

Procesos de Paz y Prevención de la Violencia en
Situaciones de Conflicto Interno : el Papel de los Gobiernos
y las Organizaciones no Gubernamentales
Jan Egeland

Documento presentado en el seminario:

PROMOVIENDO LA CONVIVENCIA CIUDADANA UN MARCO DE
REFERENCIA PARA LA ACCION

Cartagena de Indias, Colombia

14 de marzo de 1998

Banco Interamericano de Desarrollo

PROCESOS DE PAZ Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA
EN SITUACIONES DE CONFLICTO INTERNO:

EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS Y LAS ONG

Por Jan Egeland, consultor/investigador principal, Instituto
Internacional de Investigaciones sobre la Paz, Oslo

Índice	<u>Página</u>
1. La era de la posguerra fría	
2. De la competencia a la cooperación	
3. El peligro de las luchas internas	
4. Transferencia de armas ligeras	
5. Criterios para la intervención de terceras partes	
6. El papel de las ONG	
7. Tensión entre los gobiernos protagonistas y las ONG	
8. Cómo mejorar la cooperación entre las ONG y los gobiernos	
9. Cooperación entre Noruega y las ONG en situaciones de crisis	
10. El conducto secreto Noruega-Oriente Medio	
11. Facilitación de la paz en Guatemala	
12. Solución de conflictos en los Balcanes	
13. Solución de conflictos a largo plazo	
14. Observaciones finales	

1. La era de la posguerra fría

Estamos viviendo una época de tendencias singularmente contradictorias. Es la era de la posguerra fría, que para muchos se caracteriza en una oración: hay menos amenazas, pero mucho más inseguridad que nunca. Ya no tememos una tercera guerra mundial propulsada por una superpotencia. Pero los habitantes de América Latina, de Europa y de otras partes del mundo están cada día más preocupados por la creciente tensión social, que en algunos casos se manifiesta en conflictos en el propio territorio del Estado y en las crisis ambientales que cada día parecen acercarse más.

Las paradojas y los contrastes de nuestra época dentro y fuera de América Latina son múltiples:

- hay menos guerras internacionales, pero más conflictos internos que antes;
- hay más democracias, pero también más Estados débiles con vacíos de poder que generan movimientos antidemocráticos;
- hay más cooperación internacional, pero también más xenofobia y nacionalismo agresivo que antes;
- hay menos refugiados internacionales que hace un par de años, pero también hay más desplazados que nunca; y
- hay más personas ricas que nunca en América Latina y el resto del mundo y hay más economías nacionales creciendo más que nunca, pero también hay un número creciente de sociedades vulnerables que necesitan ayuda.

Es en este contexto que debemos examinar nuevos tipos de cooperación solidaria mediante la cual nosotros, como organizaciones intergubernamentales, gobiernos individuales y organizaciones no gubernamentales, enfrentemos en forma colectiva los retos que plantean la violencia, las emergencias complejas y las guerras intraestatales que afectan a tantas sociedades.

Hablaré ahora como una persona cuyo trabajo durante más de 20 años ha sido en los campos de prevención de conflictos, mediación para lograr la paz y derechos humanos en el ámbito de las ONG, la labor académica y altos cargos gubernamentales. Desde que empecé a trabajar a los 19 años como voluntario en trabajo social aquí en Colombia, he alternado entre organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y humanitarias, locales, nacionales e internacionales, la investigación académica en materia de paz y, durante los últimos siete años, he desempeñado el cargo de vice ministro de relaciones exteriores de Noruega.

2. De la competencia a la cooperación

Si bien durante gran parte del período de la Guerra Fría los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG tendieron a seguir caminos y estrategias distintas para tratar de aliviar conflictos, ahora la nueva tendencia es utilizar ante el conflicto un enfoque integrado e integral recurriendo a una gran diversidad de métodos. Cada día se reconoce más que las

fuentes de la violencia y la lucha social con complejas y multifacéticas y que requieren una estrategia cooperativa que involucre tanto a los gobiernos como a las ONG. Una forma de estimular este enfoque es cooperando estrechamente con las organizaciones voluntarias locales o internacionales que trabajan en áreas de conflicto o en materia de prevención de la violencia y encauzando recursos a través de éstas. Noruega lo ha hecho más y más en muchas partes del mundo, y más adelante mencionaré unos ejemplos.

