la violencia, desconocen los derechos de la población civil, irrespetan su derecho a la vida y a la libertad de movimiento, de expresión, de integridad física, emocional y mental. Por lo tanto, todos son responsables, aspecto que parece desconocer dicha Oficina.

Olara A. Otunnu, encargado en las Naciones Unidas del tema de los niños en conflicto, en Colombia, entre otros temas, condena con timidez, el secuestro de niños. Sería deseable que presentara propuestas similares a las que tiene para el tratamiento de los niños en Irlanda del Norte, que tienen un carácter más integral de protección, recuperación y respeto de la infancia.¹⁴ En el informe sobre derechos humanos en mención se habla de los niños en el conflicto armado y solo se hace una recomendación con respecto a la firma y ratificación de Convenciones.¹⁵ En el tema de los derechos del niño, importante en el discurso de la ONU, se han realizado algunas campañas a favor de excluir a los niños del conflicto y mediante la organización de propuestas de paz de los niños. A pesar de la difícil situación de la infancia en un país en guerra como es Colombia, la UNICEF deliberó, alrededor de seis meses, sobre el traslado de sus oficinas, al parecer por razones de seguridad, aunque no se conoce una versión oficial sobre las razones del traslado. Las oficinas se trasladarán a principios del 2001 a Panamá, lo cual hace cuestionar el compromiso de su labor en una zona del mundo que comienza a tomar todas las formas de complejidad de un conflicto intenso.

Mientras que la ONU se preocupa por minorías, desplazados, etc., es decir examina de manera compartimentada la sociedad, ¿dónde quedan los derechos humanos de la sociedad civil compuesta por ese ciudadano común y corriente, que trabaja a diario y honradamente para el sustento familiar y que es víctima del conflicto y de las violencias sin que ninguna organización internacional gubernamental y no gubernamental lo proteja?

Como complemento e independiente de la labor de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo envió en junio 2000 un Comisionado especial para observar el cumplimiento de normas y respeto de los derechos laborales en Colombia, preocupada por la violencia contra los sindicalistas. El Comisionado cuenta con autonomía del gobierno y deberá presentar informes regulares a la OIT sobre la situación sindical en Colombia. Un nuevo frente de dificultad para el país que profundiza su presencia en la lista complicada de la agenda internacional.

¹³ Informe E/CN.4/2000/11 del 9 de marzo de 2000 sobre la situación de los derechos humanos en Colombia presentado por el Alto Comisionado de los Derechos Humanos a la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra.

¹⁴ Los informes sobre derechos humanos se pueden consultar en la sección correspondiente de www.un.org donde aparecen las declaraciones de Otunnu y de la Alta Comisionada, aparte del informe presentado ante la Comisión sobre Colombia en marzo de 2000. En el comunicado del 30 de junio de la Oficina del Representante Especial para los Niños y el Conflicto Armado de la ONU aparece la propuesta sobre Irlanda del Norte.

¹⁵ Recomendación 17 del E/CN.4/2000/11 del 9 de marzo de 2000.

El tema de los derechos humanos se examina, por lo general, desde una óptica de confrontación y no de cooperación real, por lo tanto, la disposición de los actores a colaborar con las iniciativas y programas no siempre fluye. Si existe una sanción en camino, los avances que se pudieran lograr con un enfoque de cooperación se bloquean como ha sucedido en Colombia, donde la Comisión y ahora la Oficina, se han percibido como entidades sancionatorias sin propuestas de solución reales que beneficien a todos los actores y que eduquen en una cultura de paz y de respeto de los derechos humanos. Sin un cambio de actitud y aproximación de la ONU para profundizar en los programas de educación en estos temas con cobertura a toda la población, la situación de los derechos humanos continuará enredada entre papeles y comunicados, informes y reclamos.