Estas actividades en pro de la paz y la seguridad deben concentrarse más y más en realizar esfuerzos para solucionar problemas *antes* de que se agraven y desemboquen en una crisis o un conflicto. Las políticas preventivas requieren medidas prontas y oportunas para que se traduzcan en una acción eficaz. Hemos visto que la asistencia nacional e internacional puede preservar la paz, salvar vidas y proteger los derechos humanos y la democracia — siempre que llegue a tiempo a las comunidades vulnerables. Pero con demasiada frecuencia no hemos sido más que observadores pasivos y hemos perdido oportunidades extraordinarias porque, como naciones individuales o miembros de las Naciones Unidas, no movilizamos los recursos a tiempo. Con demasiada frecuencia nuestros mecanismos de respuesta han demostrado ser inadecuados para las necesidades inmediatas de las democracias asediadas de problemas, de las iniciativas de paz o de las comunidades vulnerables o propensas a los desastres.

En nuestra opinión, todos los países democráticos tienen la obligación de mejorar su capacidad de responder cuando las iniciativas democráticas y de paz exigen apoyo urgente. Nuestra capacidad combinada de proporcionar asistencia flexible, rápida y eficaz a los que están en la primera línea de defensa de la humanidad también determinará nuestra capacidad de proteger y promover nuestra propia seguridad colectiva.

Ante estas enormes exigencias, ¿librarán el BID, las Naciones Unidas y los gobiernos una lucha cuesta arriba casi imposible para obtener los recursos suficientes para actuar? No necesariamente. Mi experiencia es que los fondos se ponen a disposición de programas dirigidos a consolidar la paz y prevenir la violencia. Pero al mismo tiempo hay en toda sociedad, en las estructuras gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, una reserva de recursos y experiencia sin explotar que está a disposición para proyectos de derechos humanos y prevención de conflictos.

3. El peligro del conflicto interno

Cabe tener en cuenta que las luchas internas y los llamados "conflictos intraestatales" plantean una serie de retos que son considerablemente diferentes de los que se asocian con el conflicto y la guerra de tipo "clásico" entre los Estados. En las sociedades contemporáneas, la violencia ampliamente diseminada puede ser de naturaleza puramente criminal, pero tiene sus raíces en la pobreza generalizada, la desigualdad social cada vez más intensa y la ineficacia de las medidas para hacer cumplir la ley. La violencia también tiene orígenes políticos, ideológicos e incluso culturales. O, como sucede hoy día en Colombia, puede provenir de una combinación de estas razones.

Observando los casos más extremos de violencia, que en el derecho internacional humanitario con frecuencia se describen como conflictos intraestatales o luchas internas, vemos una serie de características singulares:

- estos conflictos frecuentemente ocurren en situaciones de anarquía en las que la fuente de autoridad es escasa o nula;
- a menudo involucran a una serie de partes que tienen diversos grados de fuerza y de control sobre el territorio;
- la unidad de mando en cada una de las partes es frecuentemente cuestionable;
- a menudo existen complejas causas culturales, económicas y sociales que hacen que los conflictos parezcan imposibles de solucionar;
- en la mayoría de los casos, y en mayor grado que en las guerras internacionales, no se tienen en cuenta los humanos ni el derecho internacional humanitario aplicable en situaciones de conflicto armado;
- la población civil es generalmente el blanco directo, la división entre combatientes y no combatientes casi deja de existir y el sufrimiento humano es ilimitado;
- además, los conflictos intraestatales se vinculan casi siempre a divisiones supuestamente "étnicas" o a otras señales de identidad definidas por los "empresarios" del conflicto que, como individuos o como grupos, tienen mucho que ganar con la movilización de un conflicto.

Que no haya duda: el conflicto o lucha interna no sólo es el más frecuente de las confrontaciones violentas sino que constituye el entorno más complejo, difícil y peligroso en que se puede funcionar. Tratar de abordar y resolver conflictos internos de este tipo con la mentalidad de quien enfrenta un conflicto internacional es inútil. La trampa clásica sería aceptar la definición de conflicto presentada por muchos de los propios "empresarios" del conflicto. De tratarlos como trataríamos a las partes en los conflictos armados internacionales, el resultado bien podría ser que se respalde la estrategia que éstos siguen para lograr legitimidad reconociendo y alentando a los extremistas.

4. Transferencia de armas ligeras

La proliferación incontrolada de cientos de millones de armas ligeras constituye uno de los motivos principales de las muertes violentas, los conflictos armados internos y los abusos masivos de los derechos humanos. Las crecientes olas de armas ligeras transforman un pequeño incidente en una masacre de grandes proporciones, y las tensiones entre grupos pequeños se intensifican al punto de desembocar en guerras.

Cerca del 90 por ciento de las víctimas --en su mayoría niños, mujeres y la población civil en general-- son causadas por las armas que portan los individuos. Incluso después de finalizados los conflictos, las medidas de desmovilización y reconciliación fracasan porque estas armas, baratas pero resistentes, caen en mala hora donde no deben. Poco se avanzará en la solución de las guerras de hoy día y del futuro, o de las emergencias complejas que puedan

surgir, si no se realiza un esfuerzo concertado para controlar y limitar la producción y la transferencia de armas ligeras.

En representación de dos de los más grandes movimientos no gubernamentales del mundo, la Cruz Roja Noruega y Norwegian Church Aid se han unido al Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz para iniciar un empeño internacional para estudiar, controlar y limitar la transferencia mundial de armas ligeras o de pequeño calibre. Junto con colaboradores internacionales, este núcleo ha recibido ayuda financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega.

El objetivo básico de este proyecto es integrar la coalición más amplia posible de gobiernos y ONG de ideas afines para controlar y limitar la transferencia de armas ligeras a las zonas y comunidades donde es muy probable que conduzcan a conflictos, violencia y abuso de los derechos humanos. Dada la vastedad del problema, las metas de esta campaña se irán definiendo a medida que ésta avance y se forme la coalición. Es fundamental darse cuenta de que este esfuerzo será muy distinto de las gestiones que llevaron a la concertación de la prohibición total de minas antipersonal, que se negoció en Oslo en septiembre de 1997 y que más de 100 gobiernos suscribieron en Ottawa en diciembre de ese año. En general, la iniciativa contra las armas ligeras tratará de:

- a) Formular y propugnar la adopción de normas y acuerdos mediante los cuales los países controlen, registren o prohíban cierto tipo de transferencias de armas ligeras;
- b) Fomentar un mejor entendimiento de la relación entre la seguridad y el desarrollo y buscar formas prácticas de contener la circulación de armas ligeras a fin de instituir un entorno seguro para el desarrollo;
- c) Proporcionar información y documentación sobre transferencias de armas ligeras;
- d) Estimular, apoyar y establecer redes e instituciones entre organizaciones, investigadores y funcionarios interesados que se dedican a actividades locales, regionales o mundiales para limitar las transferencias de armas ligeras;
- e) Ofrecer apoyo, moral y financiero, a las moratorias locales y regionales de transferencia de armas, como la iniciada en África Occidental por el Gobierno de Malí.

5. Criterios para la intervención de terceras partes

Una mayor comprensión de cómo difieren los conflictos intraestatales de las guerras tradicionales ha llevado a examinar nuevamente los enfoques tradicionales Estado-centro y, en particular, el papel de los gobiernos que pretenden intervenir.

¿Cuáles son, entonces, las oportunidades que tienen los gobiernos o las ONG de jugar el papel de "terceras partes" --ya sea como facilitadores o mediadores-- en una situación de

conflicto? ¿De qué forma puede, por ejemplo, un país pequeño como Noruega contribuir a solucionar un diferendo y establecer la paz en los conflictos internos?

Con base en mi experiencia de facilitador de la paz en el Oriente Medio, Centroamérica, los Balcanes y otras regiones, considero que existen cinco condiciones previas fundamentales para que la intervención sea eficaz:

1. Las partes en el conflicto deben considerar que el tercer país no tiene intereses nacionales que interfieran con la solución imparcial de la situación ni con la promoción de los derechos humanos. La tercera parte debe ganarse la confianza de las partes en conflicto.
2. Es preciso que en el tercer país exista un consenso político nacional que le permita utilizar a largo plazo los instrumentos políticos, diplomáticos y económicos que sean necesarios para facilitar el proceso de paz de que se trate.
3. Debe existir en la tercera parte una memoria institucional, representada por experiencia pertinente y accesible, y ésta debe tener la capacidad de mantener la calidad de su compromiso.
4. Ayuda económica extranjera considerable, con suficientes fondos discrecionales ("capital de riesgo para la paz") a fin de financiar, de ser preciso, las negociaciones y los programas de paz.
5. La capacidad de recurrir a las redes flexibles de las ONG y de hacer buen uso de ellas.