En el tema del desarrollo sostenible que en Colombia está vinculado con los cultivos ilícitos, tal y como se planteó en la audiencia internacional con las Farc-Ep de finales de junio de 2000 sobre cultivos ilícitos y medio ambiente, la desforestación masiva y las prácticas químicas y biológicas de erradicación de estos cultivos mediante la fumigación aérea y la experimentación con hongos cuyos efectos secundarios no se conocen, son algunos de los aspectos de aproximación que se le ha querido dar. Si bien, lo más sencillo sería que los grandes consumidores de heroína y cocaína dejaran de hacerlo, se reconoce que algo tan sencillo es a la vez imposible de la noche a la mañana. Así como terminar el consumo de los adictos en el mundo desarrollado y con tendencia creciente en los países en desarrollo es difícil; es igualmente complejo erradicar los cultivos ilícitos y brindarle al campesino cultivador oportunidades de sustento alternativas de un día para otro.

El UNDCP o Programa para la Fiscalización Internacional de Drogas, coordina actividades destinadas al control de las drogas ilícitas, promueve la implementación de tratados internacionales, como las Convenciones de Viena y apoya planes de erradicación de cultivos y desarrollo alternativo. También trabaja en programas para reducir la demanda de sustancias y en el fortalecimiento de las instituciones de prevención y el aparato judicial. Este es un tema complejo y es posible, que ninguna organización sea capaz de liderarlo y solucionarlo, mientras que miles de millones de dólares de un negocio lucrativo estén de por medio.

La promoción de la sociedad civil organizada con instituciones efectivas, hace aún parte exclusiva del discurso de la ONU, al menos en lo que respecta a Colombia. Un movimiento de la sociedad civil que ha comprobado su misión, compromiso, cumplimiento de objetivos, honestidad y transparencia, conscientización para el cambio de valores y comportamiento individual y colectivo y reconstrucción de ciudadano colombiano afectado por años de violencia y guerra es el ¡NO MÁS! Este movimiento que logró movilizar a millones de colombianos de manera pacífica, para protestar contra la violencia y los violentos en todas sus manifestaciones, e

secuestro, la inclusión de la población civil en el conflicto y a favor de la paz, del cese al fuego y de la reconciliación de todos los colombianos, no ha gozado del apoyo o del interés de las Naciones Unidas.

Las marchas regionales y nacional contra la violencia, la desaparición forzada, el secuestro y la inclusión de la población civil en el conflicto armado, movilizaron a 12 millones de colombianos y el apogeo para protestar contra la voladura de torres eléctricas por parte del ELN, movilizó a 18 millones de colombianos. ¿Qué necesita hacer la sociedad civil, atrapada en el conflicto y víctima de éste, para lograr el interés real de la comunidad en sus acciones pacíficas? Las resoluciones y declaraciones presidenciales del Consejo de Seguridad y los informes de Kofi Annan sobre conflicto armado y protección de la población civil son hasta ahora proyectos en estudio en la Organización sin aparente efectividad en los conflictos reales.¹⁶

Para hacer realidad la práctica del buen gobierno, las Naciones Unidas se plantean valores y prioridades¹⁷ que buscan fomentar y consolidar su formación. Valores como la libertad y el derecho a la vida de todas las personas para una existencia digna, sin hambre, sin miseria, sin temor a la violencia o a la opresión, son claramente irrespetados en Colombia por todos los actores de las violencias. El temor hace parte de la vida cotidiana del colombiano, tanto del campo como de la ciudad, bien sea por miedo a las acciones represivas del gobierno, de los paramilitares o de la insurgencia. Todas guarentemente eficientes para mantener un status quo de incertidumbre y silencio, como única forma de sobrevivir en medio de las balas de los violentos.

Aunque Colombia es una democracia en términos formales, no siempre los gobiernos han sido representativos y han obedecido a la voluntad popular. El rechazo sectorial al gobierno de Samper, absuelto por el Congreso, es un ejemplo de algunas de las fallas del sistema democrático colombiano. El asesinato masivo de representantes de la izquierda involucrados en la vida política legal a principios de la década de los noventa, que hubiera podido crear los fundamentos de una democracia pluralista, es una muestra más de la intolerancia política del país.

Frente a la problemática de la no violencia para resolver los conflictos en las naciones y al de la responsabilidad compartida para mantener la paz y seguridad internacionales, mediante una acción multilateral para afrontar los riesgos y amenazas que afectan a todos los pueblos del mundo, la ONU se ha movilizado en Colombia con el enviado especial del Secretario General, Jan Egeland, involucrado en el proceso de paz y en la consolidación de la paz. La participación internacional no necesariamente tiene que rechazarse por posiciones principalistas de no injerencia, que poco a poco desaparecen del escenario político latinoamericano, debe por el contrario, entenderse, limitarse y manejarse.

¹⁶ S/RES/1296 (2000); S/PRST/1999/34; S/PRST/1999/6; Informe del SG, S/1999/57

¹⁷ Kofi Annan, Report Secretary General for the Millennium Assembly of the United Nations, A/54/2000, New York, April 2000

Egeland, Asesor Especial para la Prestación de Asistencia Internacional a Colombia, nombrado en diciembre de 1999, comprometido con los asuntos de seguridad y derechos humanos, ha participado en reuniones con los negociadores del proceso de paz con las Farc-Ep y ha facilitado los escenarios de encuentro entre representantes del gobierno, la llamada sociedad civil y los voceros del ELN en Ginebra, Suiza y en San José de Costa Rica. Como complemento a los acercamientos con el ELN, existe ya un grupo de amigos del proceso, conformado por Noruega, Cuba, España, Francia y Suiza, que constituye otro mecanismo del conjunto de acciones preventivas en los conflictos. Cabe recordar que Colombia, en su momento, participó en los grupos de amigos de El Salvador y Guatemala que acompañaron los procesos de paz en ambas naciones centroamericanas.

En los últimos dos años, el gobierno y las guerrillas han comenzado a presentar ante la comunidad internacional su causa y su lucha para ganar apoyo y protección. Al gobierno le conviene involucrar a los Estados Unidos, a la Unión Europea y a América Latina, a través de las declaraciones del Grupo de Fito, para que conozcan mejor las condiciones y las características del conflicto interno colombiano, en el componente de narcotráfico,¹⁸ que es en el que la comunidad internacional se ha concentrado.

Los diferentes viajes de los emisarios de las Farc-Ep y del ELN a Europa y a América Latina de los últimos meses, demuestran la necesidad que tienen ahora estas organizaciones guerrilleras de convencer que su intención de paz es real, cuando las noticias de la guerra en Colombia se ven en el mundo entero, y cuando el gobierno con un cambio de actitud frente a la intervención extranjera ha permitido mostrar una realidad que no era conocida o no había querido ser reconocida por la comunidad internacional. El escenario de la audiencia internacional sobre cultivos ilícitos le permitió al gobierno denunciar de manera concreta y directa el delito del secuestro que la insurgencia practica para financiar la guerra. La apertura, como es arma de doble filo, permite ver los diferentes aspectos de una realidad mantenida guardada al interior de las fronteras. La apertura permite a la insurgencia exponer la ineficiencia del Estado en las políticas sociales y de justicia social y equidad para responsabilizarlo por la situación de pobreza de la población menos favorecida del país.

Colombia puede ser un sitio de experimentación de la ONU de las prácticas de buen gobierno en cuanto a sus indicadores, valores y prioridades. A pesar de que se corre un riesgo grande, no está claro si el gobierno entiende todas las implicaciones que existen al fomentar la presencia internacional en el contexto nacional. La apertura de oficinas regionales con la participación de diferentes agencias y programas de la ONU en zonas de alta intensidad en el conflicto, como Urabá, Putumayo y el Magdalena Medio, explica el esfuerzo que la Organización realiza por involucrarse de manera más concreta en la solución del conflicto civil colombiano.

¹⁸ La búsqueda de fondos para el Plan Colombia del Presidente Pastrana es entendido, por un lado, como un mecanismo de erradicación de los cultivos ilícitos y lucha contra el narcotráfico y por otro lado, como un mecanismo de intervención en el conflicto armado colombiano. Continúan las posiciones y diferencias al respecto.

para darle prioridad a la erradicación de la guerra y de la violencia, para promover el respeto a la ley y al estado de derecho, para fortalecer las acciones preventivas, orientadas al control del tráfico de armas pequeñas y de drogas.