6. El papel de las ONG

Las ventajas de obtener la participación de las organizaciones no gubernamentales son múltiples: las ONG tiene experiencia local y vínculos con los actores locales. Con frecuencia pueden llegar a las áreas de conflicto a las cuales los funcionarios oficiales no pueden o no deben ir. Las facciones de un conflicto casi siempre consideran que las ONG son imparciales y humanitarias y que no hacen más que buenas obras, lo que las convierte en agentes eficaces para fomentar iniciativas de paz.

En Noruega los grupos no gubernamentales a menudo demuestran tener el más pronto acceso a las personas y redes susceptibles de rápida movilización. Muchas de las ONG más importantes tienen larga experiencia de trabajo con organismos gubernamentales, conocen los requisitos, especificaciones y trámites presupuestarios de los gobiernos y, al mismo tiempo, mantienen su capacidad de funcionar de manera muy flexible. Pueden descentralizarse las decisiones, y las operaciones pueden iniciarse rápidamente. Por lo general, las ONG son capaces de encontrar personal clave que el gobierno quizá ni sabe que existe. Pueden desplegarse recursos considerables, frecuentemente a las pocas horas.

En conjunto, las ONG demuestran una capacidad creativa admirable para solucionar problemas prácticos y desempeñan un papel importante en preparar el camino para llevar a la práctica las iniciativas de solución de conflictos.

7. Tensión entre los gobiernos protagonistas y las ONG

Sin embargo, como todos sabemos, hay innumerables ejemplos de que en la vida real no siempre va todo sobre ruedas. Quizá el obstáculo fundamental es la falta intrínseca de cooperación entre los diversos organismos y organizaciones envueltas en estos empeños.

Parte del problema es que las ONG y los gobiernos tienen tradicionalmente diferentes mentalidades culturales e institucionales y a veces incluso diferentes objetivos. Los gobiernos inevitablemente tienden a centrar su atención en problemas más "grandes" y a más largo plazo, mientras que las ONG tienden a gravitar hacia las cuestiones de orden social, a más corto plazo. Además, los gobiernos quizá consideran que su función principal en un conflicto es contribuir a un acuerdo general entre las partes en guerra --a instaurar la paz en una región aunque ello a veces implique compromisos que distan de ser ideales, por ejemplo, permitir amnistías para los responsables de abuso de los derechos humanos durante el conflicto.

Las ONG, por su parte, tienden a observar los puntos débiles y las consecuencias de los acuerdos de paz: cuán equitativos resultan, qué impacto tienen sobre las minorías, si se han protegido los derechos humanos y, un hecho importante pero que se presta a controversia, hacen campaña para que los responsables de abusos de los derechos humanos sean juzgados y sancionados por sus delitos.

En las situaciones de conflicto contemporáneas, el interés demostrado por los medios de comunicación ha llevado a un grado muy alto de conciencia internacional del conflicto y, posteriormente, a una serie de iniciativas paralelas pero con frecuencia no coordinadas para atenderlo. No es raro que cientos de ONG internacionales se hagan presentes en una zona de conflicto. Muchas son muy pequeñas y su grado de competencia --por ejemplo, su conocimiento de la región en que trabajan-- varía considerablemente.

No obstante, la situación tampoco es ideal del lado intergubernamental. En muchos casos los organismos de las Naciones Unidas también demuestran una carencia de coordinación. Hay numerosos ejemplos de situaciones en que los militares y los organismos humanitarios viven en mundos aislados, a pesar de trabajar en la misma zona.

Con todo, el producto neto de esa falta de coordinación es en el mejor de los casos que los recursos no se utilicen en forma óptima. En el peor de los casos, la diversidad de actividades internacionales puede conducir a situaciones en que una serie de organismos y organizaciones, todos con buenos propósitos, anulen la labor de cada uno.