Las oficinas regionales con los componentes de lucha anti-droga, defensa de los derechos humanos, consolidación de la paz, desarrollo sostenible, sustitución de cultivos y manejo de desplazados, constituyen una nueva modalidad de trabajo de campo en una zona de conflicto. Las implicaciones y experiencia de estas oficinas se conocerá con el tiempo cuando funcionen a cabalidad y cuando obtengan resultados y cumplan metas que indiquen que este trabajo es de todas maneras necesario y complementario a la labor que se realiza desde la capital.

REFLEXIONES FINALES

La orientación de las políticas de diplomacia preventiva, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz no es nueva. Más de una década se ha destinado a su desarrollo y aprendizaje, con malas y nefastas misiones y exitosas experiencias. Desde las Agendas para la Paz, para el Desarrollo y para la Democratización de Boutros Boutros-Ghali hasta los Informes de Prevención de Guerras y Desastres, de Transición y Renovación, del Milenio y de África de Kofi Annan, las Naciones Unidas se han esforzado por manejar con mayor eficiencia y efectividad las continuas y prolíficas crisis internas de los Estados miembros de la Organización.

La reflexión principal para Colombia, al recordar las experiencias de la ONU en África, Asia América Latina y Europa, se refiere, de manera especial, al tema de la internacionalización del conflicto. La mediación fallida de Mobutu en el conflicto de Angola a finales de los 80 y principios de los 90 es un ejemplo que ofrece todas las razones para evitar una mediación. Por otro lado, las dificultades de la ONU para resolver conflictos cuando todas las partes no están de acuerdo con su participación y presencia como sucedió en Somalia es otro motivo de análisis cuidadoso. Asimismo, los problemas de la Misión de Rwanda y la continuación del conflicto de Los Grandes Lagos son ejemplos que no pueden desconocerse. Adicionalmente, es preciso recordar la experiencia angoleña donde la llegada a acuerdos forzosos cuando una o varias de las partes no están convencidas de la oportunidad y las ganancias de la paz, no ha permitido el cumplimiento de los acuerdos y el éxito de las cuatro misiones de la ONU.

El inicio de un proceso de paz con las guerrillas, en especial con las Farc-Ep, y la esperanza del inicio con el ELN, no solamente han movilizado a la población colombiana sino que ha abierto los ojos de la comunidad internacional sobre Colombia. La ayuda de los Estados Unidos, canalizada en la lucha antidrogas y el debate en Europa donde unos países apoyan el Plan Colombia mientras que otros

lo rechazan y prefieren diluirlo y retrasarlo, dan las pautas de la concepción que la comunidad tiene sobre el conflicto interno. El Plan Colombia ha sido la punta de lanza del gobierno del Presidente Pastrana destinado a promover proyectos económicos y sociales en el campo de consolidación de la paz, en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Proviene de un aporte nacional y otro internacional. Sin embargo, no todas las partes lo perciben de igual forma.

El deterioro del conflicto armado, con sus diferentes ramificaciones y la inclusión de la población civil en éste, ha alertado a las Naciones Unidas. La Organización ha iniciado tareas usuales a través de medios novedosos como lo son las oficinas regionales. Es posible que si Colombia no se hubiera planteado el tema de la internacionalización, del conflicto o de la paz, no se sabe aún, estas oficinas no hubieran podido ser creadas o hubieran sido cuestionadas por la opinión pública, lo que nunca sucedió. En un país que produce noticias serias, graves, violentas, complicadas, críticas, todos los días en cantidad, este movimiento de las Naciones Unidas pasó inadvertido.

Una mayor injerencia de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general, no es de por sí preocupante. Lo realmente grave es que el gobierno cede de manejar los temas centrales de la economía y de la política por seguir los consejos de unos y otros en las diferentes temas de la agenda nacional. La crisis económica y el incremento de la desinversión y de la inseguridad como producto del recrudecimiento de la violencia y de la guerra ha causado estragos en el camino del Presidente Pastrana que se debate en medio de un proceso de paz complicado con las Farc-Ep e incipiente con el ELN.