10. Cómo mejorar la cooperación ONG-Gobiernos

Creo que hay varias formas de encauzar con mayor eficacia la capacidad de las ONG y de los gobiernos:

- pueden establecerse mecanismos institucionales más eficaces de cooperación o consulta, tanto sobre el terreno como en la sede;
- pueden coordinarse más estrechamente las políticas y estrategias en áreas claves, o por lo menos puede establecerse un diálogo;
- tanto las ONG como los gobiernos deben reconocer la importancia del papel que juega la otra parte en la solución de conflictos y el mantenimiento de la paz; y
- las ONG y los gobiernos deben trabajar en conjunto para que su papel sea más activo en casos de conflictos intraestatales, por ejemplo, aplicando medidas preventivas, mejorando la coordinación para fines humanitarios y contribuyendo a una mayor preparación a nivel internacional.

Lograr esta coordinación y cooperación requerirá concesiones de ambas partes. Habrá momentos en que será difícil llegar a una posición común y otros en que las ONG y los gobiernos tendrán que "acordar estar en desacuerdo".

En Noruega hemos tratado de formular un modelo de cooperación con las ONG que ha demostrado ser eficaz en muchas de estas áreas problemáticas. Quisiera darles algunos ejemplos de nuestras experiencias.

9. Cooperación de Noruega con las ONG en situaciones de crisis

En 1991, tras el desastre de los refugiados Kurdos, establecimos el Sistema Noruego de Preparación para Casos de Emergencia (Norwegian Emergency Preparedness System - NOREPS) y el Banco Noruego de Recursos para la Democracia y los Derechos Humanos (Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights - NORDEM). Se trata de arreglos contingentes flexibles para tareas humanitarias, de derechos humanos y relacionadas con conflictos que beneficia al sistema de las Naciones Unidas y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja Internacional. El sistema recurre a organizaciones voluntarias, instituciones gubernamentales y los medios académicos y su labor es coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Hay más de 20 ONG noruegas que reciben apoyo del gobierno para asistencia humanitaria, prevención de conflictos y actividades de derechos humanos en casi 100 países. En el correr de los años, decenas de miles de noruegos han adquirido experiencia práctica por su trabajo con estas organizaciones y con NORAD, el organismo gubernamental de cooperación para el desarrollo.

Se estima, asimismo, que el número de noruegos que ha participado en operaciones de mantenimiento de la paz organizadas por las Naciones Unidas asciende ahora al equivalente al uno por ciento de la población (unos 55.000). Varios cientos de estos expertos tienen acuerdos con sus empleadores y pueden desplazarse rápidamente para actividades de prevención de conflictos.

Por medio de NOREPS y NORDEM se han enviado, a solicitud de organismos de las Naciones Unidas, a más de 1.500 individuos como personal de socorro, asesores de derechos humanos, mediadores y observadores para el establecimiento de la paz a más de 30 países de África, Asia, América Latina, Europa y el Oriente Medio. Como ejemplo, se han enviado desde facilitadores de contactos intercomunitarios en las viejas líneas de frente Chipre y el Oriente Medio, personal para las "comisiones de la verdad" en Sudáfrica y Guatemala, detectives de policía para los tribunales de crímenes de guerra de Rwanda y Bosnia en La Haya, personal para remoción de minas en Angola y el norte de Iraq, asesores de derechos humanos en Etiopía y Eritrea y observadores de derechos humanos a Hebrón en Cisjordania.

Además de sus aportes por intermedio de NOREPS y NORDEM, Noruega ha tratado de contribuir, entre bastidores y de acuerdo con los términos de las propias partes, a varios procesos de paz. El más conocido es quizá nuestra actuación para facilitar el proceso de paz del Oriente Medio y los acuerdos de Oslo. También hemos desempeñado un papel activo en las iniciativas de solución de los conflictos de Guatemala, la ex Yugoslavia, Sudáfrica, Sudán, el Cáucaso y Sri Lanka.

10. El conducto secreto Noruega-Oriente Medio

El bien sabido secreto del "conducto de Oslo" hizo que, por primera vez en la historia, fueran posibles las negociaciones entre Israel y la Organización Palestina de Liberación, la OPL. Luego de largos trámites de fomento de la confianza con ambas partes, pudimos iniciar los primeros contactos oficiales en enero de 1993. La Declaración de Principios o el Acuerdo de Oslo fue inicialado en secreto por los dos equipos de negociadores ocho meses después, tras catorce ruedas de negociaciones en los alrededores de Oslo.

Tanto los dos líderes de Israel, el Primer Ministro Rabin y el Canciller Peres, como los dirigentes de la OPL con Yassir Arafat y Abu Manzen a la cabeza, seguían de cerca las negociaciones secretas e imponían términos más y más estrictos. Sus metas eran sencillas: los israelíes querían máxima seguridad para todos sus ciudadanos por un termino indefinido; los palestinos querían máxima autonomía, territorio y desarrollo económico inmediatamente.

Nuestras reuniones secretas demostraron tener varias ventajas sobre la diplomacia tradicional de las conferencias.

En primer término, los medios de comunicación, que tienden a concentrarse en los elementos que separan más que en los que unen, no intervinieron. Como ex periodista y firme

creyente en la libertad de expresión y las sociedades abiertas, me impresionó lo perturbador que puede resultar la cobertura constante e inmediata de las noticias en las negociaciones públicas para lograr la paz en el Oriente Medio. Tan pronto llegaban los delegados a Washington o a otras sedes oficiales, los periodistas los confrontaban con los comentarios más hostiles formulados por la otra parte, lo que conducía a respuestas aún más agresivas. Lo mismo sucedió durante las seis semanas que pasé como segundo de los mediadores de la Unión Europea y las Naciones Unidas para la ex Yugoslavia, Lord Owen y Thorvald Stoltenberg.

En segundo término, no había el protocolo diplomático que tanto tiempo consume y tampoco había discursos para el público. Los participantes en las sesiones públicas oficiales parecían ocupar casi el cien por ciento de su tiempo echándose la culpa unos a otros, mientras que los negociadores en Noruega pasaban al menos el 90 por ciento del día, incluso durante las comidas, dedicados realmente a las negociaciones. Ni las provocaciones de ambas partes ni los actos de violencia sobre el terreno obstaculizaban las gestiones de los negociadores secretos, como lo hacían en el medio oficial de Washington.

En tercer término, pudo surgir una atmósfera de afinidad y confianza mutua entre las personas que pasaban cientos de horas trabajando, comiendo, discutiendo y bromeando juntos frente a estufas de leña noruegas, rodeados sólo de la pacífica campiña.

Y cuarto, la estrecha cooperación con la FAFO, una organización no gubernamental, nos permitió ofrecer "negabilidad" —la oportunidad, llegado el momento, de negar que había sucedido algo oficial. Si había infidencias, podíamos explicar que las reuniones eran coloquios o seminarios académicos o la participación Noruega en el proceso oficial de paz. El número reducido de participantes en nuestro equipo también nos ayudaba a que no se divulgara información.

Si las negociaciones fracasaban, estábamos preparados a mantener nuestro secreto para siempre. Era un punto importante, porque ambas partes temían que si la información se daba a conocer antes de llegar a un acuerdo, podría tener resultados desastrosos en el plano interno.

11. Facilitación de la paz en Guatemala

El proceso de paz en Guatemala se inició en Noruega en marzo de 1990 cuando los representantes de la comisión de paz del gobierno y el movimiento guerrillero URNG firmaron el Acuerdo de Oslo, en el que se estableció el formato y la agenda para las negociaciones futuras. Casi siete años después, en diciembre de 1996, el círculo se cerró con éxito cuando las partes suscribieron el acuerdo de cese de fuego en Oslo, llevando a su término una guerra civil que había durado toda una generación. Los buenos oficios de las Naciones Unidas y del Grupo de Amigos, México, España, los Estados Unidos, Venezuela, Colombia y Noruega, hicieron posible el progreso sostenido en la mesa de negociación, y el acuerdo de paz final se firmó en la Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

Noruega facilitó este proceso de paz mediante la estrecha cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y dos ONG: Norwegian Church Aid y la Federación Luterana Mundial. Desde 1990 hasta 1996 prestamos ayuda financiera para pasajes aéreos, computadoras y asesores jurídicos para el movimiento guerrillero a fin de permitir su plena participación en las negociaciones. Al mismo tiempo, la asistencia para el desarrollo ofrecida por Noruega a Guatemala, encauzada por medio de organizaciones no gubernamentales, aumentó considerablemente.