Independientemente, del recrudecimiento de la guerra y del poder de cada uno de los actores hoy por hoy, se reconoce que el conflicto debe llegar a su fin. El único medio para lograrlo es la vía de la negociación y en un futuro de la reconciliación. Un cese de hostilidades significaría una oportunidad para reconstruir la economía y promover una política de paz firme y ágil que impida que la suspensión temporal de la guerra signifique una oportunidad de rearme para las fuerzas en conflicto, como ha sucedido en el pasado.

En los procesos de paz, el Presidente Pastrana debe comenzar a presentar resultados y a exigir hechos de paz a las guerrillas después de dos años de acercamientos y consolidación de las bases para el proceso de paz. La comunidad internacional, con su mayor presencia en la realidad nacional, necesita dejar de aplicar las fórmulas generales y comunes a todos los países en desarrollo para comenzar a entender la complejidad del conflicto colombiano donde ninguna solución parece fácil de alcanzar.

Sólo el tiempo y la complejidad de la interacción entre los actores dejará prever

con mayor exactitud el desarrollo de los procesos de paz y de presencia internacional en Colombia. Lo único cierto por ahora, es que la voluntad gubernamental de permitir el ingreso de actores internacionales en el tratamiento del conflicto, ha permitido que las Naciones Unidas y otros actores de la comunidad internacional, amplíen sus redes y su presencia en Colombia y se involucren de manera más directa en la solución del conflicto armado. Puede resultar un Salvador o una Guatemala pero también puede aparecer una nueva Somalia o como dicen las Farc-Ep, puede convertirse Colombia en un nuevo Vietnam, mucho más violento y trágico para el sistema internacional.

Si bien es esencial mirar los temas de gobernabilidad que en la mayoría de los casos, tienen una influencia especial en el recrudecimiento y perpetuidad de las crisis, también es importante ser más conscientes de las necesidades de desarrollo de las poblaciones del mundo en desarrollo. Por lo tanto, los nuevos temas de la ONU como la erradicación de la pobreza y de la violencia, la eficiencia de los sistemas de justicia, salud, vivienda y educación son fundamentales para la transformación que la acción preventiva y el buen gobierno pretenden lograr en el mundo del sistema de las Naciones Unidas.

En definitiva, las respuestas al conflicto armado colombiano con sus diferentes y complejos componentes le corresponden a los colombianos y a su capacidad para resolver las diferencias, encontrar los mecanismos de reconciliación, entender la existencia de una historia común y de la necesidad de construir una nación con base en la solidaridad, la reconciliación, el respeto y la tolerancia. Ninguna fórmula mágica provendrá de la comunidad internacional. Sólo la voluntad individual y colectiva nacional podrá salvar a país de su destino trágico de violencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Annan, Kofi, *Transition et Renovation: Rapport annuel sur l'activité de l'Organisation*, 1997. New York, Nations Unies, 1997.
- Annan, Kofi, *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. New York: United Nations, July 16, 1997.
- Annan, Kofi, *Report Secretary-General for the Millennium Assembly of the United Nations*, A/54/2000, New York, April 2000.
- Annan, Kofi, *Secretary-General's Report to the UN Security Council on the Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, New York, 1998.
- Annan, Kofi, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, A/55/1, 2000.
- Boutros-Ghali, Boutros, *Un Programa de Paz*. Nueva York, Naciones Unidas, 1995.
- Boutros-Ghali, Boutros, *Un Programa de Desarrollo*. Nueva York, Naciones Unidas,

- 1995.
- Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Democratization*. New York, United Nations, 1996.
- Jakobson, Max, *The United Nations in the 1990s: a second chance*. New York: XX C. Fund and UNITAR, 1993.
- Riggs, Robert E., Pano, Jack C., *The United Nations: International Organization and World Politics*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, 1994.
- Roche, Douglas, *A Bargain for Humanity: global security by 2000*. Edmonton: University of Alberta Press, 1993.
- Rohrer, Larry, "U.N. Envoy Tries to Aid Peace Effort in 'Unique' Colombia War", *The New York Times*, July 6, 2000.
- Rosenau, James N., *The United Nations in a Turbulent World*, New York: International Peace Academy, Occasional Paper Series, 1992.