En junio de 1994 invitamos a una nueva rueda de negociaciones, que culminaron en acuerdos sobre la repatriación de refugiados y una "comisión de la verdad" para investigar los atropellos y los abusos de derechos humanos del pasado. Condición previa para posibilitar estos compromisos en la mesa de negociación fue nuestro esfuerzo por tener alguna influencia en la reforma de las fuerzas armadas guatemaltecas mediante un diálogo amplio y excepcional. Varias delegaciones militares de Guatemala visitaron Noruega, y un grupo de oficiales de los altos mandos de Noruega, encabezado por el ex presidente de la Comisión Militar de la OTAN, el General Eide, visitaron Guatemala.

Pudieron convencer a los dirigentes militares que la única posibilidad que las fuerzas armadas guatemaltecas tenía de participar en la cooperación militar internacional moderna era poniendo fin al "conflicto de guerra fría". La guerra civil guatemalteca --producto indiscutible de la anterior rivalidad entre las superpotencias-- continuaba cobrando un alto precio entre los habitantes de Guatemala, el 65 por ciento de los cuales son indios mayas, mucho después de la caída del muro de Berlín.

Muchas señales indican que ha irrumpido la paz en Guatemala, tras 36 años de guerra civil. La desmovilización de 3.000 guerrilleros culminó en mayo de 1997, antes de la fecha prevista, y tan sólo cinco meses después de suscrito el acuerdo de cese de fuego en Oslo. El ejército está reduciéndose en unos 10.000 soldados; las brigadas antiguerrilleras de los pueblos han sido desbandadas, al igual que la policía militar motorizada. Ahora el problema principal es impedir que aumente la violencia criminal que ha estado ocurriendo desde el acuerdo de paz y que, en parte, puede estar motivada por el fracaso de la reintegración de algunos de los desmovilizados y combatientes.

Las Naciones Unidas y la comunidad internacional deben continuar ayudando a Guatemala a aprovechar la oportunidad de lograr la paz que se le ofrece mediante el apoyo internacional al proceso de paz y el despliegue de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en ese país.

12. Solución de conflictos en los Balcanes

Noruega también ha tratado de prestar apoyo a la mediación y las medidas de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia. Además de enviar nuestras propias fuerzas de mantenimiento de la paz, por medio de NOREPS y

NORDEM hemos proporcionado cientos de trabajadores de socorro para el ACNUR, la UNICEF, la Cruz Roja Internacional y otras organizaciones. Por ejemplo, el Consejo Noruego de Refugiados (Norwegian Refugee Council) organizó los más grandes envíos de suministros de socorro a Bosnia en forma periódica; Norwegian People's Aid ha construido grandes aldeas de refugiados en Bosnia, y la Cruz Roja Noruega ha instalado puestos de asistencia médica en las zonas de conflicto.

También proporcionamos, en un muy corto plazo, personal para las actividades de paz de Lord Owen y Thorvald Stoltenberg, copresidentes de la ONU/UE. Cuando las autoridades de Belgrado cedieron ante la presión extranjera y decidieron imponer, en septiembre de 1994, sanciones bajo supervisión internacional a los Serbios de Bosnia, el señor Stoltenberg y Lord Owen pidieron personal para vigilar las fronteras entre Serbia y Montenegro. Les enviamos 20 observadores en 48 horas. Su labor fue esencial para que merecieran credibilidad las sanciones contra los serbios de Bosnia y como incentivo para aceptar los acuerdos finales de Dayton, en vez de tratar de lograr ventajas en el campo de batalla.

Hay muchos ejemplos similares. Los problemas técnicos suelen tender a transformarse en problemas políticos, pero la presencia de expertos imparciales puede encaminar a las partes hacia una solución. En enero enviamos en 24 horas a un experto en energía eléctrica para ayudar a los croatas y los serbios de Krajina a instrumentar el acuerdo socioeconómico que habían suscrito en diciembre de 1997 en relación con el uso conjunto de una represa hidroeléctrica y la red de suministro de electricidad.

Como segundo de Stoltenberg y Owen, pude ver de primera mano que ni estos mediadores profesionales y dinámicos podían llegar a un acuerdo integral antes de Dayton, porque las grandes potencias --entre ellas los Estados Unidos-- no les prestaban el apoyo necesario para inducir y presionar a las muy irresponsables élites políticas y militares locales a concertar la paz.

13. Solución de conflictos a largo plazo

Quisiera añadir una observación más antes de recapitular. Cuando un conflicto interno ha escalado al punto de convertirse en lucha física, concertar una paz verdadera constituye un esfuerzo cuesta arriba y a muy largo plazo, independientemente de la calidad de las gestiones de mediación y de la intensidad de la presión internacional que se ejerza. Surgen con toda facilidad nuevos motivos e ideas falsas para alimentar el odio, y las personas tardan en olvidar.

Recordemos, no obstante, que la solución de un conflicto no significa que las personas dejen de estar en desacuerdo. El conflicto que se manifiesta en un desacuerdo es el estado normal de las cosas en las sociedades de todo el mundo. Lo que debemos tratar de detener --o, mejor aún, de evitar que empiece-- es el conflicto violento. El objetivo de la buena gestión de conflictos debe ser transformar los intentos violentos de solucionar un conflicto en medios pacíficos de buscar un compromiso. Una manera de hacerlo es mediante la celebración de

elecciones en forma democrática y el restablecimiento de la participación política popular en las sociedades devastadas por la guerra.

Empero, en el largo plazo, la paz exige un desarrollo *económico* sólido y sostenido: la reconstrucción de la infraestructura, la vivienda, la atención de la salud pública, el empleo, etc. Y también requiere desarrollo *social*. Después de una guerra civil, los enemigos tienen que volver a vivir juntos. Para que esto sea viable, los patrones sociales de conflicto deben transformarse en patrones de coexistencia. Y esto tiene que ocurrir no sólo en las altas esferas políticas sino también entre los ciudadanos comunes en todos los pueblos y aldeas.

Con frecuencia he visto que el sector de las ONG puede aportar mucho en este respecto. Las ONG pueden actuar de facilitadores entre grupos que se han polarizado debido al conflicto. A nivel de las comunidades populares, los grupos voluntarios han podido inducir a viejos enemigos a trabajar en proyectos conjuntos, a establecer el diálogo y así resolver disputas en el ámbito local.

14. Observaciones finales

Para concluir, ¿qué lecciones hemos aprendido de nuestra experiencia de tratar de facilitar la paz en los conflictos intraestatales en distintos continentes y bajo condiciones diferentes?

En primer lugar, y esto es lo más básico de todo, nunca habrá paz verdadera si las propias partes --tanto los dirigentes como las poblaciones en general-- no están dispuestas a hacer el esfuerzo de lograr la paz. La paz firme y verdadera no puede ser impuesta desde el exterior. Este tipo de compromiso de las propias partes para llegar a la paz parece haber surgido finalmente en Guatemala. El motivo por el cual aún no hay paz verdadera en Bosnia, el Sudán o Sri Lanka es que por lo menos una de las partes todavía no tiene interés en tratar de lograr la paz en términos que parezcan lógicos a una persona ajena al conflicto.

En segundo lugar, incluso cuando las partes en conflicto están dispuestas a hacer la paz, si el mecanismo de mediación es inadecuado o si faltan conductos de comunicación discretos, las ambiciones más nobles pueden verse frustradas. En el Oriente Medio y en Guatemala los acuerdos llegaron años después de que puso a disposición de las partes un gran número de contactos continuos y discretos y mecanismos a la medida de sus necesidades.

En tercer lugar, la diplomacia internacional está sorprendentemente poco preparada para proporcionar el personal, la experiencia y el apoyo material necesario para la facilitación eficaz de un proceso de paz. La solidez del modelo noruego de cooperación entre organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas se debe a nuestra mayor capacidad de proporcionar de inmediato los instrumentos apropiados para un proceso de mediación. Estos instrumentos varían desde expertos sobre separación de las fuerzas

militares, hasta abogados constitucionales, personal de socorro para situaciones de emergencia y asistencia financiera.

En resumen, hay un margen de oportunidades para formar triángulos creativos entre los gobiernos, las Naciones Unidas y las ONG. Hay países como Noruega que están más que dispuestos a desempeñar un papel activo y constructivo en el arreglo de conflictos, en asociación con la ONU y sus miembros. Nuestra experiencia demuestra que hay ventajas importantes en la cooperación solidaria entre los gobiernos y las ONG. Aunque tanto los gobiernos como las ONG pueden funcionar eficazmente por cuenta propia en las actividades de paz, hay múltiples ocasiones en que la cooperación entre ambos resulta mutuamente beneficiosa.

Quizá sólo uno de cien esfuerzos de establecer la paz tenga éxito. De todos modos, habrá valido la pena.